



Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial

Distr. general
26 de septiembre de 2013
Español
Original: inglés

Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial

Recomendación general N° 35

La lucha contra el discurso de odio racista*

I. Introducción

1. En su 80° período de sesiones, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (el Comité) decidió celebrar un debate temático sobre el discurso de odio racista durante su 81° período de sesiones. El debate tuvo lugar el 28 de agosto de 2012 y estuvo dedicado a comprender las causas y las consecuencias del discurso de odio racista, y a estudiar cómo se podrían movilizar los recursos de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (la Convención) para luchar contra ese fenómeno. Entre los participantes en el debate, además de los miembros del Comité, hubo representantes de las misiones permanentes ante la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra, de instituciones nacionales de derechos humanos, de organizaciones no gubernamentales y del mundo académico, así como interesados a título individual.

2. A raíz del debate, el Comité expresó su intención de ocuparse de redactar una recomendación general para impartir orientación sobre las exigencias de la Convención en el terreno del discurso de odio racista a fin de ayudar a los Estados partes a cumplir sus obligaciones, entre ellas la de presentar informes. La presente recomendación general es pertinente para todas las partes interesadas en la lucha contra la discriminación racial, y tiene por objeto contribuir a la promoción del entendimiento, una paz duradera y la seguridad entre comunidades, pueblos y Estados.

Enfoque adoptado

3. Al redactar la recomendación, el Comité ha tenido en cuenta su extensa práctica en la lucha contra el discurso de odio racista, en la que se ha valido de toda la gama de procedimientos previstos en la Convención. El Comité también ha subrayado el papel que desempeña el discurso de odio racista en los procesos que desembocan en atropellos masivos de los derechos humanos y genocidio, así como en las situaciones de conflicto. Las principales recomendaciones generales del Comité respecto del discurso de odio racista son las Recomendaciones generales N° 7 (1985), relativa a la aplicación del artículo 4 de la

* Aprobada por el Comité en su 83° período de sesiones (12 a 30 de agosto de 2013).

Convención¹; N° 15 (1993), sobre el artículo 4, que hacía hincapié en la compatibilidad entre el artículo 4 y el derecho a la libertad de expresión²; N° 25 (2000), relativa a las dimensiones de la discriminación racial relacionadas con el género³; N° 27 (2000), relativa a la discriminación de los romaníes⁴; N° 29 (2002), relativa a la discriminación basada en la ascendencia⁵; N° 30 (2004), sobre la discriminación contra los no ciudadanos⁶; N° 31 (2005), sobre la prevención de la discriminación racial en la administración y el funcionamiento de la justicia penal⁷; y N° 34 (2011), sobre la discriminación racial contra afrodescendientes⁸. Muchas de las recomendaciones generales aprobadas por el Comité están relacionadas directa o indirectamente con cuestiones que atañen al discurso de odio, teniendo presente que la lucha eficaz contra el discurso de odio racista entraña la movilización de todo el conjunto de recursos normativos y de procedimiento de la Convención.

4. En el desempeño de su labor de aplicación de la Convención como instrumento vivo, el Comité colabora con el entorno más amplio de los derechos humanos, de cuya esencia está impregnada la Convención. Al intentar determinar los límites de la libertad de expresión, debe recordarse que ese derecho está integrado en la Convención y no simplemente articulado fuera de ella: los principios de la Convención contribuyen a una comprensión más profunda de los parámetros del derecho a la libertad de expresión en el marco del derecho internacional de los derechos humanos contemporáneo. El Comité ha integrado este derecho a la libertad de expresión en su labor de lucha contra el discurso de odio, señalando, cuando ha sido el caso, su falta de aplicación efectiva, e inspirándose, si era necesario, en el estudio detallado del tema por los demás órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos⁹.

II. El discurso de odio racista

5. Los redactores de la Convención eran profundamente conscientes de la influencia del discurso en la creación de un clima de odio y discriminación raciales, y reflexionaron detenidamente sobre los peligros que ello planteaba. En la Convención solo se hace referencia al racismo en el contexto de las "doctrinas y prácticas racistas" del preámbulo, términos estrechamente vinculados a la condena, en el artículo 4, de la difusión de ideas de superioridad racial. Si bien en la Convención no se utiliza explícitamente el término "discurso de odio", esa falta de referencia expresa no ha impedido al Comité detectar fenómenos de discurso de odio y calificarlos como tales, ni tampoco examinar la relación entre las prácticas empleadas en el discurso y las normas de la Convención. La presente recomendación trata del conjunto de las disposiciones de la Convención, que globalmente permiten identificar las formas de expresión que constituyen el discurso de odio.

¹ *Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo período de sesiones, Suplemento N° 18 (A/40/18), cap. VII, secc. B.*

² *Ibid., cuadragésimo octavo período de sesiones, Suplemento N° 18 (A/48/18), cap. VIII, secc. B, párr. 4.*

³ *Ibid., quincuagésimo quinto período de sesiones, Suplemento N° 18 (A/55/18), anexo V, secc. A.*

⁴ *Ibid., anexo V, secc. C.*

⁵ *Ibid., quincuagésimo séptimo período de sesiones, Suplemento N° 18 (A/57/18), cap. XI, secc. F.*

⁶ *Ibid., quincuagésimo noveno período de sesiones, Suplemento N° 18 (A/59/18), cap. VIII.*

⁷ *Ibid., sexagésimo período de sesiones, Suplemento N° 18 (A/60/18), cap. IX.*

⁸ *Ibid., sexagésimo sexto período de sesiones, Suplemento N° 18 (A/66/18), anexo IX.*

⁹ En especial la Observación general N° 34 (2011) del Comité de Derechos Humanos, sobre la libertad de opinión y la libertad de expresión (*Documentos Oficiales de la Asamblea General, sexagésimo sexto período de sesiones, Suplemento N° 40, vol. I (A/66/40 (Vol. I)), anexo V.*)

6. En la práctica del Comité, al abordar el discurso de odio racista se han tratado todas las formas específicas de discurso a que se hace referencia en el artículo 4, dirigidas contra los grupos reconocidos por el artículo 1 de la Convención —que prohíbe la discriminación por motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico—, como los pueblos indígenas, los grupos cuya condición se basa en consideraciones de ascendencia, y los inmigrantes o los no ciudadanos, incluidos los trabajadores domésticos migrantes, los refugiados y los solicitantes de asilo, así como el discurso dirigido contra las mujeres pertenecientes a esos y a otros grupos vulnerables. A la luz del principio de interseccionalidad, y teniendo presente que "las críticas contra dirigentes religiosos o los comentarios sobre la doctrina religiosa o el dogma" no deben prohibirse ni castigarse¹⁰, el Comité también ha prestado atención al discurso de odio dirigido contra las personas pertenecientes a determinados grupos étnicos que profesan o practican una religión distinta de la mayoría, por ejemplo las expresiones de islamofobia, antisemitismo y otras manifestaciones de odio similares contra grupos etnorreligiosos, así como las manifestaciones extremas de odio tales como la incitación al genocidio y al terrorismo. La creación de estereotipos y la estigmatización de miembros de grupos protegidos también han sido objeto de expresiones de inquietud y de recomendaciones por parte del Comité.

7. El discurso de odio racista puede adoptar múltiples formas y no está limitado a las expresiones de carácter explícitamente racial. Al igual que en el caso de la discriminación a que se hace referencia en el artículo 1, el discurso en que se ataca a grupos raciales o étnicos concretos puede emplear un lenguaje indirecto para disimular sus metas y objetivos. De conformidad con sus obligaciones en virtud de la Convención, los Estados partes han de prestar la debida atención a todas las manifestaciones del discurso de odio racista y adoptar medidas eficaces para combatirlas. Los principios articulados en la presente recomendación se aplican al discurso de odio racista, proferido por individuos o por grupos, en cualquier forma en que se manifieste, oralmente o en forma impresa, o difundido a través de medios electrónicos como Internet y los sitios de redes sociales, así como mediante formas de expresión no verbales, como la exhibición de símbolos, imágenes y comportamientos racistas en reuniones públicas, incluidos los eventos deportivos.

III. Recursos de la Convención

8. La detección de las prácticas de discurso de odio y la adopción de medidas para combatirlas son esenciales para el logro de los objetivos de la Convención, dedicada a la eliminación de la discriminación racial en todas sus formas. Aunque el artículo 4 ha constituido el principal medio para luchar contra el discurso de odio racista, otros artículos de la Convención contribuyen de modo particular a alcanzar sus objetivos. La cláusula que comienza con "teniendo debidamente en cuenta" en el artículo 4 vincula explícitamente ese artículo al artículo 5, que garantiza el derecho a la igualdad ante la ley, sin discriminación racial, en el disfrute de los derechos, entre ellos el derecho a la libertad de opinión y de expresión. En el artículo 7 se resalta la función de "la enseñanza, la educación, la cultura y la información" en la promoción de la comprensión y la tolerancia entre las etnias. En el artículo 2 se recoge el compromiso de los Estados partes de eliminar la discriminación racial, obligación que recibe su máxima expresión en el artículo 2, párrafo 1 d). El artículo 6 se centra en la obligación de asegurar protección y recursos efectivos para las víctimas de la discriminación racial, así como el derecho a pedir una "satisfacción o reparación justa y adecuada" por los daños sufridos. La presente recomendación se ocupa principalmente de los artículos 4, 5 y 7 de la Convención.

¹⁰ *Ibid.*, párr. 48.

9. Como exigencia mínima y sin perjuicio de otras medidas, es indispensable una legislación completa contra la discriminación racial, tanto en derecho civil y administrativo como en derecho penal, para luchar con eficacia contra el discurso de odio racista.

Artículo 4

10. El texto introductorio del artículo 4 incluye la obligación de adoptar "medidas inmediatas y positivas" para erradicar la incitación y la discriminación, disposición que complementa y refuerza las obligaciones derivadas de otros artículos de la Convención de dedicar la más amplia gama posible de recursos a erradicar el discurso de odio. En la Recomendación general N° 32 (2009), sobre el significado y alcance de las medidas especiales en la Convención, el Comité resumió la noción de "medidas" como la gama de "instrumentos legislativos, ejecutivos, administrativos, presupuestarios y reglamentarios..., así como los planes, políticas, programas y sistemas"¹¹. El Comité recuerda el carácter obligatorio del artículo 4 y observa que en el proceso de aprobación de la Convención ese artículo se consideró "fundamental para la lucha contra la discriminación racial"¹², juicio de valor que se ha mantenido en la práctica del Comité. El artículo 4 comprende elementos relativos al discurso y al contexto organizativo necesario para la emisión del discurso, ejerce las funciones de prevención y disuasión, y prevé sanciones para cuando la disuasión no logre su objetivo. El artículo también tiene una función expresiva al poner en evidencia el aborrecimiento de la comunidad internacional por el discurso de odio racista, entendido como una forma de discurso dirigido a los demás que rechaza los principios fundamentales de derechos humanos relativos a la dignidad humana y la igualdad y pretende rebajar el lugar que ocupan determinados individuos y grupos en la estima de la sociedad.

11. En el texto introductorio y en el apartado a), relativos a las "ideas o teorías basadas en la superioridad" o "basadas en la superioridad o en el odio racial", respectivamente, se utiliza el término "basadas en" para caracterizar el discurso condenado por la Convención. El Comité entiende este término, en el contexto del artículo 1, como equivalente a "por motivos de"¹³, y en principio le atribuye el mismo significado en el artículo 4. Las disposiciones sobre la difusión de ideas de superioridad racial son una expresión directa de la función preventiva de la Convención y un complemento importante a las disposiciones sobre la incitación.

12. El Comité recomienda que la tipificación como delito de las formas de expresión racista se reserve para los casos más graves, que puedan probarse más allá de toda duda razonable, mientras que los casos menos graves deben tratarse por otros medios que no sean el derecho penal, teniendo en cuenta, entre otras cosas, la naturaleza y la amplitud de las repercusiones para las personas y los grupos destinatarios. La aplicación de sanciones penales debe regirse por los principios de legalidad, proporcionalidad y necesidad¹⁴.

13. Puesto que el artículo 4 no es de aplicabilidad inmediata, en él se pide a los Estados partes que adopten legislación para luchar contra el discurso de odio racista que quede comprendido en su ámbito de aplicación. A la luz de lo dispuesto en la Convención y del estudio detallado de sus principios que se realiza en la Recomendación general N° 15 y en

¹¹ *Documentos Oficiales de la Asamblea General, sexagésimo cuarto período de sesiones, Suplemento N° 18 (A/64/18)*, anexo VIII, párr. 13.

¹² Recomendación general N° 15, párr. 1.

¹³ Esta última expresión se utiliza en el séptimo párrafo del preámbulo de la Convención. Véase también el párrafo 1 de la Recomendación general N° 14 (1993), relativa al artículo 1, párrafo 1, de la Convención (*Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo octavo período de sesiones, Suplemento N° 18 (A/48/18)*), cap. VIII, secc. B).

¹⁴ Observación general N° 34 del Comité de Derechos Humanos, párrs. 22 a 25 y 33 a 35.

el presente texto, el Comité recomienda que los Estados partes declaren y castiguen efectivamente como delitos punibles conforme a la ley:

- a) Toda difusión de ideas basadas en la superioridad o en el odio racial o étnico, por cualquier medio;
- b) La incitación al odio, el desprecio o la discriminación contra los miembros de un grupo por motivos de su raza, color, linaje, u origen nacional o étnico;
- c) Las amenazas o la incitación a la violencia contra personas o grupos por los motivos señalados en el apartado b) anterior;
- d) La expresión de insultos, burlas o calumnias a personas o grupos, o la justificación del odio, el desprecio o la discriminación por los motivos señalados en el apartado b) anterior, cuando constituyan claramente incitación al odio o a la discriminación;
- e) La participación en organizaciones y actividades que promuevan e inciten a la discriminación racial.

14. El Comité recomienda que la denegación pública de delitos de genocidio y crímenes de lesa humanidad, definidos por el derecho internacional, o el intento de justificarlos se declaren actos punibles conforme a la ley, siempre que constituyan claramente incitación a la violencia o el odio racial. El Comité subraya asimismo que "la expresión de opiniones sobre hechos históricos" no debe prohibirse ni sancionarse¹⁵.

15. Si bien el artículo 4 exige que determinadas formas de conducta se declaren actos punibles conforme a la ley, no ofrece orientación detallada para tipificar esas formas de conducta como delitos penales. Para calificar los actos de difusión e incitación como actos punibles conforme a la ley, el Comité considera que deben tenerse en cuenta los siguientes factores contextuales:

- **El contenido y la forma del discurso:** si el discurso es o no provocativo y directo, la forma en que está construido y es difundido y el estilo en que se expresa.
- **El clima económico, social y político** que prevalecía en el momento en que se formuló y difundió el discurso, incluida la existencia de pautas de discriminación contra grupos étnicos y otros grupos, como los pueblos indígenas. Los discursos que resultan inocuos o neutrales en un contexto pueden adquirir connotaciones peligrosas en otro: en sus indicadores sobre el genocidio, el Comité puso de relieve la importancia de las condiciones locales al valorar la significación y los posibles efectos del discurso de odio racista¹⁶.
- **La posición o condición del emisor** del discurso en la sociedad y el público al que se dirige el discurso. El Comité ha señalado repetidamente la influencia de los políticos y otros formadores de opinión pública en la creación de un clima negativo respecto de los grupos protegidos por la Convención, y ha alentado a esas personas y entidades a adoptar actitudes positivas encaminadas a promover la comprensión y la armonía entre las culturas. El Comité es consciente de la especial importancia de la libertad de expresión en los asuntos políticos, y también de que su ejercicio entraña deberes y responsabilidades especiales.
- **El alcance del discurso**, con inclusión del tipo de audiencia y los medios de transmisión: si el discurso se difundió o no en medios de comunicación generales o en Internet y la frecuencia y amplitud de la comunicación, en particular cuando la

¹⁵ *Ibid.*, párr. 49.

¹⁶ Decisión sobre el seguimiento de la declaración sobre la prevención del genocidio: indicadores de modalidades de discriminación racial sistemática y masiva, *Documentos Oficiales de la Asamblea General, sexagésimo período de sesiones, Suplemento N° 18 (A/60/18)*, cap. II, párr. 20.

repetición sugiere la existencia de una estrategia deliberada para suscitar hostilidad hacia grupos étnicos y raciales.

- **Los objetivos del discurso:** el discurso encaminado a proteger o defender los derechos humanos de personas y grupos no debe ser objeto de sanciones penales o de otro tipo¹⁷.

16. La incitación se caracteriza por el afán de influir en otras personas, persuadiéndolas o amenazándolas para que adopten determinadas formas de conducta, incluida la comisión de un delito. La incitación puede ser explícita o implícita, mediante actos tales como la exhibición de símbolos racistas o la distribución de material, así como mediante palabras. La noción de incitación como acto preparatorio punible no exige que la incitación se traduzca en acción, pero al regular las formas de incitación a que se hace referencia en el artículo 4 los Estados partes deben tener en cuenta como elementos importantes del delito de incitación, además de las consideraciones indicadas en el párrafo 14 anterior, la intención del emisor y el riesgo o la probabilidad inminente de que el discurso en cuestión tenga por resultado la conducta deseada o pretendida por el emisor, consideraciones que se aplican asimismo a los otros delitos que se enumeran en el párrafo 13¹⁸.

17. El Comité reitera que no basta con declarar como delitos las formas de conducta recogidas en el artículo 4; las disposiciones del artículo también deben cumplirse de manera efectiva. El cumplimiento efectivo se logra por lo general mediante la investigación de los delitos definidos en la Convención y, en su caso, el enjuiciamiento de los autores. El Comité reconoce el principio de conveniencia en el enjuiciamiento de los presuntos autores, y observa que debe aplicarse en cada caso teniendo presentes las garantías enunciadas en la Convención y en otros instrumentos del derecho internacional. En este y en otros aspectos en relación con la Convención, el Comité recuerda que su función no es revisar la interpretación de los hechos y de la legislación nacional que hagan las autoridades nacionales, a menos que las decisiones sean manifiestamente absurdas o poco razonables.

18. La existencia de órganos judiciales independientes, imparciales e informados es fundamental para asegurar que los hechos y las calificaciones jurídicas de cada caso se evalúen de modo acorde con las normas internacionales de derechos humanos. A este respecto, la infraestructura judicial debe estar complementada por instituciones nacionales de derechos humanos de conformidad con los Principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos (Principios de París)¹⁹.

19. El artículo 4 exige que las medidas para eliminar la incitación y la discriminación se adopten teniendo debidamente en cuenta los principios de la Declaración Universal de Derechos Humanos y los derechos expresamente enunciados en el artículo 5 de la Convención. Los términos "teniendo debidamente en cuenta" implican que, al tipificar y penalizar los delitos, así como al cumplir las demás exigencias del artículo 4, se debe otorgar a los principios de la Declaración Universal de Derechos Humanos y a los derechos enunciados en el artículo 5 la debida importancia en los procesos de adopción de decisiones. El Comité ha interpretado que la cláusula que comienza con "teniendo debidamente en cuenta" es aplicable a los derechos humanos y las libertades en su conjunto y no únicamente a la libertad de opinión y de expresión²⁰, que sin embargo debe tenerse

¹⁷ Adaptado del Plan de Acción de Rabat sobre la prohibición de la apología del odio nacional, racial o religioso que constituye incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia, párr. 22.

¹⁸ Comité de Derechos Humanos, Observación general N° 34, párr. 35; Plan de Acción de Rabat, párr. 22.

¹⁹ Recomendación general N° 31, párr. 5 j).

²⁰ Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, comunicación N° 30/2003, *Comunidades judías de Oslo c. Noruega*, opinión aprobada el 15 de agosto de 2005, párr. 10.5.

presente como el principio de referencia más pertinente al sopesar la legitimidad de las restricciones de la libre expresión.

20. El Comité observa con preocupación que en ocasiones se han utilizado restricciones amplias o vagas de la libertad de expresión en detrimento de grupos protegidos por la Convención. Los Estados partes deben formular restricciones a la libre expresión con suficiente precisión, de conformidad con las disposiciones de la Convención que se examinan más a fondo en la presente recomendación. El Comité subraya que las medidas encaminadas a vigilar y combatir el discurso racista no deben emplearse como pretexto para restringir las expresiones de protesta contra la injusticia, ni las de descontento social o de oposición.

21. El Comité subraya que el artículo 4 b) exige que las organizaciones racistas que promueven e incitan a la discriminación racial sean declaradas ilegales y prohibidas. El Comité entiende que la referencia a "actividades organizadas de propaganda" implica formas de organización o redes improvisadas, y que cabe considerar que "toda otra actividad de propaganda" se refiere a la promoción e incitación no organizadas o espontáneas de la discriminación racial.

22. En virtud de las disposiciones del artículo 4 c) relativas a las autoridades o instituciones públicas, el Comité considera motivo de especial preocupación las expresiones racistas que emanan de esas autoridades e instituciones, especialmente las declaraciones atribuidas a altos funcionarios. Sin perjuicio de las medidas contra los delitos previstos en los apartados a) y b) del artículo 4, que se aplican a los funcionarios públicos y a todas las demás personas, las "medidas inmediatas y positivas" a que se hace referencia en el texto introductorio del artículo 4 pueden comprender además medidas de índole disciplinaria, como, en su caso, la destitución del cargo, así como recursos efectivos para las víctimas.

23. Como es su práctica habitual, el Comité recomienda que los Estados partes que hayan formulado reservas a la Convención las retiren. En los casos en que se mantenga una reserva que afecte a las disposiciones de la Convención sobre el discurso racista, se invita a los Estados partes a que suministren información sobre el motivo por el que se considera necesaria esa reserva, la índole y el alcance de la reserva, sus efectos precisos respecto del derecho y las políticas nacionales y los planes que existan para limitar o retirar la reserva en un plazo determinado²¹.

Artículo 5

24. El artículo 5 de la Convención proclama la obligación de los Estados partes de prohibir y eliminar la discriminación racial y de garantizar el derecho de toda persona, sin distinción de raza, color y origen nacional o étnico, a la igualdad ante la ley, particularmente en el disfrute de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluidos los derechos a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión, la libertad de opinión y de expresión y la libertad de reunión y de asociación pacíficas.

25. El Comité considera que la expresión de ideas y opiniones en el contexto de los debates académicos, el compromiso político y otras actividades similares, sin incitación al odio, el desprecio, la violencia o la discriminación, deben considerarse como un ejercicio legítimo del derecho a la libertad de expresión, incluso cuando esas ideas sean controvertidas.

²¹ Adaptado del texto de la Recomendación general N° 32 del Comité, párr. 38.

26. Además de su inclusión en el artículo 5, la libertad de opinión y de expresión es reconocida como derecho fundamental en una amplia gama de instrumentos internacionales, entre ellos la Declaración Universal de Derechos Humanos, en que se afirma que todo individuo tiene el derecho de mantener opiniones y el de investigar y recibir informaciones y opiniones de todo tipo, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión²². El derecho a la libertad de expresión no es ilimitado, sino que entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar fijadas por la ley y ser necesarias para la protección de los derechos o la reputación de otras personas y la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas²³. La libertad de expresión no debe tener por objeto la destrucción de los derechos y las libertades de otras personas, incluidos el derecho a la igualdad y a la no discriminación²⁴.

27. La Declaración y el Programa de Acción de Durban y el documento final de la Conferencia de Examen de Durban reivindican la función positiva del derecho a la libertad de opinión y de expresión en la lucha contra el odio racial²⁵.

28. Además de respaldar y salvaguardar el ejercicio de otros derechos y libertades, la libertad de opinión y de expresión tiene especial relevancia en el contexto de la Convención. La protección de las personas contra el discurso de odio racista no entraña una simple oposición entre el derecho a la libertad de expresión y su restricción en interés de los grupos protegidos: las personas y los grupos con derecho a recibir protección de la Convención también disfrutaban del derecho a la libertad de expresión y el derecho a estar exentos de discriminación racial en el ejercicio de ese derecho. El discurso de odio racista puede llegar a silenciar la libre expresión de sus víctimas.

29. La libertad de expresión, indispensable para la articulación de los derechos humanos y la difusión de conocimientos sobre la situación del disfrute de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, ayuda a los grupos vulnerables a restablecer el equilibrio de poder entre los componentes de la sociedad, promueve la comprensión y la tolerancia entre las culturas, favorece la deconstrucción de estereotipos raciales, facilita el libre intercambio de ideas y permite contar con opiniones distintas y contraargumentos. Los Estados partes deben adoptar políticas que faculten a todos los grupos comprendidos en la Convención para ejercer su derecho a la libertad de expresión²⁶.

Artículo 7

30. Mientras que las disposiciones del artículo 4 sobre la difusión de ideas están encaminadas a desalentar el flujo de ideas racistas en su origen, y las disposiciones sobre la incitación se refieren a los efectos en sus destinatarios, el artículo 7 aborda las causas profundas del discurso de odio, e ilustra de nuevo la idea de "medios apropiados" para eliminar la discriminación racial que se prevé en el artículo 2, párrafo 1 d). La importancia del artículo 7 no ha disminuido con el tiempo: su toma de posición ampliamente educativa respecto de la eliminación de la discriminación racial es un complemento indispensable para otros modos de luchar contra ese fenómeno. Dado que el racismo puede ser producto, entre otras cosas, del adoctrinamiento o de una educación inadecuada, la educación para la

²² Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 19.

²³ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 19, párr. 3.

²⁴ Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 30.

²⁵ Declaración de Durban, párr. 90; documento final de la Conferencia de Examen de Durban (A/CONF.211/8), párrs. 54 y 58.

²⁶ Adaptado del Plan de Acción de Rabat, párr. 25.

tolerancia y los discursos en sentido contrario constituyen antídotos especialmente eficaces contra el discurso de odio racista.

31. En virtud del artículo 7, los Estados partes se comprometen a tomar medidas inmediatas y eficaces, especialmente en las esferas de la enseñanza, la educación, la cultura y la información, para combatir los prejuicios que conduzcan a la discriminación racial y para promover la comprensión, la tolerancia y la amistad entre las naciones y los diversos grupos raciales o étnicos, así como para propagar los principios universales de derechos humanos, entre ellos los de la Convención. El artículo 7 está redactado en el mismo tono imperativo que otros artículos de la Convención, y las esferas de actividad mencionadas —"enseñanza, educación, cultura e información"— no se presentan como lista exhaustiva de los ámbitos en que se exigen compromisos.

32. Los sistemas docentes de los Estados partes constituyen un valioso foco de difusión de información y perspectivas sobre los derechos humanos. Los planes de estudio, los libros de texto y el material didáctico deben estar basados en los derechos humanos, abordar temas conexos y tratar de promover el respeto y la tolerancia mutuos entre naciones y entre grupos raciales y étnicos.

33. Entre las estrategias educativas acordes con las exigencias del artículo 7 cabe mencionar la educación intercultural, en particular la educación intercultural bilingüe, basada en la igualdad de respeto y estimación y la reciprocidad genuina, con el apoyo de los recursos humanos y financieros necesarios. Los programas de educación intercultural deben representar un verdadero equilibrio de intereses y no deben ejercer como vehículos de asimilación cultural ni por su intención ni por su efecto.

34. Deben adoptarse medidas en la esfera de la educación con objeto de fomentar el conocimiento de la historia, la cultura y las tradiciones de los grupos "raciales y étnicos"²⁷ presentes en el Estado parte, incluidos los pueblos indígenas y las personas de ascendencia africana. En el interés de promover el respeto y la comprensión mutuos, en el material didáctico debe aspirarse a poner de manifiesto la contribución de todos los grupos al enriquecimiento social, económico y cultural de la identidad nacional y al progreso nacional, económico y social.

35. A fin de promover el entendimiento interétnico, son fundamentales las representaciones equilibradas y objetivas de la historia y, en los casos en que se hayan cometido atrocidades contra determinados grupos de la población, deben celebrarse días de recuerdo y otros actos públicos, cuando proceda en cada contexto, para recordar esas tragedias humanas, y también para celebrar la resolución satisfactoria de los conflictos. Las comisiones de la verdad y la reconciliación también pueden ejercer una función decisiva en la lucha contra la persistencia del odio racial y el fomento de un clima de tolerancia interétnica²⁸.

36. Las campañas de información y las políticas educativas en que se llame la atención sobre el perjuicio causado por el discurso de odio racista deben abarcar a la población en general; a la sociedad civil, incluidas las asociaciones religiosas y comunitarias; a los parlamentarios y otros políticos; a los profesionales de la educación; a los funcionarios de la administración pública; a los miembros de la policía y otros organismos de orden público; y a los miembros de la profesión jurídica, incluidos los jueces. El Comité señala a la atención de los Estados partes la Recomendación general N° 13 (1993), relativa a la formación de los funcionarios encargados de la aplicación de la ley en cuanto a la

²⁷ Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, art. 7.

²⁸ Adaptado del Plan de Acción de Rabat, párr. 27.

protección de los derechos humanos²⁹, y la Recomendación general N° 31 (2005), sobre la prevención de la discriminación racial en la administración y el funcionamiento del sistema de justicia penal. En esos y en otros casos, la familiarización con las normas internacionales que protegen la libertad de opinión y de expresión y las normas que protegen contra el discurso de odio racista resulta fundamental.

37. El rechazo oficial del discurso de odio por los altos funcionarios y la condena de las ideas de odio expresadas contribuyen de manera importante a la promoción de una cultura de tolerancia y respeto. La promoción del diálogo intercultural adoptando una cultura de debate público e instrumentos de diálogo institucionales, así como la promoción de la igualdad de oportunidades en todos los aspectos de la sociedad, son tan valiosas como los métodos pedagógicos y deben fomentarse de forma decidida.

38. El Comité recomienda que las estrategias educativas, culturales e informativas para luchar contra el discurso de odio racista estén respaldadas por la reunión y el análisis sistemáticos de datos para evaluar las circunstancias en las que surge el discurso de odio, el público al que llega o al que está dirigido, los cauces por los que llega hasta ese público y las reacciones de los medios de difusión a los mensajes de odio. La cooperación internacional en esta esfera contribuye a aumentar no solo las posibilidades de comparabilidad de los datos, sino también los conocimientos sobre el discurso del odio y los medios para combatirlo trascendiendo las fronteras nacionales.

39. La existencia de medios de difusión informados, éticos y objetivos, incluidos los medios sociales e Internet, influye de manera esencial en la promoción de la responsabilidad al difundir ideas y opiniones. Además de dotarse de las leyes de medios de difusión pertinentes de conformidad con las normas internacionales, los Estados partes deben alentar a los medios públicos y privados a que adopten códigos deontológicos y códigos de prensa que incorporen el respeto por los principios de la Convención y otras normas fundamentales de derechos humanos.

40. Las representaciones en los medios de difusión de grupos étnicos e indígenas y otros grupos comprendidos en el artículo 1 de la Convención deben basarse en los principios del respeto, la justicia y el rechazo de los estereotipos. Los medios de difusión deben evitar las referencias innecesarias a la raza, el origen étnico, la religión u otras características de grupo en formas que puedan promover la intolerancia.

41. Los principios de la Convención se verán enaltecidos si se alienta el pluralismo de los medios de difusión, por ejemplo facilitando a las minorías, los grupos indígenas y otros grupos amparados por la Convención el acceso a los medios y la propiedad de estos, incluidos los que difundan información en su propio idioma. El empoderamiento local gracias al pluralismo de los medios facilita el surgimiento de discursos que pueden contrarrestar el discurso de odio racista.

42. El Comité alienta a los proveedores de servicios de Internet a que se autorregulen y observen códigos deontológicos, como se subraya en la Declaración y el Programa de Acción de Durban³⁰.

43. El Comité alienta a los Estados partes a que trabajen con las asociaciones deportivas para erradicar el racismo en todas las disciplinas del deporte.

44. En lo que se refiere en particular a la Convención, los Estados partes deben difundir el conocimiento de sus normas y procedimientos y ofrecer formación conexa, en particular a los responsables de su aplicación, como los funcionarios, el personal judicial y los agentes

²⁹ *Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo octavo período de sesiones, Suplemento N° 18 (A/48/18), cap. VIII, secc. B.*

³⁰ Programa de Acción de Durban, párr. 147.

del orden. Deben difundirse ampliamente en los idiomas oficiales y otros idiomas de uso corriente las observaciones finales del Comité al concluir el examen del informe del Estado parte; las opiniones del Comité en virtud del procedimiento de comunicaciones previsto en el artículo 14 deben ser objeto de una difusión similar.

IV. Consideraciones generales

45. La relación entre el rechazo del discurso de odio racista y el florecimiento de la libertad de expresión debe verse como complementaria y no como la expresión de un juego de suma cero en que la prioridad que se dé a uno sea a expensas del otro. Los derechos a la igualdad y a la no discriminación y el derecho a la libertad de expresión deben recogerse plenamente en la legislación, las políticas y la práctica como derechos humanos que se apoyan mutuamente.

46. La proliferación del discurso de odio racista en todas las regiones del mundo sigue constituyendo un importante desafío contemporáneo para los derechos humanos. La aplicación escrupulosa de la Convención en su conjunto, integrada en iniciativas mundiales más amplias para acabar con los fenómenos de discurso de odio, supone la mejor esperanza de convertir en una realidad palpable la aspiración a una sociedad libre de intolerancia y de odio y de promover una cultura de respeto de los derechos humanos universales.

47. El Comité considera que la adopción por los Estados partes de metas y procedimientos de vigilancia para apoyar las leyes y las políticas de lucha contra el discurso de odio racista reviste la mayor importancia. Se exhorta a los Estados partes a que incluyan medidas contra el discurso de odio racista en los planes nacionales de acción contra el racismo, las estrategias de integración y los planes y programas nacionales de derechos humanos.
