



Asamblea General

Distr.
GENERAL

A/HRC/12/38
1º de julio de 2009

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS
12º período de sesiones
Tema 9 del programa

**RACISMO, DISCRIMINACIÓN RACIAL, XENOFOBIA Y FORMAS
CONEXAS DE INTOLERANCIA: SEGUIMIENTO Y APLICACIÓN
DE LA DECLARACIÓN Y EL PROGRAMA DE
ACCIÓN DE DURBAN**

**Informe del Sr. Githu Muigai, Relator Especial sobre las formas contemporáneas
de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia,
acerca de las manifestaciones de difamación de las religiones, y en particular
de las graves consecuencias de la islamofobia, para el disfrute de todos los
derechos de quienes profesan esas religiones**

Resumen

Este informe se presenta en cumplimiento de la resolución 10/22 del Consejo de Derechos Humanos, de fecha 26 de marzo de 2009, titulada "La lucha contra la difamación de las religiones", en la que el Consejo pedía al Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, Sr. Githu Muigai, que lo informara "en su 12º período de sesiones, de todas las manifestaciones de difamación de las religiones, y en particular de las graves consecuencias de la islamofobia, para el disfrute de todos los derechos de quienes profesan esas religiones".

Debido a las importantes novedades que se han producido durante el período reseñado, en el presente informe se hace balance del debate conceptual sobre la cuestión de la "difamación de las religiones" y la incitación al odio religioso. A ese respecto, el Relator Especial hace referencia al último informe de su predecesor, al seminario de expertos sobre la relación entre los artículos 19 y 20 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y al documento final de la Conferencia de Examen de Durban.

En el segundo capítulo, el Relator Especial trata la cuestión de la discriminación religiosa y la incitación al odio religioso. Tras un examen general de la información sobre las graves consecuencias de la islamofobia para el disfrute de todos los derechos humanos de quienes profesan el islam que ha recibido desde que asumió su mandato, el Relator Especial distingue entre las mentalidades intolerantes, la incitación al odio religioso, la discriminación religiosa y los actos de violencia cometidos contra miembros de comunidades religiosas o de creencias. A continuación destaca la relación que existe entre las normas internacionales de derechos humanos aplicables.

Por último, el Relator Especial presenta distintas conclusiones y recomendaciones, y propone un modo de avanzar en la labor internacional para luchar contra la incitación al odio racial o religioso. A ese respecto, reitera la recomendación de su predecesor de promover el desplazamiento del concepto sociológico de difamación de las religiones hacia la norma jurídica de no incitación al odio nacional, racial o religioso. Asimismo, se felicita por el consenso alcanzado en la Conferencia de Examen de Durban y recomienda que los responsables de la formulación de políticas tomen como referencia el lenguaje firme y adecuado del documento final y lo apliquen a nivel interno. Finalmente, recomienda que se haga hincapié en el cumplimiento de las obligaciones esenciales de los Estados relativas a la protección de las personas y los grupos de personas frente a la violación de sus derechos que suponen los mensajes de odio y destaca la necesidad de proteger a los miembros de las comunidades religiosas o de creencias frente a la violación de su derecho a la libertad de religión y de creencias.

ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
INTRODUCCIÓN.....	1 - 3	4
I. DEBATE CONCEPTUAL SOBRE LA CUESTIÓN DE "LA DIFAMACIÓN DE LAS RELIGIONES" Y LA INCITACIÓN AL ODIO RACIAL O RELIGIOSO	4 - 20	4
A. Informe del ex Relator Especial al Consejo de Derechos Humanos en su noveno período de sesiones.....	4 - 7	4
B. El Seminario de expertos sobre las relaciones entre los artículos 19 y 20 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	8 - 11	5
C. El documento final de la Conferencia de Examen de Durban....	12 - 20	6
II. LA DISCRIMINACIÓN RELIGIOSA Y LA INCITACIÓN AL ODIO RELIGIOSO.....	21 - 42	8
A. Las graves consecuencias de la islamofobia para el disfrute de todos los derechos de quienes profesan el islam.....	21 - 31	8
B. La relación entre las normas internacionales de derechos humanos	32 - 42	11
III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	43 - 50	15

INTRODUCCIÓN

1. Este informe se presenta en cumplimiento de la resolución 10/22 del Consejo de Derechos Humanos, de fecha 26 de marzo de 2009, titulada "La lucha contra la difamación de las religiones", en la que el Consejo pedía al Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia que lo "informara, en su 12º período de sesiones, de todas las manifestaciones de difamación de las religiones, y en particular de las graves consecuencias de la islamofobia, para el disfrute de todos los derechos de quienes profesan esas religiones".

2. El Relator Especial desea subrayar que se trata del primer informe que presenta sobre este tema al Consejo de Derechos Humanos. A ese respecto, el informe se centra en las cuestiones jurídicas y conceptuales relacionadas con el debate actual sobre "la difamación de las religiones" y la incitación al odio racial o religioso. El Relator Especial considera que esas cuestiones deben abordarse al inicio para tratar de las manifestaciones y los casos concretos señalados a su atención.

3. Debido a las importantes novedades que se han producido durante el período al que se refiere el informe, y que han culminado con el acuerdo alcanzado en el documento final de la Conferencia de Examen de Durban, en el presente informe se hace balance de los debates conceptuales en curso respecto de la interpretación de las normas jurídicas internacionales pertinentes (cap. I). El Relator Especial ofrece también una visión general de la información recibida desde que asumió su mandato sobre las graves consecuencias de la islamofobia para el disfrute de todos los derechos humanos de quienes profesan el islam (cap. II). Por último, formula distintas conclusiones y recomendaciones, y propone un modo de avanzar en la labor para luchar contra la incitación al odio racial o religioso (cap. III).

I. DEBATE CONCEPTUAL SOBRE LA CUESTIÓN DE "LA DIFAMACIÓN DE LAS RELIGIONES" Y LA INCITACIÓN AL ODIO RACIAL O RELIGIOSO

A. Informe del ex Relator Especial al Consejo de Derechos Humanos en su noveno período de sesiones

4. En el último informe que presentó al Consejo de Derechos Humanos sobre "las manifestaciones de difamación de las religiones, y en particular sobre las graves consecuencias de la islamofobia para el disfrute de todos los derechos" (A/HRC/9/12), el anterior titular del mandato, Sr. Doudou Diène, explicó que, para tratar la cuestión de la difamación de las religiones de forma universal, era fundamental llevar ese debate a los instrumentos internacionales de derechos humanos. Más concretamente, el ex Relator Especial observó que las disposiciones sobre la incitación al odio nacional, racial o religioso ya formaban parte de los principales instrumentos internacionales suscritos por la gran mayoría de países. Además, destacó que el hecho de vincular el debate político sobre la consideración de la discriminación religiosa con las disposiciones jurídicas específicas pondría de manifiesto que la lucha contra la incitación al odio no es una cuestión ideológica Norte-Sur sino una realidad presente en la mayoría de las legislaciones nacionales de todas las regiones.

5. En ese sentido, el ex Relator Especial proponía un "cambio de paradigma", que permitiera trasladar el debate de la noción sociológica de la difamación de las religiones al concepto de derechos humanos de incitación al odio racial y religioso, concepto que se basa en los instrumentos internacionales, regionales y nacionales pertinentes. En concreto, se hacía referencia al artículo 7 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, en el que se afirma que "Todos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta Declaración y contra toda provocación a tal discriminación". Además, en el párrafo 2 del artículo 20 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se disponen restricciones vinculantes a la libertad de expresión al afirmar que "Toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia estará prohibida por la ley". En relación con el artículo 20 del Pacto, el ex Relator Especial recordó también que en el informe que presentó conjuntamente con la Relatora Especial sobre la libertad de religión o de creencias al Consejo de Derechos Humanos en su segundo período de sesiones (A/HRC/2/3), los dos titulares de mandatos subrayaron que sería especialmente útil la definición de su umbral de aplicación para evitar las confusiones o las conclusiones simplistas con respecto a dicha aplicación. Así pues, alentaron al Comité de Derechos Humanos a que estudie la posibilidad de formular una observación general sobre ese artículo.

6. En lo que concierne a la incitación al odio racial, el ex Relator Especial también hizo referencia al artículo 4 a) de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial. De conformidad con ese artículo, los Estados partes "Declararán como acto punible conforme a la ley toda difusión de ideas basadas en la superioridad o en el odio racial, toda incitación a la discriminación racial, así como todo acto de violencia o toda incitación a cometer tales actos contra cualquier raza o grupo de personas de otro color u origen étnico, y toda asistencia a las actividades racistas, incluida su financiación". Además, el anterior titular del mandato señaló que el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, en su Recomendación general N° 15, opinó que "la prohibición de la difusión de todas las ideas basadas en la superioridad o el odio racial es compatible con el derecho a la libertad de opinión y de expresión".

7. El anterior titular del mandato concluyó recomendando encarecidamente al Consejo de Derechos Humanos que promoviera el desplazamiento del concepto sociológico de "difamación de las religiones" hacia la norma jurídica de no incitación al odio nacional, racial o religioso sobre la base de disposiciones jurídicas enunciadas en los instrumentos internacionales de derechos humanos, en particular el artículo 20 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el artículo 4 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.

B. El Seminario de expertos sobre la relación entre los artículos 19 y 20 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

8. El Relator Especial desea poner de relieve la iniciativa adoptada por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos de organizar en octubre de 2008 un seminario en el que participaron 12 expertos en el tema de la libertad de expresión y la incitación al odio racial o religioso y más de 200 participantes. Como afirmó la Alta Comisionada en su informe sobre el Seminario de expertos (A/HRC/10/31/Add.3), los principales objetivos de la reunión eran "analizar los aspectos de derechos humanos que plantea el concepto de "difamación de las religiones", desde una perspectiva basada en las normas

internacionales de derechos humanos, y proponer una interpretación jurídica fundamentada de los artículos 19 y 20 del Pacto".

9. Pese a la gran variedad de opiniones manifestadas durante el seminario por expertos y participantes de diferentes bagajes jurídicos y culturales, el Relator Especial desea señalar que se alcanzó un entendimiento común en diversas cuestiones que son fundamentales para el debate sobre la incitación al odio racial o religioso. En particular, cabe señalar que en el Seminario de expertos se reafirmó el enfoque adoptado por el anterior titular del mandato con respecto a la evolución deseable de la idea sociológica de difamación de las religiones al concepto jurídico de incitación al odio racial o religioso.

10. Los expertos también consideraron que era necesario aclarar más los conceptos que figuran en las normas internacionales pertinentes, en particular el artículo 20 del Pacto, ya que se dispone de escasa jurisprudencia en ese ámbito. A ese respecto, se recomendó un enfoque técnico y no político para poder comprender mejor ese fenómeno. En particular, se sugirió que se organizaran talleres regionales para estudiar esa cuestión de un modo incluyente a nivel local. En el documento final de la Conferencia de Examen de Durban se hizo referencia a ese planteamiento.

11. Asimismo, los expertos acordaron que, además de la legislación sobre los mensajes de incitación al odio, había que adoptar una gran variedad de medidas para luchar contra ese fenómeno en general. En ese sentido, la tipificación como delito de los casos de incitación al odio racial o religioso, de conformidad con los instrumentos internacionales, sería solo uno de los instrumentos de que dispondrían las autoridades para hacer frente a ese problema. Se hizo especial hincapié en la obligación primordial de los Estados de aplicar el derecho de no discriminación y de igualdad de trato. Se subrayaron también como medidas pertinentes el papel de la educación, la necesidad de reforzar la profesionalidad de los medios de información y su capacidad de regulación, así como la promoción del diálogo entre las religiones y dentro de ellas.

C. El documento final de la Conferencia de Examen de Durban

12. El Relator Especial celebra la aprobación del importante documento final (A/CONF.211/L.1) de la Conferencia de Examen de Durban, celebrada en Ginebra del 20 al 24 de abril de 2009. A los efectos del presente informe, desea referirse de manera específica a los párrafos de dicho documento que tratan la cuestión de la incitación al odio racial o religioso y los incidentes de violencia racial o religiosa.

13. En el párrafo 12 del documento final, la Conferencia deploró "la generalización en el ámbito mundial y el número de incidentes de intolerancia y violencia raciales o religiosas, con inclusión de la islamofobia, el antisemitismo, la cristianofobia y el antiarabismo, que se manifiestan, en particular, en la creación de estereotipos negativos y la estigmatización de personas en función de su religión o sus creencias, y a ese respecto insta a todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas a que apliquen el párrafo 150 de la Declaración y el Programa de Acción de Durban"¹.

¹ En el párrafo 150 del Programa de acción de Durban se "exhorta a los Estado a que, en la lucha contra todas las formas de racismo, reconozcan la necesidad de oponerse al antisemitismo, el

14. En el párrafo 13 de la Conferencia reafirmó "que las leyes deben prohibir toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia; reafirma además que la difusión de ideas basadas en la superioridad racial o el odio racial, la incitación a la discriminación racial y todos los actos de violencia y la incitación a tales actos deben ser tipificados como delitos punibles por ley, de conformidad con las obligaciones internacionales de los Estados, y que esas prohibiciones son compatibles con la libertad de opinión y de expresión".

15. Además, en el párrafo 68, la Conferencia manifestó su preocupación "porque en los últimos años se ha observado un aumento de los actos de incitación al odio dirigidos contra comunidades raciales y religiosas y contra personas pertenecientes a minorías raciales y religiosas que se han visto gravemente afectadas, actos en los cuales se ha recurrido ya sea a medios de difusión impresos, audiovisuales o electrónicos o a cualesquiera otros medios provenientes de fuentes diversas".

16. En el párrafo 69 la Conferencia resolvió "como se dispone en el artículo 20 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, prohibir plena y eficazmente toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia, y hacer efectiva esa disposición mediante la adopción de todas las medidas legislativas, normativas y judiciales que sean necesarias".

17. En el párrafo 99 de la Conferencia exhortó "a los Estados a que, de conformidad con sus obligaciones en materia de derechos humanos, declaren ilegales y prohíban todas las organizaciones que se inspiren en ideas o teorías de superioridad de una raza o de un grupo de personas de un determinado color u origen étnico, o que pretendan justificar o promover el odio y la discriminación en cualquier forma por motivos nacionales, raciales y religiosos, y a que tomen medidas inmediatas y positivas destinadas a eliminar toda incitación a tal discriminación o actos de tal discriminación".

18. Por último, en el párrafo 134 la Conferencia tomó nota "de la propuesta formulada por el ACNUDH, en cooperación con entidades regionales interesadas de todo el mundo, de organizar a la luz del Seminario de expertos sobre la relación entre los artículos 19 y 20 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos una serie de talleres de expertos para lograr una mejor comprensión de las pautas legislativas, las prácticas judiciales y las políticas nacionales en diferentes regiones del mundo en relación con el concepto de incitación al odio, a fin de determinar el grado de aplicación de la prohibición a la incitación en el sentido de lo dispuesto en el artículo 20 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, sin perjuicio del mandato del Comité Especial sobre la elaboración de normas complementarias".

19. El Relator Especial felicita a todas las delegaciones que participaron activamente en las negociaciones del proyecto de documento final por su flexibilidad y su interés común en alcanzar una solución consensuada. Considera que en el texto del documento final se logra destacar en forma equilibrada importancia de la libertad de expresión y la necesidad de poner fin

antirrabismo y la islamofobia en todo el mundo e insta a todos los Estados a que adopten medidas eficaces para prevenir la aparición de movimientos basados en el racismo, y en ideas discriminatorias contra esas comunidades".

a los mensajes de incitación al odio. En ese sentido, el documento final debe considerarse un elemento fundamental para una nueva era en el planteamiento internacional de la cuestión de la incitación al odio racial o religioso, ya que proporciona un lenguaje firme y adecuado para orientar a los responsables de la formulación de políticas en esa esfera.

20. Asimismo, el Relator Especial señala que la única solución sostenible al problema de los mensajes de incitación al odio y al racismo o la discriminación en sentido más general, es aplicar cabalmente lo dispuesto en la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Declaración y el Programa de Acción de Durban y el documento final de la Conferencia de Examen de Durban. Esos documentos ofrecen el marco más completo para orientar las actividades a nivel internacional, regional y nacional en la lucha común contra el racismo.

II. LA DISCRIMINACIÓN RELIGIOSA Y LA INCITACIÓN AL ODIOS RELIGIOSO

A. Las graves consecuencias de la islamofobia para el disfrute de todos los derechos de quienes profesan el islam

21. Desde su nombramiento en agosto de 2008, el Relator Especial ha recibido información sobre "actos relacionados con el fenómeno de la islamofobia" reunida por el Observatorio de la Islamofobia de la Organización de la Conferencia Islámica, organización a la que desea dar las gracias por los informes² que recibió de su Misión Permanente de Observación en Ginebra el 6 de octubre de 2008, y los días 24 de febrero, 18 de marzo, 30 de abril, y 11 y 19 de mayo de 2009. Dichos documentos constituyen una recopilación de informaciones de medios de información disponibles en Internet y abarcan una gran variedad de cuestiones relacionadas principalmente con países europeos y otros países occidentales.

22. La información enviada por la Organización de la Conferencia Islámica al Relator Especial incluye informaciones sobre estereotipos negativos de los musulmanes y el islam aparecidas en los medios, en los que se los asocia con "una amenaza" o "un problema"; las restricciones impuestas al uso de velos y burkas en las escuelas públicas; la discriminación contra los musulmanes en el empleo; la profanación de lugares de culto musulmanes y las restricciones para su construcción; un juego informático llamado "Masacre de musulmanes", en el que se incita a matar a musulmanes; la proyección pública de películas y documentales en los que se asocia a los musulmanes exclusivamente con la violencia y el terrorismo; actividades de grupos europeos de extrema derecha relacionadas con la organización de reuniones sobre la "anti-islamificación" o sobre "medidas prácticas en la lucha contra la difusión del islam"; y un profesor al que se le acusó de haber injuriado al Profeta Mahoma. La información facilitada por el Observatorio de la Islamofobia de la Organización de la Conferencia Islámica comprende también informes sobre iniciativas prometedoras llevadas a cabo por gobiernos y organizaciones de la sociedad civil para promover el diálogo intercultural e interreligioso, promover la

² Los boletines mensuales del Observatorio de la Islamofobia de la Organización de la Conferencia Islámica se pueden consultar en la dirección electrónica: http://www.oic-oci.org/page_detail.asp?p_id=182.

participación de mujeres musulmanas en la política y alentar el desarrollo del talento de los artistas musulmanes.

23. El Relator Especial también desea dar las gracias a la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea por haber enviado el 28 de mayo de 2009 su informe titulado "Data in Focus informe 2: Musulmanes"³, que forma parte de la primera encuesta realizada por la Unión Europea sobre las experiencias de discriminación y los delitos racistas vividos por los inmigrantes y los grupos étnicos minoritarios. El informe facilita información sobre el trato discriminatorio e injusto que sufren los musulmanes en la Unión Europea.

24. Las principales conclusiones de la encuesta de la Unión Europea sobre las minorías y la discriminación centrada en los musulmanes muestran altos niveles de trato discriminatorio e injusto de los musulmanes que respondieron a ella. Por ejemplo, de los musulmanes que contestaron, uno de cada tres por término medio afirmó haber sufrido discriminación (los niveles más altos se habían dado en el empleo) durante los 12 meses anteriores y, en el mismo período, la policía había parado a un promedio de uno de cada cuatro musulmanes que respondieron, el 40% de los cuales consideraban que ello se debía concretamente a su condición de inmigrantes o pertenecientes a una minoría. El informe indica también que la gran mayoría de los musulmanes encuestados que habían sufrido al menos un incidente de discriminación no consideraba que la religión fuera el principal motivo de ello, ni que el hecho de ser ciudadano de un Estado miembro de la Unión Europea y el haber residido un período más largo en un país europeo redujeran considerablemente la posibilidad de sufrir discriminación. Además, el informe muestra también bajos niveles de conciencia de los derechos, y de conocimiento de los mecanismos para presentar denuncias o de confianza en ellos. Por ejemplo, pese a que el 11% de los musulmanes encuestados consideraba que había sido víctima de una agresión, amenaza o acoso grave por motivos raciales durante los 12 meses anteriores, el informe indica que existe el problema real de la subestimación del alcance del delito racista en la mayoría de los Estados miembros de la Unión Europea.

25. A partir de la información mencionada facilitada por la Organización de la Conferencia Islámica y la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, el Relator Especial desea distinguir entre: a) las mentalidades intolerantes; b) la incitación al odio religioso; c) la discriminación religiosa; y d) la violencia cometida contra miembros de comunidades religiosas o de creencias.

26. En primer lugar, desea manifestar su preocupación respecto del nivel de intolerancia contra los musulmanes en Europa y otros países occidentales. El uso de estereotipos no contribuye a crear un entorno propicio al diálogo constructivo y pacífico entre las diferentes comunidades. Por ejemplo, el anterior titular del mandato, la Relatora Especial sobre la libertad de religión o de creencias y el Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión condenaron el tono y el contenido de la película en formato electrónico realizada por el miembro del Parlamento de los Países Bajos, Sr. Geert Wilders, que se publicó

³ Véase la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, encuesta de la Unión Europea sobre las minorías y la discriminación, "Data in Focus informe 2: Musulmanes", disponible en la dirección electrónica: http://www.fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/EU-MIDIS_MUSLIMS_EN.pdf.

en Internet el 27 de marzo de 2008. Criticaron el carácter provocador de la película, que presentaba una visión extremadamente distorsionada de los musulmanes, y afirmaron que la película "Fitna" ilustraba una pauta cada vez más común que asocia a los musulmanes exclusivamente con la violencia y el terrorismo. Los gobiernos deberían hacer frente a la intolerancia racial y religiosa contra grupos étnicos o religiosos específicos con una serie de medidas destinadas a educar a las personas y proporcionarles espacios de diálogo, así como buscando medios para crear una sociedad pacífica. De un modo más general, el Relator Especial considera que, si bien las mentalidades intolerantes no constituyen en sí mismas una violación de los derechos humanos, pueden llegar a dar lugar a dichas violaciones.

27. En segundo lugar, el Relator Especial desea expresar su profunda inquietud por las denuncias de casos de incitación al odio religioso. Las mentalidades intolerantes se convierten en un problema de derechos humanos en cuanto se manifiestan públicamente mediante la apología del odio racial o religioso que constituye incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia. En ese sentido, el informe recibido de la Organización de la Conferencia Islámica sobre el juego electrónico "Masacre de musulmanes", que se podía descargar gratuitamente de Internet y en el que los jugadores controlaban a un soldado en una misión para "barrer a la raza musulmana con un arsenal de las armas más destructivas del mundo", constituye, en opinión del Relator Especial, un ejemplo de incitación pública a la violencia, basada en la adscripción racial o religiosa de las personas contra las que se dirige. El Relator Especial expresa su profunda preocupación por el uso de las nuevas tecnologías de la información, como Internet, con fines contrarios al respeto de los valores humanos, la igualdad, la no discriminación, el respeto por los demás y la tolerancia⁴, y desea recordar las obligaciones de los Estados, definidas en el derecho internacional, en particular el párrafo 2 del artículo 20 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el artículo 4 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.

28. En tercer lugar, al Relator Especial le preocupan los mencionados informes de incidentes de discriminación de miembros de minoría raciales o religiosas. La discriminación contra miembros de comunidades religiosas o de creencias les impide disfrutar plenamente de sus derechos humanos y afecta negativamente a su derecho a la libertad de religión y de creencias, así como al disfrute de otros derechos humanos o libertades fundamentales, ya que pueden peligrar ciertos derechos civiles y políticos, como la igualdad ante la ley, el derecho a un juicio justo, la libertad de no ser objeto de detención arbitraria ni víctima de torturas, la libertad de circulación, y la libertad de reunión y asociación. Asimismo, también se pueden ver afectados negativamente algunos derechos económicos, sociales y culturales, como el derecho al trabajo, a una alimentación y vivienda adecuadas, a la salud, a la educación y a participar en la vida cultural. En ese sentido, el Relator Especial desea hacer referencia al último informe presentado por la Relatora Especial sobre la libertad de religión o de creencias al Consejo de Derechos Humanos, que se centra en la discriminación por motivos de religión o creencias y sus consecuencias en el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales (A/HRC/10/8, párrs. 29 a 54). El Relator Especial desea recordar a los Estados las obligaciones que les imponen las normas internacionales de derechos humanos. En lo que concierne a la discriminación, los Estados tienen el deber de abstenerse de discriminar contra personas o grupos de personas por su origen étnico y por su religión o sus creencias; están obligados a impedir esa

⁴ Véase el párrafo 91 de la Declaración de Durban.

discriminación, incluso por parte de los agentes no estatales; y deben adoptar medidas para garantizar que, en la práctica, toda persona que se encuentre en su territorio disfrute de todos los derechos humanos sin discriminación alguna.

29. En cuarto lugar, los actos de violencia perpetrados contra miembros de comunidades religiosas o de creencias constituyen una violación manifiesta de los derechos humanos, por ejemplo, del derecho a la seguridad de la persona o, en última instancia, del derecho a la vida, según lo dispuesto en los artículos 9 y 6 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. A ese respecto, el informe enviado por la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea destaca que los musulmanes entrevistados que habían sido víctimas de agresión, amenaza o acoso grave habían sufrido un promedio de tres incidentes aproximadamente durante un período de 12 meses. El Relator Especial deplora profundamente los actos violentos cometidos contra personas por razón de su afiliación religiosa y exhorta a los Estados a que adopten todas las medidas necesarias y adecuadas para investigar esos actos, y enjuiciar y sancionar a sus autores, de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos, así como para indemnizar a las víctimas.

30. Si bien los informes enviados al Relator Especial por la Organización de la Conferencia Islámica y la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea se centran en los miembros de una religión concreta y en una región determinada del mundo, el Relator Especial desea subrayar que los miembros de otras religiones o creencias y de otras regiones también se ven afectados por incidentes de discriminación religiosa e incitación al odio religioso. Aunque el presente informe se centra específicamente en una religión, el Relator Especial desea reiterar la recomendación del anterior titular del mandato acerca de la necesidad de evitar establecer jerarquías entre las diferentes manifestaciones de discriminación religiosa, aun cuando su peculiaridad e intensidad puedan variar en función del contexto histórico, geográfico y cultural. Así pues, si bien el presente informe se centra en un tema concreto, también hay que reconocer y afrontar los casos de discriminación religiosa e incitación al odio religioso que afectan a los miembros de otras religiones o creencias.

31. Además, el interés concreto del presente informe no debe desviar la atención de la dimensión intrarreligiosa calificada por el anterior titular del mandato (A/HRC/9/12, párr. 37) de "una de las manifestaciones más profundas e históricamente más violentas y tenaces de la discriminación y la difamación de las religiones", que ocasiona a menudo la persecución de minorías en el interior de las religiones. El anterior titular del mandato expresó su preocupación ante la situación de los miembros de las minorías religiosas, las tradiciones espirituales y sincréticas, las sectas y los nuevos movimientos religiosos, ya que sufren frecuentemente diversas formas de discriminación como consecuencia de las políticas gubernamentales y la legislación nacional (A/HRC/9/12, párr. 38).

B. La relación entre las normas internacionales de derechos humanos

32. La cuestión de la incitación al odio racial o religioso incluye los derechos y las libertades consagrados en las cuatro disposiciones siguientes de las normas internacionales de derechos humanos: el artículo 18 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, sobre la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; el artículo 19 del Pacto, sobre la libertad de opinión y expresión; el artículo 20 del Pacto, sobre la apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia; y el artículo 4 de la

Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, sobre la incitación a la discriminación racial y los actos de violencia o la incitación a cometerlos.

33. En vista de la relación que existe entre esas disposiciones de las normas internacionales de derechos humanos, el Relator Especial ha colaborado con la Relatora Especial sobre la libertad de religión o de creencias y el Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión. Los tres titulares de mandatos trataron la cuestión de la libertad de expresión y la incitación al odio racial y religioso durante un acto paralelo organizado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en la Conferencia de Examen de Durban⁵.

34. Los tres titulares de mandatos recordaron que todos los derechos humanos eran universales, indivisibles e interdependientes y están interrelacionados, y destacaron esa interdependencia en el contexto del debate sobre la libertad de expresión y la incitación al odio racial o religioso. Reafirmaron que el derecho a la libertad de expresión constituía un aspecto esencial del derecho a la libertad de religión y de creencias y, por lo tanto, había que protegerlo debidamente en la legislación nacional. Además, la libertad de expresión es fundamental para crear un entorno que permita el debate crítico sobre la religión. Si bien el ejercicio de la libertad de expresión puede, en algunos casos extremos, afectar al derecho de manifestar la religión o las creencias de determinadas personas concretas, los tres titulares de mandatos afirmaron que, no obstante, desde el punto de vista conceptual era inexacto presentar la "difamación de las religiones" en abstracto como un conflicto entre el derecho a la libertad de religión y de creencias y el derecho a la libertad de opinión o expresión.

35. Los tres titulares de mandatos reconocieron que, en los últimos años, había habido problemas en relación con la difusión de manifestaciones ofensivas para determinados creyentes, lo que no era un fenómeno nuevo y, además, había afectado históricamente a países de todas las regiones del mundo y a diversas religiones y creencias. Sin embargo, los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 exacerbaban las tensiones en las relaciones intercomunitarias. En ese contexto, los titulares de mandatos sugirieron que se distinguiera claramente entre tres tipos de manifestaciones: a) las que constituyen un delito con arreglo al derecho internacional; b) las que no son sancionables por la vía penal pero pueden justificar una demanda civil; y c) las que no dan lugar a sanciones penales ni civiles pero generan inquietud por lo que se refiere a la tolerancia, el civismo y el respeto de la religión o las creencias de otras personas. No obstante, hicieron hincapié en que en todos los casos que se examinaran debían tenerse en cuenta la libertad de expresión y las exigencias de una sociedad pluralista, tolerante, democrática y de mentalidad abierta. La libertad de expresión debía entenderse en sentido positivo. La garantía de la libertad de expresión en pie de igualdad para todos constituía una forma de luchar contra el racismo y la discriminación. Los tres expertos añadieron que, con el ejercicio de la libertad de expresión, había que generar una atmósfera de respeto y comprensión entre los pueblos, las culturas y las religiones.

⁵ El texto completo de la declaración conjunta de los tres relatores especiales se puede consultar en la dirección electrónica: www2.ohchr.org/english/issues/racism/rapporteur/docs/Joint_Statement_SRs.pdf.

36. Si bien el debate sobre la difusión de manifestaciones ofensivas para determinados creyentes ha evolucionado a lo largo de los años hacia la noción de "difamación de las religiones", los tres titulares de mandatos se felicitaron de que el debate, al parecer, estuviera evolucionando hacia el concepto de "incitación al odio racial o religioso". Los titulares de mandatos recordaron la dificultad de proporcionar una definición objetiva del término "difamación de las religiones" a nivel internacional, lo que permitía abusar del concepto. A nivel nacional, las leyes internas sobre la blasfemia pueden resultar contraproducentes, ya que pueden dar lugar a una censura *de facto* de cualquier actitud crítica entre las religiones y dentro de estas. Muchas de esas leyes conceden diferentes niveles de protección a las distintas religiones y se ha demostrado que frecuentemente se aplican de manera discriminatoria. Los tres expertos mencionaron que había numerosos ejemplos de persecución de minorías religiosas o de disidentes, pero también de personas ateas y no teístas, que se basaban en las leyes sobre los delitos religiosos o el exceso de celo en la aplicación de leyes bastante neutrales.

37. Algunas personas aducían que la "difamación de las religiones" podía equivaler al racismo, pero los tres Relatores Especiales alertaron contra la confusión entre una declaración racista y un acto de "difamación de la religión". En ese sentido, coincidían totalmente con la afirmación de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial de que "toda doctrina de superioridad basada en la diferenciación racial es científicamente falsa, moralmente condenable y socialmente injusta y peligrosa". Sin embargo, no se podía establecer necesariamente una analogía con respecto a las cuestiones religiosas. De hecho, varias religiones se caracterizaban por su pretensión de estar en posesión de la verdad -o incluso de ser superiores- que se ha aceptado tradicionalmente como parte de su base teológica. En consecuencia, los elementos que constituyen una declaración racista pueden no ser los mismos que los que constituyen una declaración "difamatoria de una religión". A ese respecto, las medidas jurídicas, y en particular las penales, adoptadas en los sistemas jurídicos nacionales para combatir el racismo pueden no ser aplicables a la "difamación de las religiones".

38. Los tres expertos consideraron necesario fundamentar el debate sobre esas cuestiones en el marco jurídico internacional, establecido en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Si bien en el Pacto se dispone la libertad de expresión, también se definen claramente sus limitaciones, por ejemplo en los artículos 19 y 20. Además, en el párrafo 2 del artículo 20 del Pacto se pide a los Estados que prohíban toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituye incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia. No obstante, los tres expertos admitieron también la dificultad de definir los actos a los que se refiere el párrafo 2 del artículo 20 del Pacto. Es difícil determinar qué constituye incitación a la violencia, la hostilidad o la discriminación, o dónde puede trazarse la línea que separa la crítica (incluso la considerada ofensiva) de los mensajes de odio. Desde una perspectiva jurídica, los tres titulares de mandatos señalaron que los hechos variaban en cada caso y solo podían ser evaluados y enjuiciados por un juez o por un órgano imparcial, según las circunstancias concretas que los rodearan y teniendo en cuenta el contexto específico.

39. Definir qué expresiones pertenecen a la categoría de incitación a cometer actos de genocidio, violencia o discriminación puede ser más fácil que determinar las expresiones que se consideran incitación a la hostilidad. En el caso del genocidio, las declaraciones que incitan a la violencia son más evidentes. El ejemplo de Radio Mille Collines en Rwanda con sus llamamientos a los hutus para que "mataran las cucarachas [tutsis]" fue un caso obvio de apología del odio racial que constituye incitación a la violencia. Los tres titulares de mandatos

recordaron que era necesario actuar rápidamente cuando aparecieran casos de ese tipo y prestar atención a las señales iniciales de alerta. Había que aprovechar la rica experiencia de los tribunales penales internacionales pertinentes que habían tratado esas difíciles cuestiones en varias causas célebres.

40. Los tres expertos recordaron, no obstante, que la noción de incitación a la hostilidad puede ser más susceptible de un enfoque subjetivo, dependiendo en gran medida de la perspectiva adoptada. El presunto autor de los mensajes de incitación al odio, la presunta víctima, el hombre corriente de la calle o un juez pueden dar definiciones completamente diferentes de lo que constituye o no incitación a la hostilidad. Hay que tener en cuenta que, independientemente de quien interprete el concepto de hostilidad, siempre hay un riesgo de subjetividad.

En comparación con las cuestiones raciales, que suelen ser más precisas, el grado de subjetividad puede ser aun mayor cuando entran en juego sentimientos y sensibilidades religiosas.

En definitiva, solo una opinión pública madura e informada puede garantizar plenamente la armonía racial y religiosa, y es importante poder basarse en un conjunto de criterios jurídicos objetivos.

41. En ese contexto, los tres titulares de mandatos se refirieron al seminario de expertos sobre los artículos 19 y 20 del Pacto, organizado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en octubre de 2008 en Ginebra. Durante el seminario, se establecieron los siguientes criterios objetivos para impedir la aplicación arbitraria de normas jurídicas nacionales relativas a la incitación al odio racial o religioso:

- a) Para que los mensajes de odio sean sancionados debe existir el intento público de incitar a la discriminación, la hostilidad o la violencia.
- b) Las limitaciones a la libertad de expresión deben estar claramente definidas y establecidas en la ley. Además, deben ser necesarias y proporcionales al objetivo que pretenden lograr, por ejemplo, prohibir los mensajes de incitación al odio.
- c) Las limitaciones no deben poner en peligro el ejercicio del derecho en sí. Deben utilizarse medios que sean los menos invasivos posible en lo que respecta a la libertad de expresión, a fin de evitar que se produzca un efecto inhibitorio.
- d) El establecimiento de esas limitaciones deberá estar a cargo de un poder judicial independiente e imparcial.

42. En conclusión, los tres titulares de mandatos recordaron que el objetivo último era encontrar los medios más eficaces para proteger a las personas frente a la apología del odio y la violencia ejercida por otros. Los mensajes de incitación al odio no son más que un síntoma, la manifestación externa de algo mucho más profundo como es la intolerancia y el fanatismo. Por lo tanto, las respuestas de índole jurídica únicamente, como las restricciones de la libertad de expresión, distan mucho de ser suficientes para introducir cambios en las mentalidades, las percepciones y el discurso. Los tres expertos reafirmaron que, para atajar de raíz las causas de la intolerancia, era necesario contar con un conjunto de medidas mucho más amplio, por ejemplo en los ámbitos del diálogo intercultural o la educación para la tolerancia y la diversidad. Además, ese conjunto de medidas de política debería incluir también el refuerzo de la libertad de expresión. La respuesta estratégica a los mensajes de incitación al odio consiste en difundir más

mensajes: más mensajes que eduquen sobre las diferencias culturales, más mensajes que promuevan la diversidad y más mensajes para potenciar los derechos de las minorías y darles voz, por ejemplo mediante el apoyo a los medios de información comunitarios y a su presencia en los medios de comunicación principales. Incrementar los mensajes puede ser la mejor estrategia para llegar a los corazones y las mentes de las personas, y cambiar su forma de pensar y no solo su forma de actuar.

III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

43. El Relator Especial celebra las novedades importantes que se han producido durante el último año sobre el tema en cuestión. Recuerda la recomendación de su predecesor (A/HRC/9/12, párr. 65) de que el Consejo de Derechos Humanos debería promover "el desplazamiento del concepto sociológico de difamación de las religiones hacia la norma jurídica de no incitación al odio nacional, racial o religioso sobre la base de disposiciones jurídicas enunciadas en los instrumentos internacionales de derechos humanos, en particular los artículos 18 a 20 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el artículo 4 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial".

44. Además, el Relator Especial desea poner de relieve la iniciativa de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos de organizar un seminario de expertos sobre el tema, que contribuyó a delimitar con mayor claridad ese debate y plasmar algunas ideas importantes para el futuro. También desea manifestar su apoyo a la idea de la Alta Comisionada de que se celebre una serie de talleres de expertos para comprender mejor los modelos legislativos y las prácticas judiciales en las diferentes regiones del mundo, reflejando los diferentes sistemas jurídicos y tradiciones en relación con el concepto de incitación al odio racial o religioso, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 20 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y lograr una visión global de la situación en que se encuentra la aplicación de la prohibición de la incitación (A/CONF.211/PC.4/5, párr. 58, reafirmado también en el documento final de la Conferencia de Examen de Durban, párr. 134).

45. El Relator Especial considera que en el acuerdo alcanzado en el documento final de la Conferencia de Examen de Durban se establece el equilibrio entre la reafirmación de la importancia de la libertad de expresión y la necesidad de poner fin a los mensajes de incitación al odio. Por lo tanto, el Relator Especial recomienda que ese documento consensuado se utilice como referencia en el futuro cuando se planteen cuestiones difíciles como la incitación al odio racial o religioso. Recomienda en particular que los responsables de la formulación de políticas se basen en el lenguaje firme y adecuado del documento final y lo apliquen en sus países.

46. En lo que concierne a los informes mencionados enviados al Relator Especial (véanse los párrafos 21 a 24), se debería distinguir entre los cuatro problemas siguientes: a) las mentalidades intolerantes que no constituyen todavía violaciones de los derechos humanos pero pueden llegar a dar lugar a dichas violaciones; b) la apología del odio racial o religioso que constituye incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia y que está prohibida por las normas internacionales de derechos humanos; c) la discriminación

contra los miembros de comunidades religiosas o de creencias, que está también claramente prohibida por las normas internacionales de derechos humanos y que afecta negativamente al disfrute de los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales; y d) los actos de violencia cometidos contra miembros de comunidades religiosas o de creencias, que constituyen una flagrante violación de los derechos humanos, por ejemplo del derecho a la seguridad de la persona o, en última instancia, del derecho a la vida.

47. El Relator Especial desea reiterar la recomendación de su predecesor de que el Consejo de Derechos Humanos invite a los gobiernos a que, en la lucha contra la discriminación racial y religiosa y contra la incitación al odio racial o religioso, cumplan plenamente sus obligaciones relativas a la libertad de expresión y la libertad de religión y de creencias, de conformidad con los instrumentos internacionales pertinentes y, en particular, los artículos 18, 19 y 20 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el artículo 4 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, respetando su interrelación y complementariedad.

48. En ese sentido, el Relator Especial desea recordar que las normas internacionales ya tratan de la discriminación racial y religiosa, así como de la incitación al odio racial o religioso y desea destacar que, al mes de junio de 2009, un total de 164 Estados han ratificado el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y hay 173 Estados partes en la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial. El Relator Especial exhorta a los Estados que no hayan ratificado todavía esos instrumentos internacionales a que consideren la posibilidad de hacerlo.

49. El Relator Especial subraya que, si bien la obligación de prohibir la discriminación y la incitación al odio racial y religioso no presenta ambigüedades en las normas internacionales de derechos humanos, esta es solo una de las distintas medidas que deben aplicarse para garantizar plenamente el derecho a la igualdad de trato y luchar contra el racismo y todas las formas de discriminación. A ese respecto, en virtud de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, los Estados tienen una obligación fundamental de adoptar medidas que promuevan la tolerancia y el respeto de la diversidad cultural, incluida la diversidad religiosa. Solo si se aplica esa gran variedad de medidas podrán los Estados defenderse a largo plazo de las insidiosas consecuencias de los mensajes de incitación al odio.

50. Por último, el Relator Especial recomienda que se haga hincapié en el cumplimiento de las obligaciones básicas de los Estados relativas a la protección de las personas y los grupos de personas contra las violaciones de sus derechos que suponen los mensajes de incitación al odio. Los casos de incitación al odio racial o religioso constituyen una profunda preocupación y hay que intentar solucionarlos sin demora en el actual marco internacional de derechos humanos. También desea recordar a los Estados la obligación que les compete con arreglo a las normas internacionales de derechos humanos de proteger a los miembros de las comunidades religiosas o de creencias frente a la violación de su derecho a la libertad de religión y de creencias.
