

Los discursos de odio como amenaza a los derechos humanos

Natalia Torres y Víctor Taricco

Introducción

En los últimos tiempos se ha registrado un preocupante aumento en la circulación de los denominados discursos de odio en la esfera pública. La discusión sobre la legalización del aborto, los debates sobre la política migratoria y sobre el desempeño de las fuerzas de seguridad en Argentina, han puesto en circulación expresiones violentas, agresivas o discriminatorias en la conversación pública. La exacerbada confrontación política en las últimas elecciones presidenciales de Brasil; la escalada de hostigamientos y amenazas que llevaron a la renuncia del diputado brasileño Jean Wyllys; las situaciones de violencia racial en Estados Unidos; las expresiones de odio relacionadas con personas migrantes en Hungría; los ataques contra la comunidad musulmana en Myanmar; la campaña del Brexit en Gran Bretaña y más recientemente los ataques sufridos por migrantes venezolanos en Ecuador, han puesto en escena la relevancia de la temática y la necesidad de avanzar en su conceptualización y la obtención sistemática de datos.

Estados, órganos de gobernanza multilaterales internacionales y organizaciones de la sociedad civil han realizado esfuerzos por comprender y hacer frente a este fenómeno. Dichos análisis e intentos de respuestas se han apoyado mayoritariamente en herramientas que el derecho proporciona para analizar una temática que presenta una complejidad especial, en tanto que los discursos de odio se ubican en tensión entre el derecho a expresar todo tipo de ideas en el debate público y la necesidad de garantizar a todas y todos los ciudadanos la posibilidad de ejercer en pie de igualdad sus derechos. La forma en que los discursos de odio han sido definidos en los diferentes marcos jurídicos vigentes da cuenta de la manera en que se ha intentado resolver el conflicto entre libertad de expresión y promoción de la igualdad.

Frente a esta cuestión, asumimos que entre libertad de expresión y derecho a la igualdad existe una relación afirmativa, positiva y complementaria, como señalan los Principios de Candem “La realización del derecho a la libertad de expresión facilita un debate de interés público vibrante y multifacético que da voz a distintas perspectivas y puntos de vista. La desigualdad resulta en la exclusión de ciertas voces, socavando el debate. El derecho de toda persona a ser oída, a hablar y a participar en la vida política, artística y social es, a su vez, indispensable para la realización y el disfrute de la igualdad” (Artículo 19, 2009).

La necesidad de realizar investigaciones teóricas sobre los discursos de odio y de recolectar datos sobre la cuestión han sido destacadas -como veremos en este documento- por diferentes

organismos multilaterales y referentes en la promoción de la libertad de expresión y la igualdad. Este trabajo apunta a contribuir a esa discusión. Nuestro objetivo es considerar la amplia gama de fenómenos contenidos bajo el concepto de “discursos de odio” que amenazan el ejercicio efectivo de los derechos humanos para avanzar en el diseño de políticas que no se reduzcan a la prohibición y propongan un rol activo para los Estados en la deconstrucción de estereotipos, en las acciones destinadas a contrarrestar discursos discriminatorios, en la promoción del pluralismo y en garantía para todos y todas del acceso irrestricto al debate público.

En la primera sección presentaremos una aproximación a los discursos de odio como discursos sociales, en tanto articulaciones discursivas que se apoyan en una concepción del mundo que busca excluir y segregar las diversidades, las diferencias y las disidencias. También en esta sección, presentaremos una distinción posible entre distintos tipos de discursos de odio.

En la segunda sección, analizaremos cómo han sido conceptualizados los discursos de odio en el marco jurídico interamericano, europeo e internacional, considerando su tratamiento tanto desde la defensa y promoción de la libertad de expresión como desde la lucha contra la discriminación y el racismo.

En la tercera sección, revisaremos las políticas disponibles para contrarrestar los discursos de odio, construyendo sobre la conceptualización de discursos sociales de odio y la diferenciación de fenómenos englobados en ellos. En una última parte, presentaremos conclusiones y una serie de recomendaciones sobre la cuestión.

1. Los discursos de odio como discursos sociales

Una primera y amplia aproximación al tema de los discursos de odio nos permitirá señalar que estas expresiones, en sus múltiples niveles, son utilizadas para acosar, perseguir, segregar, justificar la violencia o la privación del ejercicio de derechos, generando un ambiente de prejuicios e intolerancia que incentiva la discriminación, la hostilidad o los ataques violentos a ciertas personas o grupos de personas; por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica o cualquier otra condición social (UNESCO, 2015).

Esta capacidad de los discursos de odio de generar un ambiente de intolerancia e incentivar la discriminación y la violencia, puede comprenderse, de una manera más profunda si se los analiza en tanto discursos sociales.

Según Marc Angenot (2012) los discursos sociales pueden ser comprendidos como todo aquello que se dice y se escribe en un determinado momento histórico en una sociedad dada, todo lo que “se narra y se argumenta” en un determinado momento a través de los medios de comunicación, las conversaciones públicas o las redes sociales. Otra forma, más específica, de comprender los discursos sociales será asumir que estos están constituidos por ciertas reglas de encadenamiento que organizan lo decible, lo opinable en un determinado momento histórico. Estos encadenamientos discursivos prescriben formas legítimas del decir que, al hacerse un lugar en el todo indiferenciado del murmullo social, tienen “eficacia social y públicos cautivos”.

Según el historiador belga-canadiense, los discursos sociales constituyen memorias discursivas cargadas de formas de esquematizar el funcionamiento del mundo, llevan las marcas de las maneras de conocer y de representar lo conocido, manifiestan intereses sociales y las normas de conducta que se deben desarrollar en la comunidad que se habita, generando una memoria discursiva, de formas y de contenidos, que sobredeterminan globalmente lo que legítimamente se puede decir y lo que no se puede decir.

Esta sobredeterminación va conformando lentamente una *doxa*, “lo que cae de maduro”, lo necesario para poder pensar lo que se piensa y decir lo que se dice. Las memorias discursivas que constituyen esta *doxa* están cargadas de una serie de ideas y preconceptos sobre las características y las intenciones del “otro”. Este otro, como han demostrado diferentes estudios, resulta siempre menos conocido por sus propios atributos que por las fantasías y temores que encarna. Como plantea Slavoj Žižek recuperando a Jacques Lacan, el otro solo puede ser conocido a través de una presuposición, como “un objeto de creencia” (Žižek, 2008).

Estas presuposiciones sobre el otro, que existen bajo la forma de miedos o temores desde épocas inmemoriales, articulan en periodos de incertidumbre política y social una serie de explicaciones evidentes sobre las dificultades que se atraviesan, a través de ciertas esquematizaciones sobre el funcionamiento del mundo. Como proponen pensar la y el filósofo Patricia Berrotarán y Alejandro Kaufman, estas explicaciones constituyen una “precondición dóxica” sobre los motivos que dan cuenta de los acontecimientos que nos rodean (Kaufman y Berrotarán, 2014).

La precondición dóxica funciona entonces como el campo simbólico necesario para que actos de responsabilización, difamación, hostigamiento, discriminación, negación de derechos o violencias,

puedan ser llevados adelante; todo nuevo acto de discurso participa en la formación de esa trama ideológica y discursiva que da forma al mundo social. Como señala Angenot, los discursos sociales crean “una gnoseología sobre el mundo, una serie de esquematizaciones que constituyen la precondition de los juicios” (Angenot, 2012).

En el caso específico de los discursos del odio, en tanto discursos sociales, entendemos que en su interior se articula una fuerte unidad entre una determinada concepción del mundo y unas normas de conductas conforme a esta concepción. Formas que rechazan la diversidad, la diferencia o la disidencia o, como afirma Ezequiel Ipar, “el ejercicio de la libertad de parte del otro” (2018). Los discursos de odio, en cualquiera de sus niveles, son articulaciones discursivas que intentan impedir en el otro el ejercicio del derecho a la libertad y a la igualdad.

Los discursos de odio, en tanto discursos sociales, buscan imponer una forma única de interpretación sobre los acontecimientos, así como una forma correcta, por lo general tradicional, de desenvolverse en la comunidad que se habita. Es por estas características que los discursos de odio son generalmente dirigidos contra grupos disidentes, vulnerables, migrantes o cualquiera persona o grupo de personas que se visualice como amenazante (o responsable por la pérdida) de un orden político y social que debe reponerse.

Los discursos de odio articulan temores históricamente constituidos, prejuicios socialmente sostenidos y organizan una voluntad política de unificación sobre la eliminación de todo aquello que no se corresponda con cierta forma de entender y habitar el mundo. Retomando a Antonio Gramsci (2008), que inspira gran parte de las reflexiones de Angenot, los discursos de odio se organizan como una “doctrina de hierro” donde todas las diversidades, diferencias y disidencias deben ser silenciadas, segregadas o eliminadas para reponer ese orden social ideal (e idealizado) que se ha extraviado por la acción de los otros.

Los discursos de odio, al no buscar la incorporación de la diferencia bajo una lógica de dominación hegemónica, intentan reponer una “función unificadora” similar a las que los discursos religiosos ejercían en las formaciones sociales premodernas. Una voluntad de dominio no hegemónica sobre el otro.

Una de las formas más comunes de ejercicio de esa voluntad de dominio no hegemónica es la difamación. Según Jeremy Waldron (2012) lo que constituye a los discursos de odio es la práctica regular de la difamación sobre ciertas personas o grupo de personas, que afecta “la base normativa de igualdad” para el ejercicio de los derechos. La difamación a una persona o grupo de personas, afecta directamente su reputación y las posibilidades de ejercer sus derechos a la educación, el

trabajo, la salud y todos los que le corresponden en tanto ser humano. Estos ataques a la reputación constituyen un “asalto a la dignidad”, entendiendo por dignidad la posición social básica que permite el reconocimiento del otro como un igual, como sujeto de derechos, como ciudadano.

Entendemos que es importante señalar que los discursos de odio en tanto discursos sociales deben alcanzar formas legítimas del decir, tener eficacia social y un público adherente. Para lograr este estatus, los discursos de odio deben salir del ámbito privado y conseguir legitimidad en el espacio público. El inicio de este proceso, de construcción de la precondition dóxica, requiere de una habilitación, un permiso, un (pre)reconocimiento de legitimidad social para esos enunciados.

Para Waldron, esa búsqueda de habilitación será enunciada a través de un discurso que dice: “Sabemos que algunos de ustedes están de acuerdo en que estas personas no son queridos aquí. Sabemos que algunos de ustedes sienten que ellos son sucios (o peligrosos o criminales o terroristas). Sepan que no están solos. Más allá de lo que diga el gobierno, somos suficientes para asegurarnos de que estas personas no sean bienvenidas. Hay suficientes de nosotros para llamar la atención sobre cómo es realmente esta gente. Habla con tus vecinos, habla con tus clientes. Y sobre todo, no dejes entrar a más de ellos” (Waldron, xx: xx).

1.1 Hacia una tipología de los discursos de odio

La identificación y distinción de los discursos de odio ha sido objeto de múltiples estudios y conceptualizaciones. Las distintas clasificaciones sobre los discursos de odio combinan la regularidad o sistematicidad de los enunciados, sus contenidos específicos, las condiciones de enunciación, los contextos en que se circulan, y su capacidad de daño.

Una de las primeras contribuciones en este sentido fue aportada por un conjunto de organizaciones de la sociedad civil a partir de una iniciativa de la organización Artículo 19. Los Principios de Camden sobre la Libertad de Expresión y la Igualdad recomiendan que “los sistemas nacionales jurídicos deberán dejar en claro, ya sea explícitamente o mediante interpretación autoritativa, que: (i) Los términos “odio” y “hostilidad” se refieren a emociones intensas e irracionales de oprobio, enemistad y aversión del grupo objetivo. (ii) El término “promoción” se entenderá como requiriendo la intención de promover públicamente el odio contra el grupo objetivo. (iii) El término “incitación” se refiere a declaraciones sobre grupos nacionales, raciales o religiosas que puedan crear un riesgo inminente de discriminación, hostilidad o violencia contra las personas que pertenecen a dichos grupos” (Artículo 19, 2009).

Por su parte, y retomando algunas cuestiones analizadas por los Principios de Camden, el Plan de Acción de Rabat de la ONU (2013), establece una serie de criterios para la identificación de discursos de odio y su eventual penalización: (i) el contexto social y político prevalente al momento en que el discurso fue emitido y diseminado; (ii) la posición o el estatus social del emisor del discurso, incluyendo la postura del individuo o de la organización en el contexto de la audiencia a la cual se dirige el discurso; (iii) la intención del emisor del discurso; (iv) el contenido o la forma del discurso, que puede incluir la evaluación de hasta qué grado el discurso fue provocador y directo, así como un enfoque en la forma, estilo y naturaleza de los argumentos expresados en el discurso en cuestión o en el balance alcanzado entre los argumentos expresados; (v) el ámbito del discurso, incluyendo elementos como el alcance del discurso, su naturaleza pública, la magnitud y el tamaño de la audiencia; y (vi) la posibilidad, inclusive la inminencia, de que exista una probabilidad razonable de que el discurso tenga éxito en incitar a una acción real contra el grupo al que se dirige, reconociendo que esa relación de causalidad debe ser más bien directa (Alto Comisionado de Derechos Humanos de Naciones Unidas, 2013).

Este marco interpretativo -similar al elaborado ese mismo año por el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de la ONU (CERD, 2013)- es el que le permite al Plan de Acción distinguir entre tres tipos de discursos: (i) las expresiones que constituyan un delito, (ii) las expresiones que no son sancionables penalmente pero que podrían justificar un proceso civil o sanciones administrativas, y (iii) las expresiones que no son legalmente sancionables “pero que aún generan preocupación en términos de la tolerancia, el civismo y el respeto de los derechos de los demás”. Es decir, la diferenciación de los discursos de odio de acuerdo al daño que producen permiten distinguir la gama de acciones posibles y no limitarlas a la penalización, prohibición y restricción del discurso.

En Kenia, luego de las violentas elecciones del año 2007 (que dejaron más de 1000 muertos y 600.000 desplazados), se formó en el año 2013 el proyecto UMATI, con el fin de analizar la circulación de discursos de odio en Internet. El proyecto desarrolló una metodología específica para identificar, recopilar y clasificar este tipo de discursos a partir de las definiciones aportadas por Susan Benesch (2003) sobre discurso peligroso, en tanto discurso que tiene el potencial de catalizar la violencia colectiva. Las variables clave de la perspectiva de Benesch indican que se debe tener en cuenta: (i) la influencia del orador, (ii) la receptividad de la audiencia, (iii) entender el contenido del discurso como una llamada a la acción, (iv) el contexto social e histórico en que se despliega el discurso y (v) el medio de difusión por el que se emite.

A partir de estas variables el proyecto UMATI definió tres categorías: (i) discurso ofensivo, (ii) discurso moderadamente peligroso o (iii) discurso extremadamente peligroso, especialmente en función del nivel de influencia del hablante y lo que se percibe como un llamado a la acción (iHub Research, 2013). En el discurso ofensivo, según UMATI, la intención principal es insultar a un miembro de cierto grupo debido a su pertenencia, o directamente insultar a todo el grupo. En esta categorización, el orador tiene poca influencia sobre el público o la audiencia, lo que diga genera pocas reacciones y las declaraciones no instan a cometer acciones dañinas contra el grupo objetivo ofendido. Por lo tanto, las declaraciones en esta categoría son calificadas de "ofensivas" ya que apuntan a discriminar verbalmente, pero tienen un bajo potencial para provocar violencia. También se observó que, si estas palabras o declaraciones eran repetidas por oradores más influyentes y hacia audiencias más receptivas, podían aumentar su peligrosidad hasta encender la violencia.

En los discursos moderadamente peligrosos, los oradores generan intervenciones con poca o moderada influencia sobre su público o audiencia. El contenido tiene un efecto mixto: para algunos podrían verse como inflamatorias, para otros son simplemente ofensivas. Para UMATI la influencia que un orador tiene sobre una audiencia particular tiene mayor relevancia que el contenido de la declaración.

En los discursos peligrosos, las declaraciones que entran en esta categoría son hechas por oradores con influencia moderada o alta sobre sus audiencias; sus dichos tuvieron un carácter fuertemente inflamatorio y gran riesgo de desencadenar situaciones de violencia. UMATI acotó a discursos peligrosos aquellas expresiones que tienen llamadas claras, o implícitas, a vencer, desalojar por la fuerza o matar a una persona o un grupo de personas. Los comentarios que entran en la categoría discurso extremadamente peligroso tienen mayor potencial para generar situaciones de violencia al proporcionar un plan de acción claro que puede ser bien comprendido por el público al que se dirige.

Como podemos observar, las distintas clasificaciones sobre los discursos de odio disponibles combinan la regularidad o sistematicidad de los enunciados, sus contenidos específicos, como también las condiciones de enunciación y los contextos en que se circulan, lo que ayuda a determinar con claridad su capacidad de daño.

Siguiendo estas premisas y antecedentes, diremos que los discursos de odio, en plural, constituyen un tipo de discurso genérico, al estilo del discurso político, el jurídico o el académico, compuesto por otros discursos específicos que pueden clasificarse a partir del tipo de daño que generan.

Llamaremos “discurso de odio” (en singular) cuando el discurso se se articula en prácticas enunciativas de incitación a cometer actos de violentos, que atentan contra la vida y la seguridad de una persona o grupo de personas.

Los “discursos discriminatorios”, que pretenden que una persona, o grupo de personas, sean excluidos, segregados o imposibilitados de ejercer sus derechos, son otro de los tipos específicos de este discurso genérico. Este tipo de discurso de odio, no atentará contra la vida o la integridad física de las personas, sino que amenazará su “dignidad ciudadana”, es decir, el derecho a ejercer libremente sus derechos, su ciudadanía. Como señala Waldron (2012), los discursos de odio emiten un mensaje difamatorio que dice: “No te dejes engañar pensando que eres bienvenido aquí. Usted no es querido, y usted y sus familias serán rechazados, excluidos, golpeados y expulsados, siempre que podamos salirnos con la nuestra”.

Un tercer tipo de discurso de odio será el “discurso hostigador” en tanto práctica discursiva sistemática realizada con la intención de impedir o limitar el uso de la palabra en el espacio público. Este tipo de discursividad busca lesionar el derecho a la libertad de expresión a través del acoso o el amedrentamiento. Este tipo de prácticas es muy común en redes sociales y ha sido analizado en Argentina y otras partes del mundo, por organizaciones de la sociedad civil e instituciones académicas¹. Según el informe “Contrarrestar el discurso de odio en línea”, la aparición y difusión del discurso del odio en las plataformas digitales “es un fenómeno en evolución y se necesitan esfuerzos colectivos para comprender su importancia y sus consecuencias, así como para desarrollar respuestas efectivas” (UNESCO, 2015).

2. Los discursos de odio en el marco jurídico internacional

La forma en que ha sido tematizado el discurso de odio en los distintos marcos jurídicos vigentes da cuenta de cómo se ha resuelto con distintas miradas la tensión entre libertad de expresión y promoción de la igualdad, entre el derecho a expresar todo tipo de ideas en el debate público y la

¹ A partir de en un trabajo realizado por oficina argentina de Amnistía Internacional (2018) se analizó este tipo de fenómenos y se concluyó que “La información crítica, así como la defensa de derechos humanos, están expuestas en los últimos tiempos a ataques en redes sociales digitales que en muchos casos son coordinados y buscan inhibir la expresión de perspectivas plurales y limitar la circulación de opiniones diversas sobre temas cardinales del espacio público”. (Amnistía, 2018). El estudio sobre trolleo desarrollado por Buckels, Trapnell y Paulhus (2014) presenta una completa revisión bibliográfica sobre la temática.

necesidad de garantizar a todos los ciudadanos la posibilidad de ejercer en pie de igualdad de sus derechos.

Un estado de la cuestión sobre los discursos de odio en los marcos jurídicos vigentes, sea el americano, el europeo o el internacional, requiere analizar conjuntamente el cuerpo normativo vinculado a la libertad de expresión y aquellos instrumentos que abordan cuestiones referidas a la lucha contra el racismo y la discriminación, términos generalmente en tensión que deben ser armonizados de manera integral y sistémica para garantizar la vigencia plena de los tratados internacionales de derechos humanos.

2.1 Los discursos de odio en el marco jurídico de la libertad de expresión

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) ofrece una respuesta específica a la tensión entre libertad de expresión e igualdad. El PIDCP otorga a la libertad de expresión un lugar de relevancia y establece restricciones en situaciones específicas. El artículo 19 señala que el ejercicio de la libertad de expresión “entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para: a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás; b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas” (PIDCP, 1966). Por su parte el artículo 20 establece que “Toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia estará prohibida por la ley”. Como puede verse, en el ámbito internacional, el PIDCP no establece la incitación a la violencia como requisito exclusivo para dejar a determinado discurso al margen de la protección establecida en el artículo 19. Para el PIDCP aquellos discursos sociales de odio que inciten a la discriminación u hostilidad también deberán ser prohibidos por ley.

La Convención Europea de Derechos Humanos (CEDH) presenta un amplio reconocimiento a la libertad de expresión en su artículo 10: “Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión. Este derecho comprende la libertad de opinión y la libertad de recibir o de comunicar informaciones o ideas sin que pueda haber injerencia de autoridades públicas y sin consideración de fronteras”. De modo similar al artículo 19 del PIDCP, la CEDH establece que “El ejercicio de estas libertades, que entrañan deberes y responsabilidades, podrá ser sometido a ciertas formalidades, condiciones, restricciones o sanciones, previstas por la ley, que constituyan medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad nacional, la integridad territorial o la seguridad pública, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, la protección de la

reputación o de los derechos ajenos, para impedir la divulgación de informaciones confidenciales o para garantizar la autoridad y la imparcialidad del poder judicial” (CEDH, 1950).

La CEDH no ha incluido referencias para el tratamiento de los discursos de odio, algo que ha sido compensado con la adopción de diferentes documentos² y por la relevancia otorgada a los casos analizados por la Corte Europea de Derechos Humanos “La jurisprudencia de la Corte Europea de Derechos Humanos analiza ampliamente el tema de las expresiones de odio con base en la intersección del artículo 10 de la Convención Europea con las legislaciones internas que proscriben estas formas de incitación. En sus decisiones, la Corte ha utilizado las disposiciones del inciso 2 del artículo 10 para determinar cuándo se justifica una restricción a la libertad de expresión: una interferencia con la libertad de expresión viola el artículo 10 a menos que esté “prescrita por ley”, esté destinada a la consecución de, por lo menos, uno de los objetivos estipulados en el inciso 2 del artículo 10 y sea “necesaria en una sociedad democrática” (RELE-OEA, 2004).

Por su parte, el Sistema Interamericano ha sido descrito como uno de los marcos jurídicos más protectivos de la libertad de expresión. Este amplio reconocimiento se refleja en la letra del artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), que garantiza a todas las personas el derecho a “buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole” (OEA, 1969), lo que tendrá eminentes consecuencias prácticas en el modo en que se analizarán las cuestiones vinculadas a toda potencial restricción en la circulación de discursos.

El artículo 13.2 de la CADH prohíbe la censura previa y habilita, en cambio, un régimen de responsabilidades ulteriores en situaciones específicamente delimitadas. La aplicación de este

² A la lectura de lo estipulado en la CEDH debe incorporarse una serie de documentos que contribuyen a la construcción de un marco jurídico de relevancia para comprender el modo en el que los casos vinculados a los discursos de odio son tratados en el ámbito europeo. Quizás la ausencia de mención explícita sobre el tema sea la que haya impulsado la adopción de diferentes documentos entre los que se destacan las Recomendaciones y Resoluciones de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa; la Decisión Marco del Consejo 2008/913/JHA de 2008 sobre la lucha contra ciertas expresiones de racismo y xenofobia mediante el derecho penal; la Directiva 2010/13/EU del Parlamento Europeo y del Consejo de 2010 sobre la coordinación de ciertas disposiciones previstas en la legislación, reglamento o acciones administrativas en los Estados miembros sobre la prestación de servicios de comunicación audiovisual; el Protocolo Adicional al Convenio sobre Ciberdelincuencia, que exige a los Estados miembros que adopten medidas para que se consideren delitos penales la difusión de material racista y xenófobo a través de medios informáticos y el uso de sistemas informáticos para amenazar o insultar por motivos racistas o xenófobos y para negar, minimizar manifiestamente, aprobar o justificar el genocidio o los delitos de lesa humanidad; el Convenio Europeo sobre la Televisión Transfronteriza que exige que los programas no puedan incitar al odio racial y el Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y contra la violencia doméstica que hace referencia a formas de violencia contra las mujeres que también pueden ser manifestaciones de discurso de odio sexista tanto en línea como fuera de línea (ECRI, 2016).

régimen de responsabilidades posteriores debe ajustarse siempre a tres condiciones establecidos por la CADH: "(a) las limitaciones deben establecerse mediante leyes redactadas de manera clara y precisa (b) las limitaciones deben estar orientadas al logro de los objetivos imperiosos autorizados por la Convención Americana y (c) las limitaciones deben ser necesarias en una sociedad democrática para el logro del objetivo que persiguen, estrictamente proporcionales a la finalidad que buscan, e idóneas para lograr dicho objetivo."

Mientras que el 13.2 establece un régimen de responsabilidades posteriores para garantizar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas, el artículo 13.5 establece que "Estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional" (OEA, 1969).

Entendemos que del artículo 13.5 se desprende que la CADH contempla a la apología del odio como un fenómeno que comprende diversas situaciones o niveles de discurso entre los que cuales debe quedar al margen de protección aquellas expresiones que constituyen incitación a la violencia o cualquier otra acción ilegal. Sobre esto último, cabe aclarar que una expresión enmarcada dentro de lo que se denomina discursos de odio, pero que no incite a la violencia, puede quedar protegida en los términos del artículo 13 pero sujeto a responsabilidades posteriores: "Según el artículo 13.2 de la Convención Americana, otras expresiones o comentarios intolerantes que no constituyan estrictamente "incitación a la violencia" pueden ser sujetos al establecimiento de responsabilidades posteriores para garantizar los derechos a la dignidad y no discriminación de un grupo particular de la sociedad". (RELE-OEA, 2015).

Retomando el artículo 13.5 y la indicación de la CADH de prohibir las expresiones de odio que constituyan incitación a la violencia; y dadas las diferencias entre las versiones en inglés y español de la CADH, se ha dado en el marco del Sistema Interamericano una controversia sobre si las expresiones de odio deben ser consideradas delitos punibles por ley o si deben estar prohibidas por ley, lo que supone tomar medidas de censura. Si bien no hay respuesta específica sobre el tema, algunos especialistas afirman que ni las opiniones consultivas, ni los fallos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CorteIDH), han admitido restricciones previas a cualquier tipo de discurso "aun cuando el texto diga "estará prohibido". (Loreti, 2012).

Así, la CADH -interpretada exclusivamente desde la perspectiva de la protección a la libertad de expresión- ordena y organiza la protección y promoción de los derechos humanos en el sistema interamericano y proporciona una respuesta a la tensión entre libertad de expresión y lucha contra la discriminación y el racismo, en donde –en principio- la restricción a la circulación de discursos de odio en el sistema interamericano sólo se encuentra homologada en casos específicos y donde la incitación de la violencia se encuentre probada de manera fehaciente.

Entendemos necesario aclarar, que la CADH -ni el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), como vimos con anterioridad- no utiliza la expresión “discursos de odio” de manera explícita para referirse a las expresiones que incitan al odio o la violencia contra las personas o grupos de personas. Así, mientras la CADH no otorga una definición precisa sobre el término, y en tanto la CortelDH aún no se ha expedido sobre la cuestión, la vacancia sobre el tema ha sido ocupada por los informes de los Relatores Especiales en Libertad de Expresión de los años 2004 y 2015, que brindan aproximaciones valiosos para la comprensión del término (RELE, 2004: RELE, 2015).

Como podemos observar el Sistema Interamericano es mucho más protectorio de la libertad de expresión que los otros sistemas, aunque todos comparten la importancia de cumplir con los procedimientos tripartitos en los casos en que corresponda aplicar regímenes de responsabilidades ulteriores. En esta línea, y por mencionar un ejemplo de documentos recientes, la Declaración Conjunta de los Relatores Sobre Libertad de Expresión y "Noticias Falsas" ("Fake News"), Desinformación y Propaganda recuerda que “Los Estados únicamente podrán establecer restricciones al derecho de libertad de expresión de conformidad con el test previsto en el derecho internacional para tales restricciones, que exige que estén estipuladas en la ley, alcancen uno de los intereses legítimos reconocidos por el derecho internacional y resulten necesarias y proporcionadas para proteger ese interés”. En el mismo documento, se estipula que “se podrán imponer restricciones a la libertad de expresión, siempre que sean conformes con los requisitos señalados en el párrafo 1(a), con el fin de prohibir la apología del odio por motivos protegidos que constituya incitación a la violencia, discriminación u hostilidad (conforme al artículo 20 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos)” (RELE- ONU, RELE-OSCE, RELE-OEA y CADHP, 2017).

2.2 Los discursos de odio desde el marco jurídico de la lucha contra el racismo, la discriminación y la intolerancia

Ahora bien, los discursos sociales de odio no han sido tematizados solamente desde la perspectiva de la defensa y promoción de la libertad de expresión. La lucha contra la discriminación y el racismo ha construido, por su parte, un corpus normativo que busca responder al fenómeno de los discursos de odio como forma de garantizar el ejercicio igualitario de derechos.

El 21 de diciembre de 1965, la Asamblea General de Naciones Unidas adoptó la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (CERD). La Convención se basa en la Declaración de 1963 sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial y presenta una posición enfática frente toda doctrina de diferenciación o superioridad racial a las que clasifica como “científicamente falsa, moralmente condenable y socialmente injusta y peligrosa y no tiene justificación teórica o práctica”.

En el entendimiento que la discriminación racial daña no solo a aquellos que son sus víctimas, sino también a los que la practican, el artículo 4 de la Convención llama a los Estados a condenar toda la propaganda y a todas las organizaciones basadas en ideas de superioridad racial, a actuar en la eliminación de toda incitación a la discriminación, a prohibir la difusión de ideas basadas en la superioridad racial y los actos de violencia o incitación a la violencia contra cualquier raza. Así, con el objetivo de impedir el odio racial como horizonte, la Convención establece un mayor margen para las restricciones a la libertad de expresión.

De esta manera, el artículo 4 dispone que: “Los Estados partes condenan toda la propaganda y todas las organizaciones que se inspiren en ideas o teorías basadas en la superioridad de una raza o de un grupo de personas de un determinado color u origen étnico, o que pretendan justificar o promover el odio racial y la discriminación racial, cualquiera que sea su forma, y se comprometen a tomar medidas inmediatas y positivas destinadas a eliminar toda incitación a tal discriminación o actos de tal discriminación, y, con ese fin, teniendo debidamente en cuenta los principios incorporados en la Declaración Universal de Derechos Humanos, así como los derechos expresamente enunciados en el artículo 5 de la presente Convención, tomarán, entre otras, las siguientes medidas: i) Declararán como acto punible conforme a la ley toda difusión de ideas basadas en la superioridad o en el odio racial, toda incitación a la discriminación racial, así como todo acto de violencia o toda incitación a cometer tales actos contra cualquier raza o grupo de personas de otro color u origen étnico, y toda asistencia a las actividades racistas, incluida su financiación; ii) Declararán ilegales y prohibirán las organizaciones, así como las actividades organizadas de propaganda y toda otra actividad de

propaganda, que promuevan la discriminación racial e inciten a ella, y reconocerán que la participación en tales organizaciones o en tales actividades constituye un delito penado por la ley; iii) No permitirán que las autoridades ni las instituciones públicas nacionales o locales promuevan la discriminación racial o inciten a ella” (CERD, 1963).

Otro de los hechos destacados en relación a la lucha contra el racismo lo constituye la Conferencia Mundial contra el Racismo celebrada en Durban, Sudáfrica, en 2001. De esta conferencia surgió la Declaración de Durban y su Plan de Acción, documentos que abordan una amplia gama de problemáticas y proponen políticas concretas y esfuerzos globales para el combate contra el racismo, la discriminación racial y la xenofobia. La Conferencia de Examen de Durban, desarrollada en 2009 en Ginebra, evaluó el avance en la implementación de las medidas de la Declaración y el Programa de Acción de Durban. Allí, se reforzaron los términos analizados por el PIDCP y se resolvió “...prohibir plena y eficazmente toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia, y hacer efectiva esa disposición mediante la adopción de todas las medidas legislativas, normativas y judiciales que sean necesarias” (ONU, 2009).

Con estos ejemplos podemos observar cómo se ratifican en el ámbito internacional las restricciones a los discursos de odio en sentido amplio, aunque se destaca la función de la libertad de expresión en la lucha contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia. (ONU, 2009).

Otro documento de relevancia para la conceptualización de los discursos de odio desde la perspectiva de la discriminación en el plano internacional es la Convención sobre la Eliminación de Todas Las Formas de Discriminación contra la Mujer adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 18 de diciembre de 1979, con entrada en vigor el 3 de septiembre de 1981. La convención impone obligaciones a los Estados para condenar y prohibir todo acto discriminatorio contra la mujer. Si bien la convención no hace referencia específica al tratamiento que deberá darse a los discursos de odio y su consideración frente a la libertad de expresión, sí permite su referencia para el encuadre de aquellas expresiones discriminatorias hacia la mujer.

También se han referido al tema el Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia quien ha exhortado en su informe (ONU, 2016) a los Estados a que aprovechen todas las oportunidades, incluidas las que ofrece Internet, para combatir el racismo y fomentar los valores de la igualdad, la no discriminación, la

diversidad y la democracia, respetando a la vez las obligaciones dispuestas por el PIDCP. El relator solicitó a los Estados fortalecer la libertad de expresión, “que contribuye de manera esencial a promover la democracia y combatir las ideologías racistas y xenófobas basadas en la superioridad racial”. De gran relevancia es el informe elaborado por la Relatora Especial sobre cuestiones de las minorías, quien analiza el impacto de la circulación de los discursos de odio contra las minorías en los medios de comunicación y el cual ha sido de referencia permanente en este texto (CDH, 2015).

Llegado a este punto, podemos observar que en el plano internacional la tensión entre protección de la libertad de expresión y lucha contra el racismo y la discriminación tiene sus puntos de referencia en el PIDCP por un lado, y las convenciones contra la discriminación racial y la discriminación contra las mujeres, por el otro.

El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD) de la ONU presentó en 2013 la Recomendación N° 35 sobre la lucha contra el discurso de odio racista, conscientes de la necesidad de armonizar esfuerzos y con la intención de aportar una mirada integral y sistémica en la defensa de la libertad de expresión y la lucha contra el racismo. Allí, el Comité afirma que: “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 humanos. (...) 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” (CERD, 2013).

La Recomendación 35 es de particular relevancia para la armonización de estas temáticas al colocar a la libertad de expresión como herramienta fundamental para la defensa de la dignidad de las personas.: “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. (...) 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 expresión” (CERD, 2013).

En Europa la Comisión Europea Contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI) emitió en 2016 la Recomendación de Política General N° 15 relativa a la lucha contra el discurso de odio y su memorándum explicativo. Dicho documento se plantea: “el punto de partida de la Recomendación es la importancia fundamental de la libertad de expresión, la tolerancia y el respeto de la igual dignidad, todas ellas garantizadas en numerosos instrumentos aprobados por los estados miembros del Consejo de Europa. La ECRI es consciente, en particular, de que cualquier esfuerzo para combatir el uso del discurso de odio, no debe rebasar los límites que podemos aplicar, como derecho restringido, a la libertad de expresión. También es consciente de que en algunos casos se puede reaccionar frente al discurso de odio sin restringir la libertad de expresión. Por este motivo, la Recomendación propone aplicar de forma gradual las medidas necesarias. En particular, el planteamiento de que la prohibición penal no ha de ser la primera medida para combatir el uso del discurso de odio refleja no solo la importancia de respetar los derechos de libertad de expresión y asociación, sino también que para erradicar este discurso de forma definitiva es importante determinar las condiciones que las propician y combatir enérgicamente su uso”. (ECRI, 2016).

En el continente americano, el tratamiento de las cuestiones vinculadas con la lucha contra la discriminación y la intolerancia aparece en sus textos fundacionales: tanto la Carta de la Organización de los Estados Americanos como la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la Convención Americana sobre Derechos Humanos colocan en un lugar de relevancia la prohibición de la discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

A estos textos fundantes se suman resoluciones emitidas por la Asamblea General desde 1994 que promueven la adopción de medidas efectivas para la promoción de la tolerancia y la erradicación de conductas racistas y discriminatorias en el ámbito del sistema interamericano e instan a los estados al diseño e implementación de políticas para prevenir y evitar toda forma de racismo, discriminación xenofobia e intolerancia.

El día 5 de junio de 2013, la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos en su Cuadragésimo Tercer Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General adoptó la Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia -que aún no ha entrado en vigencia-, y la Convención Interamericana contra Toda Forma de Discriminación e Intolerancia, en vigencia desde 2017³.

La Convención Interamericana Contra Toda Forma de Discriminación e Intolerancia establece en su artículo 4: “Los Estados se comprometen a prevenir, eliminar, prohibir y sancionar, de acuerdo con sus normas constitucionales y con las disposiciones de esta Convención, todos los actos y manifestaciones de discriminación e intolerancia”. Entre estos actos se incluyen “la publicación, circulación o diseminación, por cualquier forma y/o medio de comunicación, incluida la Internet, de cualquier material que: a) defienda, promueva o incite al odio, la discriminación y la intolerancia; b) apruebe, justifique o defienda actos que constituyan o hayan constituido genocidio o crímenes de lesa humanidad, según se definen en el derecho internacional, promueva o incite a la realización de tales actos”. En similares términos, la Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia establece restricciones similares en su artículo 4 para prevenir, eliminar, prohibir y sancionar todos los actos y manifestaciones de racismo, discriminación racial y formas conexas de intolerancia.”

Otra fuente de trabajo en la lucha contra la discriminación la constituye la Convención Interamericana contra la Violencia Hacia la Mujer, adoptada el 6 de septiembre de 1994 por la Asamblea General de la OEA y en vigencia desde 1995. La Convención de Belem Do Pará es un documento integral para la lucha contra la violencia hacia la mujer a la que define como “cualquier

³ Al momento de elaborar este documento, la Convención Interamericana Contra Toda Forma de Discriminación e Intolerancia había sido firmada por Argentina, Barbados, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Haití, México, Panamá, Perú y Uruguay y solo había depositado el instrumento de ratificación Uruguay, por lo que la Convención todavía no ha entrado en vigencia. Por su parte, la Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia había sido firmada por Antigua y Barbuda, Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Haití, Panamá, Perú y Uruguay y habían depositado el instrumento de ratificación Uruguay, Costa Rica y Antigua y Barbuda, por lo que la Convención entró en vigencia el 11 de noviembre de 2017.

acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado”. En términos similares a los analizados con anterioridad, la Convención solicita a los Estados la adopción de políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia.

Como puede observarse, en el ámbito Interamericano la protección de la libertad de expresión establecida en la Convención Americana de Derechos Humanos pareciera entrar en contradicción con lo dispuesto por las convenciones analizadas. En primer lugar, las convenciones establecen un tratamiento de los discursos de odio que cubren una gama de acciones: prevenir, erradicar, eliminar, prohibir y sancionar. En segundo lugar, al no distinguir entre el tipo de situaciones sobre las que se aplicarían cada una de estas medidas, éstas podrían entrar en tensión con lo establecido por la CADH en su artículo 13.2. Por la novedad de estos instrumentos es comprensible que aún no se haya emprendido una tarea de armonización que permita avanzar en la construcción de herramientas y recursos que faciliten la actividad hermenéutica en el tratamiento de los discursos de odio, pero claramente es una tarea que se torna necesaria de cara al futuro.

3. Políticas frente a los discursos del odio

La prohibición no debería ser la primera ni la única medida para combatir el uso de los discursos de odio. Las medidas punitivas sobre la circulación de discursos afectan la libertad de expresión y asociación y pueden resultar ineficaces para identificar y comprender las condiciones que los propician, un aspecto fundamental para combatir enérgicamente su uso (ECRI, 2016). Consideramos que resulta fundamental atender a toda la amplia gama de fenómenos que se engloban bajo la categorización de discursos de odio, para avanzar en el diseño de acciones que no reduzca el rol de la política a la prohibición. Si entendemos que los discursos de odio son construcciones sociales que amenazan la vida de las personas, atentan contra la dignidad ciudadana o buscan la autocensura y el silencio, marginan del debate público a ciertos sectores, la simple prohibición de circulación probablemente no alcance el objetivo de contrarrestarlos o erradicarlos, sino más bien todo lo contrario.

Una contribución importante en esta línea es la aportada por los Principios de Camden, donde se afirma que: “Los Estados deberán emprender esfuerzos amplios para combatir los estereotipos individuales y de grupo negativos así como la discriminación para promover el entendimiento y la valoración intercultural, incluso proporcionando formación pedagógica sobre los valores y principios

de los derechos humanos e introduciendo o reforzando el entendimiento intercultural como parte del currículo escolar para estudiantes de todas las edades.” (Artículo 19, 2009).

En este sentido, la Comisión y la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la OEA, en su informe de 2015 insisten "en que para combatir efectivamente el discurso de odio se requiere un enfoque comprensivo y sostenido que vaya más allá de las medidas legales y que incluya la adopción de mecanismos preventivos y educativos". Este tipo de medidas apuntan a la raíz cultural de los discursos de odio y, como tales, pueden constituirse en instrumentos valiosos para identificar y refutarlos, alentar el desarrollo de una sociedad basada en los principios de diversidad, el pluralismo y la tolerancia. Sería deseable que el Estado pudiera llevar adelante políticas positivas que permitan deconstruir estereotipos, contrarrestar discursos discriminatorios, promover el pluralismo y garantizar el acceso de todos y todas al debate público.

En este contexto, los mecanismos preventivos podrían incluir: educación para promover la comprensión y combatir los estereotipos negativos y la discriminación, incluir programas dirigidos a niños y niñas en edad escolar, así como campañas informativas; capacitar a los agentes encargados de hacer cumplir la ley y a los operadores de justicia respecto de la prohibición de la incitación a la violencia; etc.

Para desarrollar este tipo de políticas es necesario profundizar el conocimiento sobre los discursos de odio en tanto discursos sociales, así como la recolección de datos sobre este tipo de enunciados. Esta postura coincide con aquella adoptada por el Relator Especial de Naciones Unidas quien, en su informe especial sobre el tema en 2012, propone la creación de una serie de espacios en donde debe avanzarse para prevenir y contrarrestar la circulación del discurso de odio: la educación y la concientización, el debate y el diálogo social, la realización de investigaciones que permitan nutrir de información al debate público y el rol de los medios de comunicación (RELE-ONU, 2012).

También la Relatora Especial para las Minorías de ONU se suma a esta necesidad al señalar que debería prestarse la misma atención e interés a las respuestas sociales o sin carácter jurídico que aquellas pensadas estrictamente desde la perspectiva jurídica. En su informe de 2015, repasa algunas experiencias comunitarias que de manera creativa han buscado contrarrestar los discursos de odio⁴ (CDH, 2015).

⁴ El informe destaca la iniciativa Studio Ijambo para combatir a la violencia interétnica en Burundi, Norikoe Net es un grupo afincado en el Japón que trata de acabar con el discurso de odio y el racismo, muchas veces contra los coreanos que se encuentran en el país, o las acciones emprendidas por La International Network Against CyberHate (INACH), entre otras.

El informe de UNESCO de 2015 recopila una amplia gama de acciones para contrarrestar los discursos de odio. El organismo de ONU para la educación y la cultura da cuenta de los esfuerzos desarrollados en el diseño de sistemas de alerta temprana y métodos para distinguir entre diferentes tipologías de discurso⁵, repasa las acciones implementadas desde la sociedad civil para enfrentar la problemática⁶, presenta acciones que buscan respuestas al discurso en línea y describe iniciativas de alfabetización mediática y concientización para el empoderamiento ciudadano en la interpretación y reacción frente a expresiones de odio⁷ (UNESCO, 2015).

En relación a los recursos y sanciones civiles judiciales -daños pecuniarios y no pecuniarios, rectificación y réplica- y administrativas que podrían implementarse para combatir los discursos de odio, se considera "que las expresiones que abiertamente denigran, estigmatizan o discriminan a personas o grupos de personas sobre la base de su orientación sexual o identidad de género actuales o percibidas, que no alcancen el umbral de apología del odio que constituya incitación a la violencia ilegal de conformidad con el artículo 13.5 de la Convención Americana (discursos de odio) pueden ser sometidas a la imposición de sanciones ulteriores de naturaleza civil o administrativa, o a recursos como el derecho a la rectificación y la réplica. No obstante, la CIDH y la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión subrayan que las sanciones no pueden estar dirigidas a inhibir o restringir la diseminación de ideas o información sobre asuntos de interés público." (RELE-OEA, 2015).

La Relatoría Especial para Libertad de Expresión de la OEA ha destacado los recursos no punitivos implementados adoptadas por la Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual de Argentina (RELE-OEA, 2015). En una línea similar, Loreti (2012) subrayó la creación y puesta en funcionamiento del Observatorio de la Discriminación en Radio y Televisión en Argentina en 2006: "El organismo analiza los contenidos objetados y define si el material revisado contiene o no un mensaje discriminatorio. Su intervención no tiene la finalidad de imponer sanciones –ni siquiera está facultado para hacerlo-, sino que se limita a comunicar el resultado de la evaluación a las partes

⁵ Entre las actividades de investigación destacadas por el informe se señala el Proyecto UMATI, el Proyecto "Online comment moderation: emerging best practices", producido por la World Association of Newspaper.

⁶ Entre las actividades de investigación destacadas por el informe se señala Panzagar, una campaña desarrollada por el activista Nay Phone Latt que abiertamente se opone al discurso de odio, las acciones emprendidas por Save Darfur Coalition, Invisible Children with the Kony2012, la Anti-Defamation League (ADL), the Women, Action and the Media (WAM!), the Australian-based Online Hate Prevention Institute, the Canada-based Sentinel Groups for Genocide Prevention, the British-based Tell Mama-Measuring Anti-Muslim Attacks, HateBase, Tell Mama's Islamophobic y Online Hate Prevention Institute's Fight Against Hate.

⁷ El informe destaca las acciones desarrolladas por global citizenship education (GCED), una de las áreas estratégicas de trabajo del Programa de Educación de UNESCO.

involucradas en la producción y distribución del contenido objetado, para luego difundir el análisis públicamente”.

Consideramos de vital importancia seguir las recomendaciones de diversos órganos internacionales que llaman a la implementación de políticas que permitan revertir el desconocimiento general de magnitud de la circulación de los discursos de odio, las condiciones que provocan su emergencia o los efectos que producen. Los informes de la Comisión Europea Contra el Racismo y la Intolerancia (2016), de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la OEA (2015), de la Relatoría Especial en Libertad de Expresión de Naciones Unidas (2012) y de La Relatora Especial para las Minorías de la ONU (2015) han expresado de manera coincidente la necesidad de desarrollar estudios que permitan avanzar en el diseño de políticas preventivas que recopilen y analicen datos sobre estos fenómenos y fortalecer así los procesos de toma de decisiones, diseño, la elaboración e implementación de políticas públicas para proteger mejor a los grupos de población en riesgo.

4. Conclusiones y recomendaciones

La conceptualización de los discursos de odio, la identificación de sus efectos y las acciones más convenientes para contrarrestarlos requiere lidiar con un tipo de expresiones que generalmente ponen en tensión derechos fundamentales como el de la libertad de expresión y el derecho a la igualdad.

Nuestra contribución apuntó a brindar una comprensión de los discursos de odio como discursos sociales, esto es, como prácticas sociales sistemáticas, estructuradas y estructurantes de la subjetividad y no como manifestaciones aisladas o fugaces. De acuerdo a lo que argumentamos en este documento, consideramos que las prácticas sociales sistemáticas de circulación, habilitación y legitimación construyen la precondition dóxica necesaria para realizar actos de hostigamiento, discriminación, negación de derechos y -en sus casos más extremos- violencia.

Los discursos de odio acogen en su interior una doctrina que articula memorias comunitarias con una concepción del mundo y una serie de normas de conducta. Esta unidad doctrinaria no acepta la posibilidad de ejercicio de libertad del otro, ni la diversidad de concepciones sobre el mundo, ni la diferencia de opiniones o la disidencia en materia de comportamientos sexuales.

Los discursos de odio son ataques dirigidos a personas o grupos de personas cuya forma de entender y habitar el mundo se visualiza como amenazante de un ordenamiento social (pre)existente idealizado. El concepto de discursos de odio (en plural) refiere a un género discursivo compuesto por distintos tipos de discursos violento u agresivos hacia grupos sociales que se intenta segregar. Este género discursivo comprende a) el “discurso de odio” (en singular), que atenta contra la vida de una persona o grupo de personas, y se corresponde con los mensajes de incitación al odio o la violencia; b) los “discursos discriminatorios” que amenazan la dignidad ciudadana de una persona, o grupo de personas, y pretenden segregar, discriminar o impedir el ejercicio de derechos en igualdad de condiciones; y c) el “discurso hostigador” que busca limitar la libertad de expresión de una persona, o grupo de personas, obturando su participación en el espacio público a través del acoso o el amedrentamiento.

La distinción entre distintos tipos de discursos de odio permite repensar el rol del Estado y ampliar la gama de políticas disponible para contrarrestar los discursos de odio. Una política integral frente a la pretensión unificadora de los discursos de odio debe contemplar, en primer lugar, una estrategia de investigación y recolección de información que permita avanzar en el conocimiento y comprensión del fenómeno y contribuya a la elaboración de políticas públicas en base a la evidencia; y, en segundo lugar, debe apuntar al diseño e implementación de políticas positivas que permitan deconstruir estereotipos, contrarrestar discursos discriminatorios, promover el pluralismo y garantizar el acceso de todos y todas al debate público.

En relación al primer punto, hemos argumentado, junto a las recomendaciones de relatores y otros órganos multilaterales, la necesidad de avanzar en la recolección y análisis de datos sobre la circulación de los discursos sociales de odio. Este documento apunta a contribuir en esta tarea. Consideramos que generar conocimiento sobre el tema resulta de particular relevancia en la región, en tanto no hay experiencias similares. Las experiencias desarrolladas en Italia, Estados Unidos y por el proyecto UMATI han sido exitosas en brindar datos sobre la realidad específica de sus sociedades. América Latina necesita una experiencia similar que permita dar cuenta de sus particularidades y prácticas discriminatorias asentadas.

En relación al segundo punto, consideramos que el diseño e implementación de políticas públicas para contrarrestar los discursos de odio requiere tener presente de manera constante y permanente que entre libertad de expresión e igualdad existe una relación afirmativa y complementaria que debe ser desarrollada y que la política no puede ser reducida a medidas punitivas. Por el contrario,

este documento argumenta a favor de la necesidad de avanzar en la comprensión del fenómeno como prácticas sistemáticas que requieren una respuesta política, un posicionamiento que construya respuestas a partir de la distinción entre tipos de discursos sociales de odio y en base a la evidencia. En esta línea, el trabajo realizado por el Comité por la Eliminación de la Discriminación Racial de Naciones Unidas, la contribución del Plan de Acción de Rabat, y el aporte de la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia pueden resultar de interés para nutrir las discusiones pendientes en nuestro continente, donde la amplia protección de la libertad de expresión establecida en la Convención Americana de Derechos Humanos pareciera entrar en contradicción con lo dispuesto por los instrumentos contra la discriminación y el racismo.

Estamos convencidos que las soluciones deben estar siempre alineadas con los problemas que se intentan atender. Los discursos de odio amenazan el ejercicio efectivo de los derechos humanos, atentan contra la dignidad de todas y todos los que forman parte de una comunidad. Si los discursos de odio son centralmente un tipo de discurso autoritario que busca imponer una forma única de interpretación de la realidad, si los entendemos como prácticas articuladas a partir de temores históricamente constituidos y prejuicios socialmente sostenidos, la respuesta debe consistir en una política integral que construya intervenciones a partir de la comprensión de la problemática y aplique medidas que permitan garantizar el pluralismo, proteger a los grupos vulnerables y nutrir el debate público con las voces de todos y todas.

BOI

Bibliografía

Alto Comisionado de Derechos Humanos de Naciones Unidas (2013), Plan de Acción de Rabat, disponible en

https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Opinion/SeminarRabat/Rabat_draft_outcome.pdf

Alto Comisionado en Derechos Humanos de Naciones Unidas (1966), Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, disponible en

<https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>

Alto Comisionado en Derechos Humanos de Naciones Unidas (1979), Convención Para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer, disponible en

<https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cedaw.aspx>

Alto Comisionado en Derechos Humanos de Naciones Unidas (2013), Informe Anual, disponible en

https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Opinion/SeminarRabat/Rabat_draft_outcome.pdf

Angenot. M. (2012) El discurso social: Los límites históricos de lo pensable y lo decible. Buenos Aires. Siglo XX.

Arendt, H. (2006), Los orígenes del totalitarismo. Madrid, España. Alianza.

ARTICLE 19 (2009), Los principios de Camden sobre libertad de expresión e igualdad, disponible en

<https://www.article19.org/data/files/pdfs/standards/los-principios-de-camden-sobre-la-libertad-de-expresion-y-la-igualdad.pdf>

Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (2012), Declaración de Derechos Humanos de la ASEAN, disponible en

[https://www.ohchr.org/EN/Issues/Education/Training/Compilation/Pages/4ASEANHumanRightsDeclaration\(2012\).aspx](https://www.ohchr.org/EN/Issues/Education/Training/Compilation/Pages/4ASEANHumanRightsDeclaration(2012).aspx)

Benesch, S. (2003), Vile Crime or Inalienable Right: Defining Incitement to Genocide, disponible en

https://www.researchgate.net/publication/228149554_Vile_Crime_or_Inalienable_Right_Defining_Incitement_to_Genocide

Benesch, S., Buerguer, C., Glavinic, T. and Manion, S. (2018), Dangerous speech: a practical guide, disponible en <https://dangerousspeech.org/dangerous-speech-a-practical-guide/>

Bertoni, E. (2010), Estudio sobre la prohibición de la incitación al odio en las Américas, Informe preparado para los talleres organizados por el Alto Comisionado en Derechos Humanos de Naciones

Unidas, disponible en https://www.ohchr.org/documents/issues/expression/iccpr/santiago/santiagostudy_sp.pdf

Bleich, E. (x), Freedom of Expression versus Racist Hate Speech: Explaining Differences Between High Court Regulations in the USA and Europe, Journal of Ethnic and Migration Studies, DOI: 10.1080/1369183X.2013.851476, disponible en <http://dx.doi.org/10.1080/1369183X.2013.851476>

Buyse, A (2014), Words of Violence: “Fear Speech,” or How Violent Conflict Escalation Relates to the Freedom of Expression, disponible en <https://dspace.library.uu.nl/bitstream/handle/1874/303718/36.4.buyse.pdf;sequence=1>

Comisión Africana de Derechos Humanos (2002), Declaración Africana de Principios en Libertad de Expresión, disponible en <http://hrlibrary.umn.edu/achpr/expressionfreedomdec.html>

Comisión Africana de Derechos Humanos (2005), Carta Africana de Derechos Humanos, disponible en <http://www.achpr.org/instruments/achpr/>

Comisión Europea Contra el Racismo y la Intolerancia (2016), Recomendación de política general Nº 15 relativa a la lucha contra el discurso de odio y memorandum explicativo, disponible en http://www.mitramiss.gob.es/oberaxe/ficheros/documentos/2016_12_21-Recomendacion_ECRI_NO_15_Discurso_odio-ES.pdf

Comisión Europea de Derechos Humanos (1950), Convención Europea de Derechos Humanos, disponible en https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_SPA.pdf

Comisión Interamericana de Mujeres (2017), Lineamientos Interamericanos Por La Igualdad De Género Como Bien De La Humanidad, disponible en <http://www.oas.org/es/cim/docs/cim-cd-doc10-17-es.pdf>

Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de la Organización de Naciones Unidas (2013), Recomendación General Nº 35 La lucha contra el discurso de odio racista, disponible en <https://www.ohchr.org/sp/hrbodies/cerd/pages/cerdindex.aspx>

Consejo de Europa (1989), Convenio Europeo sobre la Televisión Transfronteriza, disponible en <https://wipolex.wipo.int/es/treaties/textdetails/15516>

Consejo de Europa (2003), Protocolo Adicional al Convenio sobre Ciberdelincuencia, disponible en <https://wipolex.wipo.int/es/treaties/textdetails/15548>

Consejo de Europa (2011), Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y contra la violencia doméstica, disponible en <https://www.coe.int/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/210/signatures>

Facebook (2019), Normas Comunitarias, disponible en https://www.facebook.com/communitystandards/dangerous_individuals_organizations

Gramsci, A. (2008), El materialismo histórico y la filosofía de Benedetto Croce. Buenos Aires. Nueva Visión.

Hare, I. and Weinstein, J. ed. (x), Extreme speech and democracy, Oxford University Press, xxx

Herz, M. and Molnar, P. ed. (x), The Content and Context of Hate Speech: Rethinking Regulation and Responses, Cambridge University Press, 978-0-521-19109-8 -

iHub Research (2013), Umati Final Report, disponible en <https://dangerousspeech.org/umati-final-report/>

Ipar, E. (2018), Instituciones desfondadas generan un enorme espacio para el autoritarismo social, disponible en <http://artepolitica.com/articulos/ezequiel-ipar-instituciones-desfondadas-generan-un-enorme-espacio-para-el-autoritarismo-social/>

Kaufman, G. (2015), Odium dicta: Libertad de expresión y protección de grupos discriminados en internet, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, Mexico DF.

Kaufman, A. y Berrotarán, P., (2014), La construcción de la tiranía: el Libro Negro, en en Bonet, María Teresita y Carlos Ciappina. Representaciones, discurso y comunicación: el peronismo entre 1945-1970. Editorial de la Universidad de La Plata, 2014, pp.23-42. ISBN: 978987198524-1.

Liga de Estados Árabes (1994), Carta Árabe de Derechos Humanos, disponible en <http://www.humanrights.se/wp-content/uploads/2012/01/Arab-Charter-on-Human-Rights.pdf>

Loreti, D. (2012), Tensiones Entre Libertad De Expresión Y Protección Contra La Discriminación: La Incidencia De Las Regulaciones Sobre Censura Previa Y El Debate Sobre El Rol Del Estado, disponible en http://www.unsam.edu.ar/ciep/wp-content/uploads/pdf/damian_loreti.pdf

OEA (1969), Convención Americana Sobre Derechos Humanos, disponible en https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm

OEA (1994), Convención Interamericana contra la Violencia Hacia la Mujer, disponible en <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html>

OEA (2013), Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia, disponible en http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_A-68_racismo.asp

OEA (2013), Convención Interamericana Contra Toda Forma de Discriminación e Intolerancia, disponible en http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_A-69_discriminacion_intolerancia.asp

ONU (1965), Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, disponible en <https://www.ohchr.org/sp/hrbodies/cerd/pages/cerdindex.aspx>

ONU (2001), Declaración y Programa de Acción de Durban, disponible en <https://undocs.org/es/A/CONF.189/12>

ONU (2009), Informe de la Conferencia de Examen de Durban, disponible en <http://www.un.org/es/durbanreview2009/ddpa.shtml>

Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión de la ONU (2012), Informe Anual, disponible en <https://www.palermo.edu/cele/pdf/SRs-Informe-Espa.pdf>

Relatora Especial sobre cuestiones de las minorías de la ONU (2015), Informe anual, disponible en <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2015/10012.pdf>

RELE OEA (2004), Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/anales/Informe%20Anual%202004.pdf>

RELE OEA (2009), Marco Jurídico Interamericano, disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/MARCO%20JURIDICO%20INTERAMERICANO%20DEL%20DERECHO%20A%20LA%20LIBERTAD%20DE%20EXPRESION%20ESP%20FINAL%20portada.doc.pdf>

RELE OEA (2015), Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión,, disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/anales/InformeAnual2015RELE.pdf>

RELE- ONU, RELE-OSCE, RELE-OEA y CADHP (2017), Declaración Conjunta Sobre Libertad De Expresión Y "Noticias Falsas" ("Fake News"), Desinformación Y Propaganda

Twitter (2019), Política relativa a las conductas de incitación al odio, disponible en <https://help.twitter.com/es/rules-and-policies/hateful-conduct-policy>

UNESCO (2015), Countering online hate speech, disponible en <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000233231>

Unión Europea (2008), Decisión Marco del Consejo 2008/913/JHA de 28 de noviembre de 2008 , relativa a la lucha contra determinadas formas y manifestaciones de racismo y xenofobia mediante el Derecho penal, disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32008F0913>

Unión Europea (2008), Directiva 2010/13/EU del Parlamento Europeo y del Consejo de 2010 sobre la coordinación de ciertas disposiciones previstas en la legislación, reglamento o acciones administrativas en los Estados miembros sobre la prestación de servicios de comunicación audiovisual, disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32010L0013&from=DA>

Waldron, J. (2012), The harm in hate speech, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts.

Xxx (1993), Declaración de Derechos Humanos en Islam, disponible en <http://hrlibrary.umn.edu/instree/cairodeclaration.html>

Zizek, S. (2013), Sobre la violencia: seis reflexiones marginales. Buenos Aires, Paídos.

BORRADOR