

Herramienta de autoevaluación para prevenir y combatir el discurso de odio



Comité Director sobre la lucha contra la Discriminación,
la Diversidad y la Inclusión (CDADI)

Comité Director sobre Medios de Comunicación y
Sociedad de la Información (CDMSI)

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Herramienta de autoevaluación para prevenir y combatir el discurso de odio

**Comité Director sobre la lucha contra la Discriminación,
la Diversidad y la Inclusión (CDADI)**

**Comité Director sobre Medios de Comunicación y
Sociedad de la Información (CDMSI)**

Las opiniones expresadas en este trabajo son responsabilidad del autor y no reflejan necesariamente la política oficial del Consejo de Europa.

Se autoriza la reproducción de extractos (hasta 500 palabras), excepto con fines comerciales, siempre que se preserve la integridad del texto, el extracto no se utilice fuera de contexto, no proporcione información incompleta o no induzca a error al lector sobre la naturaleza, el alcance o el contenido del texto.

El texto original se citará siempre como «© 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 del Consejo de Europa (F-67075 Estrasburgo Cedex o publishing@coe.int). Cualquier otra correspondencia relativa a este documento debe dirigirse al Departamento Antidiscriminación del Consejo de Europa.

Consejo de Europa
F-67075 Estrasburgo Cedex Francia
Correo electrónico: cdadi@coe.int

Diseño de portada y maquetación:

Departamento de Producción de Documentos y Publicaciones (DPDP),
Consejo de Europa

Foto de portada: Shutterstock
y Consejo de Europa

Esta publicación no ha sido corregida por la Unidad Editorial del SPDP para corregir errores tipográficos y gramaticales.

© Consejo de Europa, octubre de 2024

HERRAMIENTA DE AUTOEVALUACIÓN

1. Ámbito, definición y enfoque

Objetivo clave nº 1 – Existe un enfoque global en la lucha contra el discurso de odio en el marco de los derechos humanos, la democracia y el Estado de Derecho (apartados 1-6 de la Recomendación CM/Rec(2022)16).

Acción 1.1. – Se reconoce un amplio abanico de características o condiciones personales, reales o atribuidas, tales como la "raza", 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.

- ¿Reconoce menos de 6 de las características personales enumeradas anteriormente?

Priorice las acciones encaminadas a considerar activamente si la lista de características personales reconocidas debe ampliarse para incluir todas las identificadas en el apartado 2 de la Recomendación CM/Rec(2022)16.

- ¿Reconoce 10 o más de las características personales enumeradas anteriormente?

Considere la posibilidad de ampliar la lista de características personales reconocidas para incluir todas las características identificadas en el apartado 2 de la Recomendación CM/Rec(2022)16.

- ¿Reconoce todas las características protegidas enumeradas anteriormente?

Asegúrese de que existan procedimientos para revisar periódicamente el conjunto de características protegidas, de modo que se mantenga actualizado conforme a las normas internacionales vigentes, los informes de seguimiento y las orientaciones existentes.

Acción 1.2. – Existe una serie de medidas debidamente calibradas para prevenir y combatir eficazmente el discurso de odio, en función de su nivel de gravedad (apartado 3 de la Recomendación CM/Rec(2022)16).

- ¿Las leyes y políticas vigentes en su territorio distinguen adecuadamente los tipos de expresiones ofensivas o perjudiciales que no son lo suficientemente graves como para justificar una restricción legítima en virtud del Convenio Europeo de Derechos Humanos?

Revise sus leyes y políticas de conformidad con la jurisprudencia relevante del Tribunal y, cuando proceda, considere la posibilidad de aplicar medidas no jurídicas, como la contranarrativa o los discursos alternativos, la educación y la sensibilización.

- ¿Utiliza todas las medidas jurídicas a su alcance, tanto las civiles, las administrativas y las penales?

Considere la posibilidad de seguir desarrollando medidas administrativas, civiles y penales en materia de discurso de odio.

Acción 1.3. – Existe un enfoque concertado y colaborativo entre las múltiples partes interesadas para abordar el discurso de odio (apartado 5 de la Recomendación CM/Rec(2022)16).

- ¿Todas las partes interesadas pertinentes conocen y participan en su enfoque contra el discurso de odio?

Considere la posibilidad de establecer mecanismos para intercambiar regularmente información, coordinarse y llevar a cabo actividades de revisión con las partes interesadas pertinentes, incluidos los cargos públicos, medios de comunicación, intermediarios de Internet, la sociedad civil y las personas y colectivos contra los que se dirige el discurso de odio.

- ¿Todas las leyes, políticas y demás respuestas disponibles en su territorio se basan en las opiniones y experiencias de las personas y colectivos afectados por el discurso de odio?

Procure establecer un contacto activo con personas y colectivos afectados para incorporar sus puntos de vista a las leyes, políticas y otras respuestas frente al discurso de odio.

2. Marco jurídico

Objetivo clave nº 2 – Las medidas jurídicas para combatir el discurso de odio en línea y fuera de línea proporcionan una reparación efectiva a las personas afectadas, al tiempo que respetan el derecho a la libertad de expresión reconociendo diferentes niveles de gravedad y se aplican de manera coherente con garantías jurídicas y prácticas efectivas contra cualquier uso indebido o abuso de la legislación sobre el discurso de odio (apartados 7 y siguientes de la Recomendación CM/Rec(2022)16).

Acción 2.1. – El derecho penal se aplica de forma coherente, como último recurso y para las expresiones de odio más graves.

- ¿Define claramente su legislación penal nacional qué expresiones de discurso de odio están sujetas a responsabilidad penal de acuerdo con las normas internacionales vinculantes y no vinculantes pertinentes?

Establezca procedimientos para revisar periódicamente su legislación penal nacional a fin de garantizar el pleno cumplimiento de sus obligaciones en virtud de las normas internacionales, en particular la Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial, la Convención para la prevención y la sanción del delito de genocidio, el Protocolo adicional al Convenio sobre la ciberdelincuencia, el EUDF 2008/913/JAI, la jurisprudencia desarrollada por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, la Recomendación de Política General nº 7 de la ECRI sobre la legislación nacional para combatir el racismo y la discriminación racial, junto con las exposiciones de motivos de estos documentos y las recomendaciones generales y específicas por país pertinentes que los órganos de supervisión y otras instancias del Consejo de Europa, Naciones Unidas y otras organizaciones intergubernamentales, han dirigido a su país. Cuando proceda, considere la ratificación de instrumentos adicionales.

- ¿Se llevan a cabo investigaciones eficaces en caso de sospechas razonables de que se ha producido un acto de discurso de odio punible por la legislación penal, ya sea en línea o fuera de línea?

Establezca procedimientos para revisar periódicamente las investigaciones llevadas a cabo por la policía, la fiscalía u otros organismos, con el fin de garantizar que son capaces de establecer los hechos relevantes, determinar si la expresión se ajusta a la definición legal de discurso de odio y conducir a sanciones efectivas mediante un análisis imparcial de todos los elementos pertinentes. Cuando sea necesario, modifique los procedimientos para mejorar la eficacia, determinación e imparcialidad.

- ¿Se aplica su legislación contra la discriminación a todas las expresiones de discurso de odio prohibidas por la legislación penal, civil o administrativa?

Amplíe el alcance de la protección que ofrece su legislación contra la discriminación para que todas las personas y colectivos que sean objeto de discurso de odio puedan obtener reparación sin necesidad de tener que presentar una denuncia ante las autoridades policiales.

Acción 2.2. – Existen medidas para proteger el derecho a la libertad de expresión (apartado 8 de la Recomendación CM/Rec(2022)16).

- ¿Existen procedimientos para evitar que la legislación sobre discurso de odio inhiba el debate público y silencie las voces críticas, a los oponentes políticos o a las personas pertenecientes a minorías?

Promueva activamente la participación de partidos políticos de la oposición, voces críticas en los medios de comunicación, personas pertenecientes a minorías y a otros grupos marginados para incorporar sus puntos de vista a las leyes, políticas y otras respuestas frente al discurso de odio.

Colabore estrechamente con los profesionales del Derecho para garantizar que el marco jurídico sólo permita restricciones cuando se cumplan plenamente los requisitos del artículo 10, apartado 2, del Convenio Europeo de Derechos Humanos y la jurisprudencia pertinente del Tribunal.

Acción 2.3. – El Derecho civil y el Derecho administrativo ofrecen una protección jurídica eficaz contra el discurso de odio, en particular el Derecho general de responsabilidad civil, el Derecho contra la discriminación y el Derecho de infracciones administrativas (apartado 13 de la Recomendación CM/Rec(2022)16).

- ¿Incluye la vía civil y administrativa frente al discurso de odio el pago de indemnizaciones, la supresión, bloqueo, o adopción de medidas cautelares, así como, en virtud del derecho administrativo, multas y pérdida de licencia y el reconocimiento de que una declaración constituye discurso de odio?

Considere la posibilidad de introducir enmiendas para ampliar el abanico de vías jurídicas disponibles.

- ¿Están las autoridades o instituciones públicas 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 inclusivo?

Considere la posibilidad de introducir tales requisitos legales y asegúrese de que sus actividades en este ámbito se revisen periódicamente, con la participación de otras partes interesadas, incluidas las personas objeto de discurso de odio.

Acción 2.4. – Tanto los agentes estatales como los no estatales, incluidos los intermediarios de Internet, tienen funciones y responsabilidades definidas para evaluar, investigar y combatir el discurso de odio en línea. Dichas funciones y responsabilidades respetan los derechos humanos y las garantías procesales (apartados 16 a 26 de la Recomendación CM/Rec(2022)16).

- ¿Su legislación distingue claramente las funciones y responsabilidades de los agentes estatales (por ejemplo, la policía y la fiscalía, las autoridades reguladoras, las instituciones nacionales independientes de derechos humanos y los organismos de igualdad) y de los agentes privados (por ejemplo, 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”), para examinar, denunciar y responder al discurso de odio (apartado 17 de la Recomendación CM/Rec(2022)16)?*

Involucre a todas las partes interesadas clave (tanto agentes estatales como privados) en la revisión periódica de la legislación vigente para garantizar que esté claramente definida, se comprenda bien y se aplique correctamente.

- ¿Tienen los intermediarios de Internet responsabilidad legal para prevenir la difusión del discurso de odio, y para esto han implantado procesos de eliminación transparentes y justos, así como mecanismos de recurso que garanticen la rendición de cuentas y la protección de los derechos de los usuarios (apartado 22 de la Recomendación CM/Rec(2022)16)?*

Trabaje con las partes interesadas clave para garantizar que los intermediarios de Internet comprendan sus obligaciones en materia de derechos humanos y dispongan de medidas para aplicar estas obligaciones en sus mecanismos de eliminación y recurso, y revisarlas si fuere necesario.

- ¿Los marcos jurídicos y normativos previenen el cumplimiento excesivo o la aplicación discriminatoria?*

Asegúrese de que los intermediarios de Internet no sean considerados responsables si, tras una cuidadosa evaluación de los hechos y de sus implicaciones legales, BIEN no retiran contenidos que posteriormente las autoridades competentes califican de contrarios a la legislación penal, civil o administrativa, BIEN retiran contenidos que posteriormente se califican de legales.

3. Recomendaciones dirigidas a los actores clave

Objetivo clave n° 3 – Los actores clave colaboran para promover una cultura de derechos humanos y tolerancia, condenando el discurso de odio mientras se respeta la libertad de expresión (apartados 28-54 de la Recomendación CM/Rec(2022)16).

Cargos públicos, órganos electos y partidos políticos

Acción 3.1. – Los cargos públicos, los órganos electos y los partidos políticos condenan el discurso de odio y promueven los valores recogidos en los derechos humanos, incluida la libertad de expresión.

- ¿Han condenado públicamente y sistemáticamente los cargos públicos, los órganos electos y los partidos políticos el discurso de odio, e incorporado los valores de los derechos humanos a sus comunicaciones y políticas?

Colabore con las partes interesadas pertinentes para promover una cultura de respeto y adhesión a los derechos humanos y redacte o revise códigos de conducta, procedimientos de denuncia o sanción.

Intermediarios de Internet

Acción 3.2. – Los intermediarios de Internet identifican y mitigan el discurso de odio mediante políticas de moderación de contenidos que sean transparentes y estén alineadas con los derechos humanos.

- ¿Han establecido los intermediarios de Internet y comunicado de forma transparente prácticas de moderación de contenidos que se rijan por los estándares de derechos humanos y que incluyan supervisión humana?

Desarrolle y aplique un proceso exhaustivo de evaluación de los derechos humanos para las políticas de moderación de contenidos existentes y nuevas. Esto debe incluir revisiones periódicas por parte de expertos independientes y consultas con la sociedad civil para garantizar que las políticas sean eficaces, transparentes y respeten la libertad de expresión al tiempo que combaten el discurso de odio

Medios de comunicación

Acción 3.3. – Los medios de comunicación promueven un debate público coherente con una cultura de derechos humanos, garantizando una representación precisa y diversa.

- ¿Las estrategias informativas de los medios de comunicación evitan activamente el discurso de odio al tiempo que promueven una cultura de derechos humanos y dan voz a comunidades diversas?

Exhorte a los reguladores independientes y a los organismos de corregulación y/o autorregulación de los medios de comunicación a crear y llevar a cabo un código ético para periodistas y medios de comunicación, que incluya directrices para informar sobre temas sensibles relacionados con el discurso de odio. Este código debe fomentar un periodismo responsable que respete la diversidad y evite los estereotipos, con sesiones periódicas de formación para los profesionales de los medios de comunicación en estos temas.

Organizaciones de la sociedad civil

Acción 3.4. – Las organizaciones de la sociedad civil desarrollan estrategias para combatir eficazmente el discurso de odio mediante la cooperación entre las principales partes interesadas.

- ¿Han desarrollado las organizaciones de la sociedad civil políticas específicas contra el discurso de odio y participado en alianzas eficaces para potenciar estos esfuerzos?

Organice proyectos colaborativos o redes que faciliten el intercambio de buenas prácticas, recursos y estrategias para combatir el discurso de odio entre las organizaciones de la sociedad civil. Esto debería incluir asociaciones con agencias gubernamentales, intermediarios de Internet y medios de comunicación para coordinar esfuerzos y amplificar su impacto.

4. Sensibilización, educación, formación y uso de contranarrativa y discursos alternativos

Objetivo clave nº 4 – El desarrollo y la aplicación de las medidas de sensibilización, educación, formación y uso de contranarrativa y discurso alternativo para prevenir y combatir el discurso de odio (apartados 44-54 de la Recomendación CM/Rec(2022)16).

Acción 4.1. – Se adopta una estrategia global que aborda los orígenes estructurales del discurso de odio mediante la educación y la sensibilización del público.

- ¿Se han puesto en marcha iniciativas integrales de sensibilización y educación para informar al público sobre la naturaleza, las consecuencias y las formas de contrarrestar el discurso de odio? (apartados 45-47 de la Recomendación CM/Rec(2022)16)?

Trabaje con las principales partes interesadas para desarrollar campañas públicas de sensibilización que utilicen diversas plataformas mediáticas para educar al público sobre el discurso de odio, su impacto en la sociedad, las medidas de reparación disponibles y la importancia de la contranarrativa.

Acción 4.2. – Se refuerzan las iniciativas educativas y de sensibilización para garantizar que los niños y los jóvenes desarrollen las capacidades necesarias para comprender y hacer frente al discurso de odio.

- ¿Existen iniciativas educativas integrales que permitan a los niños y los jóvenes abordar el discurso de odio tanto en línea como fuera de línea, integrando la educación en derechos humanos, la ciudadanía democrática y la alfabetización mediática en sus planes de estudios (apartados 47-48 de la Recomendación CM/Rec(2022)16)?

Colabore con educadores, padres, cuidadores y profesionales que trabajan con jóvenes, así como con los propios niños y jóvenes, para asegurar que la educación en derechos humanos, la ciudadanía democrática y la alfabetización mediática estén integradas en los planes de estudio y proporcionen a niños y jóvenes las habilidades necesarias para reconocer y responder al discurso de odio de forma eficaz.

Acción 4.3. – Se refuerza la capacidad y las competencias de los profesionales y los ciudadanos para identificar, prevenir y combatir el discurso de odio.

- ¿Existen programas de formación específicos dirigidos a los profesionales y el público en general para que identifiquen, prevengan y respondan eficazmente al discurso de odio? (Apartados 49-52 de la Recomendación CM/Rec(2022)16)?

Trabaje con los principales agentes y colectivos interesados para desarrollar y revisar programas de formación para las fuerzas de seguridad, la judicatura, los educadores y el personal de los medios de comunicación, centrados en la identificación del discurso de odio, la comprensión de sus efectos y la aplicación de estrategias para contrarrestarlo.

Acción 4.4. – Se promueven iniciativas de contranarrativas y discursos alternativos.

- ¿Se han realizado esfuerzos para apoyar y fomentar el uso de la contranarrativa y del discurso alternativo por parte de figuras públicas, medios de comunicación y organizaciones de la sociedad civil? (apartados 53-54 de la Recomendación CM/Rec(2022)16)?

Trabaje con los principales agentes y colectivos interesados para desarrollar y revisar iniciativas que permitan a figuras públicas, medios de comunicación y organizaciones de la sociedad civil participar activamente y promover la contranarrativa.

5. Apoyo a las víctimas del discurso de odio

Objetivo clave nº 5 – Apoyar de forma integral a las personas objeto del discurso de odio (apartados 55-57 de la Recomendación CM/Rec(2022)16)

Acción 5.1. – Se ponen en marcha sistemas de apoyo para las víctimas del discurso de odio y para quienes son objeto del mismo que ofrecen asistencia psicológica, médica y jurídica de fácil uso y acceso.

- ¿Existen servicios de apoyo fáciles de utilizar para las víctimas y las personas objeto del discurso de odio, como asistencia jurídica, asesoramiento y acceso a información sobre sus derechos?

Trabaje con organizaciones de la sociedad civil y otras partes interesadas clave para ofrecer servicios tales como asistencia jurídica gratuita, asesoramiento y educación en derechos, asegurándose de que estos sean accesibles para todas las personas, que se imparten en varios idiomas y que se tienen en cuenta las diferentes edades y géneros.

6. Seguimiento y análisis del discurso de odio

Objetivo clave nº 6 – El seguimiento, la revisión y el análisis de datos desglosados sobre el discurso de odio sustentan las estrategias para prevenirlo y combatirlo (apartados 58-61 de la Recomendación CM/Rec(2022)16).

Acción 6.1. – Se identifica y analiza el discurso de odio con datos detallados y desglosados que respetan los derechos humanos y las leyes de privacidad, y cubren tanto el discurso ilegal como el discurso perjudicial u ofensivo.

- ¿Se han establecido mecanismos para el seguimiento detallado, el análisis, la revisión y la divulgación pública de los incidentes de discurso de odio, respetando el derecho a la privacidad y enfocando en el impacto sobre diversos grupos demográficos desglosados?

Trabaje con las principales partes interesadas para establecer y revisar métodos para recopilar, estudiar y compartir información detallada y desglosada sobre el discurso de odio, respetando el derecho a la privacidad y los derechos humanos.

7. Coordinación nacional y cooperación internacional

Objetivo clave nº 7 – Las políticas para prevenir y combatir el discurso de odio están bien coordinadas, garantizando que las prácticas adoptadas se refuerzan mutuamente dentro de los Estados miembros y entre ellos (apartados 62-63 de la Recomendación CM/Rec(2022)16).

Acción 7.1. – Los Estados miembros fomentan la coordinación nacional a través de consultas periódicas, abiertas y amplias con todas las partes interesadas, y colaboran a nivel internacional para armonizar los estándares y prácticas jurídicas para combatir el discurso de odio, aplicando tanto las normas y prácticas internacionales como las europeas, y adhiriéndose a ellas.

- ¿Se han establecido mecanismos de diálogo permanente y transparente con las partes interesadas y de cooperación internacional, con el fin de alinear las estrategias de prevención y lucha contra el discurso de odio con la normativa internacional?

Establezca un sistema claro de diálogo permanente con un amplio abanico de partes interesadas dentro de su Estado y cree o únase a espacios de cooperación con otros Estados miembros a través de organizaciones, redes o asociaciones internacionales.

Esta herramienta de autoevaluación ha sido desarrollada para facilitar la reflexión sobre la implementación de la Recomendación CM/Rec(2022)16 sobre la lucha contra el discurso de odio por parte de los Estados miembros y las partes interesadas clave. La herramienta de autoevaluación pretende suscitar la reflexión, la crítica y el diálogo. Está organizada en siete capítulos siguiendo la estructura de la Recomendación CM/Rec(2022)16. En cada capítulo se identifican un objetivo clave y las áreas de acción pertinentes. Estos objetivos y acciones deben leerse conjuntamente con la parte correspondiente de la Recomendación y la exposición de motivos que la acompaña. Cada punto de acción contiene una serie de preguntas reflexivas para guiar a los usuarios hacia una evaluación crítica de sus prácticas actuales, y sugiere posibles medidas de seguimiento a continuación. Esta herramienta de autoevaluación ha sido desarrollada como parte de un [Compendio de prácticas prometedoras en la lucha contra el discurso de odio a nivel nacional](#), un informe elaborado conjuntamente por el Comité Director sobre la Lucha contra la Discriminación, la Diversidad y la Inclusión (CDADI) y el Comité Director sobre Medios de Comunicación y Sociedad de la Información (CDMSI).

La prevención y la lucha contra el discurso de odio plantean retos específicos en todos los Estados miembros del Consejo de Europa. Para abordar el discurso de odio de manera eficaz e integral dentro del marco de los derechos humanos, el Comité de Ministros del Consejo de Europa adoptó la [Recomendación CM/Rec \(2022\)16 sobre la lucha contra el discurso de odio](#) en mayo de 2022. Esta Recomendación ofrece orientación a los Estados miembros para que apliquen un conjunto completo y calibrado de medidas de tipo jurídico y no jurídico. Se basa en las normas internacionales de derechos humanos y en la jurisprudencia pertinente del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, y presta especial atención al entorno digital en el que se produce la mayor parte del discurso de odio en la actualidad. La Recomendación también se dirige a otros agentes clave, como cargos públicos, órganos electos y partidos políticos, intermediarios de Internet, medios de comunicación y organizaciones de la sociedad civil.

Más información sobre la Recomendación y la labor del Consejo de Europa en la lucha contra el discurso de odio.



Lee el Compendio CDADI/CDMSI de prácticas prometedoras en la lucha contra el discurso de odio a nivel nacional.



El Consejo de Europa es la principal organización del continente que defiende los derechos humanos. Cuenta con 46 Estados miembros, incluidos todos los miembros de la Unión Europea. Todos los Estados miembros han suscrito el Convenio Europeo de Derechos Humanos, 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.

www.coe.int

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE