



# Asamblea General

Distr. general  
3 de marzo de 2021  
Español  
Original: inglés

## Consejo de Derechos Humanos

### 46º período de sesiones

22 de febrero a 19 de marzo de 2021

Tema 3 de la agenda

**Promoción y protección de todos los derechos humanos,  
civiles, políticos, económicos, sociales y culturales,  
incluido el derecho al desarrollo**

## Cuestiones relativas a las minorías

### Informe del Relator Especial sobre cuestiones de las minorías, Fernand de Varennés\* \*\*

#### *Resumen*

En el presente informe, el Relator Especial sobre cuestiones de las minorías, Fernand de Varennés, presenta una reseña de las actividades que ha realizado desde su informe anterior (A/HRC/43/47), así como un informe temático en el que aborda la agresión generalizada de que son objeto las minorías a través del discurso de odio en los medios sociales. Describe fenómenos relacionados, como la actitud generalizada de las autoridades estatales de negarse a reconocer o proteger eficazmente a las minorías contra las formas prohibidas de discurso de odio o su incapacidad de hacerlo. Concluye haciendo hincapié en la responsabilidad de los Estados, la sociedad civil y las plataformas de medios sociales de reconocer que el discurso de odio es principalmente una cuestión que afecta a las minorías y, con carácter de urgencia, en su deber de adoptar nuevas medidas para el cumplimiento pleno y efectivo de las obligaciones en materia de derechos humanos que ello entraña.

\* El presente informe se presenta con retraso para incluir en él la información más reciente.

\*\* Los anexos del presente informe se distribuyen tal como se recibieron, únicamente en el idioma en que se presentaron.



## I. Introducción

1. El mandato del Relator Especial sobre cuestiones de las minorías fue establecido por la Comisión de Derechos Humanos en su resolución 2005/79, de 21 de abril de 2005, y prorrogado posteriormente por el Consejo de Derechos Humanos en sucesivas resoluciones.
2. El actual Relator Especial, Fernand de Varennes, fue nombrado por el Consejo de Derechos Humanos en junio de 2017 y asumió el cargo el 1 de agosto de 2017. El mandato fue prorrogado en 2020 por un período de tres años por el Consejo en su resolución 43/8.
3. El Relator Especial considera un honor que se le haya confiado el mandato y agradece al Consejo de Derechos Humanos la confianza que ha depositado en él. También desea agradecer la asistencia prestada por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) en el cumplimiento del mandato.

## II. Actividades del Relator Especial

4. El Relator Especial desea señalar a la atención del Consejo de Derechos Humanos que en la página web sobre su mandato se proporciona información general sobre las actividades inherentes al este, como comunicaciones, comunicados de prensa, apariciones públicas, visitas a los países e informes temáticos del Relator<sup>1</sup>. En el informe presentado a la Asamblea General en su septuagésimo quinto período de sesiones (A/75/211) figura una reseña de las actividades realizadas por el titular del mandato entre el 1 de enero y el 1 de julio de 2020.
5. El Relator Especial ha seguido centrándose en crear conciencia acerca de las cuestiones relativas a las minorías y darles mayor visibilidad, especialmente en relación con sus prioridades temáticas (la apatridia; la educación, el idioma y los derechos humanos de la minorías; el discurso de odio dirigido contra las minorías en los medios sociales; y la prevención de los conflictos étnicos), entre las instituciones de las Naciones Unidas y los Estados Miembros y, de manera más general, entre la población en su conjunto y otras organizaciones regionales e internacionales. También se ha centrado en nuevos enfoques para mejorar la accesibilidad de las actividades contempladas en el mandato, como el Foro sobre Cuestiones de las Minorías.
6. Esta labor ha girado en torno a dos iniciativas principales:
  - a) En cooperación con el Instituto Tom Lantos y numerosas organizaciones regionales dedicadas a cuestiones relacionadas con las minorías y los derechos humanos, consolidar la organización constante de foros regionales cada año sobre los mismos temas tratados por el Foro sobre Cuestiones de las Minorías;
  - b) Establecer con claridad, a los efectos del mandato, una definición de trabajo del concepto de minoría, y la importancia y alcance de las cuatro categorías de minorías reconocidas en los instrumentos de las Naciones Unidas (minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas).
7. El Relator Especial ha señalado como prioridad el 30º aniversario de la aprobación de la Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas, que se prevé celebrar en 2022 con una ceremonia de alto nivel durante el septuagésimo séptimo período de sesiones de la Asamblea General en Nueva York y actividades conexas.

### A. Visitas a países

8. El Relator Especial espera poder seguir dialogando con el Camerún, los Estados Unidos de América, la Federación de Rusia, la India, Jordania, Kenya, Nepal, la República Árabe Siria, Sudáfrica, Sudán del Sur, Timor-Leste y Vanuatu, países a los que ha enviado

<sup>1</sup> [www.ohchr.org/sp/Issues/Minorities/SRMinorities/Pages/SRminorityissuesIndex.aspx](http://www.ohchr.org/sp/Issues/Minorities/SRMinorities/Pages/SRminorityissuesIndex.aspx).

solicitudes de visita. Agradece al Gobierno del Paraguay que haya manifestado su disposición a que el Relator Especial realice una visita en 2021.

9. En sus visitas, el Relator Especial se centra en la importancia de ocuparse de la discriminación, la exclusión y otras violaciones de los derechos humanos que afectan en particular a las minorías vulnerables, como los bidunes, los dalits y los romaníes, y a las mujeres de las minorías, que se ven doble o triplemente marginadas, y de las cuestiones relativas a las personas sordas o con audición reducida que, al ser usuarias de lenguas de señas, pertenecen a minorías lingüísticas.

10. El Relator Especial realizó una visita oficial a Kirguistán, por invitación del Gobierno, del 6 al 17 de diciembre de 2019 (véase A/HRC/46/57/Add.1).

## **B. Comunicaciones**

11. El Relator Especial envió cartas de comunicaciones y llamamientos urgentes a los Estados Miembros interesados, sobre la base de la información recibida de diversas fuentes en relación con violaciones de los derechos humanos cometidas contra minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas. Esas comunicaciones y las respuestas correspondientes están a disposición del público.

12. Desde enero de 2020 se han enviado a los Gobiernos 78 comunicaciones en total. Esto supuso un aumento considerable con respecto al número total de comunicaciones del año anterior. Todas las comunicaciones se enviaron en forma conjunta con otros titulares de mandatos de procedimientos especiales: 16 eran llamamientos urgentes, 53 eran cartas transmisión de denuncia y 9 expresaban preocupaciones sobre la legislación o las políticas.

13. Los Estados de la región de Asia y el Pacífico recibieron el mayor número de comunicaciones (43), seguidos de los de Europa y Asia Central (16), el Oriente Medio y Norte de África (9), las Américas (5) y África Subsahariana (4). Se envió 1 comunicación a una empresa privada.

## **C. Conferencias y actividades de concienciación**

14. Desde que fue elegido a su cargo por el Consejo de Derechos Humanos en junio de 2017, el Relator Especial ha destacado en reiteradas ocasiones que las actividades destinadas a dar a conocer los derechos humanos de las minorías y aumentar su visibilidad son una importante dimensión de su labor. En consecuencia, el Relator Especial frecuentemente ha aportado contribuciones en numerosas conferencias, seminarios y reuniones, a nivel internacional, regional y nacional en todo el mundo en las que ha participado, en colaboración con diversos organismos gubernamentales y organizaciones no gubernamentales. También ha concedido frecuentes entrevistas a los medios de comunicación sobre cuestiones relacionadas con los derechos humanos de las minorías.

15. En el anexo I del presente informe figura un resumen de las principales actividades realizadas por el Relator Especial entre julio y diciembre de 2020. Las actividades realizadas antes de este período se resumen en el informe del Relator Especial presentado a la Asamblea General en su septuagésimo cuarto período de sesiones (A/74/160).

## **III. Información actualizada acerca de los foros sobre cuestiones de las minorías de 2020**

16. En su primer informe al Consejo de Derechos Humanos, de 2018, el Relator Especial estableció la necesidad de adoptar un enfoque más regional en relación con el Foro sobre Cuestiones de las Minorías a fin de que este fuera más accesible a las minorías de diferentes partes del mundo y tuviera más en cuenta las preocupaciones y los contextos regionales (A/HRC/37/66, párr. 64). Los primeros pasos para la aplicación de este enfoque se dieron en 2019, con la organización de tres foros regionales. Debido a las incertidumbres de 2020 resultantes de la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19), solo se pudieron

llevar a cabo dos de los cuatro foros regionales previstos con la prioridad temática de la lucha contra el discurso del odio y la incitación al odio contra las personas pertenecientes a minorías a través de los medios sociales. Aun así, más de 400 participantes intervinieron en 2020 en los foros regionales, celebrados en Europa y Asia y el Pacífico. Los foros regionales fueron posibles gracias a la coordinación del Instituto Tom Lantos y a las contribuciones y asistencia de numerosas organizaciones no gubernamentales, representantes de los Estados y organizaciones regionales e internacionales como la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), la Unión Europea y el Consejo de Europa, y otros.

17. El Foro sobre Cuestiones de las Minorías se creó en 2007 por medio de la resolución 6/15 del Consejo de Derechos Humanos, que reafirmó su importante mandato mediante la resolución 19/23 de 2012. El mandato del Foro es proporcionar una plataforma para promover el diálogo y la cooperación en cuestiones relativas a las minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas, y aportar contribuciones temáticas y conocimientos especializados a la labor del Relator Especial. El Relator Especial se encarga de orientar la labor del Foro, preparar sus reuniones anuales e informar al Consejo sobre las recomendaciones temáticas del Foro. El Foro se reúne una vez al año en Ginebra durante dos días laborables, que se dedican a debates temáticos. En los últimos años, el Foro ha solido contar con más de 600 participantes.

18. El 13<sup>er</sup> período de sesiones del Foro se celebró de forma virtual los días 19 y 20 de noviembre de 2020, en relación con el tema “Discurso de odio, medios sociales y minorías”. El número de participantes, inferior a 400, se redujo considerablemente en comparación con años anteriores debido a la incertidumbre sobre la celebración del Foro a la luz de la pandemia, y a la ausencia, durante un período de tiempo considerable, de un consultor del ACNUDH que ayudara a organizar el Foro. La ausencia de un consultor a tiempo completo significó que la labor de garantizar un buen resultado del Foro fue encomendada a personal del ACNUDH que trabajaba con el Relator Especial pero que nunca había estado implicado en dicha labor. La escasa disponibilidad de personal antes del Foro en noviembre, la ausencia de un consultor con experiencia al respecto y el formato no probado del Foro en línea contribuyeron a que el nivel de participación fuera muy reducido.

19. El informe completo sobre el Foro y sus recomendaciones se presentan por separado al Consejo de Derechos Humanos (A/HRC/46/58).

#### **IV. Informe temático: discurso de odio, medios sociales y minorías**

20. El Relator Especial desea expresar su pesar por el hecho de que, quizá irónicamente, un fallo informático en un momento crítico provocó una importante pérdida de datos y retrasos en la preparación del informe temático.

##### **A. Introducción**

21. El año 2020 ha sido testigo de la rápida propagación de dos pandemias: una enfermedad del cuerpo y otra de las mentes. Los estragos de la pandemia de COVID-19 han eclipsado en ocasiones la enfermedad de las mentes en los medios sociales, que con demasiada frecuencia ha dado lugar a atrocidades, masacres e incluso llamamientos al genocidio. Mientras que el flagelo de la COVID-19 está siendo combatido y puede estar bajo control en el plazo de un año, la enfermedad de las mentes no muestra signos de debilitamiento. Por el contrario, el discurso de odio en los medios sociales se está propagando y fortaleciendo. Las minorías son, en su inmensa mayoría, las principales víctimas del odio y la incitación a la violencia y la discriminación. En los casos en que se dispone de datos desglosados sobre el discurso de odio en los medios sociales o sobre los delitos de odio, aproximadamente el 70 % o más de las personas contra las que este se dirige tienden a pertenecer a minorías.

22. La amenaza del discurso odio afecta primordialmente a las minorías. Sea o no por omisión, muchos actores sobre el terreno no reconocen sistemáticamente ni admiten nominalmente quiénes son los principales destinatarios del racismo, los prejuicios, la búsqueda de chivos expiatorios e incluso la incitación a la violencia en los medios sociales. Al no mencionar específicamente a las minorías, se ignora el alcance y la brutalidad del discurso del odio, incluso se camufla en una niebla de generalidades. En cierto sentido, todos se convierten en cómplices del odio cuando se sigue dejando de nombrar a las principales víctimas. El resultado de ello es un terreno fértil para avivar la intolerancia y la exclusión, las generadoras del odio hacia las minorías. Para colmo de males, el odio se ha convertido en algo sumamente productivo para algunos, y útil para otros.

23. En el presente informe temático se examinan algunas de las lagunas en la labor encaminada a combatir el discurso de odio en los medios sociales, abarcando aspectos como la medida en que las minorías son los principales destinatarios del discurso de odio en los medios sociales y la medida en que los propietarios de las plataformas de medios sociales siguen ignorando en gran parte o no están tomando medidas suficientes o eficaces para frenar la propagación de formas de discurso de odio respecto de las cuales el derecho internacional prevé obligaciones de derechos humanos. Para añadir otra capa de complejidad, el discurso de odio en los medios sociales implica de hecho a un tercero de carácter no estatal y privado, a saber, los propietarios efectivos de estas plataformas, que están entre las mayores y más rentables corporaciones mundiales.

24. El tema del discurso de odio, los medios sociales y las minorías enfrenta a muchas de las comunidades más vulnerables —por ejemplo, las minorías étnicas, como los afrodescendientes, las comunidades asiáticas, los dalits, los rohinyás y los romaníes, y las minorías religiosas o de creencias, como los bahaíes, los musulmanes, los judíos y los cristianos— en países de África, Asia, América y Europa, con los intereses de algunas de las entidades empresariales más poderosas, y los Estados se encuentran en una posición incómoda entre ambas partes.

25. Las minorías son especialmente vulnerables o desfavorecidas en su uso de servicios en línea como los medios sociales y en la manera como son representadas en ellos. Además de ser los principales destinatarios del discurso de odio en las redes sociales, también pueden verse afectadas de forma desproporcionada por las restricciones y medidas de expulsión en los sistemas de moderación de contenidos, como resultado de los sesgos en los propios sistemas de notificación entre usuarios y terceros, y de los sesgos inherentes a los algoritmos utilizados en las herramientas de moderación de contenidos, ya que detrás de cada algoritmo hay un ser humano.

26. Esta situación no era la que se preveía hace unos 20 años, cuando, tal vez ingenuamente, se creía que Internet —y su fruto, los medios sociales— simplemente proporcionarían a la humanidad increíbles oportunidades para disponer de medios rápidos y baratos para comunicarse e intercambiar opiniones, y para apoyar la transferencia de información y educación a través de las fronteras de forma casi instantánea. La dicotomía del bien y el mal es tan antigua como la historia del mundo mismo, pero se ha amplificado y, debido al modelo de negocio de algunos propietarios de plataformas de medios sociales, se ha dirigido intencionadamente para ser monetizada y más rentable.

27. El lado oscuro de los medios sociales es ahora imposible de ignorar, ya que se han convertido en caldo de cultivo y vehículo de propaganda para peligrosos tropos, teorías de la conspiración, información errónea, desinformación, racismo y utilización de las minorías como chivos expiatorios. Cabe citar como ejemplos el resurgimiento de algunas de las formas más vulgares de propaganda antisemita, que se remontan incluso hasta los *Protocolos de los Sabios de Sión* de hace más de un siglo. Los sucesos ocurridos en el Capitolio de los Estados Unidos en enero de 2021 demuestran que los medios sociales pueden utilizarse para socavar directamente la democracia y las sociedades estables, y como instrumento de propaganda de la violencia.

28. En el presente informe se examinan algunas de estas dimensiones con el fin de comprender mejor, poner de relieve y orientar sobre las obligaciones en materia de derechos humanos de los Estados, las empresas y otros actores en relación con el tratamiento de los

casos más frecuentes de discurso de odio en los medios sociales, a saber, los dirigidos contra las minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas.

## **B. Derecho internacional de los derechos humanos: la libertad de expresión como punto de partida**

29. Incluso antes de la formulación moderna de los derechos humanos, surgida de las cenizas de la Segunda Guerra Mundial y sus horrores, la libertad de opinión y la libertad de expresión se presentaban ya como uno de los pilares de una sociedad libre, estable y democrática. Ofrecen un espacio seguro en el que las personas pueden ser ellas mismas y expresar libremente sus diferencias y su diversidad. La libertad de opinión y la libertad de expresión son, en cierto sentido, el oxígeno de la democracia. Como ha señalado el Comité de Derechos Humanos, la libertad de opinión y la libertad de expresión son condiciones indispensables para el pleno desarrollo de la persona y constituyen la piedra angular de todas las sociedades libres y democráticas<sup>2</sup>.

30. La libertad de opinión y la libertad de expresión están ampliamente reconocidas en instrumentos universales y regionales como derechos fundamentales de todos los seres humanos<sup>3</sup>. Como deja claro el Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión en su informe temático de 2019 a la Asamblea General, sobre el discurso de odio en línea (A/74/486), la libertad de opinión y la libertad de expresión deben considerarse como un punto de partida por defecto, y las restricciones a ellas deben interpretarse de manera sumamente rigurosa.

31. El presente informe no repite la detallada y clara exposición de la relevancia y el papel central de la libertad de opinión y de expresión que el Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión ya realizó de forma contundente y elocuente en su informe. Más bien, el presente informe sobre los medios sociales se centra en elementos que han sido en gran medida omitidos o no abordados por este y otros colegas y entidades de las Naciones Unidas: concretamente, las formas más prevalentes del discurso de odio en los medios sociales, como las dirigidas contra las minorías, y si la libertad de expresión puede verse restringida, en qué contextos y en qué medida puede serlo.

32. Cabe aclarar que, ya en un informe de 2013, la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos expresó su alarma por la manera a menudo extraordinariamente negativa de como eran representados en muchos países los migrantes, así como los grupos minoritarios, por los medios de comunicación, los políticos y otros actores de la sociedad, y pidió que se tomaran medidas para frenar las crecientes actitudes xenófobas y subrayó la necesidad de denunciar rápidamente el discurso de odio y de enjuiciar a los sospechosos de incitar a la violencia racial y a los que hubieran perpetrado acciones racistas y violentas (A/HRC/22/17/Add.4, anexo, párr. 3). Su informe incluía las recomendaciones y conclusiones de varios talleres de expertos, que condujeron a la aprobación por dichos expertos 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 (*ibid.*, anexo, apéndice).

33. Una cuestión que se planteó durante este proceso debe destacarse todavía mucho más: la abrumadora mayoría de los casos de discurso de odio en los medios sociales tienen que ver con minorías como víctimas y destinatarias de ellos. Por consiguiente, las aclaraciones, las prioridades y las actividades para combatir el discurso de odio deben centrarse lógicamente

<sup>2</sup> Observación general núm. 34 (2011), relativa a la libertad de opinión y la libertad de expresión, párr. 2.

<sup>3</sup> Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, art. 5; Convención sobre los Derechos del Niño, art. 13; Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, art. 21; Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de Sus Familiares, art. 13; Convención Americana sobre Derechos Humanos, art. 13; Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, art. 9; Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar del Niño, art. 7; Carta Árabe de Derechos Humanos, art. 32; y Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, art. 10.

en las minorías. Ahora bien, esto no ha sido así en gran medida, ya que en la mayoría de las iniciativas de las Naciones Unidas y de otros organismos apenas se hace referencia a las minorías, que son las más afectadas por el discurso de odio. La idea de que es posible enfrentar las causas fundamentales de unas tres cuartas partes de los casos de discurso de odio en todo el mundo sin mencionar que estos casos afectan principalmente a las minorías y sin elaborar, en consecuencia, estrategias pertinentes y adaptadas a este fenómeno es, como mínimo, desconcertante.

34. En cualquier caso, el punto de partida para enfrentar el flagelo del discurso de odio en los medios sociales debe ser el pleno respeto de la libertad de expresión. De ello se desprende que, sea cual sea la naturaleza o el contenido del discurso de odio, el derecho internacional solo prevé un número limitado de restricciones permisibles de la libertad de expresión. Por lo tanto, como se indica en el presente informe, es esencial establecer claramente las obligaciones y responsabilidades en materia de derechos humanos de las partes más directamente implicadas, en particular los Estados y los propietarios de las plataformas de medios sociales, en relación con los casos más frecuentes de discurso de odio en los medios sociales, a saber, los que se dirigen contra las minorías.

## **C. Una contextualización: una pandemia de odio y la obligación de adoptar medidas en contra de las formas prohibidas de discurso de odio en los medios sociales**

### **1. Un veneno de las mentes que se está propagando**

35. La libertad de expresión no debe restringirse, excepto cuando sea absolutamente necesario. Por desgracia, hasta ahora, los Estados y los propietarios de las plataformas de medios sociales en gran medida no han podido o no han querido reconocer y enfrentar las formas más viles y peligrosas de odio que circulan por el mundo y tienen como destinatarias a las minorías y no solo envenenan las mentes de las personas sino que también ponen en peligro la paz y la estabilidad de países enteros.

36. El Secretario General reconoció que la pandemia había dado lugar a una nueva ola de odio, xenofobia, búsqueda de chivos expiatorios y alarmismo, y que el sentimiento contra los extranjeros se había disparado en Internet y en las calles, se habían propagado las teorías antisemitas de la conspiración y se habían producido agresiones contra los musulmanes en relación con la COVID-19<sup>4</sup>. Más concretamente, este odio se dirige principalmente contra las minorías. Algunos han convertido la pandemia en un arma y otros la han monetizado, pero esto ha estado ocurriendo cada vez más en la última década. Las minorías y otros grupos vulnerables constituyen la mayoría de las víctimas de la incitación al odio.

37. Además de los grupos mencionados por el Secretario General, los romaníes de muchas partes de Europa han sido los destinatarios preferidos del veneno del odio y la violencia propagados por las plataformas de medios sociales. Los dalits de Asia Meridional también han sufrido sus efectos, al igual que los migrantes y los refugiados, que también son, en cualquier caso, miembros de minorías. El antisemitismo y la islamofobia han crecido y se han propagado rápidamente en Internet<sup>5</sup>.

38. Lo que el mundo está padeciendo a través de los medios sociales incluye llamamientos al genocidio, por ejemplo contra la minoría igbo en el norte de Nigeria en 2017 y contra la minoría rohinyá en Myanmar en 2018. Se registran, entre otras cosas, llamamientos a la violencia, al asesinato, a la violación y a otras atrocidades contra las minorías bahaí, musulmana y cristiana en algunos países y contra los dalits en otros, y casos de incitación a la violencia contra las minorías romaníes en Europa y contra los afrodescendientes en muchas partes de América. Los migrantes, que también son miembros de minorías, han seguido siendo chivos expiatorios a quienes se culpa de ser la fuente de delitos y enfermedades, o han sido representados como amenazas o influencias corruptivas. Los discursos de odio, los

<sup>4</sup> Véase “United Nations guidance note on addressing and countering COVID-19 related hate speech”, 11 de mayo de 2020.

<sup>5</sup> Savvas Zannettou y otros, “A quantitative approach to understanding online antisemitism”, 24 de noviembre de 2019. Puede consultarse en [www.arxiv.org/pdf/1809.01644.pdf](http://www.arxiv.org/pdf/1809.01644.pdf).

delitos motivados por el odio y las atrocidades contra las minorías están disparándose, “facilitados por un puñado de empresas de Internet que constituyen la mayor máquina de propaganda de la historia”<sup>6</sup>.

39. Los medios sociales también han presentado a las minorías como una amenaza o un peligro, y contribuyen a la violencia en su contra. Por ejemplo, en 2018, un tirador que mató a 11 fieles en una sinagoga de Pittsburgh (Estados Unidos) había utilizado la red del medio social Gab para hacer circular una teoría de la conspiración según la cual los judíos estaban trayendo inmigrantes a los Estados Unidos para hundir a los blancos del país. Los judíos son objeto de un tropo denominado “el gran reemplazo”, ejemplificado por el tiroteo de Pittsburgh, cuyo origen parece estar situado en los últimos años en la extrema derecha de Francia y según el cual ciertas minorías no blancas o no cristianas acabarían superando demográficamente y poniendo en peligro a la cultura “europea” mediante la inmigración y altas tasas de natalidad.

40. En Assam (India), donde se está llevando a cabo un ejercicio de actualización del Registro Nacional de Ciudadanos, Avaaz realizó recientemente un estudio de 800 mensajes publicados en Facebook y comprobó una preponderancia del discurso de odio contra los inmigrantes bengalíes, a los que se califica abiertamente de “criminales”, “violadores”, “terroristas”, “cerdos” y otros términos deshumanizantes. Estos mensajes se habían compartido casi 100.000 veces, lo que ascendía a un total de aproximadamente 5,4 millones de visualizaciones de discurso de odio violento. Otro estudio similar, realizado por Equality Labs en toda la India, sobre el contenido de odio en Facebook, proporcionó un desglose de dicho contenido en la plataforma: el 37 % de los mensajes publicados eran islamófobos (como, por ejemplo, material contra los rohinyás, mensajes que hacían referencia a la “yihad del amor”, glorificación de casos anteriores de violencia contra los musulmanes y blasfemias islamófobas), el 16 % constituían noticias falsas, el 13 % estaban dirigidos contra el género o la sexualidad, el 13 % estaban dirigidos contra las minorías de casta (el 40 % de estos mensajes estaban dirigidos contra las medidas de acción afirmativa basadas en la casta, mientras que los restantes consistían, entre otras cosas, en insultos de casta, mensajes contra Ambedkar y mensajes que condenaban las relaciones personales entre castas) y el 9 % estaban dirigidos contra otras minorías religiosas.

41. Estos ejemplos son la norma y no la excepción en todo el mundo en cuanto a la forma y el contenido del discurso de odio. Los datos de la OSCE relativos a los delitos de odio en 2018, que abarcan países europeos y otros países de la OSCE, indican que más del 76 % de los delitos de odio afectan a los judíos, los musulmanes, los romaníes y otras minorías étnicas y religiosas.

42. Según la información proporcionada al Relator Especial, las minorías están siendo, cada vez más y de forma desgarradoramente amplia, víctimas en los medios sociales de una mordacidad y un odio horribles por su brutalidad y animosidad.

43. Los discursos de odio engendran delitos de odio, al igual que lo pueden hacer la información errónea y la desinformación. Como se señaló en una de las comunicaciones presentadas al Relator Especial, el Holocausto no comenzó con las cámaras de gas, sino con el discurso de odio contra una minoría. Las informaciones falsas pueden acabar siendo perjudiciales, incluso mortales, para las minorías y pueden dar lugar a la llamada violencia “justiciera” por mano propia a través de los medios sociales o “linchamientos por WhatsApp”. Un caso muy conocido en Francia dio lugar a agresiones físicas contra varios miembros de la minoría romaní en 2014, tras una desinformación publicada en los medios sociales según la cual unos romaníes en una furgoneta blanca habían secuestrado a un niño. En un caso de consecuencias más letales, en Sri Lanka, en 2018, los rumores acerca de un complot de la minoría musulmana para esterilizar a la mayoría cingalesa, que circulaban sobre todo en Facebook, provocaron muertes, y en varias ciudades las turbas quemaron mezquitas, tiendas y casas de las minorías musulmanas. Son innumerables los ejemplos de este tipo de agresiones contra las minorías.

<sup>6</sup> Liga Antidifamación, “Sacha Baron Cohen’s keynote address at ADL’s 2019 Never Is Now summit on anti-semitism and hate”, 21 de noviembre de 2019.

44. El Relator Especial comparte la preocupación expresada en una comunicación según la cual el lenguaje deshumanizado respecto de los grupos minoritarios, que a menudo los menosprecia equiparándolos a animales o insectos, normaliza la violencia contra esos grupos y hace que su persecución y ulterior eliminación sean aceptables, y cuando esas agresiones se cometen con una intención discriminatoria o sesgada se convierten en una vía de demonización y deshumanización que puede conducir al genocidio. Las personas pueden verse arrastradas por los medios sociales a entornos de odio y de lenguaje deshumanizado y acabar rodeadas de personas con puntos de vista similares. De este modo, pueden verse involucradas en el sesgo de confirmación de los medios sociales, un entorno de incubación que se ha vuelto especialmente propicio para la expresión —y de hecho, la ha reforzado y confirmado— de puntos de vista racistas, intolerantes e incluso violentos contra ciertas minorías convertidas en chivos expiatorios.

## 2. Contexto jurídicos y normativo

45. Un compendio inestimable sobre la regulación mundial del discurso de odio en línea indica que existe una amplia gama de enfoques por lo que se refiere a la prohibición por ley del discurso de odio, las definiciones, de haberlas, del concepto, el tipo de restricciones o limitaciones impuestas y la disponibilidad de recursos, de haberlos<sup>7</sup>. Aunque es imposible generalizar, el compendio indica que no existe un enfoque único para el discurso de odio, y lo más frecuente es que ninguno está especialmente adaptado a la naturaleza y los problemas particulares del discurso de odio en los medios sociales.

46. Algunas comunicaciones presentadas al Relator Especial destacan el hecho de que a menudo hay una falta de imposición de restricciones al discurso de odio en los medios sociales, en particular las destinadas a proteger a las minorías. Se ha señalado que en algunos países no hay datos sobre los casos de discurso de odio en los medios sociales, y hay situaciones en las que la legislación existente contra los delitos de odio nunca se ha utilizado o es demasiado onerosa o vaga para ser invocada de modo que prospere su enjuiciamiento. En algunas de las comunicaciones se señala que las minorías dudan en llevar los casos de discurso de odio ante las autoridades competentes porque sus propias experiencias indican que las autoridades públicas no intervendrán, que no habrá consecuencias para quienes infrinjan la legislación, o que es poco probable que, en los medios sociales, el uso de mecanismos de moderación o denuncia remedie la situación. Las consecuencias de la falta de respuestas eficaces legales y de otro tipo por parte de las autoridades públicas y de los propietarios de las plataformas de medios sociales pueden ser trágicas hasta el punto de ser letales y conducir a atrocidades y violaciones masivas de los derechos humanos, como demuestra la ineficiencia de Facebook en Myanmar para hacer frente a la incitación a acciones en contra de la minoría rohinyá. Los medios sociales se utilizaron para demonizar a la minoría rohinyá antes y durante una campaña de violencia étnica, y la misión internacional independiente de investigación sobre Myanmar confirmó que Facebook había sido un instrumento útil para quienes pretendían propagar el odio (A/HRC/39/64, párr. 74). La consecuencia fue una catástrofe de derechos humanos previsible y planificada de violaciones en grupo, miles de asesinatos y quema de escuelas, mercados, casas y mezquitas como parte de actos de limpieza étnica y posible intento de genocidio, todo lo cual dio lugar a una horrible crisis humanitaria que afectó a cientos de miles de hombres, mujeres y niños pertenecientes a la minoría rohinyá.

47. Desde el punto de vista del derecho internacional, las empresas, como las plataformas de medios sociales, no tienen las mismas obligaciones que los Gobiernos. Sin embargo, los Gobiernos tienen la obligación directa, como mínimo, de prohibir la incitación al genocidio y toda apología que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia. Dada la repercusión que tienen hoy en día los medios sociales en la propagación del discurso de odio, que da lugar a violaciones graves de los derechos de millones de personas e incluso a amenazas para su vida y su seguridad, los Gobiernos tienen la obligación de tomar medidas

<sup>7</sup> Hogan Lovells y PeaceTech Lab, *The Global Regulation of Online Hate: A Survey of Applicable Laws* (diciembre de 2020). Puede consultarse en [www.hoganlovells.com/~media/hogan-lovell/pdf/2020-pdfs/2020\\_12\\_15\\_the-global-regulation-of-online-hate\\_a-survey-of-applicable-laws\\_special-report\\_december-2020.pdf?la=en](http://www.hoganlovells.com/~media/hogan-lovell/pdf/2020-pdfs/2020_12_15_the-global-regulation-of-online-hate_a-survey-of-applicable-laws_special-report_december-2020.pdf?la=en).

para garantizar que se prohíba la incitación al genocidio o la apología del odio que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia.

48. Una cuestión que se plantea de manera recurrente es si las plataformas de medios sociales deben estar sujetas a consecuencias y sanciones, como es el caso de los medios de comunicación tradicionales, cuando se permite que se conviertan en vehículos o en un entorno fértil para la incitación al genocidio o la apología que constituye incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia. El citado compendio sobre la regulación mundial del discurso de odio en línea indica que las plataformas de medios sociales no suelen estar sujetas a tales consecuencias y sanciones.

49. El Relator Especial ha sido informado de las medidas más recientes de algunos propietarios de plataformas para ocuparse de los mensajes que pueden constituir una incitación al odio o al daño, como la reciente decisión de Amazon de suspender los servicios de alojamiento del sitio web prestados a la plataforma Parler, por no haber moderado ni suprimido los contenidos violentos.

50. El Relator Especial también toma nota y acoge con satisfacción el establecimiento de un consejo de supervisión integrado por miembros independientes, que adoptará decisiones definitivas y vinculantes sobre el contenido que Facebook e Instagram deben permitir o eliminar, sobre la base del respeto de la libertad de expresión y de las obligaciones de derechos humanos de suprimir toda incitación al genocidio o apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia.

51. Ahora bien, una cuestión que se plantea reiteradamente en las comunicaciones es que gran parte de las leyes y otras medidas destinadas a hacer frente al discurso de odio en los medios sociales son demasiado vagas o débiles, o son insuficientes. El flagelo del discurso del odio y el daño y la violencia que alimenta no solo continúan, sino que se intensifican y amenazan con desestabilizar las sociedades, como ilustran los recientes atentados contra el Capitolio de los Estados Unidos y el Reichstag de Alemania.

#### **D. Restricciones permisibles de la libertad de expresión para prevenir el daño**

52. Como destacó el Relator Especial sobre el derecho a la libertad de opinión y de expresión en su informe de 2019 (A/74/486, párr. 26), y como se reconoce ampliamente en la jurisprudencia de los órganos internacionales de derechos humanos, un contenido podría ser ofensivo, controvertido, impopular o perturbador para muchos, pero la libertad de expresión protege el derecho a expresar esa información y esas ideas. Las minorías, en particular, pueden ser objeto de expresiones sumamente generalizadas que pueden ser ofensivas, intolerantes e incluso racistas: si los Gobiernos deben o no prohibir tales formas de expresión, o cuál es el umbral de gravedad o monstruosidad en que un Gobierno tendría derecho a restringir la libertad de expresión, son cuestiones que pueden debatirse. Sin embargo, como cuestión de principio fundamental, las restricciones a cualquier forma de expresión deben seguir siendo una excepción, permitida solo en los casos que entran en una de las tres categorías reconocidas en el derecho internacional de los derechos humanos indicadas a continuación.

53. Sobre la base de informes anteriores —como el informe de 2019 del Relator Especial sobre el derecho a la libertad de opinión y de expresión, el informe de 2015 del anterior Relator Especial sobre cuestiones de las minorías (A/HRC/28/64), y otros, demasiado numerosos para enumerarlos— es posible determinar los contextos excepcionales en los que puede restringirse la libertad de expresión. En el derecho internacional de los derechos humanos, según se consagra en los artículos 19 y 20 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (y se reitera, en términos generales, en otros tratados de derechos humanos) y en la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio, existen tres contextos estrictamente delimitados en los que se puede restringir la libertad de expresión:

a) Los Estados deben tipificar como delito toda expresión que constituya incitación al genocidio<sup>8</sup>;

b) Los Estados tienen la obligación de prohibir por ley, aunque no necesariamente de tipificar como delito, toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia<sup>9</sup>;

c) Los Estados pueden, además, restringir el ejercicio del derecho a la libertad de expresión solo en la medida en que lo disponga la ley y sea necesario para asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás y la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas<sup>10</sup>.

54. Cabe señalar, aunque de nuevo es algo en gran medida no reconocido, que los dos primeros contextos de restricciones permisibles de la libertad de expresión según el derecho internacional están relacionados con el hecho de que las minorías son más susceptibles al odio y la violencia de las poblaciones mayoritarias y los Gobiernos nacionales. La mayoría de los destinatarios del genocidio en la historia moderna, por ejemplo, han sido comunidades minoritarias, como los judíos, los romaníes, los musulmanes de Bosnia y los tutsis. La referencia a la apología del odio “nacional, racial o religioso” que constituya incitación alude de nuevo a las principales características de las comunidades minoritarias de todo el mundo que tienen más probabilidades de ser vulnerables a actividades específicas de discriminación, hostilidad y violencia en su contra.

55. Aunque los tres contextos de las restricciones permisibles de la libertad de expresión pueden parecer no estar relacionados, hay de hecho un hilo conductor poco reconocido: el daño, tanto tangible como potencial. Las tres categorías se refieren a discursos nocivos de mayor o menor gravedad, que van desde la amenaza obviamente más nociva posible de la incitación, hasta el genocidio, la destrucción física de un grupo nacional, étnico, racial o religioso —y por lo general minoritario. Esta peor forma de daño conlleva la mayor obligación: la tipificación como delito de tales formas de expresión.

56. Se reconoce que la segunda forma más grave de daño es toda apología o expresión de odio por motivos de origen nacional, raza o religión. Esta restricción no se limita a la intolerancia, la parcialidad o los prejuicios incómodos. Se formula de manera muy taxativa. Los Estados tienen la obligación de prohibir por ley las formas de expresión que alcanzan el umbral de constituir incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia; es decir, alentar a otro a cometer un acto de daño, en forma de discriminación, hostilidad o violencia contra otros. Solo las formas más graves de incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia merecerían ser tipificadas como delito. En los casos menos graves, como se señala en el Plan de Acción de Rabat (A/HRC/22/17/Add.4, anexo, apéndice, párr. 34), deben considerarse las sanciones civiles y las reparaciones, como la indemnización por daños y perjuicios pecuniarios y no pecuniarios, junto con el derecho de rectificación y el derecho de respuesta. También deben considerarse las sanciones y recursos administrativos, como los determinados y puestos en vigor por diversos organismos reguladores y profesionales.

57. Mientras que la primera categoría implica la tipificación como delito de ciertas formas de expresión y la segunda entraña la prohibición impuesta por los Estados, la tercera categoría se refiere a situaciones en las que es permisible, pero no obligatorio, que los Estados regulen y restrinjan los discursos por un número limitado de motivos. En tales situaciones, el potencial de daño es tal que el derecho de los derechos humanos permite a los Estados imponer restricciones limitadas al ejercicio del derecho a la libertad de expresión.

58. Las condiciones en las que se permiten estas restricciones son estrictas y exigentes, como señaló el Relator Especial sobre el derecho a la libertad de opinión y de expresión en su informe de 2019 (A/74/486, párr. 6): “Los Estados pueden restringir la expresión [...] solo cuando lo disponga la ley y sea necesario para proteger los derechos o la reputación de los demás, la seguridad nacional o el orden público, o la salud o la moral públicas. Se trata de excepciones estrictamente definidas [...] y la justificación de la restricción debe hacerla la

<sup>8</sup> De conformidad con el artículo III c) de la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio, que establece que “la instigación directa y pública a cometer genocidio” será castigada.

<sup>9</sup> Artículo 20, párr. 2, del Pacto.

<sup>10</sup> *Ibid.*, art. 19, párr. 3.

autoridad que restringe la libertad de expresión, no los oradores, que no tienen que demostrar que tienen derecho a ella”. A continuación, el Relator Especial especificó que cualquier limitación debe cumplir tres condiciones: legalidad, legitimidad y necesidad y proporcionalidad.

59. Por consiguiente, el discurso de odio en los medios sociales puede entrañar uno de los tres contextos en los que la libertad de expresión puede estar sujeta a restricciones permisibles en virtud del derecho internacional de los derechos humanos. Ningún otro discurso que pudiera ser censurable, incómodo u objetable puede ser restringido, según establece el derecho internacional en relación con el pilar fundamental de la libertad de expresión.

60. Hay varias cuestiones específicas relacionadas con el reconocimiento y la protección de los derechos humanos de las minorías que a menudo no se tienen suficientemente en cuenta cuando se consideran el discurso de odio en sus diversas formas y los medios sociales:

a) La medida en que los Estados cumplen su obligación legal de tipificar como delito la incitación al genocidio en los medios sociales y en otros medios de difusión;

b) La medida en que los Estados cumplen su obligación legal de prohibir toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia en los medios sociales y en otros medios de difusión;

c) La legislación vigente para garantizar que los Estados cumplan estas obligaciones legales internacionales. Además de las condiciones generales de legalidad, legitimidad y necesidad y proporcionalidad, la legislación para proteger contra todas las formas de discurso de odio debe adaptarse de manera cuidadosa y taxativa para restringir la libertad de expresión solo en la medida permitida. Gran parte de las leyes existentes sobre el discurso de odio son imprecisas y pueden utilizarse, y de hecho se utilizan, para restringir la libertad de expresión de las minorías y de los defensores de los derechos humanos, incluso impidiéndoles expresar quejas legítimas. La vaguedad puede hacer que la legislación se vuelva inútil o incluso poner indebidamente en peligro la libertad de expresión, dando lugar a restricciones inadmisibles de la libertad de expresión al motivar a las plataformas de medios sociales a suprimir contenidos antes que arriesgarse a deber pagar una multa (fenómeno conocido como “bloqueo excesivo”);

d) La medida en que los Estados enjuician el incumplimiento de las normas sobre restricciones permisibles de la libertad de expresión en los medios sociales y en otros medios de difusión;

e) La legislación que tienen los Estados para cumplir sus obligaciones legales de tipificar como delito o prohibir el discurso nocivo inadmisibles en los medios sociales, estableciendo las obligaciones, por ejemplo las posibles responsabilidades financieras, de los propietarios de las plataformas de medios sociales. Estas plataformas constituyen entornos favorables para la propagación de las formas más dañinas del discurso de odio, como la incitación al genocidio y la apología del odio nacional, racial o religioso que constituye incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia;

f) La legislación vigente que exija a los propietarios de las plataformas de medios sociales que adopten políticas y protocolos que reconozcan e incorporen el hecho de que los Estados tienen la obligación de prohibir las formas ilegales de discurso nocivo descritas, y pueden legislar sobre otras con arreglo al derecho internacional. Aunque las plataformas de medios sociales son entidades privadas, esta legislación es fundamental, ya que los medios sociales se han convertido en los principales vectores de odio en el siglo XXI, especialmente contra las minorías;

g) La legislación vigente que exija a las empresas de medios sociales que gestionen el discurso de odio en sus plataformas teniendo en cuenta las implicaciones de sus productos en materia de derechos humanos. Por consiguiente, deben contar con procesos de examen del respeto de los derechos humanos que se refieran a los grupos más susceptibles de ser objeto de discursos de odio en los Estados en cuestión y se centren específicamente en ellos, y en particular en las minorías, las mujeres y las comunidades de personas lesbianas, gais, bisexuales, transexuales e intersexuales;

h) Los requisitos de transparencia establecidos, que deben permitir la supervisión pública. Dichos requisitos operan en dos niveles principales: i) en los procedimientos y mecanismos dentro de los organismos estatales y las plataformas de medios sociales para la recopilación obligatoria de datos sobre la incitación al genocidio y la apología que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia. Los Estados deben garantizar que estos datos se desglosen según el motivo del odio, que puede ser nacional, étnico, racial o religioso, todos los cuales se refieren a minorías vulnerables, o puede ser un odio que afecta a otros grupos vulnerables, motivado por factores como el género y la orientación sexual; y ii) en las medidas para garantizar el cumplimiento efectivo de la legislación vigente para hacer frente al discurso de odio.

61. Los Estados pueden restringir el ejercicio del derecho a la libertad de expresión con arreglo a la tercera categoría solo en la medida en que lo disponga la ley —es decir, cuando se tiene en cuenta cada una de las cuestiones específicas mencionadas— y solo en la medida en que sea necesario para hacer frente a amenazas suficientes de daño a fin de asegurar 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. No se permiten restricciones a la libertad de expresión fuera de estos tipos de daño.

62. Aunque a menudo se afirma que lo que constituye algo inadmisibles es demasiado incierto o contextual, esto no es del todo exacto. El Plan de Acción de Rabat incluye una prueba de umbral de seis partes para evaluar la gravedad del odio en las expresiones que podrían ser consideradas como discurso de odio ilegal según el derecho internacional. Del mismo modo, el principio 12 de los Principios de Camden sobre la Libertad de Expresión y la Igualdad proporciona definiciones legales claras y sucintas de los principales términos pertinentes, como “odio”, “apología” e “incitación”<sup>11</sup>.

63. Toda limitación a la libertad de expresión debe mantenerse dentro de los parámetros estrictamente definidos que dimanen del derecho internacional de los derechos humanos, en particular la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio, la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. La libertad de expresión implica que debe ser posible expresar puntos de vista y debatir y criticar abiertamente opiniones e instituciones, aunque ello sea ofensivo o molesto. Lo esencial es que la expresión que constituya incitación directa y pública al genocidio debe ser tipificada como delito, y la apología del odio que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia debe ser prohibida.

64. Como ya se ha expuesto, en virtud del derecho internacional, otras formas de expresión, algunas de las cuales pueden entenderse como discursos de odio menos graves, pueden restringirse excepcionalmente solo en la medida en que lo disponga la ley y sea necesario para asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás y la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

65. Al dirigir la atención a las formas de discurso de odio que los Estados deben prohibir y, en algunos casos, tipificar como delito (la incitación al genocidio y la apología del odio que constituya incitación a la violencia, la hostilidad o la discriminación), debe quedar claro que los Estados deben garantizar que sus obligaciones legales sean respetadas por las plataformas de medios sociales, ya que estas constituyen los principales entornos en los que las formas prohibidas de discurso de odio han encontrado un terreno especialmente fértil.

66. En el otro extremo del espectro, Polonia ha propuesto recientemente una ley por la que se prohíbe a los propietarios de las plataformas de medios sociales eliminar contenidos o prohibir el acceso a usuarios que no infrinjan la legislación polaca. Aunque esta medida se ha presentado y puede percibirse como destinada a proteger la libertad de expresión, queda por ver si la legislación polaca se ajusta a las obligaciones legales internacionales del Estado de tipificar como delito la incitación al genocidio y prohibir la apología del odio que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia. En otras palabras, una ley como la que se propone podría infringir el derecho de los derechos humanos si restringe

<sup>11</sup> ARTICLE 19, *The Camden Principles on Freedom of Expression and Equality* (Londres, 2009).

a los propietarios de los medios sociales y protege la libertad de expresión de forma incompatible con el derecho internacional.

## **E. Función y responsabilidades de los propietarios de medios sociales**

67. Como empresas privadas, las plataformas de medios sociales gozan actualmente de un amplio grado de inmunidad financiera y de otro tipo en algunos Estados por su responsabilidad de ser vectores de odio y violencia e incluso de llamamientos al genocidio contra minorías y otras personas. No obstante, aunque los propietarios privados de bienes y plataformas como los medios sociales tienen derecho a decidir a quién sirven y acogen, no están por encima de la ley si su actuación da lugar a formas de daño que deben prohibirse en virtud del derecho internacional de los derechos humanos.

68. Un pequeño número de plataformas de medios sociales del mundo, como Facebook, Google, YouTube y Twitter, llegan a miles de millones de personas casi instantáneamente. Algunas de ellas figuran entre las empresas más grandes del mundo. Sus modelos de negocio se basan en la participación, y en algoritmos que amplifican intencionadamente los contenidos para mantener implicados a los usuarios, pero también son cajas de resonancia que con demasiada frecuencia son fuentes de información limitadas y concentran sesgos y prejuicios.

69. Los modelos de negocio de las plataformas en línea dependen de maximizar los beneficios maximizando los tiempos de lectura o visualización. Ganan su dinero permitiendo a los anunciantes dirigirse con precisión a un público seleccionado, por lo que les interesa idear algoritmos que dirijan a los usuarios hacia comunidades y temas en los que pasen el mayor tiempo posible. Los estudios confirman que esto ha tenido la inesperada consecuencia de hacer que las personas “se entierren como conejos en madrigueras”, desviándose hacia contenidos extremos u obsesivos, como los vídeos que promueven teorías de la conspiración o son por cualquier otra razón divisivos, engañosos o falsos y odiosos. En junio de 2019, por ejemplo, en el marco de las gestiones encaminadas a suprimir los vídeos de neonazis y de supremacistas blancos, YouTube cambió un algoritmo, con lo que redujo a la mitad el número de visualizaciones de los vídeos considerados de contenido “en el límite de lo legal” por difundir información errónea.

70. Estos algoritmos avivan, concentran y canalizan el odio y la intolerancia: casi dos de cada tres personas que se unen a un grupo extremista (la mayoría de los cuales vuelven a propagar el discurso de odio contra las minorías) lo hacen gracias a las recomendaciones promovidas por los algoritmos de los medios sociales<sup>12</sup>. Los resultados de dichas recomendaciones han sido la fuerza impulsora de una explosión de odio, radicalización, deshumanización, búsqueda de chivos expiatorios, incitación al genocidio y apología del odio que constituye incitación a la violencia, la hostilidad o la discriminación contra las minorías en los medios sociales, lo que ha dado lugar a un aumento alarmante de los delitos de odio y las atrocidades<sup>13</sup>. Hay informes que confirman ampliamente que el discurso de odio en línea ha estado relacionado con un aumento mundial de los actos de violencia contra las minorías, como tiroteos masivos, linchamientos y limpieza étnica<sup>14</sup>. El odio paga y las minorías sufren: las plataformas de medios sociales son sumamente rentables, mientras que, a través de ellas, las minorías son cada vez más víctimas del odio y de la incitación a la violencia.

71. Los cambios han comenzado, aunque con retraso, tras el reconocimiento de la magnitud del discurso de odio dirigido contra las minorías en los medios sociales. Como se ha señalado en comunicaciones presentadas al Relator Especial, incluso cuando las

<sup>12</sup> Guillaume Guichard, “Facebook a minimisé des initiatives internes visant à affaiblir les contenus extrémistes”, *Le Figaro*, 27 de mayo de 2020.

<sup>13</sup> Según la Comisionada para los Derechos Humanos del Consejo de Europa, Dunja Mijatović, en su informe anual de actividades de 2019 (21 de abril de 2020), “[e]l antisemitismo, la islamofobia y el antigitanismo han alcanzado niveles alarmantes. [...] El discurso de odio y los delitos contra los romaníes también [siguen] siendo generalizados”.

<sup>14</sup> Zachary Laub, “Hate speech on social media: global comparisons”, Council on Foreign Relations, 11 de abril de 2019.

plataformas de medios sociales cuentan con políticas de verificación de la aceptabilidad de los contenidos, estas pueden ser demasiado lentas, ineficaces o estar formuladas de forma general<sup>15</sup>. Su aplicación no suele proteger del daño a los más vulnerables. Además, los contenidos publicados por las minorías, que son especialmente objeto de discursos de odio, demonizadas o convertidas en chivos expiatorios, se suprimen con más frecuencia que los contenidos publicados por la mayoría, que contienen discursos discriminatorios o racistas. Numerosos estudios sobre el discurso de odio han señalado que los casos de agresiones contra las minorías son tratados por el Gobierno y las fuerzas del orden como algo sin importancia o como bromas, y son desestimados con indiferencia<sup>16</sup>. Irónicamente, los autores de agresiones que alcanzan el umbral de incitación al genocidio o la apología del odio que constituye incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia no suelen ser enjuiciados ni castigados en algunos países, mientras que, como se señala en el Plan de Acción de Rabat (párr. 11):

Al mismo tiempo, los miembros de las minorías son perseguidos *de facto*, lo que tiene un efecto amedrentador sobre los demás, mediante el abuso de una legislación, una jurisprudencia y unas políticas nacionales imprecisas. Esta dicotomía de 1) no enjuiciamiento de los casos “reales” de incitación y 2) persecución de las minorías bajo el pretexto de las leyes nacionales sobre la incitación parece estar generalizada. Las leyes contra la incitación en países de todo el mundo pueden calificarse de heterogéneas, a veces excesivamente taxativas o vagas. [...] [S]i bien varios Estados han adoptado [...] políticas, la mayoría de ellas son demasiado generales, no tienen un seguimiento sistemático, carecen de enfoque y no son objeto de evaluaciones del impacto adecuadas.

72. Un ejemplo reciente de cambio que refleja el reconocimiento de la magnitud del discurso de odio dirigido contra las minorías, y la necesidad de adoptar un enfoque que refleje la especial vulnerabilidad de las minorías al discurso de odio y el mayor daño que sufren, es la observación de Facebook de que su definición amplia de discurso de odio debe tener en cuenta a los que son sus destinatarios específicos y sufren el daño. En 2020, Facebook estaba en proceso de modificar sus algoritmos para dar prioridad a la detección, mediante marcadores de alerta, de los discursos de odio dirigidos contra minorías como los afrodescendientes, los musulmanes y los judíos.

73. Abundan otros ejemplos de los peligros de los algoritmos que se están desarrollando y del uso de la inteligencia artificial, peligros que, en ausencia de protocolos y evaluaciones del impacto en los derechos humanos que tengan debidamente en cuenta la vulnerabilidad de las minorías y su condición de destinatarias específicas de las agresiones en los medios sociales, tienden a contribuir al odio y el daño que sufren las minorías y a acentuarlos. En enero de 2021, un chatbot surcoreano manejado por inteligencia artificial llamado Lee Luda, que contaba con casi 1 millón de usuarios, fue retirado a las pocas semanas de su puesta en marcha por su profusión de discursos de odio contra las minorías<sup>17</sup>. No es la primera vez que ocurre algo así. Otro bot de inteligencia artificial, Tay, de Microsoft, causó polémica en 2016 y fue cerrado apenas 16 horas después de su puesta en marcha ya que había sido manipulado para utilizar insultos islamófobos y de supremacía blanca contra las minorías. La inteligencia artificial empleada en las plataformas interactivas se enfrenta al mismo defecto: sus algoritmos permiten a los bots aprender de los registros de chats anteriores o de sus interacciones con los usuarios actuales. Dada la prevalencia a gran escala del discurso de odio contra las minorías en los medios sociales, y la “enseñanza” o manipulación de los bots

<sup>15</sup> La Comisión Europea, en su cuarta ronda de supervisión de la aplicación del Código de Conducta de la Unión Europea sobre la Lucha contra el Discurso de Odio Ilícito en Línea, destacó que el Código “complementa la legislación [nacional] de lucha contra el racismo y la xenofobia, que exige que los autores de delitos de discurso de odio ilícito —sea en entornos en línea o de otro tipo— sean enjuiciados efectivamente”. Véase Comisión Europea, “How the Code of Conduct helped countering illegal hate speech online”, febrero de 2019. Puede consultarse en [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/hatespeech\\_infographic3\\_web.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/hatespeech_infographic3_web.pdf).

<sup>16</sup> Mari J. Matsuda, “Public response to racist speech: considering the victim’s story”, *Michigan Law Review*, vol. 87, núm. 8 (agosto de 1989).

<sup>17</sup> Justin McCurry, “South Korean AI chatbot pulled from Facebook after hate speech towards minorities”, *Guardian*, 14 de enero de 2021.

de inteligencia artificial por usuarios racistas e intolerantes, los bots son fácilmente canalizados hacia formas de intolerancia y discriminación, y ellos mismos comienzan a proferir discursos de odio contra las minorías.

74. Hay otras cuestiones relativas a la inteligencia artificial que son muy preocupantes para la protección de los derechos humanos de las minorías y quedan fuera del ámbito del presente informe. Una de ellas es el uso de la inteligencia artificial y la tecnología digital por la policía y las fuerzas de seguridad para el reconocimiento facial, y la manera en que ello puede menoscabar la prohibición de la discriminación y la libertad de circulación, de expresión y de asociación, en particular los derechos de grupos específicos, como las minorías y los pueblos indígenas<sup>18</sup>. Otra es la selección de minorías específicas por las fuerzas policiales como objetivos de sus medidas a través de la tecnología de reconocimiento facial que permite elaborar perfiles raciales y seleccionar específicamente a los miembros de una minoría<sup>19</sup>. Estas y otras cuestiones podrían examinarse en un informe temático ulterior.

75. En general, existe la sensación de que la explosión del odio, la información errónea y la desinformación, y el daño, la radicalización, la polarización y los peligros que están creando cada vez más, deben ser enfrentados de alguna manera, lo que lleva a un aumento de las recomendaciones, las propuestas, la presión normativa y las medidas<sup>20</sup>.

76. Países como Alemania han aprobado leyes sobre el discurso de odio en línea que obligan a las plataformas de medios sociales a suprimir el discurso de odio en plazos estrictos y, de no cumplirlos, a pagar multas elevadas<sup>21</sup>. Sin embargo, algunos aspectos de la legislación han suscitado graves preocupaciones en relación con la libertad de expresión, entre ellos la utilización de criterios vagos y ambiguos, como la “injuria” o la “difamación”, como motivos para prohibir la difusión de información<sup>22</sup>.

77. En 2016, la Unión Europea introdujo un código de conducta voluntario sobre el discurso de odio<sup>23</sup>. Al momento de redactarse este informe, también estaba elaborando una ley de servicios digitales<sup>24</sup>, que podría imponer obligaciones y responsabilidades legales en reconocimiento del hecho de que, aunque los medios sociales y otras plataformas en línea ya moderan los contenidos ilegales y perjudiciales, sigue habiendo poca transparencia,

<sup>18</sup> Hay estudios que confirman la existencia de prejuicios contra las minorías étnicas en muchos sistemas de reconocimiento facial. Un estudio mostró que las minorías asiáticas y afroamericanas en los Estados Unidos tenían hasta 100 veces más probabilidades que los varones blancos de ser identificados erróneamente, según el algoritmo concreto y el tipo de búsqueda utilizados (Drew Harwell, “Federal study confirms racial bias of many facial-recognition systems, casts doubt on their expanding use”, *Washington Post*, 20 de diciembre de 2019). Este tipo de sesgo en la inteligencia artificial, y los falsos positivos y falsos negativos resultantes, tienen graves consecuencias evidentes para las minorías.

<sup>19</sup> Varias empresas tecnológicas de China presentaron solicitudes de registro de patentes para diversos dispositivos y sistemas que incluían la identificación de uigures y otras minorías étnicas. Véase IPVM, “Patenting Uyghur tracking – Huawei, Megvii, more”, 12 de enero de 2021.

<sup>20</sup> Véanse, por ejemplo, Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, recomendación general núm. 35 (2013), relativa a la lucha contra el discurso de odio racista; Consejo de Europa, recomendación núm. R (97) 20 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre el “discurso de odio”, 30 de octubre de 1997; Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia, recomendación de política general núm. 15, sobre la lucha contra el discurso de odio, 8 de diciembre de 2015; y Alto Comisionado de la OSCE para las Minorías Nacionales, *The Tallinn Guidelines on National Minorities and the Media in the Digital Age & Explanatory Note* (La Haya, 2019).

<sup>21</sup> Véase la Ley de Regulación de las Redes Sociales, 1 de septiembre de 2017. Puede consultarse en [www.gesetze-im-internet.de/netzdg/BJNR335210017.html](http://www.gesetze-im-internet.de/netzdg/BJNR335210017.html) (únicamente en alemán).

<sup>22</sup> Carta de fecha 1 de junio de 2017 dirigida al Representante Permanente de Alemania ante la Oficina de las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales en Ginebra por el Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión. Puede consultarse en [www.ohchr.org/Documents/Issues/Opinion/Legislation/OL-DEU-1-2017.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Opinion/Legislation/OL-DEU-1-2017.pdf).

<sup>23</sup> Puede consultarse en [https://ec.europa.eu/newsroom/just/document.cfm?doc\\_id=42985](https://ec.europa.eu/newsroom/just/document.cfm?doc_id=42985). El código es muy breve y bastante general y no define el discurso de odio ni menciona a las minorías.

<sup>24</sup> Comisión Europea, propuesta de un Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a un mercado único de servicios digitales (Ley de servicios digitales) y por el que se modifica la Directiva 2000/31/CE, 15 de diciembre de 2020. Puede consultarse en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020PC0825&from=en>.

obligación de rendir cuentas o, en muchos casos, eficacia. A la fecha, Facebook, Microsoft, Twitter, YouTube, Instagram, Snapchat, Dailymotion, Jeuxvideo.com y TikTok se han unido al código de conducta. La quinta —y última— ronda de control de la aplicación del código, realizada en 2020, indicó que, en promedio, las empresas evaluaban ahora el 90 % de los contenidos marcados con señales de alerta en un plazo de 24 horas y que el 71 % de los contenidos considerados como discurso de odio ilegal eran suprimidos<sup>25</sup>. Sin embargo, una vez más, se sigue considerando preocupante que el proceso actual no recoja fielmente muchas formas de discurso de odio contra las minorías.

78. Aunque cabe plantear que aproximadamente dos terceras partes del discurso de odio en los medios sociales se dirigen contra las minorías, en las normas comunitarias o en las directrices de moderación de contenidos de la mayoría de las plataformas de medios sociales se presta poca atención directa a las minorías, o ni siquiera se las menciona específicamente. Las Directrices de la Comunidad de TikTok, por ejemplo, se refieren a cuestiones como “contenidos que muestran o promueven la caza furtiva o el comercio ilegal de especies silvestres”, y definen el discurso o el comportamiento de odio como “contenidos que atacan, amenazan, incitan a la violencia o deshumanizan de otro modo a una persona o a un grupo” sobre la base de atributos como la raza, el origen étnico o la religión<sup>26</sup>. Sin embargo, las Directrices no contienen ni una sola referencia a la palabra “minoría”. Mientras que las “especies silvestres” son legítimamente objeto de una mención, las minorías, de forma desafortunada y contraria al sentido común, no lo son, a pesar de ser abrumadoramente las destinatarias específicas y las víctimas de la mayoría de los discursos de odio en los medios sociales.

79. Lo anterior no quiere decir que no haya habido avances positivos. La mayoría de las redes sociales desarrollaron sus normas de moderación de contenidos con criterio *ad hoc* y solo en los últimos años. Facebook estableció por primera vez unas directrices internas de moderación amplias en 2009, pero no promulgó directrices públicas hasta 2018. Cada vez hay más indicios de que la mayoría de los propietarios de las plataformas de medios sociales están avanzando en cuanto a mejorar la transparencia y la colaboración con las organizaciones de la sociedad civil en la moderación de contenidos y, quizás, incluir evaluaciones del impacto en los derechos humanos en algunas esferas, y estas medidas son dignas de elogio<sup>27</sup>. Sin embargo, las lagunas más evidentes siguen siendo el relativo silencio sobre la cuestión de una mayor atención a las minorías como principales destinatarias específicas del discurso de odio, y las escasas o nulas medidas políticas para su protección. Una excepción notable es la mencionada señal de Facebook de que estaba en proceso de modificar sus algoritmos para dar prioridad a la detección, mediante marcadores de alerta, del discurso de odio dirigido contra las minorías. Sin embargo, no se sabe si este cambio se aplicará en todo el mundo o de forma más limitada.

## F. Las minorías y las organizaciones de la sociedad civil

80. Las iniciativas, la presencia y la implicación de la sociedad civil son esenciales en el mundo moderno de la comunicación y la información a través de los medios sociales, y en particular porque el discurso del odio es principalmente el flagelo de las minorías. De hecho, las Naciones Unidas también aclaran que la atención debe centrarse en los grupos en situación de vulnerabilidad debido a la estigmatización arraigada o histórica, la discriminación, los conflictos prolongados y la exclusión y marginación de la vida política, económica y social de la sociedad de que son objeto<sup>28</sup>. La mayoría de estos grupos son minorías, por lo que las plataformas de medios sociales deben centrarse más en las minorías por ser las que más riesgo corren.

<sup>25</sup> Véase [https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/racism-and-xenophobia/eu-code-conduct-countering-illegal-hate-speech-online\\_en](https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/racism-and-xenophobia/eu-code-conduct-countering-illegal-hate-speech-online_en).

<sup>26</sup> Véase [www.tiktok.com/community-guidelines?lang=en#38](http://www.tiktok.com/community-guidelines?lang=en#38).

<sup>27</sup> Véase, por ejemplo, ACNUDH, “Public comment by UN Special Rapporteur on minority issues relating to cases on hate speech and minorities”, 23 de diciembre de 2020.

<sup>28</sup> *United Nations Strategy and Plan of Action on Hate Speech: Detailed Guidance on Implementation for United Nations Field Presences* (2020), pág. 11.

81. Por esta razón, cada vez más se reconoce la necesidad de introducir o reforzar la representación estructurada de las minorías en los medios sociales. En consecuencia, los propietarios de las plataformas deben colaborar con las minorías y garantizar su presencia y participación en sus órganos consultivos, asesores y de otro tipo, en particular los relacionados con las evaluaciones del impacto en los derechos humanos y las cuestiones relativas al discurso de odio. Es más probable que la inclusión directa y transparente de las minorías permita a los propietarios de las plataformas de medios sociales comprender mejor y tener en cuenta las causas subyacentes del odio, el racismo y la intolerancia en los medios sociales, y gestionar y operar más eficazmente sus plataformas y productos para evitar beneficiarse del odio.

## V. Recomendaciones

82. El Relator Especial invita a los Estados, las organizaciones regionales y las organizaciones no gubernamentales a que recuerden las recomendaciones del Relator Especial sobre el derecho a la libertad de opinión y de expresión en su informe de 2019 (A/74/486), y a que no impongan a las plataformas de medios sociales ninguna restricción que no cumpla con las normas establecidas en el derecho internacional de los derechos humanos.

83. El Relator Especial sobre cuestiones de las minorías recuerda a los Estados que las restricciones a las formas de expresión en los medios sociales son permisibles solo en la medida en que lo disponga la ley y sean necesarias para asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás y la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas. Dichas restricciones también deben estar definidas de forma clara y taxativa, responder a una necesidad social apremiante, ser la medida menos invasiva disponible para ser efectiva y la menos restrictiva de la libertad de expresión, no ser excesivamente amplias o vagas, y ser proporcionadas en el sentido de que el beneficio del interés protegido supere el perjuicio a la libertad de expresión.

84. El Relator Especial también invita a los Estados y a otras partes interesadas a que se remitan a las orientaciones existentes sobre lo que constituyen formas de expresión que pueden ser restringidas en virtud del derecho internacional de los derechos humanos en el ámbito del discurso de odio inadmisibles, en particular la prueba del umbral de seis partes contemplada en el Plan de Acción de Rabat y el principio 12 de los Principios de Camden sobre la Libertad de Expresión y la Igualdad.

85. El Relator Especial recuerda a los Estados que, para cumplir con sus obligaciones internacionales, deben aprobar leyes contra determinadas formas de discurso de odio, e incluir en ellas la prohibición de toda apología del odio nacional, étnico, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia, y la tipificación como delito de la incitación al genocidio en los medios sociales. Estas formas de discurso de odio prohibido deben interpretarse de forma estricta, de conformidad con la prueba del umbral de seis partes del Plan de Acción de Rabat y las orientaciones detalladas de la Estrategia y Plan de Acción de las Naciones Unidas para la Lucha contra el Discurso de Odio. Para cumplir con estas obligaciones internacionales, se invita a los Estados a que estudien y detallen el cumplimiento efectivo de las leyes sobre estas formas prohibidas de discurso de odio, y a que consideren la posible responsabilidad de las plataformas de medios sociales por su incumplimiento.

86. Los Estados deben revisar su marco jurídico para asegurarse de que incorpora una lista de características protegidas o determina cuáles son las minorías (nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas) que están reconocidas en el derecho internacional de los derechos humanos, en especial porque en todo el mundo la mayoría de los casos de discursos de odio inadmisibles afectan a las minorías.

87. El Relator Especial invita a los organismos estatales y a las plataformas de medios sociales a que establezcan procedimientos y mecanismos para la recopilación obligatoria de datos sobre el discurso de odio y, como mínimo, sobre la incitación al

genocidio y la apología que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia. Dichos datos deben desglosarse según el motivo del odio, que puede ser nacional, étnico, racial o religioso, todos los cuales se refieren a minorías vulnerables, o puede ser un odio que afecta a otros grupos vulnerables, motivado por factores como el género y la orientación sexual.

88. El Relator Especial recomienda que se establezcan leyes nacionales que exijan a las plataformas de medios sociales la adopción de políticas y protocolos para detectar el discurso de odio por motivos de origen nacional, pertenencia étnica, religión e idioma, así como otros factores como el género y la orientación sexual, respetando al mismo tiempo el derecho a la privacidad de las personas.

89. El Relator Especial alienta a las empresas de medios sociales a que gestionen el discurso de odio en sus plataformas teniendo en cuenta las implicaciones en materia de derechos humanos de sus productos, entre ellos los algoritmos y los programas de inteligencia artificial, como los chatbots. Por consiguiente, deben contar con procesos de examen del respeto de los derechos humanos que se refieran a los grupos más susceptibles de sufrir discursos de odio en los Estados en cuestión y se centren específicamente en ellos, y en particular en las minorías, las mujeres y las comunidades de personas lesbianas, gais, bisexuales, transexuales e intersexuales.

90. El Relator Especial invita a los Estados a que actúen con decisión, rapidez y eficacia para enfrentar y combatir el discurso de odio contra las minorías en las comunicaciones en línea, entre otras cosas investigando y enjuiciando con rapidez y eficacia a los responsables, obligándolos a rendir cuentas y velando por que las víctimas tengan acceso efectivo a la justicia y a vías de recurso.

91. El Relator Especial invita a los Estados, a las Naciones Unidas y a sus entidades, y en particular al ACNUDH, a que inicien un proceso de elaboración de un código de conducta mundial voluntario para las plataformas de medios sociales con el fin de luchar contra el discurso de odio. Asimismo, les pide que apoyen sus gestiones encaminadas a elaborar directrices sobre la lucha contra el discurso de odio dirigido contra las minorías en los medios sociales, con carácter de urgencia, en 2021-2022.

92. El Relator Especial subraya que los medios sociales, en sus sistemas de moderación de contenidos y normas comunitarias, así como cualquier entidad de supervisión o apelación, deben comprometerse claramente a proteger a las minorías vulnerables y marginadas y a otros grupos. Las minorías deben ser determinadas específicamente como prioridades para las plataformas de medios sociales.

93. El Relator Especial invita a los propietarios de plataformas de medios sociales a que apliquen en sus propias operaciones los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos. Las normas de derechos humanos deben integrarse sistemáticamente en las políticas de contenido y en los mecanismos de decisión de las plataformas de medios sociales, de modo que, como se establece en los Principios Rectores, sus propietarios cumplan “todas las leyes aplicables” y respeten “los derechos humanos internacionalmente reconocidos dondequiera que operen”, y consideren “el riesgo de provocar o contribuir a provocar violaciones graves de los derechos humanos como una cuestión de cumplimiento de la ley dondequiera que operen”, de las cuales podrían ser responsables.

94. El Relator Especial insta a los Estados a que establezcan instituciones especializadas independientes y autorizadas que se ajusten a las normas internacionales y se encarguen de llevar a cabo la labor de lucha contra el discurso de odio, y mecanismos accesibles para que las organizaciones de la sociedad civil puedan denunciar el discurso de odio en línea.

95. El Relator Especial recomienda a los Estados que impartan formación adecuada y especializada a las fuerzas del orden y a la judicatura sobre los derechos de las minorías, en particular en lo que respecta al discurso de odio en línea en contra de las minorías.

96. El Relator Especial alienta a los Estados y a las plataformas de medios sociales a que combatan de forma integral la distorsión y los prejuicios sistémicos contra los

judíos y los musulmanes, ya que parece un hecho demostrado que el antisemitismo y la islamofobia son problemas acuciantes para los derechos de las minorías.

97. El Relator Especial insta a los Estados a que adopten iniciativas de educación en derechos humanos sobre los derechos de las minorías, por ejemplo, en los programas escolares; promuevan la diversidad y el pluralismo; y combatan la discriminación, los estereotipos, la xenofobia, el racismo y el discurso de odio mediante la difusión de relatos positivos, alternativos e inclusivos que inviten al diálogo.

98. A fin de mejorar los mecanismos y las políticas de verificación de la aceptabilidad de los contenidos para ocuparse de los que incitan al odio, y garantizar la incorporación de las preocupaciones de los principales destinatarios del discurso de odio en los medios sociales, el Relator Especial insta a que las minorías, como grupos más afectados y vulnerables, estén representadas en los consejos consultivos y otros consejos pertinentes.

99. El Relator Especial invita a los Estados, las instituciones nacionales de derechos humanos y los representantes de la sociedad civil a que utilicen los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas, como los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos, el examen periódico universal y los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos, así como los mecanismos regionales de derechos humanos y otros foros apropiados, para combatir el discurso de odio en línea dirigido contra las minorías.

100. El Relator Especial alienta a todas las partes interesadas a que examinen estrategias innovadoras, educativas y preventivas que se centren en la protección y el respeto de las diversas comunidades a fin de combatir el discurso de odio.

## Annex I

1. On 9 July 2020, the Special Rapporteur took part in a webinar entitled ‘Debating Challenges on Minority Protection’, organised by the Tom Lantos Institute, in cooperation with the Human Rights Consortium at the University of London and other organisations. The webinar focussed on the interrelationship between conflicts, minority rights and the promotion of inclusiveness and stability.
2. On 21 July 2020, he participated in a webinar on “Keeping the Faith in Times of Hate: The Practical Utility of Human Rights” co-hosted by Religions for Peace, UN Human Rights and the Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women, raising the implications of COVID-19 for minorities who simultaneously face an increase in hate speech in social media. On 21 July 2020, the Special Rapporteur also addressed a webinar organised by the OSCE Transnational Threats Department’s Strategic Police Matters Unit in collaboration with the OSCE High Commissioner on National Minorities entitled “Towards resilient and cohesive societies: community policing to prevent and combat human trafficking” where he spoke on the particular vulnerability to trafficking of minority women and girls.
3. On 31 July 2020, the UN Special Rapporteur gave the keynote addresses at the plenary session of the Unrepresented Peoples Organisation (UNPO) General Assembly on the impact of COVID-19 on minorities and indigenous peoples worldwide.
4. On 11 August 2020, the Special Rapporteur in the webinar celebrating International Youth Day organised by the National Youth Council of Moldova, in cooperation with the Youth Platform of Interethnic Solidarity of Moldova and former UN Minority Fellows Programme.
5. On 31 August 2020, he gave an online lecture to students in the Human Rights programme at Vesalius College in Brussels on his mandate on minority issues and the protection of minority rights in international law.
6. On 10 September 2020, the Special Rapporteur spoke on ‘Inequalities, disenfranchisement and frailty: fault lines in global human rights protection and challenges faced by minorities’ during a webinar session of the online international Conference on Global Justice, Rule of Law and Human Rights on Pandemic Perspectives, organised by the Research Group Culture, Law and Society of the State University of Maranhão, Brazil.
7. On 14 September 2020, the Special Rapporteur participated in a webinar on “Situation of Human Rights Violation of Dalits in Nepal and Role of the International Community”.
8. On 21 and 22 September 2020, the Special Rapporteur participated in his mandate’s two-day online regional forum for Europe on hate speech, social media and minorities. More than 200 experts, state, human rights and minority representatives participated in the event during four panels looking more closely to the vastly disproportionate, and growing, targeting and scapegoating of minorities in social media for hate and incitement to violence and discrimination.
9. On 23 September 2020, Dr de Varennes gave the plenary presentation for the World Federation of the Deaf webinar and annual meeting for the International Day of Sign Languages. The Special Rapporteur addressed the language rights of users of sign languages as members of linguistic minorities.
10. On 25 September 2020, the Special Rapporteur gave the keynote speech for the 2020 Symposium on French and the Law organised by Massey College at the University of Toronto, on equity and access to education and the legal system.
11. On 8 October 2020, the Special Rapporteur participated online with discussions with and a presentation to students in the Global Minority Rights Summer School 2020 organised by the Tom Lantos Institute in Budapest.
12. On 19 and 20 October 2020, the Special Rapporteur participated in his mandate’s two-day online regional forum for Asia-Pacific on hate speech, social media and minorities. Some 200 experts, state, human rights and minority representatives participated in the event during

four panels looking more closely to the vastly disproportionate, and growing, targeting and scapegoating of minorities in social media for hate and incitement to violence and discrimination.

13. On 23 October 2020, the Special Rapporteur participated in the annual meeting of the European Language Equality Network Steering Committee Plus and discussed on the pandemic and minority languages, as well as the conclusions and recommendations of his 2019 mission report to Spain.

14. On 26 October 2020, the Special Rapporteur made introductory remarks and participated in the online conference “Minority Protection and Ethnic Groups’ Rights in Central and Central Eastern Europe” organised by the Federal Union of European Nationalities and the Cultural Foundation of German Expellees for Science and Research (Kulturstiftung der deutschen Vertriebenen für Wissenschaft und Forschung).

15. On 12 November 2020, the Special Rapporteur participated in the online consultation on anti-Muslim hatred online and Islamophobia organised by his colleague, the Special Rapporteur on freedom of religion or beliefs.

16. On 18 November 2020, the Special Rapporteur participated in Mexico’s National Transparency Week in an international conference on “Public Health and Transparency, the Importance of Public Information to Face Sanitary Crises” organised by the Mexican National Institute for Transparency, Access to Information and Personal Data Protection.

17. On 19 and 20 November 2020, the Special Rapporteur guided the 13<sup>th</sup> Forum on Minority Issues, held virtually this year exceptionally because of the pandemic on the theme of Hate Speech, Social Media and Minorities. Some 300 participants discussed during four panels the most significant areas of concern in relation to hate speech, social media and minorities, including on the causes, scale and impact of hate speech targeting minorities in social media, the international legal and institutional framework, the regulation of online hate speech, the role and responsibility of intergovernmental organisations, States, internet companies and social media platforms; and positive initiatives to address online hate speech.

18. On 8 December 2020, the Special Rapporteur made introductory remarks at the presentation of the results of the Justice and Social Equality Programme of the OHCHR Regional Office for Central Asia in collaboration with the Government of the Republic of Kyrgyzstan as well as the support of the European Union and the United Nations Peace Fund. He also on the same day participated online in an expert panel on discrimination in the justice system during the regional dialogue for the Latin America and Caribbean region on Promoting and Protecting the Rights of People of African Descent and their Communities in the Context of COVID-19 and Implementing the International Decade for People of African Descent, the Montevideo Consensus on Population and Development and the 2030 Agenda.

19. On 15 December 2020, the Special Rapporteur made the closing remarks and was presented the recommendations for the advocacy training workshop held online and in Baghdad on the preservation and protection of minority languages in Iraq organised by the JSSOR Youth Organization with the support of the United Nations Assistance Mission in Iraq and the OHCHR.

20. On 23 December 2020, the Special Rapporteur participated in the webinar entitled “Covid-19: I am minority do I matter?”, organised by the Swedish Institute Network of Future Global Leaders Malmö.

21. The Special Rapporteur also intervened in various capacities, including in an intervention to the Facebook Oversight Board in relation to its first 6 cases, three of which concerned hate speech and had some relation to minority issues. He drew special attention to the need to incorporate a minority rights approach and retain focus on the overarching aim of protecting vulnerable and marginalised groups which are in most cases minorities.

22. The Special Rapporteur also conducted numerous media interviews concerning his mandate and minority rights issues globally.

## Annex II

### Hate Speech, Social Media and Minorities: sample questionnaire and list of contributors

#### A. Sample questionnaire

##### Call for Submissions by 30 November 2020

In accordance with his mandate pursuant to Human Rights Council resolution 34/6, the Special Rapporteur on minority issues, Dr. Fernand de Varennes, will present a thematic report at the 46<sup>th</sup> Session of the UN Human Rights Council, which will provide a detailed analysis and highlight the issue of “Hate speech, social media and minorities”. Previously, in his first report to the UN Human Rights Council in March 2018, the Special Rapporteur identified the issue of ‘hate speech’, xenophobic rhetoric and incitement to hatred against minorities as one of the thematic priorities of his mandate. In this regard, his report to the Human Rights Council will build and further expand upon the work carried out by his predecessors on this particular area (see report [A/HRC/28/64](#)), as well as the contributions by other human rights mechanisms and the work done by civil society in this field.

Inspired by the [Rabat Plan of Action](#), the [Beirut Declaration](#) and its [18 commitments](#) on “Faith for Rights” and the 2019 launch by the Secretary-General of the [UN Strategy and Plan of Action on Hate Speech](#), the present report will refer to the global discussions on ‘hate speech’ and incitement to discrimination, hostility or violence through social media and will highlight the significance of the promotion and protection of the human rights of minorities, whilst respecting the right of freedom of expression.

##### Context

Across the world, discriminatory practices and hateful messages serve to stigmatize and vilify those perceived to be the “other”, the “foreigner” or the “one who does not belong”. Most of those targeted by these messages are minorities — overwhelmingly so. Disaggregated data in some countries suggest that perhaps three-quarters or more of hate speech, for example, target ethnic, religious or linguistic minorities. ‘An ethnic, religious or linguistic minority is any group of persons which constitutes less than half of the population in the entire territory of a State whose members share common characteristics of culture, religion or language, or a combination of any of these. A person can freely belong to an ethnic, religious or linguistic minority without any requirement of citizenship, residence, official recognition or any other status’ according to the concept adopted in the UN Special Rapporteur’s [2019 annual report](#) to the UN General Assembly.

Expressions of hate and discrimination are increasingly present in certain political agendas and discourses and can contribute to a climate of fear amongst individuals and communities. They can at times also create a climate of rejection, exclusion and even scapegoating, threatening societal values and undermining the respect of human dignity and the protection of human rights. A state’s international obligations are thus central in any effort to address the direct challenges to and even rejection of the fundamental values at the core of the United Nations’ human rights’ architecture.

In the digital age, internet companies and social media platforms present opportunities for the online expression, association, participation and empowerment for members of ethnic, religious and linguistic minorities around the world, as well as for advocacy for the protection and promotion of their human rights. However, it has become increasingly obvious that there have also been numerous and flagrant examples of social media platforms being exploited to spread hatred, unfounded and stigmatizing rumours, fostering a climate of insecurity and animosity, and in the most extreme cases, leading to violence against members of minorities. Thus, while platforms offer members of minorities expanding opportunities for generating, framing and sharing information and reporting on issues that affect these individuals and groups, the same platforms can also host online ‘hate speech’, including incitement to discrimination, hostility or violence against those perceived as “others”, mainly members of

minorities. In extreme cases, they can even be used to propagate calls for genocide against minorities. Thus, unregulated online expressions of hate can increase the chances of human rights violations taking place offline against some of the most marginalised segments of society.

At the same time, some internet companies are responding to pressure to remove online content that is deemed harmful. This can occur through the imposition of intermediary liability, the application of filters, as well as automated tools. Some companies have also set their own content standards in this regard. Frequently, however, these measures have the purpose or effect of unlawfully, illegitimately and unnecessarily restricting the exercise of human rights — especially freedom of opinion and expression — online and operate in the absence of any meaningful oversight mechanisms. Furthermore, such measures may have a disproportionate impact upon or even target individuals from marginalised groups, particularly persons belonging to minorities (as well as political opponents, critics, and human rights defenders), while limiting the possibilities for information-sharing, awareness-raising and advocacy for civil society organisations, human rights defenders and representatives of persons belonging to minorities. Moreover, companies' and social media platforms' online content moderation policies can lack transparency and any precise and meaningful basis in international human rights standards, raising the possibilities that the decisions made by these actors undermine the human rights of individuals, including those belonging to minority groups.

Thus, the fundamental, two-pronged concern first raised by the Rabat Plan of Action in October 2012 (A/HRC/22/17/Add.4) — that members of minorities are effectively persecuted through the abuse of vague domestic legislation, jurisprudence and policies on 'hate speech', whereas actual incidents which meet the threshold of incitement to discrimination, hostility or violence under international human rights law are not addressed — has become an even more pressing issue at the beginning of the new decade, one that requires effective and urgent responses from States, social media platform owners, and other stakeholders which are based on international human rights law and standards.

Freedom of expression and the essential communication tools and services provided by or dependent on an open and accessible internet must be protected, as minorities and others who are marginalised or vulnerable must be protected from hate speech, incitement to discrimination, hostility or violence, and even calls to genocide.

### **Call for submissions**

In accordance with the established practice of thematic mandate-holders, the Special Rapporteur welcomes inputs by States, UN agencies, regional and international organizations, national human rights institutions, civil society, scholars and research institutions, private companies including those from the ICT sector, and others who may wish to submit for this purpose. Such submissions may include, for instance, recommendations, evidence and case studies. The following questions are intended to guide submissions:

1. Please provide annual disaggregated data since 2017 if possible on hate speech in social media, and in particular hate speech targeting minorities (national or ethnic, religious and linguistic minorities). Please additionally indicate whether there are future plans to include specifically disaggregated data on hate speech targeting minorities, considering that in most countries, the victims of hate speech on social media are usually members of minorities.
2. Please identify the mechanisms and processes in place to remove, penalise or address hate speech in social media targeting minorities. Please also specify and include any studies or reports assessing their implementation and effectiveness.
3. Please provide (legal and non-legal) examples of good practices of appropriate responses developed by States, internet companies, civil society and other relevant stakeholders to address online 'hate speech', including incitement to discrimination, hostility or violence, against persons belonging to minorities. Please include assessments, if any, on the effectiveness of these examples.

4. Please identify legal, institutional and policy challenges to address online ‘hate speech’, particularly incitement to discrimination, hostility or violence, on social media against minorities, as well as how specifically is it being addressed so as not to infringe freedom of expression.

5. Please identify good practices to strengthen the participation of persons belonging to minorities and their representatives in the development of laws and policies dealing with hate speech and social media, including their representation in advisory or other similar bodies, as well as their participation in national and other forums on online ‘hate speech’ and the promotion of diversity.

6. Please provide examples of trainings or other initiatives to strengthen partnerships among various stakeholders and to build their capacity to address ‘hate speech’ against minorities specifically, especially incitement to discrimination, hostility or violence on social media platforms.

## **B. List of contributors**

### **States:**

Azerbaijan, Croatia, Colombia, Cyprus, Greece, Guatemala, Hungary, India, Italy, Kenya, Kyrgyzstan, Latvia, Lebanon, Mexico, Poland, Portugal, Qatar, Singapore, Slovenia, Switzerland and the European Union

### **International and Regional Organizations:**

UNESCO

### **National Human Rights Institutions:**

Comisión de Derechos Humanos de Australia

Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México

Commission nationale des droits de l’homme Togo

Czech Public Defender of Rights

Defensoría del Pueblo de la Nación de Argentina

Ombudsperson of Azerbaijan

Office of the Croatian Ombudsman

Slovak National Centre for Human Rights

### **Civil society organizations and Academia:**

Anhad

Comunidad Internacional Baha’i

Citizens against Hate

National Christian Evangelical Alliance of Sri Lanka (NCEASL)

Rights for Peace

RyangOk Ku and other lawyers in Japan

University of Minnesota