

LUCHA CONTRA EL DISCURSO DE ODIO



COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

LUCHA CONTRA EL DISCURSO DE ODIO

Edición en inglés:
Combating hate speech

Se autoriza la reproducción de extractos (hasta 500 palabras), excepto para fines comerciales, siempre que se preserve la integridad del texto, que el extracto no se utilice fuera de contexto, que no proporcione información incompleta o que, de otra manera, induzca a error al lector sobre la naturaleza, el alcance o el contenido del texto. El texto original debe citarse siempre de la siguiente manera: «© Consejo de Europa, año de publicación». Todas las demás solicitudes relativas a la reproducción/traducción total o parcial del documento deberán dirigirse a la Dirección de Comunicación, Consejo de Europa (F-67075 Strasburg Cedex o publishing@coe.int).

Diseño y maquetación de la portada:
Departamento de Producción de Documentos y Publicaciones (DPDP), Consejo de Europa

Foto: Shutterstock

Esta publicación no ha sido corregida por la Unidad Editorial del DPDP para enmendar posibles errores tipográficos y gramaticales.

© Consejo de Europa, junio de 2022
Impreso en el Consejo de Europa

Contenidos

RECOMENDACIÓN CM/REC(2022)16	5
Preámbulo	5
Apéndice de la Recomendación CM/Rec(2022)16	7
Principios y directrices para un enfoque global de la lucha contra el discurso de odio	7
EXPOSICIÓN DE MOTIVOS	15
Introducción	15
1. Ámbito, definición y enfoque	17
2. Marco jurídico	22
Derecho penal	24
Derecho civil y administrativo	26
Legislación sobre el discurso de odio en Internet	28
3. Recomendaciones dirigidas a los agentes clave	34
Funcionarios públicos, órganos electos y partidos políticos	34
Intermediarios de Internet	35
Medios de comunicación	39
Organizaciones de la sociedad civil	41
4. Concienciación, educación, formación y uso de contranarrativa y discursos alternativos	41
5. Apoyo a las víctimas del discurso de odio	46
6. Seguimiento y análisis del discurso de odio	48
7. Coordinación nacional y cooperación internacional	49

Recomendación CM/Rec(2022)16¹

del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre la lucha contra el discurso de odio

*(Adoptado por el Comité de Ministros el 20 de mayo de 2022
en la Sesión 132.º del Comité de Ministros)*

PREÁMBULO

El Comité de Ministros, en virtud del artículo 15, apartado b del Estatuto del Consejo de Europa,

Considerando que los Estados miembros del Consejo de Europa se han comprometido a garantizar los derechos y libertades consagrados en el Convenio Europeo de Derechos Humanos (STE nº 5, «el Convenio») a todas las personas bajo su jurisdicción, y que los derechos humanos y las libertades son universales, indivisibles, interdependientes e interrelacionados, y se aplican tanto online como offline;

Subrayando que la preparación y aplicación de políticas y legislación para prevenir y combatir el discurso de odio requieren un cuidadoso equilibrio entre el derecho al respeto de la vida privada y familiar (artículo 8 del Convenio), el derecho a la libertad de expresión (artículo 10 del Convenio) y el derecho a no ser discriminado en relación con los derechos protegidos por el Convenio (artículo 14 del Convenio);

Destacando que, para prevenir y combatir eficazmente el discurso de odio, es fundamental identificar y comprender sus raíces y su contexto social desde un punto de vista más amplio, así como sus diversas expresiones y sus diferentes repercusiones en las personas a las que se dirige;

Teniendo en cuenta que el discurso de odio es un fenómeno arraigado, complejo y multidimensional, que adopta muchas formas peligrosas y puede difundirse rápida y ampliamente a través de Internet, y que la disponibilidad persistente del discurso de odio online exacerba su impacto, repercutiendo incluso fuera del ámbito de Internet;

Percatándose de que el discurso de odio afecta negativamente a las personas, a los colectivos y a las sociedades de diversas maneras y con distintos grados de gravedad, entre otras cosas infundiendo miedo y humillando a las personas a las que se dirige, y teniendo un efecto amedrentador sobre la participación en el debate público, lo cual es perjudicial para la democracia;

Siendo conscientes de que las personas y los colectivos pueden ser objetivo de discursos de odio por diferentes motivos, o combinaciones de estos, y reconocer que esas personas y colectivos necesitan una protección especial, sin perjuicio de los derechos de otras personas o colectivos;

Teniendo en cuenta que el discurso de odio interfiere y a menudo viola el derecho al respeto de la vida privada y el derecho a la no discriminación, que son esenciales para salvaguardar la dignidad humana de las personas que sean objeto del discurso de odio y para garantizar que no queden excluidas del debate público;

¹ De conformidad con el artículo 10.2c del Reglamento de las reuniones de los Viceministros, la República de Bulgaria se reserva el derecho de su Gobierno a cumplir o no el capítulo I «Ámbito de aplicación, definición y enfoque» de la Recomendación. Tras la Sentencia nº 13/2018 del Tribunal Constitucional, el término «identidad de género» es incompatible con el ordenamiento jurídico de la República de Bulgaria.

Reafirmando su profundo compromiso con la protección del derecho a la libertad de expresión, que es uno de los fundamentos esenciales de una sociedad democrática y pluralista, tal y como garantiza el artículo 10 del Convenio, que protege la libertad de opinión y de recibir y difundir informaciones e ideas, sin injerencia de la autoridad pública y sin tener en cuenta las fronteras;

Subrayando que la libertad de expresión es aplicable no sólo a las informaciones o ideas favorablemente recibidas o consideradas inofensivas o indiferentes, sino también a las que ofenden, chocan o molestan al Estado o a cualquier sector de la población;

Recordando que el ejercicio del derecho a la libertad de expresión conlleva una serie de deberes y responsabilidades y que toda restricción de este derecho debe ser estrictamente conforme con el apartado 2 del artículo 10 del Convenio y, por lo tanto, interpretarse restrictivamente y cumplir los requisitos de legalidad, necesidad y proporcionalidad a los objetivos legítimos;

Reconociendo que las expresiones dirigidas a la destrucción de cualquiera de los derechos y libertades establecidos en el Convenio no gozan de protección en virtud de este, de conformidad con su artículo 17 sobre la prohibición del abuso de derecho;

Siendo conscientes de que el discurso de odio se define y entiende de distintas maneras a escala nacional, europea e internacional, y de que es crucial desarrollar una comprensión común del concepto, la naturaleza y las implicaciones de este fenómeno, así como diseñar políticas y estrategias más eficaces para atajarlo;

Considerando que las medidas para combatir el discurso de odio deben ser apropiadas y proporcionadas al nivel de gravedad de su expresión; algunas expresiones del discurso de odio justifican una respuesta de derecho penal, mientras que otras requieren una respuesta de derecho civil o administrativo, o deben abordarse mediante medidas de naturaleza no jurídica, como la educación y la sensibilización, o una combinación de diferentes enfoques y medidas;

Subrayando que, a la luz de su obligación positiva de garantizar el ejercicio efectivo de las libertades fundamentales y prevenir las violaciones de los derechos humanos, los Estados miembros deben hacer frente al discurso de odio y garantizar un entorno seguro y propicio para el debate público y la comunicación, incluso cuando estos tienen lugar en plataformas o a través de otros servicios gestionados por agentes privados;

Reconociendo que los tipos de expresión ofensivos o perjudiciales que no son lo suficientemente graves como para ser legítimamente restringidos en virtud del Convenio deben abordarse a través de medidas de naturaleza no jurídica;

Enfatizando el papel crucial que los medios de comunicación, los periodistas y otros tipos de vigilantes públicos desempeñan en las sociedades democráticas y el hecho de que pueden contribuir de manera importante a combatir el discurso de odio exponiendo, informando, criticando y condenando el discurso de odio, así como proporcionando canales y foros para la contranarrativa y contribuyendo de manera más amplia al pluralismo y a la cohesión social;

Siendo conscientes de que los intermediarios de Internet pueden facilitar el debate público, en particular a través de las herramientas y servicios digitales que ponen a disposición, al mismo tiempo que ponen de relieve que dichas herramientas y servicios pueden utilizarse para difundir, de forma rápida y amplia, preocupantes volúmenes de discursos de odio, y subrayando que los intermediarios de Internet deben garantizar que sus actividades no tengan ni faciliten un impacto adverso sobre los derechos humanos online y aborden dichos impactos cuando se produzcan;

Reconociendo que las medidas legislativas y políticas para prevenir y combatir el discurso de odio en línea deben revisarse periódicamente para tener en cuenta la rápida evolución de la tecnología y los servicios online y, más ampliamente, las tecnologías digitales y su influencia en los flujos de información y comunicación en las sociedades democráticas contemporáneas; y reconociendo que dichas revisiones deben tener en cuenta el dominio de determinados intermediarios de Internet, la asimetría de poder entre algunas plataformas digitales y sus usuarios, y la influencia de estas dinámicas en las democracias;

Concluyendo, de acuerdo con las consideraciones anteriores, que es necesario un enfoque global para prevenir y combatir eficazmente el discurso de odio online y offline, que comprenda una estrategia coherente y un amplio conjunto de medidas jurídicas y no jurídicas que tengan debidamente en cuenta las situaciones concretas y los contextos más amplios;

Reconociendo la importancia de la cooperación entre múltiples partes interesadas y el papel clave que pueden desempeñar las instituciones públicas y las partes interesadas privadas y no gubernamentales en la identificación y aplicación de medidas para prevenir y combatir el discurso de odio, promover una cultura de inclusión y ayudar a las personas que sean objeto del discurso de odio a hacer valer sus derechos;

Basándose en los tratados vigentes del Consejo de Europa, y en otros instrumentos normativos pertinentes, inspirándose en la jurisprudencia aplicable del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, y en las conclusiones y recomendaciones de los órganos de supervisión del Consejo de Europa, en particular la Recomendación [Rec\(97\)20](#) del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre el «discurso de odio», la Recomendación [Rec\(97\)21](#) del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre los medios de comunicación y el fomento de una cultura de tolerancia y la Recomendación de Política General nº15 sobre la lucha contra el discurso de odio de la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia, y teniendo en cuenta las normas internacionales y europeas más amplias en materia de derechos humanos;

Su objetivo es orientar a todos aquellos que se enfrentan a la compleja tarea de prevenir y combatir el discurso de odio, también en el entorno online.,

Recomienda a los gobiernos de los Estados miembros:

1. adoptar todas las medidas necesarias para garantizar la rápida y plena aplicación de los principios y directrices que se anexan a la presente recomendación;
2. adoptar las medidas adecuadas para alentar y apoyar a las instituciones nacionales de derechos humanos, los organismos de igualdad, las organizaciones de la sociedad civil, los medios de comunicación, los intermediarios de Internet y otras partes interesadas para que adopten las medidas que se les indican en los principios y directrices que se adjuntan a la presente Recomendación;
3. proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales en el entorno digital, incluso cooperando con intermediarios de Internet, en consonancia con la Recomendación [CM/Rec\(2018\)2](#) sobre las funciones y responsabilidades de los intermediarios de Internet, y otras normas aplicables del Consejo de Europa;
4. promover los objetivos de la presente Recomendación a escala nacional, europea e internacional y entablar un diálogo y una cooperación con todas las partes interesadas para alcanzar dichos objetivos;
5. garantizar que la presente Recomendación se traduzca a las lenguas nacionales, regionales y minoritarias, y se difunda lo más ampliamente posible y por todos los medios accesibles entre las autoridades competentes y las partes interesadas;
6. examinar periódicamente el estado de aplicación de la presente Recomendación con vistas a potenciar su impacto e informar al Comité de Ministros sobre las medidas adoptadas por los Estados miembros y otras partes interesadas, los progresos realizados y las deficiencias que subsistan.

APÉNDICE DE LA RECOMENDACIÓN CM/REC(2022)16

Principios y directrices para un enfoque global de la lucha contra el discurso de odio

1. **Ámbito, definición y enfoque**

1. El objetivo de los siguientes principios y directrices es ayudar a los Estados miembros y a otras partes interesadas a prevenir y combatir el discurso de odio de manera integral, también en el entorno online, para garantizar una protección eficaz contra el discurso de odio en el marco de los derechos humanos, la democracia y el Estado de derecho.
2. A los efectos de esta Recomendación, se entiende por discurso de odio todo tipo de expresión que incite, promueva, difunda o justifique la violencia, el odio o la discriminación contra una persona o grupo de personas, o que los denigre, por razón de sus características o estatus personales, reales o atribuidos, como la «raza»², el color, la lengua, la religión, la nacionalidad, el origen nacional o étnico, la edad, la discapacidad, el sexo, la identidad de género y la orientación sexual.
3. Dado que el discurso de odio abarca una serie de expresiones de odio que varían en su gravedad, el daño que causan y su impacto en los miembros de determinados colectivos en diferentes contextos, los Estados

² Dado que todos los seres humanos pertenecen a la misma especie, el Comité de Ministros rechaza, al igual que la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI), las teorías basadas en la existencia de diferentes «razas». Sin embargo, en este documento, el término «raza» se utiliza para garantizar que las personas que son percibidas de forma general y errónea como «pertenecientes a otra raza» no queden excluidas de la protección prevista por la legislación y la aplicación de políticas para prevenir y combatir el discurso de odio.

miembros deben garantizar la aplicación de una serie de medidas debidamente calibradas para prevenir y combatir eficazmente el discurso de odio. Este planteamiento global debe ajustarse plenamente al Convenio Europeo de Derechos Humanos y a la jurisprudencia pertinente del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (el Tribunal) y debe distinguir entre:

- a. i. discurso de odio prohibido por la legislación penal; y
- ii. discurso de odio que no alcanza el nivel de gravedad exigido para incurrir en responsabilidad penal, pero que, no obstante, está sujeto a la legislación civil o administrativa; y
- b. tipos de expresión ofensivas o perjudiciales que no son lo suficientemente graves como para ser legítimamente restringidas en virtud del Convenio Europeo de Derechos Humanos, pero que, no obstante, exigen respuestas alternativas, como las que se exponen a continuación, tales como: contranarrativas y otras contramedidas; medidas que fomenten el diálogo y el entendimiento intercultural, incluso a través de los medios de comunicación y las redes sociales; y actividades educativas, de intercambio de información y de sensibilización pertinentes.

4. Al evaluar la gravedad del discurso de odio y determinar qué tipo de responsabilidad, en su caso, debe atribuirse a una expresión concreta, las autoridades de los Estados miembros y otras partes interesadas deben tener en cuenta, siguiendo las orientaciones proporcionadas por la jurisprudencia pertinente del Tribunal, los siguientes factores y la interacción entre ellos: el contenido de la expresión; el contexto político y social en el momento de la expresión; la intención del orador; el papel y el estatus del orador en la sociedad; la forma en que se difunde o amplifica la expresión; la capacidad de la expresión para provocar consecuencias perjudiciales, incluida la inminencia de tales consecuencias; la naturaleza y el tamaño de la audiencia, y las características del colectivo objetivo.

5. Para prevenir y combatir el discurso de odio, los Estados miembros deben adoptar un enfoque global, preparar y aplicar políticas, legislación, estrategias o planes de acción generales, asignar los recursos adecuados para su aplicación e implicar a las distintas partes interesadas especificadas en el apartado 3 de este apéndice.

6. Al preparar y aplicar tales políticas, legislación, estrategias o planes de acción contra el discurso de odio, los Estados miembros deben prestar la debida atención a la importancia de:

- a. aclarar qué tipos de expresión quedan fuera de la protección que ofrece la libertad de expresión;
- b. aplicar un enfoque basado en los principios y en los derechos humanos que tenga en cuenta las características específicas de los diferentes medios de comunicación y tecnologías digitales y el impacto potencial del discurso de odio que se difunde a través de ellos en las personas y grupos a los que se dirige;
- c. adoptar un enfoque concertado y de colaboración entre las múltiples partes interesadas, debido a la naturaleza multidimensional del discurso de odio;
- d. garantizar que todas las partes interesadas sean conscientes y sensibles a los efectos acumulativos del discurso de odio basado en múltiples motivos, incluida la necesidad de un enfoque que tenga en cuenta la edad y el género; y
- e. llegar activamente a las personas que sean objeto del discurso de odio e incorporar sus puntos de vista a las leyes, políticas y otras respuestas al discurso de odio.

2. Marco jurídico

7. Para prevenir y combatir el discurso de odio en los entornos online y offline, los Estados miembros deben garantizar la existencia de un marco jurídico completo y eficaz, compuesto por disposiciones de derecho civil, administrativo y penal debidamente calibradas. El derecho penal sólo debe aplicarse como último recurso y para las expresiones de odio más graves.

8. En la medida en que este marco jurídico permita imponer restricciones al ejercicio del derecho a la libertad de expresión, los Estados miembros deberán garantizar que la legislación cumple plenamente los requisitos del apartado 2 del artículo 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos y la jurisprudencia pertinente del Tribunal y que permite a las autoridades judiciales y de otro tipo aplicarla de conformidad con dichos requisitos, incluidos los de accesibilidad, previsibilidad y precisión de la ley, y tener en cuenta los factores para la evaluación de la gravedad del discurso de odio mencionados en el anterior apartado 4.

9. Los Estados miembros deben establecer salvaguardias jurídicas y prácticas efectivas contra cualquier uso indebido o abuso de la legislación sobre el discurso de odio, en particular con el fin de inhibir el debate público y acallar las voces críticas, a los oponentes políticos o a las personas pertenecientes a minorías.¹⁰

Los Estados miembros deben facultar a los organismos de igualdad, a las instituciones nacionales de derechos humanos y a las organizaciones de la sociedad civil que tengan un interés legítimo en combatir el discurso de odio para que asistan y representen a las personas que sean objeto del discurso de odio en los procedimientos judiciales y para que interpongan acciones legales en relación con el discurso de odio, incluso, cuando proceda, en su propio nombre.

Derecho penal

11. Los Estados miembros deben especificar y definir claramente en su legislación penal nacional qué expresiones de discurso de odio están sujetas a responsabilidad penal, como:

- a. incitación pública a cometer genocidio, crímenes de lesa humanidad o crímenes de guerra;
- b. incitación pública al odio, la violencia o la discriminación;
- c. amenazas racistas, xenófobas, sexistas y LGBTifóbicas;
- d. insultos públicos racistas, xenófobos, sexistas y LGBTifóbicos en condiciones como las establecidas específicamente para los insultos en línea en el Protocolo Adicional al Convenio sobre la Ciberdelincuencia relativo a la penalización de actos de naturaleza racista y xenófoba cometidos a través de sistemas informáticos (STE n° 189);
- e. negación pública, trivialización y condonación del genocidio, los crímenes de lesa la humanidad o los crímenes de guerra; y
- f. difusión intencionada de material que contenga tales expresiones de discurso de odio (enumeradas en los apartados a-e anteriores), incluidas ideas basadas en la superioridad o el odio racial.

12. Los Estados miembros deben garantizar que se lleven a cabo investigaciones efectivas en los casos en los que existan sospechas razonables de que se ha producido un acto de discurso de odio sancionable penalmente.

Derecho civil y administrativo

13. Los Estados miembros deben garantizar una protección jurídica efectiva contra el discurso de odio en su Derecho civil y administrativo, en particular en el Derecho general de responsabilidad civil, el Derecho antidiscriminatorio y el Derecho de infracciones administrativas.

14. Los Estados miembros deben garantizar que su legislación contra la discriminación se aplica a todas las expresiones de discurso de odio prohibidas por la legislación penal, civil o administrativa.

15. Los Estados miembros deben garantizar que las autoridades o instituciones públicas estén obligadas por ley a prevenir y combatir activamente el discurso de odio y su difusión y a promover el uso de un discurso tolerante e integrador.

Legislación sobre el discurso de odio en Internet

16. Los Estados miembros deben garantizar que su legislación en materia de discurso de odio abarque tanto el discurso de odio en línea como fuera de línea y contenga disposiciones claras y previsibles para la eliminación rápida y efectiva del discurso de odio en línea prohibido por la legislación penal, civil o administrativa.

17. Los Estados miembros deben definir y delinear, en consonancia con la Recomendación [CM/Rec\(2018\)2](#) del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre las funciones y responsabilidades de los intermediarios de Internet, los deberes y responsabilidades de los actores estatales y no estatales al abordar el discurso de odio en línea. Además, los Estados miembros deben crear normas y procedimientos claros para una cooperación eficaz con y entre esos agentes en lo que respecta a la evaluación e investigación del discurso de odio en línea prohibida por la legislación penal, civil o administrativa.

18. Los Estados miembros deben exigir a los intermediarios de Internet que operan dentro de su jurisdicción que respeten los derechos humanos, incluida la legislación sobre discurso de odio, que apliquen los principios de diligencia debida en materia de derechos humanos en todas sus operaciones y políticas, y que tomen medidas en consonancia con los marcos y procedimientos existentes para combatir el discurso de odio.

19. Los Estados miembros deben velar por la existencia de mecanismos para denunciar los casos de discurso de odio en línea a las autoridades públicas y a los agentes privados, incluidos los intermediarios de Internet, así como normas claras para la tramitación de dichas denuncias.

20. Los procedimientos y condiciones de retirada, así como las responsabilidades relacionadas y las normas de responsabilidad impuestas a los intermediarios de Internet, deben ser transparentes, claras y predecibles, y dichos procedimientos deben estar sujetos a las debidas garantías procesales. Deben garantizar a los usuarios el derecho a un recurso efectivo mediante una supervisión transparente y mecanismos de apelación oportunos, accesibles y justos, sujetos en última instancia a una revisión judicial independiente.
21. Los Estados miembros deben tener en cuenta las diferencias sustanciales en el tamaño, la naturaleza, la función y la estructura organizativa de los intermediarios de Internet a la hora de concebir, interpretar y aplicar el marco legislativo que regula la responsabilidad de los intermediarios de Internet, según lo dispuesto en la Recomendación [CM/Rec\(2018\)2](#) sobre las funciones y responsabilidades de los intermediarios de Internet, con el fin de evitar un posible impacto desproporcionado en los intermediarios más pequeños.
22. Los Estados miembros deben establecer por ley que los intermediarios de Internet deben tomar medidas efectivas para cumplir con sus deberes y responsabilidades de no hacer accesible o difundir discursos de odio prohibidos por la legislación penal, civil o administrativa. Entre los elementos fundamentales para el cumplimiento de este deber se incluyen: la tramitación rápida de las denuncias de este tipo de discurso de odio; la eliminación sin demora de este tipo de discurso de odio; el respeto de los requisitos de privacidad y protección de datos; la obtención de pruebas relativas al discurso de odio prohibido por la legislación penal; la denuncia a las autoridades de los casos del discurso de odio delictivo; la transmisión a los servicios policiales, sobre la base de una orden emitida por la autoridad competente, de las pruebas relativas al discurso de odio delictivo; remitir los casos poco claros y complejos que requieran una evaluación más detallada a las instituciones o autoridades competentes de autorregulación o corregulación; y prever la posibilidad de aplicar, en los casos poco claros y complejos, medidas provisionales como la despriorización o la contextualización.
23. Los Estados miembros deben establecer por ley que los intermediarios de Internet y las autoridades deben proporcionar a las personas e instituciones afectadas una explicación breve y precisa de las razones de su decisión de bloquear, retirar o despriorizar el discurso de odio o de no bloquear, retirar o despriorizar los elementos denunciados.
24. Los Estados miembros deben contar con un sistema para la revelación de la información de los abonados en los casos en que las autoridades competentes hayan evaluado que el discurso de odio en línea infringe la ley y los autores y difusores sean desconocidos para las autoridades competentes. Los Estados miembros deben garantizar que toda revelación de la información disponible sobre su identidad se ajuste a la legislación europea e internacional sobre derechos humanos.
25. Los Estados miembros deben publicar, periódicamente, informes que contengan información exhaustiva y estadísticas sobre el discurso de odio en línea, incluidas las restricciones de contenidos, y sobre las solicitudes de las autoridades estatales a las plataformas para que retiren contenidos por considerarlos discurso de odio, sin perjuicio de la protección de los datos personales de conformidad con las normas europeas e internacionales. Además, deben establecer por ley que los intermediarios de Internet pertinentes tengan la obligación de elaborar y publicar periódicamente informes de transparencia que muestren datos desglosados y exhaustivos sobre casos de discurso de odio y restricciones de contenidos.
26. Los Estados miembros deben garantizar que las autoridades independientes, en cooperación con los intermediarios de Internet, las organizaciones de la sociedad civil y otras partes interesadas, evalúen y mejoren periódicamente los sistemas de moderación de contenidos existentes con el fin de mejorar la detección, la notificación y el tratamiento del discurso de odio en línea, eliminando al mismo tiempo las causas de la restricción injustificada de contenidos y el exceso de cumplimiento.
27. Los Estados miembros deben garantizar que su marco legislativo establezca la obligación legal de que los medios de comunicación que operan en línea no difunden discursos de odio prohibidos por el Derecho penal, civil o administrativo; que prevea adecuadamente la restricción o inhabilitación del acceso a dichos discursos de odio publicados por terceros en sus secciones de comentarios o espacios colaborativos de sus plataformas y que someta dichas restricciones, en última instancia, a un control judicial independiente.

3. Recomendaciones dirigidas a los agentes clave

Funcionarios públicos, órganos electos y partidos políticos

28. Los funcionarios públicos, en particular los que ocupan cargos directivos, deben, dada su posición de influencia, evitar participar en discursos de odio, respaldarlos o difundirlos. Se les debe animar a promover

públicamente una cultura de derechos humanos y a condenar con firmeza y prontitud el discurso de odio, respetando al mismo tiempo la libertad de expresión e información, incluidas las críticas e informaciones que puedan ofender, escandalizar o molestar al Estado, o a cualquier sector de la población.

29. Debe animarse a los parlamentos, a otros órganos electos y a los partidos políticos a poner en marcha políticas específicas para abordar y combatir el discurso de odio, en particular en el contexto de las campañas electorales y en los debates de las asambleas representativas. Para ello, deben adoptar un código de conducta que prevea un procedimiento interno de denuncia y sanción. También deben evitar cualquier expresión que pueda fomentar la intolerancia y condenar abiertamente el discurso de odio.

Intermediarios de Internet

30. Dentro de su deber de cumplir con todas las leyes aplicables y de respetar los derechos humanos, los intermediarios de Internet deben identificar las expresiones de discurso de odio que se difunden a través de sus sistemas y actuar en consecuencia en el marco de su responsabilidad corporativa, en línea con la Recomendación [CM/Rec\(2016\)3](#) sobre derechos humanos y empresas y la Recomendación [CM/Rec\(2018\)2](#) sobre las funciones y responsabilidades de los intermediarios de Internet.

31. Los intermediarios de Internet deben garantizar que la legislación y las normas de derechos humanos guían sus políticas y prácticas de moderación de contenidos en relación con el discurso de odio, indicarlo explícitamente en sus condiciones de servicio y garantizar la mayor transparencia posible en relación con esas políticas, incluidos los mecanismos y criterios de moderación de contenidos.

32. Los intermediarios de Internet deben calibrar cuidadosamente sus respuestas a los contenidos identificados como discurso de odio en función de su gravedad, como se indica en el apartado 4 supra, y elaborar y aplicar alternativas a la retirada de contenidos en los casos menos graves de discurso de odio.

33. Los intermediarios de Internet deben hacer todos los esfuerzos necesarios para garantizar que el uso de herramientas de automatización o inteligencia artificial esté supervisado por una moderación humana y que la moderación de contenidos tenga en cuenta las especificidades de los contextos jurídicos, locales, culturales, sociopolíticos e históricos pertinentes. En sus esfuerzos por tener en cuenta las especificidades, deberían considerar la descentralización de la moderación de contenidos.

34. Los intermediarios de Internet deben designar un número suficiente de moderadores de contenidos y asegurarse de que sean imparciales, tengan los conocimientos adecuados, reciban formación periódica y reciban el apoyo psicológico apropiado. Además, los intermediarios de Internet deben asegurarse de que los alertadores fiables y verificadores de información reciben formación sobre las normas de derechos humanos aplicables al discurso de odio.

35. Los intermediarios de Internet deben establecer una cooperación efectiva con las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en el ámbito del discurso de odio, incluida la recopilación y el análisis de datos, y apoyar sus esfuerzos para mejorar las políticas, las prácticas y las campañas para hacer frente al discurso de odio.

36. Los intermediarios de Internet, incluidas las redes sociales, deben revisar sus sistemas de publicidad en línea y el uso de sistemas de microfocalización, amplificación de contenidos y recomendación, así como las estrategias de recopilación de datos subyacentes, para garantizar que no promueven ni incentivan, directa o indirectamente, la difusión de discursos de odio.

37. Los intermediarios de Internet deben desarrollar procesos internos que les permitan detectar y prevenir riesgos para los derechos humanos en relación con la evaluación y el tratamiento del discurso de odio, y deben someterse a evaluaciones y auditorías periódicas independientes, exhaustivas y efectivas sobre el impacto en los derechos humanos.

Medios de comunicación

38. Los medios de comunicación, los periodistas y otros actores deben desempeñar su papel de vigilantes públicos en una sociedad democrática y contribuir al debate público; deben gozar de libertad para informar sobre el odio y la intolerancia y para elegir sus técnicas, estilos y medios informativos, con la condición de que se esfuercen en proporcionar al público información exacta y fiable.

39. Debe animarse a los medios de comunicación y a los periodistas a promover una cultura de tolerancia y comprensión, de acuerdo con la Recomendación [Rec\(97\)21](#) sobre los medios de comunicación y la promoción de una cultura de la tolerancia.

40. Los medios de comunicación de servicio público deberían contribuir a ello de manera especialmente sustancial, dado su mandato de servir a todos los sectores de la sociedad y de reforzar la cohesión social. No deben utilizar ni difundir discursos de odio y, como parte de su misión pública, deben promover activamente el diálogo y el entendimiento intergrupal, así como la emisión de contenidos que retraten de forma positiva y solidaria la diversidad de voces y fuentes de la comunidad a la que sirven.

41. Los medios de comunicación y los periodistas deben, en sus esfuerzos por ofrecer información precisa y fiable, evitar las descripciones estereotipadas y despectivas de personas, grupos y comunidades, y dar voz a los diversos grupos y comunidades de la sociedad, especialmente cuando informen sobre asuntos de especial interés público y durante los periodos electorales. Deben evitar provocar prejuicios y hacer referencias innecesarias a características o estatus personales.

42. Las autoridades reguladoras nacionales independientes y los organismos de correulación y/o autorregulación de los medios de comunicación deben desempeñar un papel positivo a la hora de abordar el discurso de odio. Deben ser independientes del gobierno, públicamente responsables y transparentes en sus operaciones.

Organizaciones de la sociedad civil

43. Se debe animar a las organizaciones de la sociedad civil a establecer políticas específicas para prevenir y combatir el discurso de odio y, cuando sea apropiado y factible, proporcionar formación a su personal, miembros y voluntarios. También debe animarse a las organizaciones de la sociedad civil a cooperar y coordinarse entre ellas y con otras partes interesadas en cuestiones relacionadas con el discurso de odio.

4. Concienciación, educación, formación y uso de contranarrativas y discursos alternativos

44. Los Estados miembros deben preparar y aplicar estrategias eficaces para explorar y abordar las causas profundas del discurso de odio, que incluyen la desinformación, los estereotipos negativos y la estigmatización de personas y grupos.

45. Como parte de su enfoque global para prevenir y combatir el discurso de odio, los Estados miembros deben adoptar una serie de medidas concretas para promover la concienciación, la educación, la formación, la contranarrativa, el discurso alternativo y el diálogo intercultural, de acuerdo con su experiencia y conocimientos.

46. Los Estados miembros deben concienciar sobre el alcance del discurso de odio y el daño que causa a las personas, las comunidades y las sociedades democráticas en su conjunto, los criterios utilizados para evaluarlo y las formas de contrarrestarlo. En particular fomentando y apoyando las iniciativas de las autoridades pertinentes, las instituciones nacionales de derechos humanos, los organismos de igualdad y las organizaciones de la sociedad civil, incluidas las que representan a personas o grupos susceptibles de ser objeto de discurso de odio.

47. Los Estados miembros deben garantizar que la educación en derechos humanos, la educación para la ciudadanía democrática y la alfabetización mediática e informacional formen parte del plan de estudios general. Todas las cuales deben abordar el discurso de odio online y offline.

48. Los Estados miembros deben crear y reforzar iniciativas educativas y de sensibilización, programas y herramientas de uso para niños y jóvenes, padres y cuidadores, educadores, monitores juveniles y voluntarios que trabajen con niños, que les permitan comprender y hacer frente al discurso de odio. Los Estados miembros deben velar por que los niños y los jóvenes puedan participar efectivamente en la elaboración de tales iniciativas, programas y herramientas.

49. Los Estados miembros deben tomar medidas específicas para apoyar actividades educativas formales y no formales y programas culturales para el público en general que refuercen el compromiso con los derechos humanos como parte de una sociedad democrática pluralista; fomenten el pensamiento crítico; promuevan la igualdad y el diálogo intercultural e interreligioso; y refuercen las competencias necesarias para identificar y contrarrestar el discurso de odio.

50. Los Estados miembros deben poner a disposición de todos los implicados en la prevención y la lucha contra el discurso de odio, incluidos los miembros y el personal de los servicios policiales, las fuerzas de seguridad, la fiscalía, la judicatura y el personal de los servicios médicos y otros organismos públicos, programas de formación eficaces y específicos que les permitan identificar y evitar el uso del discurso de odio, ser sensibles a las necesidades de las personas que sean objeto de discurso de odio y ayudarles a obtener reparación, abordar y denunciar su uso por terceros y limitar su impacto en los afectados.

51. Los Estados miembros deben apoyar programas de sensibilización y formación dirigidos a los autores de discursos de odio para abordar sus prejuicios y sus acciones y expresiones discriminatorias. En los casos apropiados, un tribunal o la fiscalía podría imponer la participación en dichos programas como sanción alternativa, con el objetivo de lograr una justicia reparadora.

52. Los Estados miembros deben, sin menoscabar la independencia de los medios de comunicación, fomentar y apoyar la formación de los profesionales de los medios de comunicación y de los periodistas, como parte de su educación inicial y continua, sobre cómo reconocer, informar y reaccionar ante el discurso de odio, así como sobre cómo evitar utilizarlo y difundirlo y, más en general, sobre el papel de los periodistas y de los medios de comunicación en la promoción de una cultura de derechos humanos y de un debate público inclusivo.

53. Los Estados miembros deben animar a las personalidades públicas, como políticos, altos funcionarios y líderes religiosos, económicos y comunitarios, a condenar con firmeza y prontitud el uso del discurso de odio, a utilizar la contranarrativa y el discurso alternativo y a promover el entendimiento intergrupal, incluso expresando su solidaridad con las personas que sean objeto de dicho discurso de odio.

54. Los Estados miembros deben animar y apoyar a las instituciones nacionales de derechos humanos, los organismos de igualdad, los intermediarios de Internet, los medios de comunicación y las organizaciones de la sociedad civil para que creen y promuevan la contranarrativa y el discurso alternativo, y para que impliquen en este proceso a las personas que sean objeto del discurso de odio, sin coartar su independencia. Además, los Estados miembros deben apoyar las iniciativas de capacitación y formación para facilitar el acceso a los medios de comunicación de las personas pertenecientes a minorías u otros grupos, incluso mediante la creación de medios de comunicación comunitarios, organizaciones de medios de comunicación minoritarios y otros foros públicos en los que pueda tener lugar el diálogo intergrupal.

5. Apoyo a las víctimas del discurso de odio

55. Los Estados miembros deben poner en marcha mecanismos de apoyo eficaces que ayuden a las personas que sean objeto de discurso de odio a hacer frente al daño que sufren. Dichos mecanismos deberían incluir asistencia psicológica, médica y jurídica y podrían implicar a organizaciones de la sociedad civil. En lo que respecta al discurso de odio prohibido por la legislación penal, civil o administrativa, los Estados miembros también deben proporcionar asistencia jurídica gratuita, cuando proceda. Debe prestarse la debida atención a las personas pertenecientes a minorías y otros grupos, y estos mecanismos deben adoptar un enfoque que tenga en cuenta la edad y el género.

56. Los Estados miembros deben, también en cooperación con las organizaciones de la sociedad civil, establecer y aplicar medidas de sensibilización y educación dirigidas a las personas y grupos que sean objeto de discursos de odio para que conozcan sus derechos, la posibilidad de obtener reparación mediante procedimientos civiles, administrativos y penales y los mecanismos de apoyo existentes. Dichas medidas deben ser fácilmente accesibles y comprensibles, incluso en diferentes idiomas, y adaptarse en general a las necesidades específicas de las personas y grupos pertinentes.

57. Los Estados miembros deben fomentar y facilitar la denuncia del discurso de odio mediante la creación de mecanismos eficaces para identificar y eliminar rápidamente cualquier obstáculo tanto legal como no legal a dicha denuncia. Los Estados miembros también deben garantizar que las personas que denuncien discursos de odio estén protegidas contra cualquier trato adverso o consecuencia al presentar una denuncia y que se impongan sanciones a los autores en caso de nueva victimización.

6. Seguimiento y análisis del discurso de odio

58. Los Estados miembros deben garantizar que sus políticas, legislación, estrategias y planes de acción contra el discurso de odio se basan en la evidencia y reflejan debidamente un enfoque sensible a la edad y al género. Para ello, los Estados miembros deben identificar, registrar, supervisar y analizar las tendencias y garantizar la recopilación y difusión, por parte de las autoridades de justicia penal, de datos desglosados sobre el discurso de odio criminal, incluidos los casos denunciados y enjuiciados y, en la medida de lo posible, los medios de su difusión, su alcance y las diferentes expresiones y motivos del discurso de odio y del discurso de odio interseccional, de conformidad con las normas europeas vigentes en materia de derechos humanos y protección de datos. A este respecto, los Estados miembros deberían, según proceda, colaborar con las principales partes interesadas.

59. Además, los Estados miembros deberían, cuando sea posible, tratar de comprender y recopilar datos sobre las percepciones de las víctimas y la prevalencia percibida del discurso no delictivo pero perjudicial, en

colaboración con las principales partes interesadas pertinentes y de conformidad con las normas europeas vigentes en materia de derechos humanos y protección de datos.

60. Los Estados miembros deben tomar las medidas adecuadas para garantizar que los servicios encargados de hacer cumplir la ley registran y controlan eficazmente las denuncias relativas al discurso de odio y que crean un archivo anonimizado de denuncias de conformidad con las normas europeas vigentes en materia de derechos humanos y protección de datos.

61. Los Estados miembros deben poner a disposición del público datos, información y análisis sobre el discurso de odio y las tendencias actuales, de conformidad con las normas europeas vigentes en materia de derechos humanos y protección de datos.

7. Coordinación nacional y cooperación internacional

62. Para garantizar la coordinación nacional, los Estados miembros deben entablar consultas, cooperar y dialogar de forma periódica, inclusiva y transparente con todas las partes interesadas.

63. Los Estados miembros deben cooperar entre sí con miras a promover la coherencia de las normas jurídicas y los enfoques para prevenir y combatir el discurso de odio, de conformidad con las disposiciones de la presente Recomendación. Además, deben adherirse a los instrumentos europeos e internacionales pertinentes y aplicarlos eficazmente, colaborar con las organizaciones intergubernamentales e intercambiar información y buenas prácticas.

1434ª sesión, de 11, 13 y 17 de mayo de 2022

4.4 Comité Directivo de Lucha contra la Discriminación, Diversidad e Inclusión (CDADI)
y Comité Directivo de Medios de Comunicación y Sociedad de la Información (CDMSI)

CM/Rec(2022)16 Recomendación del Comité de Ministros a los
Estados miembros sobre la lucha contra el discurso de odio

Exposición de Motivos

INTRODUCCIÓN

1. El discurso de odio es un fenómeno complejo y multidimensional que tiene consecuencias peligrosas y de largo alcance en las sociedades democráticas. Afecta directamente no solo a la dignidad y derechos humanos del individuo, sino también de las personas que pertenecen a la misma minoría o grupo que al que se dirige directamente. El discurso de odio crea peligrosas divisiones en el conjunto de la sociedad, socava la participación e inclusión de todos aquellos a quienes va dirigido y amenaza la democracia. Las víctimas del discurso de odio se ven cada vez más marginadas de la sociedad, excluidas del debate público y silenciadas. La historia demuestra que el discurso de odio también se ha utilizado intencionadamente para enfrentar a distintos a grupos y sociedades con el fin de provocar una escalada de violencia, delitos de odio, guerras y genocidios.

2. El discurso de odio también impide a las personas objeto de este intercambiar y comunicar ideas libremente, expresar sus preocupaciones y estar adecuadamente representadas. El discurso de odio puede ser un medio para intimidar o silenciar a grupos minoritarios, defensores de los derechos humanos y representantes de ONGs. Una consideración similar se aplica también a los políticos, así como a los periodistas y otros profesionales de los medios de comunicación que informan sobre asuntos de interés público. El grave efecto amedrentador que el discurso de odio tiene sobre los periodistas y otros profesionales de los medios de comunicación que informan sobre asuntos de interés público ha sido abordado en el libro [A Mission to Inform: Journalists at Risk Speak Out](#), escrito por los profesores Marilyn Clark y William Horsley. Publicado en octubre de 2020, presenta impactantes testimonios de cómo los profesionales de los medios de comunicación, debido a sus investigaciones, pueden convertirse en el blanco de graves y “a veces internacionales” campañas de propaganda e incitación al odio. El libro hace hincapié en el alarmante impacto que puede tener el discurso de odio dirigido contra las mujeres periodistas, especialmente en el entorno en línea. Al mismo tiempo, el uso indebido o la amenaza de uso de diversos tipos de legislación, incluidas las leyes contra el discurso de odio, pueden resultar igualmente eficaces para silenciar las contribuciones al debate público.

3. La persistencia y el preocupante aumento del discurso de odio, especialmente en línea, y su impacto en el disfrute de los derechos humanos y la democracia en Europa, han sido documentados por los organismos de control del Consejo de Europa, la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA), varias organizaciones intergubernamentales, organizaciones de la sociedad civil, intermediarios de Internet y otros organismos. En sus recientes informes anuales y de seguimiento por diversos países, la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI) describe, basándose en estadísticas y estudios detallados, la persistencia y el aumento del discurso de odio ultranacionalista, xenófobo, racista y LGBTIfóbico en varios Estados miembros. Este discurso de odio se encuentra a menudo en Internet (véanse, en particular, los recientes informes anuales de la ECRI y los capítulos sobre discurso de odio de sus informes de seguimiento por países del quinto y sexto ciclo). Cabe destacar que este aumento en el discurso de odio y, en particular, las oleadas de discurso de odio

deben considerarse como una señal de advertencia específica de que una escalada de violencia puede ser inminente y que es necesaria una acción decidida para preservar la estabilidad y la seguridad democráticas.

4. Para evitar esta peligrosa escalada y poder establecer y mantener sociedades inclusivas, es importante que los Estados miembros adopten medidas eficaces y sostenibles contra el discurso de odio. Esta Recomendación ofrece a los Estados miembros orientaciones exhaustivas sobre la prevención y la lucha contra el discurso de odio. Se basa en la Recomendación del Comité de Ministros de 1997 [Rec\(97\)20](#) sobre el “discurso de odio”, que en su momento se adoptó junto con la Recomendación [Rec\(97\)21](#) sobre los medios de comunicación y la promoción de una cultura de tolerancia.

5. El proteger a las personas objeto del discurso de odio y mantener el respeto por su vida privada (artículo 8 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales [STE nº 005], en lo sucesivo «el Convenio»), al mismo tiempo que se salvaguarda el derecho a la libertad de expresión (artículo 10) y se defiende el derecho a no sufrir discriminación en el disfrute de los derechos y libertades establecidos en el Convenio (artículo 14) es un trabajo complejo. Este esfuerzo requiere un equilibrio constante y cuidadoso de los derechos y libertades fundamentales implicados (para más detalles, véanse los §§ 24 y siguientes).

6. La Recomendación sobre la lucha contra el discurso de odio, en lo sucesivo «la Recomendación», contiene una definición amplia de discurso de odio (§2 de la Recomendación) y distingue dentro de esta definición distintos niveles de discurso de odio (§3 de la Recomendación). Además, proporciona factores para evaluar el nivel de gravedad del discurso de odio y orientaciones para desarrollar respuestas adecuadas y proporcionadas para esos diferentes niveles de discurso de odio (§§4 y ss. de la Recomendación). La Recomendación adopta un enfoque global para prevenir y combatir el discurso de odio. Por lo tanto, no sólo aborda el marco jurídico necesario para combatir el discurso de odio, sino que también contiene importantes orientaciones para afrontar las causas profundas del discurso de odio por medios no jurídicos, en particular a través de las recomendaciones formuladas en el capítulo 4 sobre sensibilización, educación, formación y uso de discursos contrarios y alternativos. Los diferentes ordenamientos constitucionales y jurídicos, así como las diversas situaciones en los Estados miembros, harán necesario explorar diversas vías para aplicar esta Recomendación.

7. El discurso de odio se dirige a muchas personas diferentes. El discurso de odio racista, por ejemplo, se dirige contra personas pertenecientes a minorías étnicas, culturales, lingüísticas o religiosas, como los romaníes y los nómadas, los judíos,¹ los musulmanes, las personas afrodescendientes, las personas inmigrantes y las personas de origen inmigrante, como los solicitantes de asilo, los refugiados, los desplazados internos y las personas inmigrantes en situación irregular, y las pertenecientes a otras minorías; el discurso de odio sexista se dirige a menudo contra las mujeres; y el discurso de odio LGBTIfóbico se dirige contra lesbianas, gays, bisexuales, transexuales e intersexuales. Esta Recomendación y su Apéndice (la Recomendación) contienen medidas para proteger y ayudar no sólo a las personas que son blanco directo del discurso de odio, sino también a las que lo son indirectamente (por ejemplo, los miembros pertenecientes a una determinada minoría o grupo de la persona directamente objeto del discurso) y que, por tanto, se ven afectadas por el discurso de odio. Para designar a todas estas personas, se utiliza el término general «personas objeto de discurso de odio», que también abarca todos los diferentes niveles de discurso de odio con distintos grados de gravedad (§§ 3 y 4 de la Recomendación). Corresponde a las autoridades competentes y a la judicatura, y no al autor, decidir qué derechos humanos se ven afectados por el discurso de odio y quién ha sufrido daños por ello. El término «personas objeto del discurso de odio» es más amplio que el término víctima, que se define en el § 202 de esta Exposición de Motivos.

8. Muchas personas (por ejemplo, los musulmanes afrodescendientes o las mujeres romaníes lesbianas) son objeto de discursos de odio por motivos diferentes, interrelacionados y acumulativos, lo que agrava aún más su situación (véanse los informes anuales de la ECRI [2018](#), § 15 y [2019](#), § 13). Por ejemplo, la Recomendación del Comité de Ministros [CM/Rec\(2019\)1](#) sobre la prevención y la lucha contra el sexismo subraya que las mujeres y las niñas pueden ser objeto de formas múltiples e interrelacionadas de discriminación y sexismo, incluido el discurso de odio sexista. Están especialmente expuestos a ella si ejercen determinadas profesiones, como periodista o política.

9. En los últimos años, el discurso de odio se ha extendido cada vez más a través de Internet. Prevenir y combatir el discurso de odio en línea plantea retos específicos, ya que puede difundirse como nunca por todo

1 El término «*Roma and Travellers*» (romaníes y nómadas) se utiliza en el Consejo de Europa para englobar la amplia diversidad de grupos que abarca la labor del Consejo de Europa en este ámbito: por un lado, a) romaníes, sinti/manush, calé, kaale, romanichals, boyash/rudari; b) egipcios de los Balcanes (egipcios y ashkali); c) grupos orientales (dom, lom y abdal); y, por otro lado, grupos como los *Travellers* (nómadas), los yenish y las poblaciones designadas bajo el término administrativo «*Gens du voyage*», así como las personas que se identifican a sí mismas como gitanos. Se trata de una nota explicativa a pie de página, no de una definición de romaníes y/o nómadas.

el mundo en cuestión de segundos. A veces puede permanecer permanentemente en línea (véase Tribunal Europeo de Derechos Humanos (el Tribunal), *Delfi AS c. Estonia*, nº 64569/09, de 16 de junio de 2015 [Gran Sala], § 110; y *Annen c. Alemania*, nº. 3690/10, de 26 de noviembre de 2015, § 67). Los Estados miembros tienen la obligación última de proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales también en el entorno digital (§ 1.1.3 de [CM/Rec\(2018\)2 sobre las funciones y responsabilidades de los intermediarios de Internet](#)). Esto incluye el deber de proteger a los particulares contra las violaciones, incluidas las potenciales, cometidas por otras personas y organizaciones privadas (*Plattform "Ärzte für das Leben" c. Austria*, nº 10126/82, de 21 de junio de 1988, §§ 32 y ss.). En relación con esto, la Recomendación reconoce el papel central de los intermediarios de Internet para el funcionamiento de Internet y la comunicación en línea. Además, recuerda sus responsabilidades con respecto al discurso de odio en línea en consonancia con [CM/Rec\(2016\)3](#) sobre derechos humanos y empresas y [CM/Rec\(2018\)2](#) sobre las funciones y responsabilidades de los Intermediarios de Internet (para más detalles, véanse los §§ 30 y siguientes de la presente Recomendación).

10. En la prevención y la lucha contra el discurso de odio deben participar diversos agentes. Comprenden: entidades públicas, incluidos organismos y autoridades elegidos a nivel federal, regional y local, y sus representantes y personal, en particular en los ámbitos de la educación, la regulación de los medios de comunicación, la policía, los medios de comunicación públicos y el poder judicial, instituciones nacionales de derechos humanos y organismos de igualdad, pero también otras partes interesadas, como partidos políticos, personalidades públicas, intermediarios de Internet, medios de comunicación de propiedad privada, incluidas organizaciones de medios de comunicación comerciales, locales y minoritarios, asociaciones profesionales, organizaciones de la sociedad civil, defensores de los derechos humanos, agentes confesionales, representantes de minorías y otros grupos, interlocutores sociales, instituciones académicas e institutos de investigación. La Recomendación pretende orientar a los Estados miembros y a todas las partes interesadas en el desarrollo de políticas, estrategias y planes de acción globales para prevenir y combatir eficazmente el discurso de odio, respetando al mismo tiempo la libertad de expresión. El capítulo 3 aborda las recomendaciones específicas a los agentes clave pertinentes.

11. La Recomendación ha sido elaborada por el Comité de Expertos en la Lucha contra el Discurso de Odio (ADI/MSI-DIS), creado como órgano subordinado al Comité Directivo de Lucha contra la Discriminación, la Diversidad y la Inclusión (CDADI) y al Comité Directivo de Medios de Comunicación y Sociedad de la Información (CDMSI). De acuerdo con su mandato, la Recomendación se basa en la jurisprudencia del Tribunal, que, en virtud del artículo 32 del Convenio, tiene competencia final para interpretar y aplicar el Convenio y sus Protocolos a través de su jurisprudencia. Sus sentencias no sólo sirven para resolver los asuntos sometidos al Tribunal, sino que, de manera más general, aclaran, salvaguardan y desarrollan las normas instituidas por el Convenio, contribuyendo así, de conformidad con su artículo 19, al cumplimiento por los Estados miembros de los compromisos contraídos por ellos como Partes Contratantes (*Irlanda c. el Reino Unido*, nº 5310/71, de 18 de enero de 1978, §154). La Recomendación complementa los instrumentos pertinentes del Consejo de Europa, entre ellos [CM/Rec\(2019\)1](#) sobre prevención y lucha contra el sexismo.

12. Los siguientes principios y directrices se organizan en siete capítulos. Cada capítulo establece las medidas pertinentes que los Estados miembros y otros actores relevantes deben tomar para prevenir y combatir el discurso de odio con el fin de cumplir con sus deberes y responsabilidades en virtud de la Convención. La aplicación de estos principios y directrices garantiza la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales propios, en particular los contemplados en los artículos 8, 10 y 14 del Convenio, respetando plenamente el principio del Estado de Derecho. Su pronta y plena aplicación debe revisarse periódicamente.

1. ÁMBITO, DEFINICIÓN Y ENFOQUE

En el apartado 1:

13. La Recomendación pretende ayudar a los Estados miembros a combatir el discurso de odio de forma global. Contiene medidas legales y no legales para hacer frente no sólo al discurso de odio fuera y dentro de Internet, sino también a sus causas profundas. De este modo, ayuda a evitar que la gente recurra al discurso de odio y fomenta el uso del discurso inclusivo.

14. La Recomendación subraya la necesidad de un enfoque multilateral, como se indica en su capítulo 7, y que los actores clave pueden hacer contribuciones específicas para prevenir y combatir el discurso de odio, como se indica en el capítulo 3 de la Recomendación y su exposición de motivos.

En el apartado 2:

15. Hasta la fecha, no existe ninguna definición autorizada y jurídicamente vinculante del discurso de odio a escala europea o internacional. Las definiciones y descripciones existentes del término son a menudo de naturaleza política y se formulan de manera amplia. Por lo general, abarcan discursos que generan y amplifican el odio y que a menudo también están arraigados en la intolerancia y el odio (véase [Recomendación nº R \(97\)20 sobre el «Discurso de odio»](#), § 1; la [Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial](#) (ICERD), artículo 4; el [Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos](#) (PIDCP), artículo 20.2; [Resolución PACE 2275\(2019\)](#) sobre el papel y las responsabilidades de los dirigentes políticos en la lucha contra el discurso de odio y la intolerancia, § 1; [Resolución 2144 \(2017\) de la APCE](#) sobre el fin de la ciberdiscriminación y el odio en línea § 2; Preámbulo de la [ECRI GPR nº 15](#) sobre la lucha contra el discurso de odio, § 6; y [Estrategia y Plan de Acción de las Naciones Unidas contra el Discurso de Odio](#), p.10).

16. La definición legal de discurso de odio en las respectivas legislaciones nacionales varía actualmente, reflejando la escala, prevalencia e impacto de ciertos tipos de discurso de odio en diferentes contextos sociales. Esta situación es coherente con los principios de proporcionalidad y necesidad de reducir al mínimo las medidas de penalización, salvo en la medida necesaria para hacer frente a los daños ilegales.

17. La presente Recomendación también adopta una visión más amplia del concepto de discurso de odio, ya que pretende ayudar a los Estados miembros a desarrollar legislación, políticas, estrategias y planes de acción que prevengan y combatan la proliferación del odio de forma integral. Esto incluye la sensibilización y la educación, así como medidas destinadas a proteger a todas las personas objeto de discursos de odio. La definición abarca los tres niveles de discurso de odio que se distinguen en el § 3 de la Recomendación según su nivel de gravedad.

18. Los diversos términos de la definición también abarcan una amplia gama de diferentes expresiones de discurso de odio, incluidas las enumeradas en los §§ 11 y 13 de la Recomendación, varias de las cuales se han definido en instrumentos europeos y/o internacionales jurídicamente vinculantes y no vinculantes (véanse los §§ 55-57, 61,63 de la Exposición de Motivos). Incluyen la incitación directa y pública a cometer genocidio; la incitación al odio, la violencia o la discriminación; las amenazas e insultos racistas, xenófobos, sexistas y LGBTIfóbicos; la negación, banalización y condonación del genocidio, de los crímenes contra la humanidad y de los crímenes de guerra que hayan sido establecidos por un tribunal, y el enaltecimiento de personas condenadas por tales crímenes; la apología, promoción o incitación, en cualquier forma, a la denigración, el odio o el vilipendio de una persona o grupo de personas; así como cualquier acoso, estereotipo negativo o estigmatización con respecto a dichas personas o grupo de personas; la justificación de todos los tipos de expresión precedentes; y la difusión intencionada de material que contenga tales expresiones (véase a este respecto también el Preámbulo de la [ECRI GPR nº 15](#) sobre la lucha contra el discurso de odio).

19. La lista de motivos utilizada en esta Recomendación incluye una serie de características personales y estatus, por los que las personas o grupos de personas se distinguen entre sí, y que generalmente se consideran motivos inadmisibles de discriminación. La lista de motivos está deliberadamente abierta. En efecto, la definición que figura en la Recomendación debe interpretarse en consonancia con el carácter evolutivo de los derechos del Convenio, en particular el artículo 14. También se basa en otros instrumentos internacionales pertinentes (para más detalles, véase la [Guía del Tribunal sobre el artículo 14 del Convenio Europeo de Derechos Humanos y sobre el artículo 1 del Protocolo nº 12 del Convenio](#), Prohibición de la discriminación, §§ 87 y siguientes; artículo 2.1 del [PIDCP](#) y el artículo 2.2 del [Culturales, ECRI GPR nº 15 sobre la lucha contra el discurso de odio](#)). La definición también abarca el discurso de odio por múltiples motivos. La lista abierta permite adaptar las respuestas al discurso de odio a la evolución de la sociedad. La Recomendación tiene en cuenta que la escala, la naturaleza y el impacto del discurso de odio por diferentes motivos y en diferentes contextos sociales pueden variar y considera que los Estados miembros están mejor situados para decidir las respuestas adecuadas.

20. Las disposiciones que deben adoptar los Estados miembros y otras partes interesadas para hacer frente a la discriminación por motivos de sexo y/o género expresada en forma de discurso de odio sexista también se describen en el documento [CM/Rec\(2019\)1](#) sobre prevención y lucha contra el sexismo (véase su Preámbulo y §§ I.A.1, I.A.10, II.B.1, II.C.3, II.F.2, II.H.3).

21. La definición abarca además los casos en los que se percibe o se presume que la persona destinataria (véase la definición de este término en el § 7 de la presente Exposición de Motivos) tiene una determinada característica o condición personal, cuando en realidad no la tiene. Un ejemplo sería que un agresor insultara a una persona por profesar una determinada religión, pero, en realidad, profesara otra o ninguna.

22. La definición también abarca el discurso de odio en relación con todas las diferentes formas de racismo, en consonancia con el artículo 14 de la Convención. Esto incluye el antisemitismo, el odio antimusulmán y

la intolerancia y discriminación contra los cristianos y las personas pertenecientes a minorías religiosas o de creencias, como se menciona en el artículo 9 del Convenio y en la jurisprudencia del Tribunal, así como el antigitanismo, la discriminación racial y la xenofobia, tanto en general, como en relación con la inmigración.

23. La definición debería contribuir al desarrollo de una comprensión común del discurso de odio en los Estados miembros. Dado que el discurso de odio se propaga cada vez más a través de Internet y más allá de las fronteras de un solo Estado miembro, es necesaria una mayor cooperación internacional para prevenir y combatir su proliferación a escala internacional (véanse también los §§ 62-63 de la Recomendación).

En el apartado 3:

24. La Recomendación distingue distintos niveles de discurso de odio en función de su gravedad. Teniendo en cuenta la necesidad de proteger los valores subyacentes al Convenio, y considerando que los derechos contemplados en los artículos 8 y 10 del Convenio merecen el mismo respeto, debe alcanzarse un equilibrio que conserve la esencia de ambos derechos (*Perinçek c. Suiza*, nº 27510/08, de 15 de octubre de 2015 [Gran Sala], § 110). Según la jurisprudencia del Tribunal, los Estados miembros tienen, en virtud del artículo 8 del Convenio, la obligación positiva de proteger a las víctimas de discursos de odio que alcancen un determinado nivel o umbral de gravedad, incluso a través del derecho penal (*Delfi AS c. Estonia*, citada anteriormente, §§ 153 y 159; *Beizaras y Levickas c. Lituania*, nº 41288/15, de 14 de mayo de 2020, § 125; *Budinova y Chaprazov c. Bulgaria*, nº 12567/13, de 16 de febrero de 2021, §§ 62 y ss.; y para más detalles, véanse infra §§ 37 y ss. de la Exposición de Motivos). Si bien los medios para garantizar el cumplimiento del artículo 8 en el ámbito de la protección contra actos de particulares se encuentran, en principio, dentro del margen de apreciación del Estado, la disuasión eficaz contra actos graves en los que están en juego aspectos esenciales de la vida privada requiere disposiciones penales eficaces (*Beizaras y Levickas c. Lituania*, citada anteriormente, § 110).

25. Al mismo tiempo, el artículo 10.2 del Convenio reconoce que el ejercicio de las libertades enunciadas en el artículo 10.1 "podrá ser sometido a ciertas formalidades, condiciones, restricciones o sanciones previstas por la ley, que constituyan medidas necesarias en una sociedad democrática" para salvaguardar intereses específicos (seguridad nacional, integridad territorial o seguridad pública, para la prevención de desórdenes o delitos, para la protección de la salud o de la moral, para la protección de la reputación o de los derechos ajenos, para impedir la divulgación de informaciones confidenciales o para mantener la autoridad y la imparcialidad del poder judicial). Teniendo en cuenta el alcance del artículo 10.2 y tomando debidamente en consideración el principio de proporcionalidad, los Estados miembros pueden tener que recurrir a disposiciones de derecho civil y administrativo para la protección de las víctimas del discurso de odio (*Perinçek c. Suiza*, citada anteriormente, § 273). Estas disposiciones administrativas y de derecho civil, al igual que las sanciones penales, también contribuyen a proteger a las víctimas contra la discriminación en virtud del artículo 14 del Convenio. Para algunos Estados, el derecho penal es la única base para regular el discurso de odio delictivo, careciendo de significado jurídico el discurso de odio no delictivo. Sin embargo, en estos casos, dicho derecho penal puede abarcar medidas, como parte de un recurso de justicia penal, que otros Estados pueden considerar típicamente como medidas de derecho civil, como multas e indemnizaciones como parte de una sanción penal (por ejemplo, en lugar de o como complemento de una pena privativa de libertad o de prisión).

26. En la práctica, los Estados miembros abordan los casos más graves de discurso de odio a través del derecho penal, y a veces, paralelamente, a través del derecho civil en lo que respecta a las indemnizaciones. Los casos menos graves se tratan únicamente por la vía administrativa o civil.

27. En los asuntos relativos a la incitación al odio y a la libertad de expresión, el Tribunal utiliza dos enfoques previstos por el Convenio: el enfoque de la exclusión de la protección del Convenio, previsto en el artículo 17 (prohibición del abuso de derecho), cuando los comentarios en cuestión constituyen un discurso de odio y niegan los valores fundamentales del Convenio; y el enfoque de la fijación de restricciones a la protección, previsto en el artículo 10.2 del Convenio, que se adopta cuando el discurso en cuestión, aunque constituya un discurso de odio, no es apto para destruir los valores fundamentales del Convenio.

28. Para abordar el discurso de odio de forma global, es importante abordar, de manera adecuada y proporcionada, las formas de expresión ofensivas o perjudiciales que no tienen la gravedad suficiente para justificar una restricción en virtud del Convenio. Este enfoque está en consonancia con los objetivos subyacentes de la presente Recomendación, en particular la necesidad de seguir una estrategia global al abordar el fenómeno del discurso de odio.²

² La función de esta Exposición de Motivos es ofrecer más explicaciones sobre la Recomendación y su enfoque global. El objetivo es orientar a los Estados miembros y a otras partes interesadas a la hora de abordar el discurso de odio en todas sus formas desde una perspectiva global y no debe entenderse que pretende interferir en la independencia del Tribunal.

29. Existen tipos de expresiones ofensivas o perjudiciales que equivalen, a efectos de la presente Recomendación, al discurso de odio, pero que no conllevan responsabilidad penal, civil o administrativa. En principio, están protegidos por el artículo 10 del Convenio, cuya protección también se extiende a las expresiones que ofenden, chocan y perturban al Estado o a cualquier sector de la población (*Handyside c. United Kingdom*, nº 5493/72, de 7 de diciembre de 1976, § 49).

30. Tal y como establece el artículo 10.2, quien ejerce los derechos y libertades consagrados en el primer apartado de dicho artículo asume ciertos “deberes y responsabilidades”. En el contexto específico de las opiniones y creencias religiosas, el Tribunal ha dictaminado que “puede incluirse legítimamente la obligación de evitar en la medida de lo posible expresiones que sean gratuitamente ofensivas para los demás y, por tanto, una violación de sus derechos, y que, por consiguiente, no contribuyan a ninguna forma de debate público capaz de fomentar el progreso de los asuntos humanos” (*Otto-Preminger-Institut c. Austria*, nº 13470/87, de 20 de septiembre de 1994, § 49; Comisión de Venecia, 2010, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-STD\(2010\)047-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-STD(2010)047-e), *Blasphemy, insult and hatred: finding answers in democratic society*, § 73; y, Comité de Derechos Humanos de la ONU, *Malcolm Ross c. Canadá*, Comunicación nº 736/1997, Doc. ONU CCPR/C/70/D/736/1997 (2000), § 11.6).

31. Ese discurso de odio que no conlleva responsabilidad penal, civil o administrativa, puede sin embargo causar o amplificar los prejuicios, la intolerancia y el odio, suscitar inquietud en términos de tolerancia, civismo, inclusión y respeto de los derechos de los demás, y amenazar la cohesión social y la estabilidad democrática. Por lo tanto, en una sociedad democrática, es apropiado abordar las causas profundas de este discurso de odio a través de medidas no legales, como la promoción del diálogo y una ética de la comunicación, la sensibilización, la educación -incluidas iniciativas de alfabetización mediática y en Internet- y las contranarrativas. Los organismos de igualdad, las instituciones nacionales de derechos humanos y las organizaciones de la sociedad civil deben desempeñar un papel destacado en estos ámbitos.

En el apartado 4:

32. El Tribunal ha desarrollado una serie de factores que deben aplicarse para evaluar la gravedad del discurso de odio y para calibrar las respuestas y soluciones adecuadas. Los factores son:

- ▶ el contenido del discurso (*Leroy c. Francia*, nº 36109/03, de 2 de octubre de 2008, §§ 38 y ss.);
- ▶ el contexto político y social en el momento en que se pronunció el discurso (*Leroy c. Francia*, citada anteriormente, § 38 y ss.; *Delfi AS c. Estonia*, citada anteriormente, §§ 142-146; *Perinçek c. Suiza*, citada anteriormente, § 205);
- ▶ la intención del orador (*Jersild c. Dinamarca*, nº 15890/89, de 23 de septiembre de 1994, § 31-37);
- ▶ el papel y el estatus del orador en la sociedad (*Féret c. Bélgica*, nº 15615/07, de 16 de julio de 2009, §§ 63 y ss.; véase también [Recomendación general nº 35, Lucha contra el discurso de odio racista](#) del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (en adelante, CERD); el [Plan de Acción de Rabat sobre la prohibición de toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia](#) (en lo sucesivo, Plan de Acción de Rabat); y, la [Guía sobre el artículo 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos](#), Libertad de expresión, § 225);
- ▶ la forma de su difusión (*Savva Terentyev c. Rusia*, nº 10692/09, de 28 de agosto de 2018, § 79; *Delfi AS c. Estonia*, citada anteriormente, § 110; *Stomakhin c. Rusia*, nº. 52273/07, de 9 de mayo de 2018, § 131; y, *Jersild c. Dinamarca*, citada anteriormente, § 32-33);
- ▶ la forma en que se hacen las declaraciones y su capacidad -directa o indirecta- de provocar consecuencias perjudiciales, incluida la inminencia (*Perinçek c. Suiza*, citada anteriormente, § 205; *Savva Terentyev c. Rusia*, citada anteriormente, § 32-33);
- ▶ la naturaleza y el tamaño de la audiencia (*Vejdeland y otros c. Suecia*, nº 1813/07, de 9 de febrero de 2012, §§ 51-58; y *Lilliendahl c. Islandia*, nº 29297/18, de 11 de junio de 2020, §§ 38-39);
- ▶ las características del grupo destinatario, por ejemplo, su tamaño, su grado de homogeneidad, su especial vulnerabilidad o historial de estigmatización, y su posición con respecto a la sociedad en su conjunto (*Budinova y Chaprazov c. Bulgaria*, citada anteriormente, § 63).

33. Es la interacción entre estos diversos factores lo que resulta decisivo en un caso concreto, y no simplemente un factor tomado aisladamente (*Perinçek c. Suiza*, citada anteriormente, § 208; *Budinova y Chaprazov c. Bulgaria*, citada anteriormente, § 63). Además, el Tribunal considera que los Estados miembros disponen de un cierto

margen de apreciación a la hora de evaluar si las medidas para combatir el discurso de odio son “necesarias” en el sentido del artículo 10.2 del Convenio (*Perinçek c. Suiza*, citada anteriormente, § 196).

34. El Tribunal utiliza factores similares para determinar si el discurso de odio alcanza el umbral mínimo en relación con el artículo 8 del Convenio (para más detalles, véase el apartado 42). Estos factores no sólo deben ser utilizados por los agentes estatales, incluidos los servicios encargados de hacer cumplir la ley, sino también por todas las demás partes interesadas que intervienen en el tratamiento y la lucha contra el discurso de odio en línea y fuera de línea, incluidos los intermediarios de Internet. Estos factores están ahí para ayudar a todos los actores a idear medidas apropiadas y proporcionadas para hacer frente a los diferentes estratos y expresiones del discurso de odio. Los casos controvertidos deben someterse al poder judicial para que éste pueda dictar resoluciones vinculantes.

35. § 15 de la [Recomendación general nº 35 del CERD](#) define factores similares para evaluar si el discurso de odio alcanza el nivel en el que debe declararse delito: (1) Contenido y forma del discurso; (2) Clima económico, social y político; (3) Posición o estatus del orador; (4) Alcance del discurso; y (5) Objetivos del discurso. La recomendación del CERD se basaba en el § 29 del Rabat adoptado en 2012 por expertos al finalizar una serie de conferencias organizadas por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, y que contiene con el mismo fin los siguientes factores: (1) Contexto social y político; (2) Condición del orador; (3) Intención de incitar a la audiencia contra un grupo objetivo; (4) Contenido y forma del discurso; (5) Alcance de su difusión; y (6) Probabilidad de daño, incluida la inminencia.

En el apartado 5:

36. El enfoque global de la lucha contra el discurso de odio, que persigue esta Recomendación, requiere que las políticas, la legislación, las estrategias y los planes de acción abarquen los diferentes ámbitos de actuación tratados en los capítulos 2, y 4 a 7 de esta Recomendación. Tales acciones implican a una amplia gama de actores clave públicos y privados, tal y como se aborda en el capítulo 3 de esta Recomendación. Deben asignarse recursos humanos y económicos adecuados a la aplicación de las políticas que se consideren necesarias.

En el apartado 6:

37. Al desarrollar y aplicar este enfoque global para prevenir y combatir el discurso de odio, los Estados miembros deben tener en cuenta una serie de cuestiones transversales.

38. Las autoridades de los Estados miembros deberían, como se detalla en los §§ 47 y ss. de la Exposición de Motivos, aclarar, en consonancia con el Convenio y la jurisprudencia conexas, cuándo debe prohibirse el discurso de odio en virtud del derecho penal, civil o administrativo.

39. A la hora de desarrollar y aplicar políticas, legislación, estrategias y planes de acción para prevenir y combatir el discurso de odio, los Estados miembros deben equilibrar la necesidad de proteger los derechos de las personas objeto del discurso de odio con el derecho a la libertad de expresión. Al mismo tiempo, deben tener en cuenta que tales políticas tienen consecuencias diferentes en una amplia gama de actores de los medios de comunicación públicos y privados, con características específicas tanto en los medios tradicionales como en los digitales. Los Estados miembros también deben tener en cuenta que el entorno digital, incluidas herramientas como los sistemas de recomendación y las herramientas automatizadas de moderación de contenidos, siguen evolucionando a gran velocidad. La definición del término “moderación de contenidos” figura en la Exposición de Motivos de la *Guidance Note on Content Moderation* (Nota Orientativa sobre la Moderación de Contenidos) adoptada por la CDMSI en su 19ª reunión plenaria, celebrada del 19 al 21 de mayo de 2021 ([Moderación de contenidos: Buenas prácticas hacia marcos jurídicos y de procedimiento eficaces para los mecanismos autorreguladores y correguladores de moderación de contenidos \(en lo sucesivo, Nota Orientativa sobre la Moderación de Contenidos\)](#)).

40. El discurso de odio no sólo se dirige a una persona, sino también a comunidades y grupos, y a menudo se amplifica por su enorme distribución a través de Internet y otros canales. Para prevenir y combatir su distribución de forma eficaz y global, es necesario movilizar y hacer cooperar a un amplio abanico de agentes de los ámbitos público y privado (para más detalles, véanse en particular los capítulos 3 y 7).

41. Los efectos del discurso de odio pueden amplificarse aún más cuando este no se basa sólo en uno, sino en varios motivos. Las mujeres pertenecientes a una minoría nacional, por ejemplo, pueden ser objeto de discursos de odio, no sólo por su sexo, sino también por su origen étnico. Los efectos acumulativos de este discurso de odio y la interacción de los diferentes motivos y prejuicios pueden tener como consecuencia que las personas a las que se dirige se encuentren en una situación particularmente vulnerable y necesiten

protección y asistencia específicas (para más detalles, véase, por ejemplo, la Exposición de Motivos de la [ECRI GPR nº 14](#) sobre la lucha contra el racismo y la discriminación racial en el empleo, § 1). A la hora de elaborar y aplicar políticas, estrategias y planes de acción para prevenir y combatir el discurso de odio, los Estados miembros y otros actores clave (véase el capítulo 3) deben adoptar además un enfoque que tenga en cuenta la edad y el género. Este enfoque debe tener en cuenta los intereses y preocupaciones de cada persona y grupo, explorar sus especificidades y necesidades, y aspirar a diseñar mejores políticas y acciones específicas para satisfacerlas.

42. A la hora de desarrollar políticas, estrategias o planes de acción para prevenir y combatir el discurso de odio, los Estados miembros deben implicar no sólo a las distintas partes interesadas, sino también a las personas que son real o potencialmente objeto del discurso de odio. Esto debe ocurrir desde el inicio del proceso para dar un lugar central a las experiencias y necesidades de las personas destinatarias.

2. MARCO JURÍDICO

En el apartado 7:

43. El discurso de odio, tal y como se entiende en el § 2 de la Recomendación, interfiere en la dignidad y el bienestar psicológico, y en algunos casos en la integridad física, de sus destinatarios, que están protegidos por el artículo 8 del Convenio. Como se indica en §§ 24-25 de la presente Exposición de Motivos, los Estados miembros tienen la obligación positiva, en virtud del artículo 8 del Convenio, de proteger a las víctimas del discurso de odio cuando ésta alcanza un determinado nivel o umbral de gravedad, incluso a través del Derecho penal (*Delfi AS c. Estonia*, citada anteriormente, §§ 153 y 159; *Beizaras y Levickas c. Lituania*, citada anteriormente, § 125; *Budinova y Chaprazov c. Bulgaria*, citada anteriormente, §§ 62 y ss.). No puede excluirse que un discurso de odio de un determinado nivel de intensidad, y en función del contexto, pueda equivaler también a un trato inhumano o degradante y, por tanto, violar también el artículo 3 del Convenio (véase a este respecto *Király y Dömötör c. Hungría*, nº 10851/13, de 17 de enero de 2017, §§ 41-42). El artículo 10 del Convenio y los principios de proporcionalidad exigen que los Estados miembros establezcan formas menos graves de injerencia en el derecho a la libertad de expresión para proteger a las víctimas del discurso de odio, como disposiciones administrativas y de derecho civil.

44. Muchos Estados miembros han ratificado instrumentos internacionales vinculantes que contienen obligaciones concretas en cuanto al contenido de las disposiciones legales, por ejemplo la [ICERD](#), el [PIDCP](#), la Convención [para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio](#) (en lo sucesivo, Convención sobre el Genocidio), el Consejo de Europa [STE nº 189](#) Protocolo Adicional al Convenio sobre la Ciberdelincuencia relativo a la penalización de actos de naturaleza racista y xenófoba cometidos a través de sistemas informáticos (en adelante, STE nº 189 APCCC), y el Convenio de las Organizaciones Internacionales del Trabajo ([nº 111](#)) relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación, 1958. Se anima a los Estados miembros a seguir ratificando y aplicando estos instrumentos, según proceda, para garantizar unas normas cada vez más homogéneas a escala internacional y evitar la fragmentación, en particular en lo que respecta a la prevención y la lucha contra el discurso de odio en línea. Los Estados miembros de la UE también están obligados por instrumentos como la [Decisión Marco 2008/913/JAI del Consejo](#) relativa a la lucha contra determinadas formas y manifestaciones de racismo y xenofobia mediante el Derecho penal, y están obligados a transponer el contenido de las directivas de la UE sobre igualdad de trato [2000/43/CE](#), [2004/113/CE](#), [2006/54/CE](#) y [2010/41/UE](#) en su legislación nacional.

45. Como se indica en el § 25 supra, toda restricción del derecho a la libertad de expresión debe estar prevista por la ley, perseguir un objetivo legítimo y ser necesaria en una sociedad democrática (artículo 10.2 del Convenio). En los casos más graves de discurso de odio, el autor no puede invocar la protección prevista en el artículo 10 del Convenio. El artículo 17 del Convenio suprime esta protección cuando dicho discurso es incompatible con los valores proclamados y garantizados por el Convenio. Según la jurisprudencia del Tribunal, estos valores incluyen la tolerancia, la paz social y la no discriminación (*Pavel Ivanov c. Rusia*, nº 35222/04, de 20 de febrero de 2007, § 1; y, *Fouad Belkacem c. Bélgica*, nº 34367/14, de 27 de junio de 2017, § 33), la igualdad de género (*Kasymakhunov y otros c. Rusia*, nº 26261/05 y 26377/06, de 14 de marzo de 2013, § 110), y justicia y paz (*M'Bala Mala c. Francia*, nº 25239/13, de 20 de octubre de 2015, § 33).

46. El derecho civil, administrativo y (como último recurso) penal sólo debe utilizarse para sancionar los casos de discurso de odio que alcancen un cierto nivel de gravedad, que es, según la jurisprudencia del Tribunal, necesario para que entre en juego el artículo 8 (véase también § 24 supra). Según la jurisprudencia pertinente, debe evaluarse si puede considerarse que una declaración pública negativa sobre un grupo social afecta a la "vida privada" de los miembros individuales de ese grupo, hasta el punto de provocar la aplicación del artículo

8 del Convenio en relación con ellos. A este respecto, el Tribunal aplica los factores enumerados en el § 4 de la Recomendación (*Budinova y Chaprazov c. Bulgaria*, citada anteriormente, §§ 62-63; y, *Behar y otros c. Bulgaria*, nº 29335/13, de 16 de febrero de 2021, §§ 65 y ss.)

En el apartado 8:

47. Los Estados miembros deben utilizar una terminología y unas definiciones claras y precisas, y abstenerse de emplear términos vagos y generales en su legislación relativa al discurso de odio; también deben proporcionar orientaciones para su interpretación y aplicación. Así, las decisiones se vuelven previsibles y transparentes. En otras palabras, la redacción de las disposiciones legales debe permitir a los particulares regular su conducta y prever las consecuencias de sus actos (*Altuğ Taner Akçam c. Turquía*, nº 27520/07, de 25 de enero de 2012, § 93 y ss.; y, *Delfi AS c. Estonia*, citada anteriormente, § 121). Esto también ayuda a los tribunales nacionales a desarrollar una jurisprudencia coherente.

48. Las limitaciones al derecho a la libertad de expresión deben interpretarse de forma restrictiva, estar plenamente en consonancia con el artículo 10.2 de la Convención y tener en cuenta los factores definidos en el § 4 de la Recomendación para la evaluación de la gravedad del discurso de odio y el nivel adecuado de respuesta. De conformidad con la jurisprudencia del Tribunal, toda restricción debe responder a una necesidad social apremiante, ser la medida menos intrusiva disponible, no ser excesivamente amplia y ser proporcionada, de modo que el beneficio para el interés protegido compense el perjuicio para la libertad de expresión, incluso con respecto a las sanciones que autoriza (véase como referencia la [Guía sobre el artículo 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, Libertad de expresión](#)).

49. La claridad jurídica en la legislación que aborda el discurso de odio no sólo debe servir al propósito (i) del artículo 7 del Convenio (ningún castigo sin ley), sino también (ii) proporcionar claridad, incluido el umbral mínimo para la criminalización, (iii) delimitar el discurso que está protegido por la libertad de expresión, y (iv) actuar como salvaguardia contra los abusos (sobre este aspecto, véase *Budinova y Chaprazov c. Bulgaria*, citada anteriormente, §§ 61 y ss.). Según la jurisprudencia del Tribunal, es de vital importancia que las disposiciones penales dirigidas contra las expresiones que incitan, promueven o justifican la violencia, el odio o la intolerancia definan con claridad y precisión el alcance de los delitos pertinentes. Las disposiciones deben interpretarse estrictamente con el fin de evitar una situación en la que la discrecionalidad del Estado para procesar por tales delitos sea demasiado amplia y potencialmente sujeta a abusos a través de la aplicación selectiva (*Savva Terentyev c. Rusia*, citada anteriormente, § 85; y, *Altuğ Taner Akçam c. Turquía*, citada anteriormente, §§ 93-94).

En el apartado 9:

50. La legislación relativa al discurso de odio, así como los marcos para la moderación de contenidos (para más detalles, véanse los §§ 16 y ss. de la Recomendación) no deben utilizarse indebidamente ni abusar de ellos, por ejemplo para inhibir el debate público, silenciar a los oponentes políticos, los periodistas, los medios de comunicación, los grupos minoritarios u otros contribuyentes al debate público, incluidas las voces críticas (véase [CM/Rec\(2018\)2](#) sobre las funciones y responsabilidades de los Intermediarios de Internet, §§ 1.3. y 1.4.). A este respecto, el Tribunal ha subrayado que hay poco margen en virtud del artículo 10 para prohibir las restricciones al derecho a la libertad de expresión en el ámbito del debate político y las cuestiones de interés público, y que los límites de la crítica aceptable son más amplios para el Gobierno que para un particular (*Dink c. Turquía*, nº 2668/07, de 14 de septiembre de 2010, § 133; y, *Perinçek c. Suiza*, citada anteriormente, § 197). Las salvaguardias jurídicas y prácticas comprenden la formulación clara de la legislación sobre el discurso de odio (véanse más arriba los §§ 47 y ss. de la Exposición de Motivos). Tiene que haber un proceso legislativo transparente con consulta a las partes interesadas, normas sobre la inmunidad de los cargos electos, un marco de moderación de contenidos que respete los derechos humanos, una evaluación periódica de la legislación sobre el discurso de odio, sistemas de moderación de contenidos para los intermediarios de Internet (véanse los §§ 26 y 34 de la Recomendación), y un escrutinio por parte de los medios de comunicación y el mundo académico de los casos discurso de odio y los posibles abusos de la legislación sobre el discurso de odio.

En el apartado 10:

51. A menudo, quienes son objeto directo o indirecto del discurso de odio tienen miedo y son reacios a denunciar e iniciar acciones legales por sí mismos. Por lo tanto, es importante garantizar que existan instituciones que puedan representarles o iniciar acciones legales en su nombre o incluso en su lugar.

52. En los casos en que los casos de discurso de odio alcancen el nivel mínimo de gravedad exigido por el artículo 8 (véase § 33 anterior) para que se tomen medidas, los Estados miembros deben garantizar que los organismos de igualdad y las instituciones nacionales de derechos humanos tengan el mandato de

proporcionar asesoramiento jurídico y asistencia a las personas objeto de discurso de odio. Todo ello con el fin de garantizar sus derechos ante las instituciones, los órganos jurisdiccionales y los tribunales, de conformidad con las disposiciones nacionales. Cuando proceda, esto debe incluir el derecho a representarlos, con su consentimiento, ante dichas instituciones, órganos jurisdiccionales y tribunales. También, según proceda, a presentar casos de discriminación o intolerancia individual y estructural en nombre de la institución nacional de derechos humanos o del organismo de igualdad (véase [ECRI GPR nº 2 sobre organismos de igualdad para combatir el racismo y la intolerancia a escala nacional](#), §§ 14-15; del mismo tenor son las Directivas de la UE sobre igualdad de trato [2000/43/CE](#), [2004/113/CE](#), [2006/54/CE](#) y [2010/41/UE](#)).

53. Además, las organizaciones no gubernamentales creadas con el fin de ayudar a las personas víctimas del discurso de odio a ejercer su derecho a la defensa, incluso ante los tribunales, deben poder actuar como sus representantes ante las instituciones, los órganos jurisdiccionales y los tribunales, en consonancia con las disposiciones nacionales. Según el Tribunal de Justicia, el recurso a organismos colectivos como las asociaciones es, en las sociedades modernas, uno de los medios accesibles, a veces el único, de que disponen los particulares para defender eficazmente sus intereses particulares. Además, la legitimación de las asociaciones para entablar acciones judiciales en defensa de los intereses de sus miembros está reconocida por la legislación de la mayoría de los países europeos (véase *Beizaras y Levickas c. Lituania*, citada anteriormente, § 81).

También se les conceden derechos similares en los ámbitos del derecho civil y administrativo (véase la [ECRI GPR nº 7](#) sobre la legislación nacional de lucha contra el racismo y la discriminación racial, § 25; y otros ejemplos en las Directivas de la UE sobre igualdad de trato [2000/43/CE](#), [2004/113/CE](#), [2006/54/CE](#) y [2010/41/UE](#)).

Derecho penal

En el apartado 11:

54. Como parte de la obligación positiva de los Estados miembros de proteger a quienes son objeto del discurso de odio, las expresiones más graves de discurso de odio deben tipificarse como delito. Esto no sólo sirve a la función punitiva del derecho penal, sino que también envía una señal clara a los autores potenciales y a la sociedad en su conjunto (función preventiva general del Derecho penal) de que tales expresiones constituyen delitos penales. La incitación a la violencia o las amenazas violentas y otros tipos de contenido deben determinarse claramente en la legislación nacional en función de la prevalencia nacional, la relevancia y la gravedad de otros tipos de discurso de odio.

55. Al definir en su derecho penal nacional qué expresiones de discurso de odio constituyen delitos penales, a efectos de la presente Recomendación, los Estados miembros deben basarse en las normas internacionales vinculantes y no vinculantes pertinentes, en particular la [ICERD](#), la [Convención sobre el Genocidio](#), el [Protocolo Adicional al Convenio sobre la Ciberdelincuencia](#), el [EUFD 2008/913/JHA](#), la jurisprudencia elaborada por el Tribunal, y la [ECRI GPR nº 7](#) sobre la legislación nacional de lucha contra el racismo y la discriminación racial, junto con las exposiciones de motivos de dichos documentos.

56. El Tribunal subraya que puede estar justificado imponer sanciones penales graves en casos de discurso de odio, incluso a periodistas o políticos (*Budinova y Chaprazov c. Bulgaria*, citada anteriormente, § 90; en relación con el discurso de odio de los políticos, véase también § 29 de la Recomendación). A la luz del principio de proporcionalidad, el derecho penal sólo debe aplicarse a las expresiones de odio más graves. En efecto, el Tribunal ha reconocido que las sanciones penales, incluidas las impuestas a los individuos responsables de las expresiones de odio más graves o de incitación a la violencia, sólo pueden invocarse como medida *ultima ratio*. También ha sostenido que, cuando los actos constitutivos de delitos graves se dirigen contra la integridad física o mental de una persona, solo unos mecanismos penales eficaces pueden garantizar una protección adecuada y servir de factor disuasorio. El Tribunal también ha aceptado que se requieren medidas penales en relación con las agresiones verbales directas y las amenazas físicas motivadas por actitudes discriminatorias (*Beizaras y Levickas c. Lituania*, citada anteriormente, § 111). Las expresiones menos graves deben tratarse con arreglo al Derecho civil y administrativo. Los casos que no alcanzan el umbral mínimo para la adopción de medidas en virtud del artículo 8 del Convenio deben tratarse mediante medidas no jurídicas como, por ejemplo, la sensibilización y la educación.

57. La mayoría de las normas mencionadas se centran en el discurso de odio racista, pero varios documentos internacionales piden a los Estados miembros que penalicen la incitación al odio por otros motivos, como el sexo, la orientación sexual o la identidad de género. Por ejemplo, el § I.A.1. de [CM/Rec\(2019\)1 sobre la prevención y la lucha contra el sexismo](#), invita a los Estados miembros a considerar reformas legislativas que definan y tipifiquen como delito el discurso de odio sexista, y los informes de seguimiento por países de la ECRI

y los Principios de Yogyakarta (Principio 5B) recomiendan tipificar como delito el discurso de odio por motivos de orientación sexual e identidad de género. Se anima encarecidamente a los Estados miembros a incluir estos motivos en su legislación penal y a considerar la posibilidad de ampliar esta lista de motivos.

58. Los Estados miembros no sólo deben comprobar si han cumplido plenamente las obligaciones que han asumido mediante la ratificación de instrumentos vinculantes, sino que se les anima encarecidamente a ratificar instrumentos adicionales. También deben aplicar las recomendaciones generales y específicas para cada país que les hayan dirigido los órganos de control y otras instancias del Consejo de Europa, la ONU y otras organizaciones intergubernamentales.

59. Los Estados miembros del Consejo de Europa han ratificado o están vinculados por alguno de los siguientes instrumentos que contienen obligaciones de tipificar como delito la incitación al genocidio, la incitación al odio y la violencia, y algunos también, la incitación a la discriminación: Artículo IIIc de la [Convención sobre el Genocidio](#), artículo 4a [ICERD](#), artículos 3 y 1 [APCCC](#), y Artículo 1.1a y d de la EUFD [2008/913/JAI](#). Aunque la incitación a cometer crímenes de lesa humanidad o crímenes de guerra ya está cubierta en principio por la incitación a la violencia (cf. § 11b de la Recomendación), se consideró importante mencionar explícitamente la incitación a estos crímenes en el § 11a de la Recomendación junto con la incitación a cometer genocidio, teniendo en cuenta el artículo 25.3.b del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (responsabilidad penal si una persona “ordena, solicita o induce” un delito de este tipo). En este contexto, la norma no vinculante del § 18a de la [ECRI GPR nº 7](#) sobre legislación nacional para combatir el racismo y la discriminación racial y la jurisprudencia del Tribunal sobre la negación del Holocausto (véanse, por ejemplo, *Garaudy c. Francia*, nº 65831/01, de 24 de junio de 2003; *Witzsch c. Alemania*, nº 7485/03, de 13 de diciembre de 2005; y *Nachtmann c. Austria*, nº 36773/97, de 9 de septiembre de 1998).

60. Artículos 4 y 5 del [APCCC](#) y §§ 18b y c de la [ECRI GPR nº 7](#) sobre la legislación nacional de lucha contra el racismo y la discriminación racial contienen disposiciones sobre la tipificación como delito de las amenazas y los insultos de motivación racista y xenófoba. La negación, la minimización flagrante, la aprobación o la justificación del genocidio o de los crímenes contra la humanidad, tal y como se definen en el derecho internacional, deben tipificarse como delito en virtud del artículo 6 [APCCC](#), artículo 1c y d EUFD [2008/913/JAI](#), § 18e de la [ECRI GPR nº 7](#). En la [ECRI GPR nº 7](#) se recomienda también la penalización de la negación, con fines racistas, de los crímenes de guerra. La difusión de material que incite al odio y de ideas basadas en la superioridad racial debe tipificarse como delito en virtud del artículo 3 [APCCC](#), artículo 1b EUFD [2008/913/JAI](#), artículo 4a [ICERD](#) y, §§ 18d y f de la [ECRI GPR nº 7](#).

61. En virtud de los artículos 3, 5 y 6 [APCCC](#), los Estados miembros pueden reservarse el derecho a no aplicar medidas para hacer frente a la difusión de material racista y xenófobo, a los insultos de motivación racista y xenófoba y a la negación, minimización flagrante, aprobación o justificación del genocidio o de crímenes contra la humanidad. De hecho, un buen número de Estados miembros han expresado sus reservas en este sentido al ratificar este instrumento. Si bien esto refleja una tendencia general a despenalizar los insultos y a prohibirlos en virtud del derecho civil y administrativo, también puede observarse que la difamación puede tipificarse como delito (en relación con la tipificación como delito de la difamación racista, véase el § 18b de la [ECRI GPR nº 7](#) sobre la legislación nacional de lucha contra el racismo y la discriminación racial).

62. En los casos en que los Estados miembros no tipifiquen como delito las expresiones de discurso de odio antes mencionadas, se les anima encarecidamente a que las traten como delitos de menor gravedad, como faltas, o las dejen en manos de la acusación particular. Si los Estados miembros no tipifican como delito estas expresiones de discurso de odio, o consideran que determinadas expresiones no alcanzan un nivel de gravedad suficiente para ser abordadas mediante disposiciones de derecho penal, deben prohibirlas de todos modos en virtud del derecho civil o administrativo.

63. EL artículo 4.b [ICERD](#) contiene otra obligación vinculante que puede contribuir de forma importante a combatir eficazmente el discurso de odio, que consiste en declarar ilegales y prohibir las organizaciones que promuevan la discriminación racial e inciten a ella. Además, la participación en dichas organizaciones puede considerarse un delito penal (véase también la recomendación similar en el § 18g de la [ECRI GPR nº 7](#) sobre la legislación nacional de lucha contra el racismo y la discriminación racial). A este respecto, también debe hacerse referencia a la jurisprudencia del Tribunal en virtud del artículo 11 del Convenio, que reconoce que un Estado tiene derecho a adoptar medidas preventivas para proteger la democracia frente a asociaciones o movimientos. Esto puede hacerse si un perjuicio suficientemente inminente para los derechos de los demás amenaza con socavar los valores fundamentales sobre cuya base existe y funciona una sociedad democrática. Uno de esos valores es la coexistencia de los miembros de la sociedad libre de segregación racial, sin la cual es inconcebible una sociedad democrática (véase *Vona c. Hungría*, nº 35943/10, de 9 de julio de 2013, § 57). También debe recordarse que, según la jurisprudencia del Tribunal, las asociaciones que realizan actividades contrarias a los valores del Convenio no pueden beneficiarse de la protección del artículo 11 en virtud

del artículo 17, que prohíbe la utilización del Convenio para destruir o limitar excesivamente los derechos garantizados por el mismo (véase *W.P. y otros c. Polonia*, nº 42264/98, de 2 de septiembre de 2004, relativa a la prohibición de constituir una asociación cuyo memorándum de asociación tenía connotaciones antisemitas).

En el apartado 12:

64. Las obligaciones positivas de los Estados miembros en virtud del Convenio también incluyen requisitos de procedimiento, como el deber de los Estados miembros de llevar a cabo investigaciones efectivas en los casos de discurso de odio delictivo, en línea y fuera de línea (véanse, en particular, los casos en los que se vio afectada la integridad física de la persona objeto de la incitación, *Király y Dömötör c. Hungría*, citada anteriormente, §§ 61 y ss.; y *Beizaras y Levickas c. Lituania*, citada anteriormente, § 129.)).

65. Para poder cumplir con su obligación positiva de investigar eficazmente los casos de discurso de odio punibles, los Estados miembros deben prestar especial atención al discurso de odio dirigida a personas y grupos vulnerables. Esto puede ser posible llegando activamente a ellos y tomando medidas eficaces para facilitar y fomentar la denuncia de los delitos de discurso de odio a los servicios policiales (en relación con la cuestión de la falta de denuncia de discurso de odio punible, véase el § 57 de la Recomendación; para más detalles sobre la cuestión de la creación de confianza con las minorías y otros grupos, véanse los §§ 11 y ss. de la sobre la lucha contra el racismo y la discriminación racial en el ámbito policial). Las personas objeto de discursos de odio deben ser informadas de sus derechos, en particular de su derecho a participar en procedimientos judiciales.

66. Reconociendo que el enjuiciamiento penal es el último recurso, los Estados miembros deberían centrarse en eliminar el discurso de odio (en línea) para evitar la victimización continua. Cuando la persecución penal sea oportuna, las investigaciones de la policía, la fiscalía u otros organismos, deben además ser efectivas en el sentido de que sean capaces de conducir al esclarecimiento de los hechos y a la determinación de que la expresión impugnada se ajusta a la definición legal de discurso de odio criminal. Además, las investigaciones deben conducir a la identificación y, en su caso, al castigo de los responsables. Desde su primera intervención, las autoridades deben adoptar todas las medidas posibles para recabar y obtener todas las pruebas relativas a la expresión impugnada. Las conclusiones de la investigación deben basarse en un análisis exhaustivo, objetivo, imparcial y que tenga en cuenta la edad y el género de todos los elementos pertinentes, incluido si la expresión impugnada está suscitada por uno o más motivos prohibidos y si constituía una amenaza o incitación al odio, la discriminación o la violencia (véanse a este respecto los §§ 11 y ss. de la [ECRI GPR nº 11](#) sobre la lucha contra el racismo y la discriminación racial en la actuación policial y §§ 66 et seq. de su Exposición de Motivos y §§ 255 et seq. de [Directrices de Hartford sobre Delitos de Expresión en el Derecho Penal Internacional](#)).

67. Además, la policía y la fiscalía deben prestar especial atención a la investigación de los delitos de discurso de odio en línea, así como a la aplicación efectiva del Convenio sobre la Ciberdelincuencia y su Protocolo Adicional, cuando proceda (véanse los apartados 79 y siguientes de la Exposición de Motivos sobre la regulación del discurso de odio en línea). A este respecto, un número cada vez mayor de Estados miembros ha creado unidades específicas de policía y fiscalía especializadas en la persecución del discurso de odio en línea (para más detalles, véanse las secciones sobre discurso de odio en los informes de seguimiento por países de la ECRI).

68. En este contexto, los Estados miembros también deben regular las condiciones bajo las cuales se obliga a los intermediarios de Internet a proporcionar a las fuerzas de seguridad las direcciones IP y otros datos que sean necesarios para identificar al autor del discurso de odio (para más detalles, véanse también los §§ 101 y siguientes).

69. Por último, cabe mencionar que, en los casos menos graves de discurso de odio, los servicios de la fiscalía suelen disponer, en virtud de las normas generales del Derecho procesal penal nacional, de un cierto margen de apreciación en cuanto a la oportunidad de enjuiciar o no tales casos. En los casos en que la fiscalía decida no iniciar o proseguir una investigación, las personas objeto del discurso de odio deben tener la posibilidad de obtener reparación en virtud del derecho civil y administrativo o, en su caso, recurrir a la acusación particular.

Derecho civil y administrativo

En el apartado 13:

70. El Derecho administrativo y civil es otra vía jurídica importante para proteger los derechos de las personas objeto de discurso de odio en relación con los derechos del Convenio (para ejemplos de casos de derecho civil, véase *Delfi AS c. Estonia*, citada anteriormente, §§ 21 y ss.; y *Aksu c. Turquía*, nº 4149/04 y 41029/04, de 15

de marzo de 2012, [Gran Sala], §§ 19 y ss.; para ejemplos de casos de derecho administrativo, véase *Balsytė-Lideikienė c. Lituania*, nº 72596/01, de 4 de noviembre de 2008, §§ 3 y ss.; y, *Mouvement Raëlien c. Suiza*, nº 16354/06, de 13 de julio de 2012). Los procedimientos civiles y administrativos pueden a veces llevarse a cabo paralelamente a los procedimientos penales (la persona objeto de discurso de odio podría, al mismo tiempo, denunciar el caso ante los servicios policiales y solicitar paralelamente una indemnización en virtud del derecho civil y, a veces, administrativo). En los casos de discurso de odio que no alcanzan el máximo nivel de gravedad en el sentido del § 3 de la Recomendación, los procedimientos civiles y administrativos pueden ser la única vía legal para tratar el discurso de odio. Ambas vías legales conducen a resultados diferentes: mientras que los procedimientos penales suelen desembocar en una sanción, los procedimientos civiles y administrativos suelen conducir al pago de una indemnización o a la prohibición de recurrir al discurso de odio. Los procedimientos civiles y administrativos serán, por lo general, la forma menos grave de injerencia en relación con el derecho a la libertad de expresión. Al mismo tiempo, las normas sobre la carga de la prueba y el nivel de prueba exigido difieren entre ambas vías y a menudo será más fácil responsabilizar al autor del discurso de odio en virtud del derecho civil y administrativo.

71. Cabe señalar que, para algunos Estados miembros, el derecho penal es la única base para regular el discurso de odio delictivo y el discurso de odio no delictivo carece de significado jurídico. Sin embargo, en estos casos, dicho derecho penal puede abarcar medidas, como parte de un recurso de justicia penal, que otros Estados pueden considerar típicamente como medidas de derecho civil, como multas e indemnizaciones como parte de una sanción penal (por ejemplo, en lugar de como complemento de una pena privativa de libertad o de prisión).

72. En derecho civil, las violaciones de la dignidad, la integridad psicológica y la reputación de una persona (en relación con la protección de estos elementos en virtud del artículo 8 del Convenio, véanse *Király y Dömötör c. Hungría*, citada anteriormente, § 41; y *Beizaras y Levickas c. Lituania*, citada anteriormente, § 117) suelen dar lugar a reclamaciones de indemnización y medidas cautelares, a menudo en virtud del derecho general de responsabilidad civil y de las normas específicas sobre responsabilidad del Estado por violación del derecho a la protección de la dignidad, la reputación y el bienestar humanos. Esta protección tiende a ser más completa que la del derecho penal, ya que abarca un amplio abanico de infracciones, incluidas las injurias, calumnias y difamaciones, relacionadas con una amplia gama de motivos prohibidos, también cuando tales formas de discurso de odio no constituyen un delito penal.

73. A diferencia de las disposiciones penales sobre discurso de odio, no se han desarrollado disposiciones específicas en el marco del derecho general de responsabilidad civil o de las normas sobre responsabilidad del Estado, que permitan una descripción más precisa de las expresiones de discurso de odio prohibidos por la ley. Determinadas expresiones de discurso de odio también podrían prohibirse y tipificarse como infracciones administrativas en las leyes sobre medios de comunicación o sobre comunicación electrónica. En cuanto a la cuestión de si un caso de discurso de odio debe tratarse por la vía penal o por la vía civil o administrativa, deben aplicarse los criterios descritos en el § 4 de la Recomendación.

74. El discurso de odio también puede entrar en la definición de discriminación de la legislación europea y nacional contra la discriminación cuando el autor trata a la persona contra la que se dirige de forma diferente a otras personas en situaciones similares sin una justificación objetiva y razonable (para esta definición, véase, por ejemplo, *D.H. et al. c. la República Checa*, nº 57325/00, de 13 de noviembre de 2007 [Gran Sala], § 175; y *Beizaras y Levickas c. Lituania*, citada anteriormente, § 114), o puede constituir acoso, tal y como se define en la legislación antidiscriminación. En virtud del artículo 2.3 de la [Directiva 2000/43/CE del Consejo](#), el acoso se considerará discriminación en el sentido de la Directiva cuando se produzca un comportamiento no deseado relacionado con el origen racial o étnico con el propósito o el efecto de atentar contra la dignidad de una persona y de crear un entorno intimidatorio, hostil, degradante, humillante u ofensivo.

75. Los Estados miembros deben establecer que los recursos civiles y administrativos por violación de la prohibición del discurso de odio incluyan el pago de indemnizaciones, la supresión, el bloqueo, la adopción de medidas cautelares y el reconocimiento de que una declaración constituye discurso de odio, así como, en virtud del derecho administrativo, multas y pérdida de licencia.

En el apartado 14:

76. Los Estados miembros deben garantizar que su legislación contra la discriminación se aplique a todas las expresiones de discurso de odio contempladas en los §§ 11 y 13 de la Recomendación, con el fin de crear un sistema en el que todas las personas objeto de discurso de odio puedan obtener reparación y, en particular, una indemnización por discurso de odio sin presentar una denuncia ante las autoridades policiales. Gracias a esta aclaración, las personas objeto de discursos de odio también podrán solicitar ayuda y asistencia a los

organismos de igualdad, que deberían tener un mandato explícito para hacer frente a los discursos de odio y estar legitimados para iniciar acciones legales en nombre de la persona objeto de odio o, en su caso, en su propio nombre. En este sentido, la existencia de asistencia jurídica gratuita para los casos de discriminación es otro elemento importante para garantizar que las personas objeto de discursos de odio puedan hacer valer sus derechos (§§ 4a y 14 a 16 de la [ECRI GPR nº 2 sobre organismos de igualdad para combatir el racismo y la intolerancia a escala nacional](#)). Cuando la legislación contra la discriminación también tipifique infracciones administrativas, deberán excluirse los casos de doble castigo.

En el apartado 15:

77. Las autoridades o instituciones públicas, como la policía, las instituciones educativas, incluidas las escuelas y los medios de comunicación públicos, tienen un papel crucial que desempeñar en el cumplimiento de la obligación positiva de los Estados miembros de prevenir y combatir el discurso de odio y su difusión. Según el artículo 4c [ICERD](#), los Estados miembros no deberán permitir que las autoridades o instituciones públicas, nacionales o locales, promuevan la discriminación racial o inciten a ella. Dada su considerable influencia en las políticas del Estado y en el discurso público, y dado su deber específico de respetar los derechos humanos, la Recomendación exige a los Estados miembros que garanticen que las autoridades o instituciones públicas y sus representantes eviten recurrir al discurso de odio.

78. Además, los Estados miembros deben introducir en su legislación el deber de las autoridades públicas de promover el uso de un discurso tolerante e integrador. Este principio se expresa, por ejemplo, en el artículo 6 del [STE nº 157 Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales](#), que estipula que las Partes fomentarán un espíritu de integración y diálogo intercultural y adoptarán medidas eficaces para promover el respeto y la comprensión mutuos y la cooperación entre todas las personas que vivan en su territorio, independientemente de su identidad étnica, cultural, lingüística o religiosa, en particular en los ámbitos de la educación, la cultura y los medios de comunicación. Del mismo modo, la ECRI recomienda en los §§ 2 y 8 de su [GPR nº 7](#) sobre la legislación nacional de lucha contra el racismo y la discriminación racial, que las constituciones de los Estados miembros deberían consagrar el compromiso del Estado de promover la igualdad y que la ley debería imponer a las autoridades públicas la obligación de hacerlo. Estos deberes y la incitación a denunciar el discurso de odio podrían incluirse en la legislación o en los códigos de conducta que regulan el comportamiento de los funcionarios y empleados públicos.

Legislación sobre el discurso de odio en Internet

79. En los últimos años, el discurso de odio ha proliferado de forma masiva, rápida y generalizada a través de Internet. Para limitar el daño causado por el discurso de odio en Internet, los Estados miembros deben promulgar leyes eficaces para impedir su publicación y garantizar su retirada cuando ya se haya publicado. Dada la gran cantidad de discursos de odio en línea y dado que es necesario actuar con rapidez para evitar su amplia proliferación, los Estados miembros no pueden garantizar por sí solos esta tarea, sino que deben asegurarse de que los intermediarios de Internet contribuyan a ella.

80. El término intermediarios de Internet puede definirse como una gama amplia, diversa y en rápida evolución de agentes que facilitan las interacciones en Internet entre personas físicas y jurídicas ofreciendo y realizando una variedad de funciones y servicios. Algunos conectan a los usuarios a Internet, permiten el tratamiento de información y datos o alojan servicios basados en la web, incluidos los contenidos generados por los usuarios. Otros agregan información y permiten búsquedas; dan acceso, alojan e indexan contenidos y servicios diseñados y/o gestionados por terceros. Asimismo, hay quienes facilitan la venta de bienes y servicios, incluidos los audiovisuales, y permiten otras transacciones comerciales, incluidos los pagos. Los medios de comunicación tradicionales también pueden ofrecer servicios de intermediación, por ejemplo, cuando en su plataforma se ofrece espacio para contenidos generados por los usuarios, como comentarios (§§ 4 a 5 del documento [CM/Rec\(2018\)2](#) sobre las funciones y responsabilidades de los Intermediarios de Internet).

En el apartado 16:

81. Son los Estados miembros los que tienen la obligación última de proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales incluso en el entorno digital (§ 1.1.3. del [CM/Rec\(2018\)2](#) sobre las funciones y responsabilidades de los Intermediarios de Internet). Por lo tanto, deben elaborar un marco jurídico claro para

prevenir y combatir el discurso de odio en línea, en consonancia con la Recomendación antes mencionada [CM/Rec\(2018\)2](#) sobre las funciones y responsabilidades de los intermediarios de Internet y la Nota orientativa sobre buenas prácticas para establecer marcos jurídicos y de procedimiento eficaces para los mecanismos autorreguladores y correguladores de moderación de contenidos ([Nota Orientativa sobre la Moderación de Contenidos](#)), adoptada por el Comité Director de Medios de Comunicación y Sociedad de la Información (CDMSI). Estos marcos jurídicos deberían concentrarse principalmente en el discurso de odio en línea ilegal en virtud del derecho penal, civil o administrativo (§ 3.1 de la Recomendación), pero también motivar a los intermediarios de Internet y a otras partes interesadas a abordar los tipos ofensivos o perjudiciales de expresión en línea que no tienen la gravedad suficiente para ser legítimamente restringidos en virtud de la Convención (véase § 3.2 de la Recomendación).

82. Los Estados miembros deben armonizar los marcos jurídicos entre sí y trabajar para la promulgación de normas comunes a escala internacional (véanse los apartados 62-63 de la Recomendación), ya que el discurso de odio en línea se extiende más allá de las fronteras nacionales, y la armonización es necesaria para prevenir y combatir el discurso de odio en línea de manera eficaz. Los procedimientos y condiciones de expulsión deben respetar la libertad de expresión, ser transparentes, claros y previsibles. Lo mismo debería aplicarse a las responsabilidades y normas de conducta impuestas a los intermediarios de Internet.

En el apartado 17:

83. Es de gran importancia que los Estados miembros determinen en su legislación sobre el discurso de odio en línea las funciones y responsabilidades de todas las partes interesadas y delimiten claramente las de los agentes estatales, las de los agentes privados y las organizaciones de la sociedad civil. Entre los agentes estatales figuran: la policía y el ministerio fiscal, las autoridades reguladoras, las instituciones nacionales independientes de derechos humanos y los organismos de igualdad. Entre los actores privados figuran: los medios de comunicación, los Intermediarios de Internet pertinentes, los organismos de autorregulación y las organizaciones de la sociedad civil, incluidos los denominados «trusted flaggers» (una persona o entidad que un proveedor de servicios de alojamiento considera que tiene experiencia y responsabilidades particulares a los efectos de abordar el contenido ilegal en línea, una posible definición se proporciona en el § 4g de la Comisión de la UE, Recomendación [C\(2018\) 1177 final](#) sobre medidas para abordar eficazmente los contenidos ilícitos en línea).

84. Una valiosa orientación sobre este tema no solo figura en [CM/Rec \(2018\)2 sobre las funciones y responsabilidades de los intermediarios de Internet](#), sino también en la [Nota Orientativa sobre la Moderación de Contenidos](#) adoptada por la CDMSI.

85. Los Estados miembros también deben definir cómo deben cooperar los agentes estatales y no estatales para hacer frente al discurso de odio en línea. Una forma de organizar dicha cooperación es la creación de los denominados sistemas y organismos de corregulación, en los que tanto las autoridades públicas como los agentes privados contribuyen a la gestión del discurso de odio en línea (para más detalles, véase [Models of Governance of Online Hate Speech](#), de Alexander Brown, 2020).

En el apartado 18:

86. Dado que la infraestructura y las plataformas que proporcionan los intermediarios de Internet se utilizan para la rápida difusión de grandes cantidades de discursos de odio, es de suma importancia que los Estados miembros garanticen que los Intermediarios de Internet respetan los derechos humanos y aplican los principios de diligencia debida en materia de derechos humanos. Estos se describen en los §§ 20 y ss. de [CM Rec \(2016\)3](#) sobre los derechos humanos y las empresas y en el § 17 de los [Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos](#), que fueron aprobados por el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en 2011. Como se describe en el § 136 de esta Exposición de Motivos, debe garantizarse que las medidas para combatir el discurso de odio en línea no sólo se aseguren mediante el desarrollo de sistemas automatizados, sino que se atribuya a los representantes individuales de los intermediarios de Internet la responsabilidad de supervisar dichos sistemas.

En el apartado 19:

87. Los Estados miembros deben garantizar la existencia de mecanismos para presentar denuncias sobre discursos de odio en línea que infrinjan la legislación sobre discursos de odio o las condiciones de servicio del intermediario.

En el apartado 20:

88. Los procedimientos y condiciones de retirada deben ser transparentes, claros y predecibles, así como las responsabilidades y normas de responsabilidad impuestas a los intermediarios de Internet. Para garantizar esta transparencia, cualquier decisión que tomen los agentes públicos o privados en este contexto debe publicarse, al menos de forma resumida y anonimizada. También debería hacerse público si el contenido hubiese sido identificado inicialmente por particulares, autoridades públicas, herramientas automatizadas o marcadores de confianza.

89. Debería ser posible presentar un recurso contra la decisión de no eliminar, contextualizar o despriorizar el contenido de discurso de odio denunciado ante un mecanismo de revisión interno o externo, o directamente ante el poder judicial. En cualquier caso, debería ser posible solicitar, en última instancia, una revisión judicial independiente. La recomendación implica que los Estados miembros son libres de designar un tribunal o un tribunal administrativo independiente para esta tarea. La misma posibilidad debe garantizarse cuando se haya considerado que un contenido infringe la legislación penal, civil o administrativa o las condiciones de servicio de los intermediarios y, por tanto, se haya retirado, contextualizado o despriorizado.

90. Por lo que se refiere a los recursos internos, los intermediarios de Internet deben prever la posibilidad de recurrir a un regulador independiente o a un mecanismo de supervisión, sin impedir ni limitar en modo alguno el derecho de los usuarios a recurrir a la justicia (§ 1.5.2. de [CM/Rec\(2018\)2](#)).

En el apartado 21:

91. El § 21 de la Recomendación recoge aspectos importantes del § 1.1.5. de [CM/Rec\(2018\)2 sobre las funciones y responsabilidades de los Intermediarios de Internet](#) y prevé que los Estados miembros tengan en cuenta las diferencias sustanciales entre los intermediarios de Internet a la hora de concebir, interpretar y aplicar el marco legislativo que regula su responsabilidad (véase también la [Nota Orientativa sobre la Moderación de Contenidos](#) § 21 y las partes relacionadas de su Exposición de Motivos). Dependiendo de si los intermediarios producen o gestionan los contenidos disponibles en sus plataformas o desempeñan una función de comisariado o editorial, incluso mediante el uso de algoritmos, las autoridades estatales deben aplicar, como se estipula en el § 1.3.9. de [CM/Rec\(2018\)2 sobre las funciones y responsabilidades de los Intermediarios de Internet](#), un enfoque graduado y diferenciado. También deben determinar los niveles adecuados de protección, así como los deberes y responsabilidades en función del papel que desempeñen los intermediarios en los procesos de producción y difusión de contenidos, prestando la debida atención a su obligación de proteger y promover el pluralismo y la diversidad en la distribución de contenidos en línea.

En el apartado 22:

92. Como ya se ha mencionado, la obligación positiva de los Estados miembros de proteger de manera efectiva a las personas objeto del discurso de odio se aplica también al discurso de odio en línea. Dada la cantidad extraordinariamente grande de discurso de odio en línea que se difunde rápida y ampliamente a través de Internet, los Estados miembros deben garantizar, a través de su legislación, que los intermediarios de Internet contribuyan al cumplimiento de esta obligación positiva. Además, los Estados miembros deben orientar a los intermediarios de Internet, en particular a los que producen o gestionan contenidos disponibles en sus plataformas o desempeñan una función de comisariado o editorial, incluso mediante el uso de algoritmos, sobre los procesos para hacer frente al discurso de odio en línea que pueda infringir la legislación penal, civil o administrativa. Las obligaciones correspondientes a los distintos tipos de Intermediarios de Internet deben diferenciarse tal como se describe en el § 21 de la Recomendación.

93. Al mismo tiempo, los Estados miembros deben velar por que los marcos jurídicos y reglamentarios no den lugar a un cumplimiento excesivo o a una aplicación discriminatoria. Esto es especialmente pertinente en el caso de contenidos legales, pero posiblemente indeseables en una sociedad democrática y cuando existe un reconocimiento sobre el valor del respeto por los derechos humanos (para más detalles, véanse los §§ 14c y 28 y ss. de la Nota Orientativa sobre la Moderación de Contenidos y las partes pertinentes de su Exposición de Motivos). Por estas razones, los Estados miembros deberían aclarar en su legislación que los intermediarios de Internet no serán considerados responsables si han decidido, basándose en una sólida evaluación fáctica y jurídica, no retirar contenidos que posteriormente las autoridades competentes califican de contrarios a la legislación penal, civil o administrativa, o en la retirada de contenidos que posteriormente se califican de legales.

94. Un elemento importante de dicha regulación es prever la posibilidad de que los usuarios de Internet y otras partes interesadas denuncien el discurso de odio potencialmente ilegal en virtud de la legislación penal,

civil o administrativa de una manera fácilmente accesible a los intermediarios de Internet (véase el apartado 86). Dichos intermediarios, deberían tener la obligación de tratar dichas denuncias de forma rápida y eficaz y dentro de un procedimiento transparente que conduzca, en su caso, a la eliminación rápida y efectiva del discurso de odio en línea. Dichas denuncias deben contener información suficiente para que el intermediario de Internet pueda evaluar si el contenido denunciado constituye discurso de odio ilegal en virtud de la legislación penal, civil o administrativa. La calidad de los informes puede mejorarse con un diseño adecuado del formulario.

95. En este contexto, es deseable eliminar lo antes posible el discurso de odio en línea ilegal en virtud de la legislación penal, civil o administrativa. Los estudios demuestran que la vida útil de las publicaciones en las redes sociales suele ser de sólo unos minutos. Esto implica que el daño del discurso de odio que se distribuye a través de dichas plataformas se alcanza/se logra en un corto periodo de tiempo. En este contexto, algunos Estados miembros han impuesto a los intermediarios de Internet la obligación de retirar en 24 horas los contenidos que infrinjan la ley. Por otra parte, unos plazos tan breves pueden ser insuficientes para evaluar detenidamente casos que requieren una amplia investigación de los hechos o un razonamiento jurídico complejo (casos poco claros y complejos). Para los casos que a menudo requieren una evaluación en profundidad de los hechos o de la situación jurídica, se han definido plazos más largos; los Estados miembros también contemplan la posibilidad de que los intermediarios de Internet remitan estos casos complejos o poco claros a un organismo regulador independiente. Este organismo podrá ser tanto una autoridad pública, como un regulador público de medios de comunicación, una institución de derechos humanos o un organismo de igualdad, un organismo autorregulador independiente organizado por uno o varios intermediarios de Internet, o un organismo corregulador organizado tanto por entidades públicas como privadas (para más detalles, véase la [Nota Orientativa sobre la Moderación de Contenidos](#), pp. 11 y ss. y [Models of Governance of Online Hate Speech](#), de Alexander Brown, 2020).

96. En un número considerable de casos se retira el discurso de odio, pero las pruebas correspondientes no se aseguran ni se transmiten a los servicios policiales. Para remediar esta situación, los Estados miembros deben estipular que los intermediarios de Internet aseguren las pruebas del discurso de odio en línea que potencialmente infrinjan la legislación penal, civil o administrativa (véase el apartado 2.3.6 de [CM/Rec\(2018\)2 sobre las funciones y responsabilidades de los Intermediarios de Internet](#)). Los Estados miembros también deben dejar claras las condiciones en las que se transmitirán estas pruebas a los servicios policiales. La transmisión de dichas pruebas debe estar sujeta a una orden previa de una autoridad competente. Todos los agentes deben respetar la legislación y los principios de protección de datos para evitar un tratamiento excesivo de los mismos.

97. En casos poco claros y complejos, podrían adoptarse medidas provisionales para evitar la retirada precipitada de contenidos potencialmente legales. En lugar de suprimirlos por completo, estos contenidos podrían perder prioridad o ser contextualizados. En este contexto, la despriorización significaría que un moderador de contenidos o el algoritmo que rige la difusión de contenidos daría una prioridad menor a los contenidos en cuestión y, por tanto, daría lugar a una difusión menos amplia. La contextualización significa que los contenidos se publican con una nota que indica que el contenido en cuestión podría constituir discurso de odio. La despriorización y la contextualización también podrían considerarse injerencias menos graves en virtud del principio de proporcionalidad, hasta que se adopte la decisión final del órgano responsable de la plataforma u otro mecanismo.

98. Los Estados miembros deben velar por que los intermediarios de Internet cumplan los marcos jurídicos y normativos vigentes, por ejemplo, mediante la supervisión de un regulador independiente con las competencias adecuadas. La legislación también debe prever que los intermediarios de Internet designen a un representante legal en el país que represente al intermediario en asuntos legales y pueda recibir cualquier notificación en nombre del intermediario.

En el apartado 23:

99. Los Estados miembros deberían estipular en su legislación que los intermediarios de Internet den una explicación clara de cualquier decisión de bloquear, retirar o despriorizar contenidos sobre la base de la legislación sobre discurso de odio o de las condiciones de servicio del intermediario, con el fin de crear transparencia para los afectados por estas decisiones (véase también el apartado 2.3.3 de [CM/Rec\(2018\)2 sobre las funciones y responsabilidades de los Intermediarios de Internet](#)). Podría bastar con que el intermediario de Internet facilitara al usuario el texto exacto y el número de apartado de la disposición legal o de las condiciones de servicio en virtud de las cuales el moderador de contenidos o un sistema automatizado hubiera tomado la decisión de bloquear, retirar, contextualizar o despriorizar el contenido en cuestión. En caso de que este requisito resulte demasiado oneroso para los intermediarios más pequeños, los Estados miembros podrían

considerar la posibilidad de restringirlo a los casos en los que un usuario solicite activamente una explicación de dicha decisión; en este caso, debería garantizarse que la explicación se facilite en un plazo lo suficientemente breve como para que también encaje en cualquier plazo existente para emprender acciones legales.

100. En la práctica, algunos intermediarios de Internet bloquean cuentas, por ejemplo, en casos de publicación reiterada de discursos de odio. Los Estados miembros deberían considerar la posibilidad de promulgar legislación que regule este ámbito, definiendo las condiciones en las que una cuenta puede ser bloqueada temporal o permanentemente. Dicha legislación también debe contener salvaguardias contra cualquier uso indebido de tales poderes, estipular que cualquier decisión sobre el bloqueo temporal o permanente de una cuenta debe ser motivada por la protección de los derechos humanos y para prevenir el discurso de odio en línea y prever la posibilidad de un recurso ante el poder judicial.

101. Si la información no la publica un particular, sino una institución (este término debe entenderse en sentido amplio y engloba, por ejemplo, a las personas jurídicas públicas o privadas y a cualquier otra organización o entidad), los motivos de cualquier decisión que restrinja el contenido deben ser accesibles a esta institución.

En el apartado 24:

102. Las personas que son objeto del discurso de odio suelen tener problemas para identificar al autor del discurso de odio en línea. Debido al anonimato del autor, ni siquiera la policía, la fiscalía y otras autoridades encargadas de investigar los casos de discurso de odio en línea son a menudo capaces de identificar al autor e investigar con éxito los casos de discurso de odio. Por lo tanto, obtener información sobre los abonados de los proveedores de servicios, incluidos los de otras jurisdicciones, es esencial para el éxito de las investigaciones en los casos de discurso de odio (véase la definición de información sobre abonados en el Artículo 18.3 del [Convenio sobre la Ciberdelincuencia](#) (STE nº 185), en lo sucesivo, el «Convenio sobre la Ciberdelincuencia»). Lo mismo se aplica a la información de registro de nombres de dominio en poder de registradores o registros en los que los dominios de Internet se utilizan para el discurso de odio. Entendiendo que, por otra parte, el anonimato en Internet es importante para permitir la libertad de expresión (sobre estos derechos e intereses concurrentes, véase *K. U. c. Finlandia*, nº 2872/02, de 2 de diciembre de 2008, § 49).

103. Las indicaciones relativas a los motivos para ordenar la presentación de información sobre abonados figuran en el artículo 18 del Convenio sobre la Ciberdelincuencia, y el alcance, así como las condiciones y salvaguardias de ésta y otras facultades procesales, se describen en los artículos 14 y 15 de dicho Convenio. Encontrará más información en la [Nota orientativa nº 10 del Comité del Convenio sobre la Ciberdelincuencia \(T-CY\). Órdenes de presentación de información sobre abonados \(artículo 18 del Convenio de Budapest\)](#), que fue adoptado por el Comité del Convenio sobre Ciberdelincuencia en 2017. En los casos de discurso de odio que hayan sido prohibidos por la legislación civil o administrativa, también deben establecerse procedimientos adecuados para solicitar información a los abonados.

104. Aunque no es vinculante para los Estados miembros del Consejo de Europa, según el § 138 del Informe Explicativo del Convenio sobre la Ciberdelincuencia, el término “autoridad competente” se refiere a una autoridad judicial, administrativa u otra autoridad encargada de hacer cumplir la ley, que está facultada por la legislación nacional para ordenar, autorizar o llevar a cabo la ejecución de medidas procesales con el fin de recopilar o presentar pruebas, con respecto a investigaciones o procedimientos penales específicos. El Segundo Protocolo Adicional al Convenio sobre la Ciberdelincuencia, aprobado por el Comité de Ministros el 17 de noviembre de 2021 y cuya apertura a la firma está prevista para mayo de 2022, prevé la cooperación directa con proveedores de servicios de otros países para la producción de información sobre abonados (artículo 7) y para la divulgación de información sobre el registro de nombres de dominio (artículo 6). Al igual que el Convenio, estas medidas tienen un alcance limitado (se aplican a investigaciones y procedimientos penales específicos) y están sujetas al Estado de Derecho (artículo 13) y a las garantías de protección de datos (artículo 14). Además, admiten declaraciones y reservas para que las Partes puedan cumplir los requisitos nacionales en materia de derechos humanos, Estado de Derecho o Constitución.

105. Las “normas europeas e internacionales de derechos humanos” comprenden, entre otras, el [Convenio Europeo de Derechos Humanos](#) y el [Convenio del Consejo de Europa para la protección de las personas con respecto al tratamiento automatizado de datos de carácter personal](#), en su caso, el Reglamento General de Protección de Datos (UE) [2016/679 \(RGPD\)](#).

En el apartado 25:

106. Los Estados miembros deben poner a disposición del público datos e información detallados sobre los contenidos que han sido restringidos de conformidad con la legislación nacional sobre discurso de odio y exigir por ley que los intermediarios de Internet pertinentes elaboren y publiquen informes de transparencia.

Estos informes, sirven para garantizar la transparencia sobre las restricciones a la libertad de expresión y sirven de base para evaluar periódicamente si las restricciones impuestas por las autoridades públicas y los intermediarios de Internet son necesarias y proporcionadas en el sentido del artículo 10.2 de la Convención (véase el § 1.2.3 de [CM/Rec\(2018\)2 sobre las funciones y responsabilidades de los Intermediarios de Internet](#), y [la Nota Orientativa sobre la Moderación de Contenidos](#), §§ 39-44). Estos informes, también sirven para garantizar que la moderación de contenidos se lleva a cabo de forma no discriminatoria.

107. Los informes publicados por los Estados miembros deben contener, en la medida de lo posible, información sobre: las características protegidas implicadas; las diferentes expresiones de discurso de odio; datos estadísticos desglosados sobre los casos tratados por la policía, la fiscalía, el poder judicial en virtud del derecho penal y sus resultados en términos de investigaciones, acusaciones, sentencias y restricciones de contenidos; los casos tratados por el poder judicial en virtud del derecho civil y administrativo; si los contenidos se restringieron sobre la base del derecho penal, civil o administrativo o sobre la base de las condiciones de servicio del intermediario de Internet; el número, la naturaleza y la base jurídica de las solicitudes de restricción de contenidos transmitidas a las plataformas en línea; las medidas adoptadas a raíz de dichas solicitudes; las restricciones de contenidos basadas en tratados de asistencia jurídica mutua; las medidas adoptadas para respetar la legislación y los principios en materia de protección de datos; las categorías de personas a las que se dirige el discurso de odio y de personas que publican discursos de odio; y cualquier factor clave que haya provocado un aumento de los casos, como campañas electorales u otros acontecimientos que podrían haber desencadenado oleadas de discurso de odio (para más detalles, véase el § 12 de la [ECRI GPR nº 11 sobre la lucha contra el racismo y la discriminación racial en la actuación policial](#), §§ 12 y 65 y ss. de su Exposición de Motivos; y el § 3 de la [ECRI GPR nº 15 sobre la lucha contra el discurso de odio](#), y §§ 72 y ss. de su Exposición de Motivos).

108. Los informes de los intermediarios de Internet deben contener, entre otras cosas: las características protegidas implicadas; las diferentes expresiones de discurso de odio; en qué se basó la retirada del contenido (derecho civil, administrativo o penal o condiciones del servicio); el número, la naturaleza y la base jurídica de todas las solicitudes de restricción de contenidos recibidas de las autoridades; las categorías de personas objeto de discurso de odio y de personas que publican discurso de odio; información sobre el número y la formación de los moderadores de contenidos, incluida la información sobre las tecnologías, los sistemas automatizados y los criterios utilizados, así como el tiempo necesario para la detección del discurso de odio y el tratamiento de estos casos a través de sistemas de moderación y recomendación de contenidos; y las medidas adoptadas para respetar la legislación y los principios en materia de protección de datos. Además, los Estados miembros deben exigir a los intermediarios de Internet que hagan públicos los datos disponibles en un formato coherente y que sean difundidos proactivamente entre investigadores académicos, organizaciones de la sociedad civil y otras partes interesadas (para más detalles, véase también [https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?Reference=CM/Rec\(2018\)2 sobre las funciones y responsabilidades de los Intermediarios de Internet](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?Reference=CM/Rec(2018)2_sobre_las_funciones_y_responsabilidades_de_los_Intermediarios_de_Internet), §§ 2.2.3. y 2.2.4).

109. Los Estados miembros deben prever que los intermediarios de Internet más pequeños estén sujetos a obligaciones de información más leves que los más grandes y que las obligaciones de información se limiten a los intermediarios de Internet que producen o gestionan los contenidos de sus plataformas o desempeñan una función de comisariado o editorial, incluso mediante el uso de algoritmos.

En el apartado 26:

110. Los Estados miembros deben garantizar que autoridades independientes (por ejemplo, organismos de igualdad o instituciones nacionales de derechos humanos) evalúen periódicamente, junto con otras partes interesadas, el impacto de los sistemas de moderación de contenidos implantados. Deberían prestar especial atención a la cuestión de si los sistemas existentes -incluidos los automatizados- ofrecen una protección eficaz a las personas objeto de discurso de odio y logran un equilibrio adecuado con el derecho a la libertad de expresión de quienes publican contenidos en Internet. Debe prestarse especial atención a la cuestión de si los sistemas existentes conllevan riesgos de infradeclaración o de sobrecumplimiento y si los mecanismos de recurso internos y externos existentes conducen a resultados adecuados (véase también [CM/Rec\(2018\)2 sobre las funciones y responsabilidades de los Intermediarios de Internet](#), §§ 1.1.4 y 1.1.5). Los informes mencionados en el § 25 de la Recomendación constituyen una base importante para esas evaluaciones.

111. En este contexto, los Estados miembros deben prever que se evalúen periódicamente muestras representativas de casos de discurso de odio, que no hayan sido objeto de una revisión judicial, para determinar si las restricciones de contenido estaban justificadas o no, y si se respetaron las leyes y principios de protección de datos.

112. Sobre la base de los resultados de esas evaluaciones, las autoridades y otras partes interesadas deben adoptar las medidas adecuadas para seguir desarrollando los marcos jurídicos y los sistemas de moderación de contenidos existentes, con el fin de mejorar la detección, la denuncia y el tratamiento del discurso de odio en línea, eliminando al mismo tiempo las causas de las restricciones injustificadas de contenidos y el exceso de cumplimiento.

En el apartado 27:

113. Este apartado pide a los Estados miembros que exijan por ley que los medios de comunicación en línea no difundan discursos de odio que alcancen un determinado umbral de gravedad. Asimismo, sujeta a revisión judicial independiente, la ley debe garantizar que los medios de comunicación en línea cubran específicamente las publicaciones de terceros en las secciones de comentarios y otros espacios interactivos o colaborativos de sus plataformas, como los blogs incorporados a los sitios web de sus publicaciones. Esto debería estar en consonancia con las conclusiones del Tribunal en las circunstancias específicas previstas en la sentencia *Delfi AS c. Estonia*, citada anteriormente, § 115-117 (véase también la Recomendación del Consejo de Europa [CM/Rec\(2011\)7](#) sobre una nueva noción de medios de comunicación y la Recomendación [CM/Rec\(2014\)6](#) sobre una Guía de los derechos humanos de los usuarios de Internet).

3. RECOMENDACIONES DIRIGIDAS A LOS AGENTES CLAVE

114. Este capítulo de la Recomendación se dirige a determinados actores clave que desempeñan un papel importante en las sociedades democráticas, en particular en lo que respecta al debate público, y que, por tanto, están en condiciones de contribuir de manera específica y significativa a la prevención y la lucha contra el discurso de odio. Todos estos actores están obligados por la legislación aplicable que regula el discurso de odio, pero también tienen deberes y responsabilidades específicos derivados de las funciones particulares que desempeñan.

Funcionarios públicos, órganos electos y partidos políticos

En los apartados 28 y 29:

115. A efectos de la presente Recomendación, el término «funcionarios públicos» engloba a los miembros del poder legislativo, el gobierno, el poder judicial y otras autoridades públicas. Los funcionarios públicos no sólo deben abstenerse de participar, respaldar o difundir el discurso de odio, sino que también deben desempeñar un papel positivo a la hora de abordar y combatir el discurso de odio, por lo que se les anima a condenarlo en todas las circunstancias pertinentes.

116. Al mismo tiempo, los funcionarios públicos y los políticos deben tener cuidado de no tachar de discurso de odio a cualquier voz crítica. La libertad de expresión se aplica no sólo a las informaciones o ideas favorablemente recibidas o consideradas inofensivas o indiferentes, sino también a las que ofenden, chocan o molestan al Estado o a cualquier sector de la población (*Handyside c. Reino Unido*, citada anteriormente, § 49).

117. Dada su posición de autoridad, los políticos y otros altos cargos públicos tienen más posibilidades de difundir sus discursos. El impacto del discurso de odio político también es mayor en los delincuentes potenciales, que se sienten capacitados para reproducir conductas intolerantes y tendenciosas. En *Erbakan c. Turquía*, nº 59405/00, de 6 de julio de 2006, § 56, el Tribunal sostuvo que era de crucial importancia que en sus discursos los políticos evitaran hacer comentarios que pudieran fomentar la intolerancia.

118. Los políticos tienen, en efecto, tanto la obligación política como la responsabilidad moral de abstenerse de utilizar el discurso de odio y el lenguaje estigmatizador, y de condenar rápida e inequívocamente su uso por parte de otros, ya que el silencio puede interpretarse como aprobación o apoyo. La mayor protección de la libertad de expresión de la que gozan también refuerza su responsabilidad en este ámbito (§ 5 de la Resolución PACE [2275\(2019\)](#) sobre el papel y responsabilidades de los líderes políticos en la lucha contra el discurso de odio y la intolerancia; véase también a este respecto *Sánchez c. Francia*, nº 45581/15, de 2 de septiembre de 2021³).

3 En virtud de los artículos 43 y 44 del Convenio, la sentencia de esta Sala no es firme. Se remitió a la Gran Sala el 17 de enero de 2022. Durante los tres meses siguientes a su pronunciamiento, cualquiera de las partes podrá solicitar que el asunto se remita a la Gran Sala del Tribunal. Si se presenta una solicitud de este tipo, un grupo de cinco jueces estudia si el caso merece un examen más detenido. En ese caso, la Gran Sala conocerá el asunto y dictaminará una sentencia firme. Si se rechaza la solicitud de remisión, la sentencia de la Sala será firme ese mismo día. Una vez que una sentencia es firme, se transmite al Comité de Ministros del Consejo de Europa para que supervise su ejecución. Puede encontrar más información sobre el proceso de ejecución aquí: www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution

119. Debe prestarse especial atención al discurso de odio durante los periodos electorales, ya que se amplifica considerablemente entre los oponentes políticos, así como entre su electorado objetivo. Durante un periodo electoral, las posturas de los candidatos a las elecciones tienden a volverse más rígidas y las fórmulas llegan a imponerse a los argumentos razonables. El impacto del discurso racista y xenófobo se vuelve mayor y más dañino (*Féret c. Bélgica*, citada anteriormente, § 76). A este respecto, el Tribunal recuerda que es de crucial importancia que los políticos eviten en su discurso público difundir declaraciones que puedan fomentar la intolerancia. Están sujetos a los deberes y responsabilidades establecidos en el artículo 10.2 del Convenio y deben estar particularmente atentos a la defensa de la democracia y sus principios, especialmente en un contexto electoral (*Sánchez c. Francia*, citada anteriormente, § 89).

120. En sus esfuerzos por animar a los políticos y a los partidos políticos a abordar y condenar el discurso de odio, los parlamentos, otros órganos electos y los partidos políticos deberán fomentar una mayor adopción y adhesión a la revisada [Carta de los Partidos Políticos Europeos para una Sociedad No Racista](#). Así lo aprobó el Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa en 2017. A la hora de desarrollar políticas específicas contra el discurso de odio, los Estados miembros pueden encontrar más inspiración y orientación en la [ECRI GRP nº 15 sobre la lucha contra el discurso de odio](#).

Intermediarios de Internet

121. Los Intermediarios de Internet desempeñan un papel fundamental para que personas de todo el mundo puedan comunicarse entre sí y compartir información. Han adquirido un poder considerable a escala nacional e internacional y han tenido un impacto cada vez más decisivo en los derechos humanos, las libertades fundamentales y la democracia. Por ejemplo, moderan y clasifican contenidos, incluso mediante el tratamiento automatizado de datos personales, e influyen así en el acceso de los usuarios a la información en línea de manera comparable a los medios de comunicación, o desempeñan otras funciones que se asemejan a las de los editores (Véase [CM/Rec\(2018\)2 sobre las funciones y responsabilidades de los Intermediarios de Internet](#), § 5).

122. Teniendo en cuenta la prevalencia del discurso de odio en línea en los sistemas gestionados por intermediarios de Internet y el daño que causa a las personas y grupos a los que se dirige, cada vez hay más conciencia de la necesidad de que los Intermediarios de Internet rindan cuentas en materia de derechos humanos para reducir el discurso de odio en línea en sus respectivas plataformas.

En el apartado 30:

123. De acuerdo con [CM/Rec\(2016\)3](#) sobre Derechos Humanos y Empresas, los Estados miembros deben aplicar de forma efectiva los Principios Rectores de la ONU sobre las Empresas y los Derechos Humanos y garantizar que todas las empresas domiciliadas o que operen dentro de su jurisdicción cumplan todas las leyes aplicables y respeten los derechos humanos («la responsabilidad empresarial de respetar los derechos humanos»). Esto significa que no deben violar los derechos humanos de los demás y abordar los impactos adversos sobre los derechos humanos en los que estén implicados.

124. Esto conlleva la responsabilidad de abordar de forma exhaustiva los diferentes estratos (véase el § 3 del Apéndice de la Recomendación) y expresiones (véase el § 18 de la presente Exposición de Motivos) del discurso de odio en línea, que existen independientemente de la capacidad o voluntad del Estado de cumplir sus propias obligaciones en materia de derechos humanos y se aplica a los Intermediarios de Internet independientemente de su tamaño, sector, contexto operativo, estructura de propiedad o naturaleza (véase el § 2.1.1 [CM/Rec\(2018\)2 sobre las funciones y responsabilidades de los Intermediarios de Internet](#)). No obstante, los medios para hacer frente al odio en línea deben calibrarse en función de la gravedad del impacto sobre los derechos humanos que pueda tener el servicio prestado (véanse los §§ 3 y 4 de la Recomendación y [CM/Rec\(2018\)2 sobre las funciones y responsabilidades de los Intermediarios de Internet](#), §§ 2.1.1. y 2.1.2). Además, toda solicitud, demanda u otra acción de las autoridades públicas dirigida a los Intermediarios de Internet para restringir el acceso (incluido el bloqueo o la retirada de contenidos), o cualquier otra medida que pueda dar lugar a una restricción del derecho a la libertad de expresión, debe estar prescrita por la ley, perseguir uno de los objetivos legítimos previstos en el artículo 10 del Convenio, ser necesaria en una sociedad democrática y ser proporcionada al objetivo perseguido ([CM/Rec\(2018\)2 sobre las funciones y responsabilidades de los Intermediarios de Internet](#), §§ 1.3.1. y 1.3.5). Si la legislación nacional exige a los Intermediarios de Internet que retiren contenidos que, en su opinión, violan la legislación y las normas de derechos humanos, deben solicitar la revocación o modificación de la solicitud, explorar opciones legales para impugnar la legislación nacional y solicitar ayuda a las partes interesadas.

En el apartado 31:

125. La legislación y las normas en materia de derechos humanos a las que se hace referencia en el § 31 de la Recomendación abarcan la lista establecida en los §§ 15 y 44 de la Exposición de Motivos, así como la jurisprudencia pertinente del Tribunal, el [Convenio sobre la Ciberdelincuencia nº 185](#) y, en su caso [El Protocolo Adicional nº 189](#), la [ECRI GPR nº 15 sobre la lucha contra el discurso de odio](#), [La Observación General nº 34](#) del Comité de Derechos Humanos sobre el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos relativo a las libertades de opinión y de expresión, [CERD/C/GC/35 Lucha contra el discurso de odio racista](#), el [Plan de Acción de Rabat](#) sobre la prohibición de la apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación y las recomendaciones de los titulares de mandatos de procedimientos especiales de la ONU, especialmente las del Relator Especial sobre el derecho a la libertad de opinión y de expresión.

126. Dentro de los marcos jurídicos internacionales y nacionales sobre el discurso de odio en línea, los Intermediarios de Internet deben diseñar sus propias políticas y condiciones específicas en materia de moderación de contenidos y tratamiento de datos y exponerlas claramente en sus condiciones de servicio, que todos los usuarios deben aceptar antes de utilizar sus plataformas y sistemas. Dichas políticas y condiciones de servicio deben respetar las normas de protección de datos (véase el Consejo de Europa [STE nº 108](#) Convenio para la Protección de las Personas con respecto al Tratamiento Automatizado de Datos de Carácter Personal y [Convenio 108+ Convenio](#) para la protección de las personas con respecto al tratamiento de datos personales).

127. En cuanto al discurso de odio en línea, muchos Intermediarios de Internet, en respuesta a sus obligaciones legales, sus responsabilidades en materia de derechos humanos y los crecientes llamamientos públicos a respetar los marcos jurídicos internacionales y nacionales, han promulgado normativas y creado infraestructuras y mecanismos que permiten a los usuarios señalar contenidos potencialmente abusivos, que luego se transmiten a los moderadores de contenidos para su revisión. Estas políticas de moderación de contenidos son aplicadas por moderadores de contenidos y herramientas automatizadas de moderación de contenidos que evalúan si dichos contenidos se ajustan a los requisitos legales y a las condiciones de servicio del intermediario de Internet. Los Intermediarios de Internet deben garantizar el empleo de una plantilla suficiente para la moderación de contenidos y unas condiciones de trabajo dignas para los empleados (véase también [CM/Rec\(2018\)2 sobre las funciones y responsabilidades de los Intermediarios de Internet](#), § 2.3.4).

128. Para cumplir con su responsabilidad corporativa de respetar los derechos humanos, los Intermediarios de Internet deben guiarse por los requisitos de la legislación y las normas de derechos humanos en el proceso de desarrollo y despliegue de sistemas algorítmicos, en sus políticas de moderación de contenidos y en la toma de decisiones de sus mecanismos de supervisión. Cuanto mayor sea el impacto y el daño potencial para los objetos de protección jurídica y cuanto mayor sea el valor de los servicios para el ejercicio de los derechos humanos, mayores serán las precauciones que el intermediario deberá emplear a la hora de elaborar y aplicar sus condiciones de servicio, normas comunitarias y códigos éticos.

Esto debe hacerse con el fin de prevenir la difusión de lenguaje e imágenes abusivas, de odio y de incitación a la violencia (véase [CM/Rec\(2018\)2 sobre las funciones y responsabilidades de los Intermediarios de Internet](#), § 2.1.2; y [CM/Rec\(2020\)1](#) sobre el impacto de los sistemas algorítmicos en los derechos humanos).

129. La transparencia de las políticas de los Intermediarios de Internet en materia de derechos humanos y discurso de odio es necesaria para garantizar, mediante una evaluación interna y externa, que la moderación de contenidos respeta efectivamente los derechos humanos e informa eficazmente a los usuarios sobre los comportamientos permitidos o no (véanse los §§ 47 y ss. y §§ 106 y ss. de la presente Exposición de Motivos; para más detalles, véase [Nota Orientativa sobre la Moderación de Contenidos](#), § 40).

130. Para garantizar la mayor transparencia y accesibilidad posibles de sus políticas en materia de derechos humanos y de discurso de odio, los Intermediarios de Internet deberían elaborar sus condiciones de servicio respetando plenamente la legislación, la jurisprudencia del Tribunal y los criterios establecidos en el § 4 de la Recomendación. Sus condiciones de servicio deben incluir las normas para evaluar, moderar e imponer restricciones al discurso de odio que infrinja la legislación penal, civil o administrativa o viole sus condiciones de servicio. Además, deben publicar todas las normas relacionadas y facilitar información sobre los procedimientos y las vías de recurso, así como sobre cualquier modificación de las mismas, y ponerlas a disposición del público en todas las lenguas pertinentes, incluidas las lenguas regionales y minoritarias, cuando proceda y en la medida de lo posible. Además, los Intermediarios de Internet deben ser transparentes sobre los parámetros utilizados en los sistemas de recomendación e informar a los usuarios sobre cualquier cambio al respecto de manera adecuada, comprensible y oportuna (para más detalles, véase [Nota Orientativa sobre la Moderación de Contenidos](#), §§ 20 y 40).

131. Los Intermediarios de Internet deben garantizar que el lector medio pueda comprender sus condiciones de servicio, reglas y normas, y prever los resultados de su aplicación práctica. Por ello, se anima a los Intermediarios de Internet a que faciliten ejemplos de discursos de odio que infrinjan la legislación o sus condiciones de servicio.

132. Para mejorar la transparencia de sus mecanismos de eliminación, los Intermediarios de Internet deben publicar informes periódicos en línea que incluyan datos completos y desglosados sobre las eliminaciones de discursos de odio, incluida información sobre los tipos y formas de discurso de odio y las categorías de usuarios que generan discursos de odio (es decir, individuos y actores estatales o no estatales). Los Intermediarios de Internet deben difundir esta información entre investigadores académicos, organizaciones de la sociedad civil, redes, organizaciones no gubernamentales, centros de investigación y otras partes interesadas.

En el apartado 32:

133. Las políticas para la moderación del posible discurso de odio deben elaborarse sobre la base de los criterios enumerados en el § 4 de la Recomendación y su interacción (para más detalles, véanse los §§ 32-35 de la Exposición de Motivos).

134. Más allá de la elección binaria de eliminar o no el contenido, la moderación de contenidos ofrece una serie de herramientas alternativas como la degradación temporal o permanente, la desmonetización o el etiquetado como problemático de ciertos contenidos (Véase [Nota Orientativa sobre la Moderación de Contenidos](#), § 13). Otras herramientas que podrían utilizarse como respuestas proporcionadas al discurso de odio en línea son la desamplificación o el apoyo a iniciativas, incluso en el ámbito de la educación, que fomenten la denuncia del discurso de odio, el discurso contrario y alternativo, y la promoción de los derechos humanos, los valores democráticos y el entendimiento entre grupos. Estas herramientas podrían aplicarse, en particular, a los tipos de expresiones ofensivas y nocivas que no tienen la gravedad suficiente para ser legítimamente restringidas en virtud del Convenio (véase el § 3.2 de la Recomendación).

En el apartado 33:

135. Teniendo en cuenta que las herramientas de IA y los sistemas algorítmicos automatizados pueden ser parciales o presentar otros puntos débiles, deben establecerse mecanismos de supervisión humana para garantizar que sea posible la intervención humana siempre que sea necesario para salvaguardar los derechos humanos, la democracia y el Estado de Derecho (Comité ad hoc del Consejo de Europa sobre Inteligencia Artificial (CAHAI), Estudio de viabilidad, [CAHAI\(2020\)23](#), § 104).

136. Para garantizar que la moderación de contenidos tiene en cuenta las especificidades de los contextos jurídicos, locales, culturales, sociopolíticos e históricos pertinentes, los Intermediarios de Internet deben implicar a representantes de los grupos objeto del discurso de odio en línea en el desarrollo y la evaluación continua de su moderación de contenidos. Deben asegurarse de que las preocupaciones de estos grupos se tienen debidamente en cuenta en el diseño, desarrollo y aplicación de sus herramientas y prácticas de moderación de contenidos, con el objetivo de garantizar que detectan y abordan todo el discurso de odio en sus plataformas.

137. Cuando proceda, la moderación de contenidos debe descentralizarse para permitir una representación adecuada de las culturas y comunidades locales en las decisiones reales de moderación de contenidos y para que los moderadores de contenidos puedan reunir los conocimientos especializados pertinentes. Los Intermediarios de Internet deben asignar recursos humanos adecuados a la labor de moderación de contenidos en todas las zonas geográficas que cubren. En su esfuerzo por descentralizar la moderación de contenidos, los Intermediarios de Internet deben tener en cuenta las tensiones interestatales.

En el apartado 34:

138. Los Intermediarios de Internet deben contratar a un número suficiente de moderadores de contenidos para permitir una evaluación adecuada del posible discurso de odio.

139. La imparcialidad de los moderadores de contenidos es importante para evitar cualquier factor que pueda socavar la transparencia y objetividad (es decir, la ausencia de prejuicios) de su enfoque de la moderación de contenidos, como la afiliación con la persona que informó o publicó el contenido.

140. Los moderadores de contenidos deben recibir una formación inicial y continua adecuada sobre las normas internacionales y nacionales de derechos humanos y la legislación que aborda el discurso de odio, su relación con las condiciones de servicio de los intermediarios y sus normas internas, así como sobre las medidas que deben adoptarse en caso de conflicto. Dicha formación podría impartirse interna o externamente, incluso

a través de asociaciones de intermediarios. El alcance de la formación debe corresponder a la importancia del papel de los intermediarios y al impacto que sus acciones puedan tener en la capacidad de los usuarios para ejercer su libertad de expresión (véase [CM/Rec\(2018\)2 sobre las funciones y responsabilidades de los Intermediarios de Internet](#), § 2.3.4). Toda formación sobre el discurso de odio debe proporcionar a los moderadores de contenidos una sólida comprensión de los contextos locales, culturales, sociopolíticos e históricos pertinentes, así como abordar las lenguas, en particular las minoritarias, y ofrecer un conocimiento exhaustivo y actualizado de los matices lingüísticos relevantes.

141. Los moderadores de contenidos, los marcadores de confianza y los verificadores de hechos se refieren tanto a sistemas humanos como algorítmicos. Por lo tanto, los Intermediarios de Internet deben revelar adecuadamente si los usuarios estarán sujetos a la toma de decisiones algorítmicas, incluida la selección personalizada de contenidos (véase a este respecto [CM/Rec \(2020\)1](#) sobre el impacto de los sistemas algorítmicos en los derechos humanos).

142. Dado que los moderadores de contenidos están constantemente expuestos a contenidos nocivos, hay que prestar especial atención a sus condiciones de trabajo y a su salud mental. Por ello, los Intermediarios de Internet deben garantizar que los moderadores de contenidos tengan acceso a un apoyo psicológico adecuado (para más detalles, véase [CM/Rec\(2018\)2 sobre las funciones y responsabilidades de los Intermediarios de Internet](#), § 2.3.4). Los Intermediarios de Internet deben garantizar estas normas también cuando subcontratan la moderación de contenidos a terceros, posiblemente radicados en otros países con una legislación laboral diferente y menos protectora (véase [Nota Orientativa sobre la Moderación de Contenidos](#), § 34).

En el apartado 35:

143. Las organizaciones de la sociedad civil deben tener acceso a datos fiables y adecuados para poder contribuir a mejorar las políticas y prácticas de discurso de odio de las autoridades nacionales y los Intermediarios de Internet (véase [Nota Orientativa sobre la Moderación de Contenidos](#)).

144. Una cooperación eficaz entre los Intermediarios de Internet y las organizaciones de la sociedad civil requiere que entablen un diálogo regular, inclusivo y transparente, «con vistas a compartir y debatir información y promover el uso responsable de los nuevos avances tecnológicos relacionados con los Intermediarios de Internet que repercuten en el ejercicio y el disfrute de los derechos humanos y las cuestiones jurídicas y políticas conexas» ([CM/Rec\(2018\)2 sobre las funciones y responsabilidades de los Intermediarios de Internet, §12](#)), incluido el ámbito del discurso de odio.

145. Los objetivos y metas de esta cooperación, así como las responsabilidades y obligaciones de las partes implicadas, deben estar claramente definidos y tener en cuenta la naturaleza rápidamente cambiante del entorno en línea.

146. La cooperación entre los Intermediarios de Internet y las organizaciones de la sociedad civil en la lucha contra el discurso de odio debe incluir el desarrollo y la mejora continua de los mecanismos de denuncia del discurso de odio en línea. Un ejemplo de esta cooperación sería la evaluación de la aplicación del Código de Conducta de la UE de 2016 sobre la lucha contra el discurso de odio en línea. Se trata de varios ejercicios de control en los que las organizaciones de la sociedad civil notificaron a las empresas de TI, durante varias semanas, contenidos que podrían infringir las disposiciones penales que transponen la Directiva [EUFU 2008/913/JAI](#) sobre la lucha contra determinadas formas y manifestaciones de racismo y xenofobia mediante el Derecho penal (véase para más información la [5ª evaluación del Código de Conducta](#), ficha informativa, de junio de 2020).

En el apartado 36:

147. Los sistemas de publicidad en línea, el *microtargeting*, los sistemas de amplificación de contenidos, así como los sistemas de recomendación, son tecnologías que utilizan una amplia recopilación de datos de los usuarios para permitir la creación y distribución de contenidos personalizados.

148. Estas tecnologías pueden facilitar la amplificación del discurso de odio, la desinformación y la difusión de estereotipos discriminatorios en relación con cualquiera de los motivos indicados en el § 2 de la Recomendación. En este contexto, ya se ha hecho hincapié en que también debe prestarse especial atención a los retos específicos que plantean estas tecnologías en relación con la igualdad de género y los estereotipos de género, ya que el uso de algoritmos puede transmitir y reforzar los estereotipos de género existentes y contribuir a la perpetuación del sexismo ([CM/Rec\(2019\)1](#) sobre prevención y lucha contra el sexismo).

149. En todas las fases del tratamiento, incluida la recogida de datos, los Intermediarios de Internet deben evaluar qué impacto tendrán esas tecnologías en los derechos humanos y evitar cualquier posible sesgo, incluidos los

no intencionados u ocultos. También deben evaluar el riesgo de discriminación u otras repercusiones negativas sobre los derechos humanos y las libertades fundamentales de los interesados. Además, «deben evaluar de forma crítica la calidad, la naturaleza, el origen y la cantidad de datos personales utilizados, reduciendo los datos innecesarios, redundantes o marginales durante las fases de desarrollo y entrenamiento, y supervisando después la precisión del modelo a medida que se alimenta con nuevos datos» ([T-PD\(2019\)01](#) Directrices sobre Inteligencia Artificial y Protección de Datos, § II.4). Posteriormente, los Intermediarios de Internet deben ofrecer transparencia sobre estos sistemas, su explicabilidad y las posibles cláusulas de exclusión o inclusión voluntarias.

En el apartado 37:

150. La moderación de contenidos ya sea realizada por un ser humano o por una máquina, no es infalible. Por lo tanto, los Intermediarios de Internet deben llevar a cabo, de forma continua, evaluaciones internas de los impactos directos o indirectos sobre los derechos humanos de sus productos, servicios, sistemas, políticas y prácticas. En este marco, deben evaluar periódicamente sus sistemas de moderación de contenidos prestando especial atención a la libertad de expresión y al derecho al respeto de la vida privada, la igualdad y la no discriminación, y velar por la protección de estos derechos. Estas evaluaciones deben servir para valorar la eficacia de las políticas, normativas y medidas que los Intermediarios de Internet emplean para hacer frente al discurso de odio, y garantizar que alcanzan sus objetivos (véase el § 26 de la Recomendación).

151. Las evaluaciones de impacto sobre los derechos humanos deben realizarse dentro de un marco normativo claro, que incluya la supervisión por parte de una autoridad reguladora independiente o de partes interesadas independientes con la experiencia pertinente, y de forma inclusiva y transparente. Las evaluaciones deben abarcar los productos, servicios y sistemas de los Intermediarios de Internet (véase [CM/Rec\(2018\)2 sobre las funciones y responsabilidades de los Intermediarios de Internet, § 2.1.4](#)), y los criterios de evaluación de riesgos deben considerar si algún individuo o grupo se ve afectado de forma desproporcionada por el discurso de odio. La medida en que un intermediario de Internet debe llevar a cabo evaluaciones de impacto sobre los derechos humanos debe depender de su tamaño (véase el § 21 de la Recomendación).

152. Durante estas evaluaciones de impacto sobre los derechos humanos, debe garantizarse que participen representantes de los grupos objeto del discurso de odio y que se tengan en cuenta las aportaciones de las comunidades destinatarias y de los grupos de partes interesadas, incluida la sociedad civil y los grupos marginados (véase el Estudio de viabilidad del CAHAI, [CAHAI\(2020\)23](#), § 106). La participación de representantes de los grupos objeto del discurso de odio en el proceso de diseño, desarrollo y aplicación facilitará la elaboración y aplicación de políticas y medidas que aborden los daños causados por la difusión del discurso de odio en línea de una manera más eficaz.

153. Para garantizar una evaluación significativa de la eficacia de las medidas aplicadas, los Intermediarios de Internet deben someterse además a auditorías externas periódicas, independientes, imparciales, exhaustivas y eficaces (véase el artículo 26 de la Recomendación y Comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa 2019, [Descifrando la inteligencia artificial: 10 pasos para proteger los Derechos Humanos](#)).

154. La ley puede prescribir que las auditorías independientes sean realizadas por auditores o por una autoridad reguladora independiente. De lo contrario, podrían ser llevadas a cabo por un tercero, por ejemplo, un organismo independiente de autorregulación creado por la industria, auditores independientes o una organización de la sociedad civil encargada de tal tarea.

155. Los Intermediarios de Internet deben garantizar un seguimiento adecuado de estas evaluaciones de impacto y auditorías externas, actuando en función de las conclusiones y supervisando y evaluando la eficacia de las respuestas identificadas (véase la Recomendación [CM/Rec\(2018\)2 sobre las funciones y responsabilidades de los Intermediarios de Internet, § 2.1.4](#)).

Medios de comunicación

En el apartado 38:

156. Es esencial que los periodistas y los medios de comunicación gocen de libertad editorial, independencia y autonomía, descansando en una sólida protección de la libertad de expresión (para más detalles, véase *Jersild c. Dinamarca*, citada anteriormente, § 31.); [nº R \(97\)20 sobre el «discurso de odio»](#); [nº R \(97\)21 sobre los medios de comunicación y la promoción de una cultura de tolerancia](#); [CERD/C/GC/35 Lucha contra el discurso de odio racista](#) § 40; y, [STE nº 157](#) Convenio marco para la protección de las minorías nacionales, artículo 9).

157. Debe prestarse especial atención a la situación de los periodistas, en particular a los que son objeto de discursos de odio, como las mujeres periodistas y los periodistas pertenecientes a minorías, y dedicarles medidas de protección efectivas (véase [CM/Rec\(2016\)4](#) sobre la protección del periodismo y la seguridad de los periodistas y otros agentes de los medios de comunicación).

En los apartados 39 y 40:

158. Se anima a los medios de comunicación y a los periodistas a promover una cultura de tolerancia y comprensión y a facilitar el diálogo intergrupar en sus esfuerzos por hacer frente al discurso de odio. Para ello, se les invita a adherirse a las normas de autorregulación, a incluir los objetivos mencionados en dichas normas y códigos de conducta, y a elaborar y aplicar los correspondientes programas de formación para periodistas (véase [nº R \(97\)21 sobre los medios de comunicación y el fomento de una cultura de tolerancia](#); artículo 6 de la [STE nº 157](#) Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales; y, [Directrices de Tallin sobre las Minorías Nacionales y los Medios de Comunicación en la Era Digital](#), 2019, Alto Comisionado de la OSCE para las Minorías Nacionales).

159. Las organizaciones de medios de comunicación deben tomar medidas concretas, específicas y dirigidas a garantizar que sus plantillas sean diversas e inclusivas, incluso en la toma de decisiones editoriales. En su esfuerzo por buscar, recibir, impartir y difundir información, deben buscar una multiplicidad de fuentes y voces de diferentes comunidades (véase [Estrategia y Plan de Acción de las Naciones Unidas contra el Discurso de Odio](#), 2020, §§ 53.1-53.2; y, [nº R \(97\)21 sobre los medios de comunicación y la promoción de una cultura de tolerancia](#), § 2).

160. Los medios de comunicación de servicio público deben ser, en virtud de su mandato, una fuente vital de información imparcial y opiniones políticas diversas, lo que significa que deben garantizar el nivel adecuado de independencia frente a interferencias políticas o económicas. Están especialmente indicados para fomentar el pluralismo y el conocimiento de opiniones diversas, así como el discurso contrario y alternativo, en parte ofreciendo a los distintos grupos de la sociedad la oportunidad de recibir y difundir información, expresarse e intercambiar ideas. De este modo, pueden contribuir significativamente al fomento de la cohesión social, la diversidad cultural y una comunicación pluralista y accesible a todos.

En el apartado 41:

161. Las organizaciones y los profesionales de los medios de comunicación, incluidos los periodistas, no sólo deben cumplir la legislación relativa al discurso de odio, sino prestar especial atención a garantizar el pleno respeto de los derechos humanos en todas sus actividades, tal como se señala en las Recomendaciones del Comité de Ministros [CM/Rec\(2016\)3 sobre Derechos Humanos y Empresas](#), [nº R \(97\)20 sobre el «discurso de odio»](#), y [nº R \(97\)21 sobre los medios de comunicación y la promoción de una cultura de tolerancia](#). Esto se extiende al entorno en línea, donde, por ejemplo, los medios de comunicación en línea, los portales de noticias en línea u otros puntos de venta gestionados por organizaciones de medios de comunicación son responsables no sólo de su contenido editorial, sino también de los comentarios de terceros en forma de discurso de odio (véase *Delfi AS c. Estonia*, citada anteriormente, § 159).

162. Se anima encarecidamente a los medios de comunicación y a los periodistas a llamar la atención del público sobre los incidentes de discurso de odio y a sensibilizar sobre el daño que causan la discriminación, el odio, los estereotipos negativos y la estigmatización. Para proporcionar una información exacta y fiable, así como para facilitar una mejor comprensión de las diversas perspectivas, los medios de comunicación y los periodistas deben estar atentos para dar voz a los diversos grupos y comunidades de la sociedad (véase [CM/Rec\(2018\)1](#) sobre pluralismo y transparencia de la propiedad de los medios de comunicación).

163. Los medios de comunicación y los periodistas deben estar alerta ante el peligro de que proliferen los prejuicios y se fomenten los estereotipos negativos sobre personas y grupos. Deben evitar referencias innecesarias a características y estatus personales que puedan fomentar los prejuicios y la intolerancia, especialmente cuando informen sobre cuestiones de delincuencia y orden público.

164. Además, se anima encarecidamente a los medios de comunicación a que participen en iniciativas transparentes y participativas de verificación independiente de los hechos, incluidas las que implican la cooperación con organizaciones de la sociedad civil, expertos y otras partes interesadas, con el fin de garantizar una información exacta, fiable y pluralista. Informar sobre asuntos de interés público, incluidas cuestiones penales o de salud pública, requiere especial cuidado a la hora de comprobar la exactitud de la información y evitar la difusión de información que pueda dar lugar al aumento de los prejuicios y la estigmatización.

165. Durante las elecciones, los medios de comunicación deben considerar la posibilidad de denunciar en su cobertura la desinformación y la propaganda, en particular si dicha desinformación se dirige a personas y

grupos por motivos de su identidad, incluida la condición de minoría o de otro tipo, y/o perjudica las relaciones intergrupales.

En el apartado 42:

166. En el desarrollo de sus políticas, las autoridades reguladoras del sector de la radiodifusión y los organismos de autorregulación de los medios de comunicación deben aplicar disposiciones concretas para combatir eficazmente el discurso de odio, al tiempo que promueven activamente la tolerancia, el pluralismo y la diversidad de opiniones en los medios de comunicación.

167. Los Estados miembros también deben garantizar la independencia de las autoridades reguladoras del sector audiovisual mediante un conjunto de normas que abarquen todos los aspectos de su trabajo, y a través de medidas que les permitan desempeñar sus funciones con eficacia y eficiencia (para más detalles, véase [Rec\(2000\)23](#) sobre la independencia y las funciones de las autoridades reguladoras del sector audiovisual y [CM/Rec\(2016\)4](#) sobre la protección del periodismo y la seguridad de los periodistas y otros agentes de los medios de comunicación).

Organizaciones de la sociedad civil

En el apartado 43:

168. Las organizaciones de la sociedad civil, a través de sus diferentes actividades, pueden desempeñar un papel crucial en la prevención y la lucha contra el discurso de odio tanto en línea como fuera de ella. Se les anima a desarrollar políticas específicas para prevenir y combatir el discurso de odio y, cuando sea apropiado y factible, proporcionar formación a su personal, miembros y voluntarios.

169. Además, se anima a las organizaciones de la sociedad civil a cooperar y coordinarse entre ellas, incluyendo la participación de las organizaciones que trabajan con individuos y grupos objeto del discurso de odio. También deben colaborar con otras partes interesadas públicas y privadas para garantizar un enfoque global de la prevención y la lucha contra el discurso de odio.

170. Cuando las organizaciones de la sociedad civil se convierten en blanco de discursos de odio por su labor de defensa y apoyo a minorías y otros grupos, otras partes interesadas deben expresar su solidaridad. Los medios de comunicación deben proporcionar información equilibrada y objetiva sobre su labor de defensa y sobre cualquier caso controvertido en el que puedan estar implicados.

171. Las organizaciones de la sociedad civil pueden hacer una importante contribución a la prevención y la lucha contra el discurso de odio mediante la recopilación y el análisis de datos, el seguimiento del discurso de odio, la lucha contra la falta de denuncias, la formación de profesionales y personal de otras partes implicadas en la prevención y la lucha contra el discurso de odio, y la producción y difusión de narrativas contrarias y alternativas. Los Estados miembros y otras partes interesadas deberían, como se recomienda en los §§ 6c, 17, 26 y 35 de la Recomendación, implicar a las organizaciones de la sociedad civil en las actividades relativas al tratamiento del discurso de odio en línea y en el diseño, desarrollo y aplicación de campañas de comunicación y educación para aumentar la concienciación general sobre el discurso de odio y los daños que causa.

4. CONCIENCIACIÓN, EDUCACIÓN, FORMACIÓN Y USO DE CONTRANARRATIVA Y DISCURSOS ALTERNATIVOS

172. El capítulo 4 esboza las medidas no jurídicas que los Estados miembros deben desarrollar y aplicar para hacer frente a todos los estratos del discurso de odio (véase el § 3 de la Recomendación) en cooperación con otras partes interesadas, incluidos los actores clave enumerados en el capítulo 3.

En los apartados 44 y 45:

173. Los §§ 44 y 45 de la Recomendación reiteran los principios expuestos en el artículo 7 ICERD y el artículo 6.1 de la [STE nº 157](#) Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales sobre la importancia de combatir los prejuicios que conducen a la discriminación racial. Estos principios también destacan la necesidad de promover la comprensión, la tolerancia y la amistad entre las naciones y los grupos raciales o étnicos, el diálogo intercultural y la necesidad de adoptar medidas eficaces para promover el respeto mutuo, la comprensión y

la cooperación para adoptar medidas inmediatas y eficaces, en particular en los ámbitos de la enseñanza, la educación, la cultura y la información. El Tribunal, por su parte, ha hecho hincapié en la necesidad de establecer políticas sólidas para combatir la discriminación racial como base para reducir el discurso de odio, afirmando que «las autoridades deben utilizar todos los medios disponibles para combatir el racismo, reforzando así la visión democrática de una sociedad en la que la diversidad no se percibe como una amenaza, sino como una fuente de enriquecimiento» (véase *Aksu c. Turquía*, citada anteriormente, § 44). Lo mismo ocurre con el discurso de odio basado en motivos distintos al racismo.

174. Como se indica en el apartado 1 de la Recomendación, los Estados miembros deben adoptar medidas exhaustivas y eficaces para prevenir y combatir el discurso de odio y promover un discurso tolerante e integrador. Estas medidas deben adoptarse para prevenir y combatir todos los diferentes niveles de discurso de odio (véase el § 3 de la Recomendación). De conformidad con el principio de proporcionalidad, el Derecho civil y administrativo sólo debe aplicarse en los casos que alcancen el nivel mínimo de gravedad necesario para que entre en juego el artículo 8 del Convenio, y el Derecho penal sólo debe utilizarse como último recurso y para las manifestaciones de odio más graves (véanse los §§ 24 y ss. y §§ 43 y ss. de la Exposición de Motivos).

175. Las recomendaciones del capítulo 4 ayudan a comprender y abordar las causas profundas del discurso de odio, a prevenirla y combatirla mediante la sensibilización y la educación, y a fomentar sociedades pacíficas, inclusivas y justas (véanse los compromisos 2, 7 y 8 de la [Estrategia y Plan de Acción de las Naciones Unidas contra el Discurso de odio](#)). Las motivaciones e impulsores del discurso de odio pueden abarcar la desinformación, los estereotipos negativos y la estigmatización, los objetivos políticos, la desigualdad basada en características y estatus protegidos, la impunidad, los agravios históricos o actuales, la desigualdad económica dentro del país, la ausencia de un espacio cívico libre y seguro, y la desinhibición en línea. Todos estos factores pueden ser síntomas de problemas estructurales más profundos que deben ser abordados por los Estados miembros. El registro, seguimiento y análisis del discurso de odio y de las tendencias relacionadas con ella (véase el capítulo 6) es esencial para detectar y comprender sus causas profundas y para diseñar medidas eficaces para prevenirla y combatirla.

176. La desinformación se refiere a la información verificablemente falsa, inexacta o engañosa creada y difundida deliberadamente para causar daño o sacar provecho económico o político engañando al público (véase el Proyecto de Recomendación sobre los principios para la gobernanza de los medios de comunicación y la comunicación de MSI-REF, Apéndice, apartado 4).

177. Basándose en su experiencia y en los conocimientos adquiridos, los Estados miembros deberían incluir en sus políticas, legislaciones, estrategias y planes de acción globales contra el discurso de odio (véase el apartado 5 de la Recomendación) medidas de sensibilización, educación, formación, promoción de la contraposición y de la expresión alternativa, y de facilitación del diálogo intercultural. La Declaración del Comité de Ministros sobre el legado de la campaña juvenil para el movimiento contra el discurso de odio «No Hate Speech Movement» ([Decl\(29/05/2019\)](#)) su apéndice y el § 4 de la [ECRI GPR nº 15 sobre la lucha contra el discurso de odio](#), por ejemplo, subrayan la importancia de: sensibilizar sobre el alcance y el riesgo del discurso de odio; adoptar una postura y luchar contra el discurso de odio en línea y fuera de línea; expresar solidaridad con los destinatarios específicos del discurso de odio; llamar la atención sobre manifestaciones de discurso de odio infravaloradas o poco denunciadas; crear narrativas contrarias y alternativas al discurso de odio; garantizar la alfabetización mediática e informativa a través de la educación formal y no formal; y la cooperación intersectorial e interinstitucional. Cabe señalar que algunas de estas medidas serán más pertinentes en unos contextos nacionales que en otros, ya que su eficacia variará en función de la dinámica y la naturaleza del discurso de odio en los distintos contextos sociales. y el § 4 de la [ECRI GPR nº 15 sobre la lucha contra el discurso de odio](#), por ejemplo, subrayan la importancia de: sensibilizar sobre el alcance y el riesgo del discurso de odio; adoptar una postura y luchar contra el discurso de odio en línea y fuera de línea; expresar solidaridad con los destinatarios específicos del discurso de odio; llamar la atención sobre manifestaciones de discurso de odio infravaloradas o poco denunciadas; crear narrativas contrarias y alternativas al discurso de odio; garantizar la alfabetización mediática e informativa a través de la educación formal y no formal; y la cooperación intersectorial e interinstitucional. Cabe señalar que algunas de estas medidas serán más pertinentes en unos contextos nacionales que en otros, ya que su eficacia variará en función de la dinámica y la naturaleza del discurso de odio en los distintos contextos sociales.

En el apartado 46:

178. Las medidas de sensibilización tienen varios objetivos en relación con el discurso de odio: deben concienciar a las personas y a los responsables de la toma de decisiones sobre el alcance del discurso de odio y el daño que causa, proponer formas y medios disponibles para contrarrestarlo y obtener reparación (véase el

capítulo 5), abordar la desinformación y promover los principios y valores de los derechos humanos, el diálogo intercultural y la apreciación de la diversidad y la igualdad.

179. Los Estados miembros y otras partes interesadas deben velar por que las campañas adapten sus mensajes y su enfoque a las necesidades de sus destinatarios. En la medida de lo posible, las personas y los grupos afectados por el discurso de odio deben participar en el diseño y la puesta en marcha de estas campañas. Véase a este respecto la Recomendación [CM/Rec\(2010\)5](#) sobre medidas para luchar contra la discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género; [La Declaración del Comité de Ministros sobre el aumento del antigitanismo y la violencia racista contra los romaníes en Europa](#) adoptada el 1 de febrero de 2012; Asamblea Parlamentaria [Resolución 1743 \(2010\)](#) Islam, islamismo e islamofobia en Europa; Asamblea Parlamentaria [Resolución 1563 \(2007\)](#) Lucha contra el antisemitismo en Europa; y, Asamblea Parlamentaria [Resolución 2036 \(2015\)](#) Lucha contra la intolerancia y la discriminación en Europa, con especial atención a los cristianos.

En los apartados 47, 48 y 49:

180. Las competencias que deben desarrollarse mediante la educación para los derechos humanos y la ciudadanía democrática se exponen en [CM/Rec\(2010\)7](#) en la Carta del Consejo de Europa sobre Educación para la Ciudadanía Democrática y la Educación en Derechos Humanos. Incluyen el desarrollo de conocimientos, aptitudes personales y sociales, pensamiento crítico y comprensión que reduzcan los conflictos, aumenten el aprecio y la comprensión de las diferencias entre grupos religiosos y étnicos, fomenten el respeto mutuo por la dignidad humana y los valores compartidos, y alienten el diálogo y promuevan la no violencia en la resolución de problemas y disputas. Se entiende que tales competencias son esenciales para dotar a las personas de los medios necesarios para reconocer el discurso de odio, el riesgo que supone para una sociedad democrática, y poder tomar iniciativas para hacerle frente.

181. Las respuestas educativas para hacer frente al discurso de odio, en particular los estereotipos negativos y los prejuicios en los que se basan también deben incluir la transmisión de conocimientos sobre la cultura, la historia, la lengua y la religión de la minoría y de otros grupos y de la mayoría en un Estado miembro, como se indica en el [STE nº 157](#) Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales, artículo 12.

182. Según [CM/Rec\(2014\)6](#) sobre una Guía de los derechos humanos para los usuarios de Internet, los Estados miembros deben garantizar que los usuarios puedan acceder a sus derechos y libertades en Internet y minimizar su exposición a los riesgos en los entornos de comunicación en línea. Para más información sobre el desarrollo de la alfabetización en Internet y los medios de comunicación, véase [CM/Rec\(2019\)10](#) sobre el desarrollo y fomento de la educación para la ciudadanía digital y [CM/Rec\(2018\)2](#) sobre las funciones y responsabilidades de los Intermediarios de Internet. Este último también subraya la importancia de un enfoque que tenga en cuenta la edad y el género y la necesidad de cooperación entre las partes interesadas, incluidos el sector privado, los medios de comunicación de servicio público, la sociedad civil, los centros de enseñanza, el mundo académico y las instituciones técnicas.

183. Para garantizar un plan de estudios eficaz sobre la lucha contra el discurso de odio, los Estados miembros deben proporcionar una formación adecuada al profesorado y poner a su disposición libros de texto y material en línea pertinente. Además, los Estados miembros deben confiar a organizaciones educativas pertinentes e independientes la realización de revisiones periódicas de los libros de texto, el material didáctico y los métodos de enseñanza para filtrar los estereotipos y promover la igualdad y la no discriminación.

184. El Departamento de Juventud del Consejo de Europa y el Departamento de Educación han desarrollado herramientas para poner en práctica la educación para los derechos humanos y la ciudadanía democrática <https://www.coe.int/en/web/youth/manuals-and-handbooks> <https://www.coe.int/en/web/education/publications>. Entre ellos figuran los manuales educativos *Compass*, *Compasito*, y *Mirrors*, los manuales sobre ciudadanía democrática y diálogo intercultural, el Manual de Educación para la Ciudadanía Digital y el Manual de Alfabetización en Internet. Todas estas publicaciones y manuales apoyan el aprendizaje formal, informal y no formal. Se ha adquirido una experiencia positiva en el tratamiento del discurso de odio mediante la educación en derechos humanos, incluido el uso de la contranarrativa, con el uso de los [manuales educativos](#) *Bookmarks* y *We CAN!*, que se elaboraron para la campaña juvenil del Consejo de Europa para el movimiento contra el discurso de odio «No Hate Speech Movement». Otra herramienta útil es el [Marco y conjunto de herramientas de la Fe por los Derechos de las Naciones Unidas, de 2019](#), que utiliza una metodología de aprendizaje entre iguales. En el estudio se ofrecen ejemplos ilustrativos de iniciativas educativas de la sociedad civil, [Contra el Odio. Guidebook of good practices in combating hate crimes and hate speech](#) de Tina Đaković y Cvijeta Senta, 2019. Esta publicación recoge buenas prácticas de varias organizaciones de la sociedad civil de Croacia y Finlandia.

185. El § 48 debe leerse en relación tanto con el § 47 como con el § 49 de la Recomendación. Las iniciativas de educación y sensibilización sobre el discurso de odio deben adaptarse a la edad y al nivel de madurez del niño o joven al que se dirigen. [CM/Rec\(2018\)7](#) sobre Directrices para respetar, proteger y hacer efectivos los derechos del niño en el entorno digital, describe con más detalle el alcance de la educación, las iniciativas de sensibilización, los programas y las herramientas de usuario que deben desarrollarse con la participación de los niños. Estas iniciativas y herramientas deben tener como objetivo promover el desarrollo saludable y el bienestar de los niños y los jóvenes, así como su concienciación sobre sus derechos y los derechos de los demás, también en el entorno digital. Los artículos 28 y 29 de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño ofrecen más orientación al respecto.

186. Los Estados miembros deben garantizar una participación significativa de los niños y los jóvenes en todos los asuntos que les conciernen, asegurando los derechos, los medios, el espacio, la oportunidad y el apoyo necesarios para potenciar la participación de los jóvenes (véase la [Carta Europea Revisada sobre la Participación de los Jóvenes en la Vida Local y Regional](#) adoptada en la 10ª sesión del Congreso de Poderes Locales y Regionales de Europa, de 21 de mayo de 2003 y el manual del Consejo de Europa [Have your Say!](#), de noviembre de 2015).

187. El § 49 recomienda que los Estados miembros apoyen también las actividades educativas formales y no formales y los programas culturales fuera de las instituciones educativas. Para ello, podrían apoyar las iniciativas de otras partes interesadas clave, incluido el sector cultural, para combatir más ampliamente el discurso de odio y abordar sus raíces (véase el § 43 de la Recomendación).

En el apartado 50:

188. Los miembros de las fuerzas del orden, la fiscalía y los servicios médicos son a menudo el primer contacto para las personas objeto de discursos de odio. Estos profesionales deben recibir formación inicial y continua sobre la conducta profesional que se espera de ellos en su función y sobre la necesidad de ser acogedores y abstenerse de expresar estereotipos negativos y prejuicios cuando estén en contacto con personas objeto de discursos de odio. Su profesionalidad contribuye a la denuncia de los casos de discurso de odio, a la eficacia de la vigilancia, la investigación y la sanción de los incidentes de discurso de odio, y a la accesibilidad de las vías de recurso para las personas objeto de discurso de odio.

189. Los programas de formación para el personal de las autoridades públicas antes mencionadas y de otros organismos públicos pertinentes deben proporcionarles una sólida comprensión de la definición de discurso de odio; los criterios pertinentes para evaluar la «gravedad» del discurso de odio (véase el apartado 4 de la recomendación); y la gama de respuestas jurídicas y de otro tipo adecuadas de que disponen. En el estudio se ofrecen ejemplos ilustrativos de las prácticas de las autoridades nacionales y las organizaciones de la sociedad civil [Contra el odio. Guía de buenas prácticas en la lucha contra los delitos de odio y el discurso de odio](#) de Tina Đaković y Cvijeta Senta, 2019, pp.54 y ss.

En el apartado 51:

190. Según el Estudio [Sanctions that do justice – Justice for victims of violent crime Part III](#), de la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, 2019, muchas víctimas esperan que los delincuentes reflexionen sobre lo que han hecho a raíz del proceso penal y, por tanto, no reincidan. Dada esta preferencia de las víctimas por las sanciones que rehabilitan, los Estados miembros deberían promover sanciones que apelen a la capacidad de los autores para comprender que han violado las disposiciones que protegen la dignidad humana y los derechos humanos de los demás y asumir así la responsabilidad de su conducta.

191. En varios países europeos se han puesto en marcha programas de formación para agresores que se consideran eficaces. El objetivo de estos programas es cambiar la mentalidad, las percepciones, las actitudes y, en consecuencia, el comportamiento de los delincuentes extremistas que cometen delitos motivados por el odio, en su mayoría jóvenes de sexo masculino. Véanse algunos ejemplos: Servicio austriaco de libertad condicional, [Dialog statt Hass](#); el trabajo austriaco sobre violencia misógina del Bundesarbeitsgemeinschaft opferschutzorientierter Täterarbeit, [BAG-OTA](#), que elaboró [normas para programas de formación](#) que tienen en cuenta sistemáticamente los derechos de las víctimas; [Live Democracy!](#) de Alemania ([¡Demokratie leben!](#)) y [Taking Responsibility - Breaking away from Hate and Violence](#) un proyecto de la Red Europea de Prevención de la Delincuencia, con sede en Bélgica; [LES ACTIONS](#) un proyecto de S.A.V.E. Belgium; [Garda Youth Diversion Projects](#) son iniciativas comunitarias y multiinstitucionales de prevención de la delincuencia juvenil en Irlanda; y, [Reducing youth crime](#), un proyecto gubernamental de los Países Bajos que ofrece programas de formación y educación a jóvenes delincuentes al término de su período de privación de libertad.

En el apartado 52:

192. Se anima a las universidades y escuelas que imparten programas y cursos de periodismo, así como a los profesionales de los medios de comunicación, a los medios de comunicación y a los organismos de autorregulación de los medios de comunicación, a que incluyan en sus cursos regulares de formación módulos sobre los deberes y responsabilidades de los periodistas y los medios de comunicación en relación con el ejercicio del derecho a la libertad de expresión. Podrían incluir cursos sobre cómo tratar los casos de discurso de odio sin amplificar los prejuicios y consideraciones sobre su papel en la promoción de una cultura de derechos humanos y de inclusión, en consonancia con la Recomendación R (97) 21 del Consejo de Europa [Recomendación nº R \(97\)21](#) sobre los medios de comunicación y la promoción de una cultura de tolerancia (véanse también los §§ 38-39 de la Recomendación y los §§ 158 a 160 de la presente Exposición de Motivos). Dichos cursos de formación deben reforzar las competencias de los periodistas y otros profesionales de los medios de comunicación para reconocer, informar y reaccionar ante el discurso de odio, y para evitar utilizar o difundir ellos mismos el discurso de odio o los prejuicios.

En el apartado 53:

193. Debido a su papel e influencia en la sociedad, las figuras públicas en posiciones de liderazgo, como políticos, funcionarios de alto nivel, líderes religiosos, económicos y comunitarios, no sólo deben abstenerse de participar en discursos de odio, como se indica en los §§ 35 y 36 de la Recomendación, sino que también deben ayudar a abordarlo mediante el uso de narrativas contrarias y alternativas. También deben condenar el uso del discurso de odio y, aprovechando su posición, promover el entendimiento intergrupar, entre otras cosas expresando su solidaridad con las personas objeto del discurso de odio, y empoderarlas y devolverles su dignidad.

194. Los discursos contrapuestos y alternativos son expresiones de narrativas contrapuestas y alternativas que están diseñadas para combatir el discurso de odio desacreditando, deconstruyendo y condenando las narrativas en las que se basa el discurso de odio reforzando los valores que el discurso de odio amenaza, como los derechos humanos y la democracia. Las contranarrativas y narrativas alternativas al discurso de odio también promueven la apertura, el respeto a la diferencia, la libertad y la igualdad. Mientras que la contranarrativa es una reacción breve y directa a los mensajes de odio, el discurso alternativo no suele cuestionar o referirse directamente al discurso de odio, sino que cambia el marco de la discusión (véase el manual del Consejo de Europa [We CAN!](#), 2017). El uso de formas de discurso contrarias y alternativas es especialmente importante para abordar el discurso de odio que no alcanza el nivel de gravedad para ser abordado mediante procedimientos penales, civiles o administrativos (véanse los §§ 3 y 4 de la Recomendación).

195. En este contexto, la Resolución PACE [2275\(2019\)](#) sobre el papel y las responsabilidades de los líderes políticos en la lucha contra el discurso de odio y la intolerancia, pide a los Estados miembros y a sus parlamentos que promuevan actividades de información y sensibilización dirigidas a políticos y representantes electos a todos los niveles. Estas acciones deben centrarse en iniciativas y medidas para prevenir y combatir el discurso de odio y la intolerancia, incluso a escala internacional, como la [Carta de los Partidos Políticos Europeos para una Sociedad No Racista](#) y la Alianza Parlamentaria contra el Odio. Deberían proporcionar a los funcionarios públicos formación sobre derechos fundamentales, igualdad y no discriminación y animar a los políticos a difundir, incluso en las redes sociales, mensajes positivos en relación con las minorías en sus países (Véase también: [CERD/C/GC/35 Lucha contra el discurso de odio racista](#) § 37; el [Plan de Acción de Rabat](#) § 57 sobre los códigos éticos para los políticos; la [ECRI GPR nº 15](#) sobre la lucha contra el discurso de odio, § 98; [Principios de Camden sobre Libertad de Expresión e Igualdad](#) apartado 10.1; Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos [A/HRC/22/17/Add.4](#) sobre los talleres de expertos sobre la prohibición del discurso de odio nacional, racial o religioso, Apéndice § 36; y, [A/HRC/40/58](#) Libertad de religión o de creencias, Anexo 1 § 22).

En el apartado 54:

196. Los actores clave, incluidos los organismos de igualdad y las organizaciones de la sociedad civil, suelen estar en estrecho contacto con las personas y los grupos objeto del discurso de odio y, por lo tanto, están bien situados para promover la contranarrativa y el discurso alternativo, en su caso en cooperación con las personas objeto de la incitación. Por lo tanto, se anima a los Estados miembros a apoyar el trabajo de estos actores clave, garantizando al mismo tiempo que puedan mantener su independencia de acuerdo con su mandato o en su papel de representantes de una comunidad.

197. Cada vez son más los estudios sobre el efecto de los discursos alternativos y contrarios y otros enfoques metodológicos diferentes, como el desmentido de la desinformación. Estos enfoques demuestran que la

contranarrativa puede estabilizar las conversaciones que corren el riesgo de verse inundadas por el discurso de odio en las redes sociales (véanse, por ejemplo, los resultados de las investigaciones recopiladas por la organización no gubernamental [lamhere International](#) y los programas y publicaciones del [Instituto para el Diálogo Estratégico](#) sobre contraextremismo y desinformación).

5. APOYO A LAS VÍCTIMAS DEL DISCURSO DE ODIOS

En el apartado 55:

198. El discurso de odio tiene efectos de gran alcance en la sociedad que no sólo afectan al objetivo o víctima inmediata, sino a comunidades enteras y, en última instancia, a la sociedad en su conjunto. Cuando el discurso de odio se dirige, por ejemplo, a una persona destacada de origen inmigrante, a menudo no sólo afectará a esa persona, sino a todos los inmigrantes con orígenes en el mismo país o continente, o incluso a los inmigrantes en general. Este discurso de odio puede tener como consecuencia que su destinatario inmediato u otros inmigrantes se retiren del discurso político y afectar así a la democracia y a la sociedad en su conjunto (véanse, por ejemplo, los casos descritos en el [Informe de la ECRI sobre Noruega \(sexto ciclo de vigilancia\)](#) §§ 44 y 45).

199. Como se indica en el § 7 de la Exposición de Motivos, esta Recomendación contiene medidas para proteger y ayudar no sólo a las personas que son blanco directo del discurso de odio, sino también a las que lo son indirectamente. Las víctimas del discurso de odio necesitan asistencia psicológica, médica y jurídica, y los Estados miembros deben poner en marcha mecanismos de apoyo eficaces que ayuden a las personas objeto del discurso de odio a hacer frente al daño que sufren.

200. Los Estados miembros pueden decidir encargar a organismos públicos o privados independientes (por ejemplo, instituciones nacionales de derechos humanos u organismos de igualdad, u organizaciones de la sociedad civil) que establezcan los mecanismos de apoyo necesarios. Este enfoque también puede favorecer la independencia de los mecanismos de apoyo. Cuando las autoridades públicas son las encargadas de prestar este apoyo, puede ser beneficioso involucrar a las organizaciones de la sociedad civil en la prestación de servicios de apoyo, ya que a menudo son el primer punto de contacto para las personas objeto del discurso de odio.

201. Las víctimas del discurso de odio en línea necesitan asistencia específica, ya que el discurso de odio en línea puede permanecer accesible durante largos periodos de tiempo, difundirse rápidamente a través de múltiples plataformas y almacenarse y revivirse fácilmente en un momento posterior. Estas características pueden aumentar el daño para las víctimas y la probabilidad de que vuelvan a ser victimizadas. Los mecanismos de apoyo necesitan conocimientos específicos y experiencia sobre cómo tratar con éxito estas características, y sobre cómo contactar e interactuar con éxito con los Intermediarios de Internet y los servicios policiales.

202. La legislación internacional y nacional suele prever ayudas específicas para las víctimas de delitos penales y de discriminación. El término víctima se refiere a aquellas personas que sufren los niveles más graves de discurso de odio, que infringen la legislación penal, civil o administrativa (véase el § 3 de la Recomendación). En Derecho Internacional, el término víctima se define a menudo como una persona física que ha sufrido daños, incluidas lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional o pérdidas económicas, causados por acciones u omisiones que violan la legislación penal de un Estado miembro ([Rec\(2006\)8](#) sobre asistencia a las víctimas de delitos; y la [Directiva 2012/29/UE sobre las víctimas de delitos](#) Artículo 2.1.a) o de normas internacionalmente reconocidas relativas a los derechos humanos (§§ 1 y 19 de la [Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder](#) adoptada mediante la Resolución 40/34 de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 29 de noviembre de 1985). Las directivas de la UE sobre igualdad utilizan igualmente el término «víctima de discriminación» para designar a las personas protegidas por la legislación antidiscriminatoria, que en su mayor parte forma parte del Derecho civil y administrativo, y sólo en casos específicos del Derecho penal (véase UE [Directiva 2000/43/CE del Consejo relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico](#), § 19 y UE [Directiva 2000/78/CE del Consejo](#) por la que se establece un marco para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación, § 29). Según estas definiciones, el término víctima incluye también, en su caso, a los familiares directos o a las personas a cargo de la víctima directa.

203. Cuando proceda, los Estados miembros deben proporcionar asistencia jurídica gratuita y asistencia específica, apoyo médico y asesoramiento psicológico, en particular a las personas objeto de expresiones de odio prohibidas por la legislación penal (véase también [Rec\(2006\)8](#) sobre asistencia a las víctimas de delitos). Esta asistencia pretende paliar los efectos negativos del delito y garantizar que las víctimas reciban ayuda en todos los aspectos de su rehabilitación, en la comunidad, en casa y en el lugar de trabajo. Los servicios de apoyo a las víctimas deberían prestarse en los idiomas pertinentes (véase la [ECRI GPR nº 15 sobre la lucha](#)

[contra el discurso de odio](#), §§ 105- 106) y [la Directiva 2012/29/UE](#) por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos). Las víctimas de discriminación deben recibir un apoyo similar, que a menudo prestan los organismos de igualdad.

204. En relación con la asistencia jurídica civil, debe prestarse atención a las Directrices del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre la eficiencia y eficacia de los sistemas de asistencia jurídica en los ámbitos del Derecho civil y administrativo [CM\(2021\)36-add2final](#) que permite a los Estados miembros disponer de procedimientos para comprobar los medios de un solicitante y las probabilidades de éxito.

205. Además, es importante que las partes interesadas expresen su solidaridad con quienes son objeto del discurso de odio. Deberían reunirse con ellos y con sus representantes, escuchar sus testimonios y, si lo consideran oportuno, emitir declaraciones públicas a través de medios de comunicación en línea y fuera de línea que reconozcan los daños que el discurso de odio ha causado a individuos, comunidades y a la sociedad en su conjunto, y condenen su uso (véase la [ECRI GPR 15](#) sobre la lucha contra el discurso de odio, § 98; y [Estrategia y Plan de Acción de las Naciones Unidas sobre el discurso de odio](#), acción 6 y acción 8, § 37).

En el apartado 56:

206. Los Estados miembros deben aplicar medidas para que las personas objeto de discursos de odio conozcan sus derechos legales y las instituciones creadas para ayudarles. La información sobre la reparación mediante procedimientos civiles, administrativos y penales debe ser accesible de forma oral y escrita y de forma fácilmente comprensible. Además, dicha información debe traducirse a las lenguas regionales y minoritarias, ser accesible para las personas con discapacidad y distribuirse a través de canales que lleguen a quienes están expuestos a un mayor riesgo de ser blanco de discursos de odio, incluidos los grupos minoritarios y de otro tipo, los defensores de los derechos humanos y las personas que ejercen profesiones como la de periodista.

207. Las personas que son objeto de tipos de expresiones ofensivas o perjudiciales que no tienen la gravedad suficiente para ser legítimamente restringidas en virtud del Convenio (véase el apartado 3.2 de la Recomendación) también deben recibir información clara sobre el apoyo de que disponen, incluso a través de organizaciones de la sociedad civil. Este apoyo no jurídico puede incluir, por ejemplo, iniciativas para contrarrestar los discursos, como se indica en el § 45 de la Recomendación (véase también [Estrategia y Plan de Acción de las Naciones Unidas contra el Discurso de Odio](#), acción 8, § 35). Por lo tanto, las campañas de información pública sobre los mecanismos de reparación en caso de discurso de odio también deben indicar dónde pueden encontrar apoyo las personas objeto de este tipo de discursos ofensivos o dañinos.

En el apartado 57:

208. Las personas objeto de discursos de odio a menudo no se atreven a denunciarlo a las autoridades competentes. Los posibles obstáculos que pueden ser la causa de esta falta de notificación se describen en los §§ 110-113 y 185 de la [ECRI GPR nº 15 sobre la lucha contra el discurso de odio](#). Entre ellos figuran el temor a no ser tomados en serio por las autoridades, las dudas sobre la existencia de un recurso efectivo, el miedo a las repercusiones y la confusión sobre la complejidad y los costes de los procedimientos judiciales. El estudio del NatCen del Reino Unido, [The experiences of victims of hate crime \(Las experiencias de las víctimas de delitos de odio\)](#), de 2018 y la encuesta de la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, [Así como A long way to go for LGBTI equality \(Un largo camino por recorrer para la igualdad LGBTI\)](#), de 2020, también ilustran el problema de la falta de denuncias, así como la falta de comprensión de los tipos de incidentes que podrían clasificarse como delitos de odio.

209. Al tiempo que garantizan los derechos de las personas que denuncian el discurso de odio, los Estados miembros deben ser coherentes con los derechos de los acusados, en particular en lo relativo a las denuncias vejatorias o falsas.

210. Para facilitar la denuncia del discurso de odio, el personal de los servicios policiales, judiciales, médicos y otras autoridades pertinentes debe estar sensibilizado con las necesidades de las personas objeto de discurso de odio. En el capítulo 7 de la publicación del Consejo de Europa de [Models of Governance of Online Hate Speech \(Modelos de gobernanza del discurso de odio en línea\)](#) (Alexander Brown, 2020) se ofrecen más orientaciones sobre cómo abordar el discurso de odio en línea teniendo en cuenta a las víctimas.

211. Además, se anima a los Estados miembros a crear o apoyar líneas telefónicas nacionales gratuitas de ayuda a las personas víctimas del discurso de odio (véase [Rec\(2006\)8](#) sobre asistencia a las víctimas de delitos). Estos mecanismos no sólo deberían abarcar el discurso de odio fuera de línea, sino también complementar el mecanismo de notificación del discurso de odio en línea (véanse el § 19 de la Recomendación y el § 189 de la [ECRI GPR nº 15 sobre la lucha contra el discurso de odio](#)).

212. [Rec\(2006\)8](#) sobre asistencia a las víctimas de delitos, exige a los Estados miembros que garanticen, en todas las fases del procedimiento, la protección de la integridad física y psicológica de la víctima. Deben adoptarse medidas de protección específicas para las víctimas que corran riesgo de intimidación, represalias o victimización reiterada (véase también el artículo 9 de la [Directiva 2000/43/CE del Consejo](#) relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico).

213. Las tasas judiciales y administrativas o los gastos de representación pueden constituir un obstáculo importante para la denuncia del discurso de odio. La prestación de asistencia jurídica gratuita (véase § 55 de la Recomendación y la [ECRI GPR nº 2](#) sobre los organismos de igualdad que luchan contra el racismo y la intolerancia a escala nacional, § 16) es, por tanto, otra medida importante para poner remedio a la falta de denuncias de discurso de odio.

6. SEGUIMIENTO Y ANÁLISIS DEL DISCURSO DE ODIOS

En los apartados 58 y 59:

214. Los Estados miembros deben vigilar y analizar continuamente el discurso de odio para poder desarrollar políticas, legislación, estrategias y planes de acción eficaces para prevenirla y combatirla. Los resultados de este seguimiento deben utilizarse para mejorar continuamente esas políticas y su impacto.

215. Estas políticas contra el discurso de odio, basadas en pruebas, requieren una buena comprensión de sus causas profundas, las circunstancias que dan lugar a su uso, las diversas formas en que se expresa, el alcance de su uso y su impacto. El registro y el seguimiento del discurso de odio son además cruciales para enmarcar, desarrollar y dar respuestas adecuadas al discurso de odio, que se adapten al nivel de gravedad de sus diferentes expresiones. El registro y el seguimiento del discurso de odio deben abarcar todos los diferentes niveles del discurso de odio (véase el § 3 de la Recomendación) y realizarse por separado de la recopilación de datos sobre delitos motivados por el odio, ya que ambos fenómenos pueden requerir respuestas diferentes.

216. Se anima a los Estados miembros a realizar estudios de referencia sobre los contextos en los que se produce el discurso de odio dentro de su jurisdicción. Estos estudios deberían, por ejemplo, tener en cuenta los agravios históricos, políticos y socioeconómicos, las tensiones intergrupales y los sucesos de violencia motivada por el odio que podrían estar relacionados con la aparición del discurso de odio. Estos estudios de referencia deben adoptar una metodología clara, específica y sistemática que abarque los foros y plataformas relevantes, tanto en línea como fuera de línea, en los que se produce el discurso de odio.

217. Posteriormente, los Estados miembros deben recopilar datos y supervisar el discurso de odio de forma continua y abarcar los distintos contextos en los que se produce. Los datos deben estar desglosados por edad y sexo y abarcar a los autores, los destinatarios, el público y los cuestionadores del discurso de odio, así como los factores para la evaluación de su gravedad (véase el § 4 de la Recomendación) y la eficacia de las intervenciones. Deben difundirse las buenas prácticas relativas a estrategias eficaces para prevenir y combatir el discurso de odio (véase la [Estrategia y Plan de Acción de las Naciones Unidas contra el discurso de odio](#), acciones 2 y 3). Sobre la base de estos datos, los Estados miembros deberían llevar a cabo análisis cuantitativos y cualitativos de las tendencias del discurso de odio con el fin de identificar y rastrear patrones a escala nacional y local, analizar sus posibles causas profundas, incluidas las motivaciones e impulsos de los autores (véase § 51 de la Recomendación), y desarrollar políticas eficaces para prevenir y combatir dichas tendencias y patrones (para más detalles, véanse §§ 78-87 de la [ECRI GPR nº 15 sobre la lucha contra el discurso de odio](#); Consejo de Europa [Vínculos entre la libertad de expresión y otros derechos humanos](#) CDDH (2019), §§ 287 y ss. y 436, y [CM/Rec\(2019\)1](#) sobre prevención y lucha contra el sexismo, §§ II.B.1 y II.B.6).

218. Con este fin, los Estados miembros deben llevar a cabo, a intervalos apropiados, revisiones de las políticas existentes y de las actividades emprendidas por las autoridades nacionales, regionales y locales pertinentes en materia de registro y seguimiento del discurso de odio, tanto en línea como fuera de línea.

219. Se anima a los Estados miembros a incluir y utilizar en su seguimiento y análisis del discurso de odio también los datos y las conclusiones de las organizaciones intergubernamentales (por ejemplo, del Consejo de Europa, incluida la ECRI y el Comisario de Derechos Humanos, la OCDE, EUROSTAT, la FRA y la OSCE/ODHIR), de las instituciones nacionales de derechos humanos, los Intermediarios de Internet, las organizaciones de la sociedad civil, el mundo académico y otras partes interesadas, incluidas las que trabajan con las personas objeto del discurso de odio.

En el apartado 60:

220. Debería instruirse a los servicios encargados de hacer cumplir la ley para que registren todas las denuncias del discurso de odio prohibida por la legislación penal, así como el resultado de cualquier acción emprendida con respecto a dichas denuncias (para más detalles, véase la [ECRI GPR nº15 sobre la lucha contra el discurso de odio](#), §§ 78-83).

221. Los Estados miembros deben establecer un sistema de registro de datos desglosados sobre el discurso de odio que permita a las partes interesadas seguir las denuncias por discurso de odio a través del sistema judicial hasta la decisión final. Entre las partes interesadas figuran los responsables políticos, las instituciones nacionales de derechos humanos, los servicios estadísticos y los investigadores.

En el apartado 61:

222. Los datos y análisis sobre el discurso de odio y las tendencias relacionadas, recopilados por los Estados miembros, deben difundirse ampliamente para que un amplio abanico de partes interesadas pueda utilizarlos para desarrollar y aplicar medidas eficaces de prevención y lucha contra el discurso de odio. Estas partes interesadas comprenden todos los organismos y personas con responsabilidades específicas en el ámbito de la prevención y la lucha contra el discurso de odio, pero también los políticos, los líderes religiosos y comunitarios, otras figuras públicas y los medios de comunicación (véase la [ECRI GPR nº 15 sobre la lucha contra el discurso de odio](#), § 86; capítulo 4 de la presente Recomendación; y, Guía de buenas prácticas y prácticas prometedoras sobre la manera de conciliar la libertad de expresión con otros derechos y libertades, en particular en sociedades culturalmente diversas, [CDDH \(2019\) R91 apéndice 6](#), §§ 288-293).

223. Para ello, los Estados miembros podrán establecer un marco de acceso a los datos que permita a las partes interesadas y a los investigadores con un interés legítimo acceder a los datos pertinentes, incluso en relación con el entorno en línea. Las autoridades nacionales de protección de datos deben proporcionar orientaciones sobre cómo garantizar que dicho acceso se realice de conformidad con el Convenio 108+ del Consejo de Europa, https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/plmrep/COMMITTEES/LIBE/DV/2018/09-10/Convention_108_EN.pdf [Convenio](#) para la protección de las personas con respecto al tratamiento de datos personales y, en su caso, el Reglamento general de protección de datos (UE) [2016/679 \(RGPD\)](#).

7. COORDINACIÓN NACIONAL Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL

En el apartado 62:

224. La cooperación y la coordinación son necesarias para garantizar la coherencia en la aplicación de esta Recomendación, así como de las políticas, estrategias y planes de acción puestos en marcha para prevenir y combatir el discurso de odio. Dicha coordinación contribuye a un entendimiento común entre los agentes legislativos, ejecutivos y judiciales pertinentes. Además, las autoridades deben cooperar y dialogar con otras partes interesadas (véase el § 10 de la Exposición de Motivos). Esta cooperación debería utilizarse para garantizar: una comprensión clara de las diferentes manifestaciones del discurso de odio y de la forma de evaluar el nivel de gravedad de la misma; el apoyo a las personas objeto del discurso de odio; la aplicación de medidas no jurídicas, especialmente en el ámbito de la educación; y la identificación, el seguimiento y el análisis eficaces del discurso de odio (véase a este respecto el documento [CM/Rec\(2016\)3](#) sobre derechos humanos y empresas, [CM/Rec\(2018\)2](#) sobre las funciones y responsabilidades de los Intermediarios de Internet, el [Plan de Acción de Rabat](#) y la [ECRI GPR nº 15](#) sobre la [lucha contra](#) el discurso de odio, § 193 sobre el tratamiento de la difusión transfronteriza del discurso de odio).

225. El proceso de coordinación y cooperación debe prestar especial atención a las voces y necesidades de las personas objeto del discurso de odio, con vistas a garantizar que ésta se aborde de forma integral y eficaz.

En el apartado 63:

226. La cooperación sostenible a nivel internacional es una dimensión importante del desarrollo y la aplicación de un enfoque global para combatir el discurso de odio, en consonancia con el § 1 de la Recomendación. Es esencial evitar la fragmentación normativa y las legislaciones contradictorias, en particular por lo que respecta al discurso de odio en línea, que trasciende las fronteras nacionales y requiere una interacción coherente con los Intermediarios de Internet (véase el artículo 82 de la Exposición de Motivos y [CM/Rec\(2018\)2](#) sobre las funciones y responsabilidades de los Intermediarios de Internet).

227. Al intensificar sus esfuerzos de cooperación, según proceda, los Estados miembros también deberían, en la mayor medida posible, hacer uso de los acuerdos existentes para la cooperación internacional, como la extradición y la asistencia judicial recíproca. En este contexto, los instrumentos pertinentes pueden incluir, entre otros: [STE nº 30](#) el Convenio relativo a la asistencia judicial en materia penal y sus protocolos adicionales [STE nº 099](#) y [STE nº 182](#) en su caso, [STE nº 185](#) el Convenio sobre la Ciberdelincuencia y su Protocolo adicional [STE nº 189](#) relativo a la penalización de actos de naturaleza racista y xenófoba cometidos a través de sistemas informáticos.

228. Los Estados miembros no sólo deben cooperar entre sí a nivel internacional, sino también animar a las partes interesadas a participar en foros internacionales como el Foro de las Naciones Unidas sobre la Gobernanza de Internet (IGF) y el Diálogo Europeo sobre la Gobernanza de Internet (EuroDIG). También deberían intentar participar en foros de debate organizados por organizaciones de la sociedad civil.

229. Dicha cooperación puede abarcar (i) intercambios bilaterales y multilaterales entre los Estados miembros para promover y aumentar la visibilidad de las buenas prácticas para abordar y combatir el discurso de odio. (ii) la creación de repositorios de conocimientos y recursos; y (iii) la promoción y la aplicación de los instrumentos internacionales y regionales pertinentes, incluidos los que abordan la penalización y la investigación de determinadas expresiones de discurso de odio (véanse los §§ 54 y ss. de la Exposición de Motivos).

La Recomendación parte de la premisa de que el discurso de odio es un fenómeno arraigado, complejo y multidimensional. Supone una amenaza directa para la democracia y los derechos humanos. Cada vez más presente en línea y fuera de línea, no sólo socava los derechos esenciales y las libertades fundamentales de las personas, sino que también humilla y margina a individuos y grupos. La Recomendación ofrece una definición de trabajo del discurso del odio que distingue distintos niveles en función de su gravedad y pide que se apliquen medidas adecuadamente calibradas y proporcionadas. Se invita a los Estados miembros a que adopten un marco jurídico y político eficaz que abarque el derecho penal, civil y administrativo, y a que establezcan y apliquen medidas alternativas, como la sensibilización, la educación y el uso de contradiscursos y discursos alternativos. También se anima a los Estados a que establezcan mecanismos de apoyo para ayudar a quienes son objeto de discursos de odio, lleven a cabo un seguimiento y participen en la cooperación internacional y la coordinación nacional. También se ofrece orientación a otras partes interesadas que desempeñan un papel crucial en la elaboración de estrategias globales para prevenir y combatir el discurso de odio, incluidos funcionarios públicos, órganos electos y partidos políticos, intermediarios de Internet, medios de comunicación y organizaciones de la sociedad civil.

ESP

www.coe.int

El Consejo de Europa es la principal organización de derechos humanos del continente. Está formado por 46 Estados miembros, incluidos todos los miembros de la Unión Europea. Todos los Estados miembros del Consejo de Europa han suscrito el Convenio Europeo de Derechos Humanos, un tratado concebido para proteger los derechos humanos, la democracia y el Estado de Derecho. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos supervisa la aplicación del Convenio en los Estados miembros.

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE