

CAPÍTULO IV¹

DISCURSO DE ODIOS Y LA INCITACIÓN A LA VIOLENCIA CONTRA LAS PERSONAS LESBIANAS, GAYS, BISEXUALES, TRANS E INTERSEX EN AMÉRICA

A. Introducción

1. La Comisión Interamericana ha recibido información que señala que la violencia contra las personas lesbianas, gays, bisexuales, trans e intersex (LGBTI) se ve reforzada por la diseminación de “discurso de odio” dirigido a esta comunidad en distintos contextos, incluyendo en debates públicos, manifestaciones en contra de eventos organizados por personas LGBTI, como las marchas del orgullo, así como a través de medios de comunicación y en Internet. Si bien es necesario estudiar este fenómeno con mayor profundidad, la evidencia demuestra que cuando ocurren crímenes contra las personas LGBTI, con frecuencia están precedidos de un contexto de elevada deshumanización y discriminación.

2. En una sociedad democrática, los Estados deben proteger la libertad de expresión al tiempo que deben garantizar la igualdad y la seguridad de las demás personas². En esta compleja tarea, los Estados están llamados, de un lado, a identificar y responder adecuadamente a estos incidentes, con miras a garantizar efectivamente la integridad y seguridad de las personas LGBTI. De otro, todas las medidas deben ser respetuosas del derecho a la libertad de expresión, de conformidad con el artículo 13 de la Convención Americana. Similar al artículo 13.1 de la Convención Americana, el artículo IV de la Declaración dispone que “toda persona tiene derecho a la libertad de investigación, de opinión y de expresión y difusión del pensamiento por cualquier medio”. Si bien esta disposición no enuncia los requisitos que debe cumplir cualquier restricción a este derecho, como sí lo hace la Convención Americana, históricamente, la Comisión ha interpretado el alcance de las obligaciones que impone la Declaración Americana en el contexto más amplio del sistema internacional e interamericano de derechos humanos desde que dicho instrumento fue adoptado, y teniendo en cuenta otras normas de derecho internacional aplicables a los Estados Miembros³.

3. Durante los últimos años, varios países de América han impulsado iniciativas legales para promover la igualdad, sancionar la discriminación y prohibir el “discurso de odio”. Sin embargo, la CIDH ha tomado conocimiento que en muchos casos esta legislación no satisface los principios de legalidad. La vaguedad de las definiciones que contienen podrían dar lugar a interpretaciones que comprometan el efectivo ejercicio de la libertad de expresión sobre asuntos de interés público. De allí la creciente necesidad de asegurar que las medidas que se adopten para desalentar la intolerancia y responder al discurso de odio contra personas LGBTI, se inserten dentro de una política dirigida a promover el ejercicio sin discriminación del derecho a la libertad de expresión de todas las personas.

4. Para elaborar sobre estas ideas, la presente sección establece una visión general del marco jurídico interamericano relativo al discurso de odio y la incitación a la violencia. Esta sección también identifica y analiza las distintas medidas no jurídicas y buenas prácticas que pueden contribuir a la prevención y respuesta del discurso de odio. Se busca establecer las bases para una comprensión del alcance básico del discurso de odio y permitir el desarrollo e implementación de respuestas efectivas. Si bien este informe se enfoca en las obligaciones estatales, también examina el importante papel que juegan los medios

¹ Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 12 de noviembre de 2015. Este informe fue elaborado conjuntamente por la Relatoría sobre los Derechos de las personas Lesbianas, Gays, Bisexuales, Trans e Intersex y la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH.

² Plan de Acción Rabat sobre la prohibición de la apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, hostilidad o violencia. 5 de octubre de 2012, párr. 2. Véase también, por ejemplo: Comité de Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación Racial. [Recomendación General No. 35. La Lucha contra el Discurso de Odio](#). CERD/C/GC/35. 26 de septiembre de 2013, párr. 45. Organización de las Naciones Unidas. Asamblea General. [Informe del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión](#). A/67/357. 7 de septiembre de 2012, párr. 43. Article 19. Respondiendo al Discurso de Odio contra las Personas LGBTI. Octubre de 2013; Article 19. Los Principios de Camden sobre la Libertad de Expresión y la Igualdad. Abril de 2009.

³ CIDH, Informe No. 80/11, Caso 12.626, Fondo, *Jessica Lenahan (Gonzales) y otros*. Estados Unidos. 21 de julio de 2011, párr. 118.

de comunicación en la implementación de las distintas estrategias para prevenir y combatir el discurso de odio.

B. Libertad de expresión e igualdad

5. De conformidad con la Convención Americana, todos los seres humanos pueden disfrutar y ejercer todos los derechos en igualdad, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social. Según lo ha reconocido la Corte Interamericana, dentro de la prohibición de discriminación por orientación sexual se deben incluir, como derechos protegidos, “las conductas en el ejercicio de la homosexualidad”⁴. La Comisión y la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión consideran que esta lógica también se aplica a la expresión de la identidad de género de una persona. La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH ha señalado que el artículo 13 de la Convención Americana abarca el derecho de las personas a expresar su orientación sexual e identidad de género, y que este tipo de expresión goza de un nivel especial de protección bajo los instrumentos interamericanos, en tanto se relaciona con un elemento integral de la identidad y la dignidad personal⁵.

6. Los derechos a la igualdad y a la libertad de expresión se “refuerzan mutuamente”⁶ y tienen una “relación afirmativa”, en tanto realizan una “contribución complementaria y esencial a la garantía y salvaguarda de la dignidad humana”⁷. En ese sentido, la Comisión y la Corte Interamericanas han reiterado sistemáticamente la importancia del derecho a la libertad de expresión para garantizar el derecho a la igualdad de las minorías y de los miembros de grupos que han sufrido discriminación histórica⁸. Esta importancia nace principalmente del rol de la libertad expresión como derecho en sí mismo y como herramienta esencial para la defensa de otros derechos, como elemento fundamental de la democracia⁹.

7. El derecho a la libertad de expresión también es fundamental para asistir a los grupos vulnerables a restablecer el equilibrio de poder entre los componentes de la sociedad¹⁰. Además, este derecho es útil para promover la comprensión y la tolerancia entre las culturas, favorecer la deconstrucción de estereotipos, facilitar el libre intercambio de ideas y ofrecer opiniones alternativas y puntos de vista

⁴ Corte IDH. *Caso Atala Riffo e Hijas Vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de febrero de 2012, Serie C No. 239, párr. 139.

⁵ CIDH. *Informe Anual 2009*. Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo II (Marco Jurídico Interamericano sobre el Derecho a la Libertad de Expresión). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 51. 30 de diciembre de 2009, párrs. 54-57; Corte IDH. *Caso López-Álvarez Vs. Honduras*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de febrero de 2006. Serie C No. 141, párr. 169.

⁶ Organización de las Naciones Unidas. Asamblea General. Informe del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión. A/67/357. 7 de septiembre de 2012, párr. 3. Disponible en: http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/67/357; Comité de Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación Racial. Recomendación General No. 35, *La Lucha contra el Discurso de Odio*. CERD/C/GC/35. 26 de septiembre de 2013, párr. 45.

⁷ Article 19. Los Principios de Camden sobre la Libertad de Expresión y la Igualdad. Abril de 2009.

⁸ CIDH. *Informe Anual 2009*. Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo II (Marco Jurídico Interamericano sobre el Derecho a la Libertad de Expresión). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 51. 30 de diciembre de 2009, párrs. 1-4; Corte IDH. La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Artículos 13 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 de 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 50; CIDH, *Informe Anual 1994*. OEA/Ser.L/V.88. Doc. 9 rev. 1. 17 de febrero de 1995. Capítulo V.

⁹ CIDH. *Informe Anual 2009*. Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo II (Marco Jurídico Interamericano sobre el Derecho a la Libertad de Expresión). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 51. 30 de diciembre de 2009, párrs. 6-10; Corte IDH. La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Artículos 13 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 de 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 70; Corte IDH. *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 85; Corte IDH. *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 112; Corte IDH. *Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 82; Corte IDH. *Caso Ríos y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr. 105; Corte IDH. *Caso Perozo y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 116.

¹⁰ Comité de Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación Racial. Recomendación General No. 35, *La Lucha contra el Discurso de Odio*. CERD/C/GC/35. 26 de septiembre de 2013, párrs. 39 a 42.

distintos¹¹. La desigualdad resulta en la exclusión de ciertas voces del proceso democrático, perjudicando los valores del pluralismo y la diversidad de la información. Las personas que integran los grupos sociales tradicionalmente marginados, discriminados o que se encuentran en estado de indefensión, son sistemáticamente excluidas del debate público. Estos grupos no tienen canales institucionales o privados para ejercer con seriedad y de manera vigorosa y permanente su derecho a expresar públicamente sus ideas y opiniones o para informarse sobre los asuntos que les afectan. Este proceso de exclusión ha privado también a las sociedades de conocer los intereses, las necesidades y propuestas de quienes no han tenido la oportunidad de acceder, en igualdad de condiciones, al debate democrático. El efecto de este fenómeno de exclusión es similar al efecto que produce la censura: el silencio¹². Al ser excluidos del debate público, sus problemas, experiencias y preocupaciones se vuelven invisibles, situación que los hace más vulnerables a la intolerancia, los prejuicios y la marginalización¹³.

8. Según un informe que analiza los medios de comunicación en cinco países del Caribe anglófono, los medios tienden a ignorar por completo en su cobertura a las personas LGBTI así como a los asuntos que les afectan. Cuando se reportan, los asuntos relacionados con las personas LGBTI con frecuencia son abordados de manera “sensacionalista y denigrante”. Más aún, según la información recibida, en algunos países “la ridiculización generalizada de las personas LGBTI”, sumada a las amenazas y violencia contra los activistas y defensores LGBTI, conduce a la existencia de un conjunto limitado de personas dispuestas a ser asociadas públicamente con la promoción y defensa del principio de no discriminación y contra la violencia. Según este estudio, esto genera una visión distorsionada en la población general hacia las personas LGBTI así como la falsa creencia de que no muchas personas están dispuestas a defender públicamente sus derechos. Más aún, el informe concluye que esta situación “tiene un impacto directo en la seguridad e integridad de las personas LGBTI. El hecho de que los prejuicios estén arraigados contra un grupo marginalizado, sumado a la percepción de que nadie protegerá o defenderá sus derechos, contribuye directamente a un ambiente que motiva la discriminación y la violencia”¹⁴.

9. A la luz de lo anterior, la Comisión y la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión reiteran que la promoción y protección del derecho a la libertad de expresión debe conjugarse con esfuerzos para combatir la intolerancia, la discriminación, el discurso de odio y la incitación a la violencia, en particular con la promoción de políticas públicas proactivas para la inclusión social en los medios de comunicación y para garantizar que las personas y comunidades LGBTI puedan hacer efectivo su derecho a la libertad de expresión sin discriminación. Todos estos esfuerzos deben adecuarse estrictamente de manera general, al derecho internacional de los derechos humanos, y, en particular, a los estándares sobre libertad de expresión.

C. Definición de discurso de odio

10. Mientras que el sistema interamericano de derechos humanos ha desarrollado determinados estándares, no existe una definición universalmente aceptada de “discurso de odio” en el derecho internacional. Según un reciente informe emitido por la UNESCO que estudió las distintas definiciones de discurso de odio en el derecho internacional, el concepto con frecuencia se refiere a “expresiones a favor de la incitación a hacer daño (particularmente a la discriminación, hostilidad o violencia) con base en la identificación de la víctima como perteneciente a determinado grupo social o demográfico. Puede incluir, entre otros, discursos que incitan, amenazan o motivan a cometer actos de violencia. No obstante, para algunos el concepto se extiende también a las expresiones que alimentan un ambiente de prejuicio e

¹¹ Comité de Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación Racial. Recomendación General No. 35, La Lucha contra el Discurso de Odio. CERD/C/GC/35. 26 de septiembre de 2013, párrs. 39 a 42.

¹² CIDH. *Informe Anual 2009*. Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo II (Marco Jurídico Interamericano sobre el Derecho a la Libertad de Expresión). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 51. 30 de diciembre de 2009, párr. 36.

¹³ Article 19. Los Principios de Camden sobre la Libertad de Expresión y la Igualdad. Abril de 2009, “afirmación introductoria”.

¹⁴ International Gay and Lesbian Human Rights Commission (IGLHRC) y United and Strong, en colaboración con Groundation Grenada, Guyana Rainbow Foundation, J-FLAG, y United Belize Advocacy Movement, *Homofobia y Transfobia en los Medios del Caribe: Un Estudio de Base en Belice, Granada, Guyana, Jamaica y Santa Lucía* [Homophobia and Transphobia in Caribbean Media: A Baseline Study in Belize, Grenada, Guyana, Jamaica, and Saint Lucia], 2015, pág. 1.

intolerancia en el entendido de que tal ambiente puede incentivar la discriminación, hostilidad y ataques violentos dirigidos a ciertas personas”¹⁵.

11. La UNESCO en su informe advierte que, sin perjuicio de lo anterior, el discurso de odio no puede abarcar ideas amplias y abstractas, tales como las visiones e ideologías políticas, la fe o las creencias personales. Tampoco se refiere simplemente a un insulto, expresión injuriosa o provocadora respecto de una persona. Así definido, el discurso de odio puede ser manipulado fácilmente para abarcar expresiones que puedan ser consideradas ofensivas por otras personas, particularmente por quienes están en el poder, lo que conduce a la indebida aplicación de la ley para restringir las expresiones críticas y disidentes. Asimismo, el discurso de odio tiene que distinguirse de aquellos “crímenes de odio” que se basan en conductas expresivas, como las amenazas y la violencia sexual, y que se encuentran fuera de cualquier protección del derecho a la libertad de expresión.

12. La falta de definición clara de discurso de odio también está reflejada en la legislación nacional. Al respecto, el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión ha expresado su preocupación sobre la existencia y utilización de leyes nacionales imperfectas presumiblemente para combatir la incitación al odio pero que de hecho se utilizan para reprimir voces críticas o contrarias¹⁶. Estas leyes se caracterizan por disposiciones demasiado amplias y vagas que prohíben la incitación al odio y son abusadas para censurar discusiones de interés público.

13. Como se describe a continuación, bajo el sistema interamericano de protección de derechos humanos los Estados sólo *están obligados a prohibir* el discurso de odio en circunstancias limitadas, esto es, cuando el discurso constituya incitación a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por motivos que incluyen la raza, el color, la religión, el idioma o el origen nacional, entre otros (Artículo 13.5 de la Convención Americana).

14. En otros casos, si bien el marco jurídico interamericano *permite* a los Estados limitar con medidas jurídicas el derecho a la libertad de expresión, bajo el cumplimiento estricto de los requisitos de legalidad, necesidad y proporcionalidad (Artículo 13.2 de la Convención Americana), la CIDH considera necesario enfatizar que la censura del debate sobre asuntos controversiales no atacará las desigualdades estructurales y prejuicios prevalentes que afectan a las personas LGBTI en América. Por el contrario, como principio, en vez de restringirlos, los Estados deben impulsar mecanismos preventivos y educativos y promover debates más amplios y profundos, como una medida para exponer y combatir los estereotipos negativos.

D. La libertad de expresión y la prohibición del discurso de odio: Estándares jurídicos interamericanos

15. En principio, todas las formas de discurso están protegidas por el derecho a la libertad de expresión, independientemente de su contenido y del grado de aceptación por parte del gobierno y de la sociedad del discurso en cuestión. El Estado tiene un deber fundamental de respeto de la neutralidad de los contenidos y, en consecuencia, debe garantizar que ninguna persona, grupo, idea o forma de expresión sea excluida *a priori* del debate público¹⁷. Resulta particularmente importante la regla según la cual la libertad de expresión debe garantizarse no sólo en cuanto a la difusión de ideas e informaciones recibidas favorablemente o consideradas inofensivas o indiferentes, sino también en cuanto a las que ofenden, chocan, inquietan o resultan ingratas a los funcionarios públicos o a un sector de la población. Tales son las exigencias

¹⁵ UNESCO. [Combatiendo el Discurso de Odio en Línea \[Countering Online Hate Speech\]](#), 2015, págs. 10 -11. Disponible únicamente en inglés (traducción libre de la CIDH).

¹⁶ Organización de las Naciones Unidas. Asamblea General. Informe del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión. A/67/357. 7 de septiembre de 2012, párr. 42. Disponible en: http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/67/357.

¹⁷ CIDH. *Informe Anual 2009*. Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo II (Marco Jurídico Interamericano sobre el Derecho a la Libertad de Expresión). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 51. 30 de diciembre de 2009, párr. 36.

del pluralismo, la tolerancia y el espíritu de apertura sin los cuales no existe una sociedad verdaderamente democrática¹⁸.

16. No obstante, el derecho a la libertad de expresión no es un derecho absoluto y está sujeto a limitaciones, específicamente establecidas en los artículos 13.2 y 13.5 de la Convención Americana. De una parte, la Convención Americana establece que la libertad de expresión puede ser limitada hasta donde sea necesario para garantizar ciertos intereses públicos o los derechos de otras personas. El artículo 13.2 de la Convención Americana prohíbe la censura previa, pero permite la atribución de responsabilidades ulteriores. El establecimiento de estas limitaciones debe ser de naturaleza excepcional y, para ser admisible, debe someterse a tres condiciones básicas establecidas en el artículo 13.2 de la Convención Americana: (a) las limitaciones deben establecerse mediante leyes redactadas de manera clara y precisa (b) las limitaciones deben estar orientadas al logro de los objetivos imperiosos autorizados por la Convención Americana y (c) las limitaciones deben ser necesarias en una sociedad democrática para el logro del objetivo que persiguen, estrictamente proporcionales a la finalidad que buscan, e idóneas para lograr dicho objetivo.

17. Además, el artículo 13.5 de la Convención Americana establece que “estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional”. La CIDH y su Relatoría Especial para la Libertad de Expresión consideran que, a la luz de los principios generales de la interpretación de los tratados, la “apología del odio” dirigida contra las personas sobre la base de su orientación sexual, identidad de género o diversidad corporal, que constituya incitación a la violencia o a “cualquier otra acción ilegal similar” se enmarca dentro de esta disposición y por lo tanto resulta contraria a la Convención Americana¹⁹.

18. Existe una diferencia entre los artículos 13.2 y 13.5 de la Convención Americana. Al interpretar el artículo 13.5 de la Convención Americana, la Comisión ha señalado que los Estados *deben* adoptar legislación para sancionar la apología del odio que constituya “incitación a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar”²⁰ y se ha referido a los límites para tales sanciones, como se explica más adelante. En cambio, según el artículo 13.2 de la Convención Americana, otras expresiones o comentarios intolerantes que no constituyan estrictamente “incitación a la violencia” *pueden* ser sujetos al establecimiento de responsabilidades ulteriores para garantizar los derechos a la dignidad y no discriminación de un grupo particular de la sociedad, incluyendo las personas LGBTI. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) tiene un enfoque similar²¹. El “Plan de Acción Rabat sobre la prohibición de la apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, hostilidad o violencia” emitido por las Naciones Unidas (“Plan de Acción de Rabat de la ONU”) añade un tercer tipo de discurso que, si bien no es sancionable, genera preocupaciones en términos de tolerancia y respeto. Así, el Plan de Acción de Rabat

¹⁸ CIDH. *Informe Anual 2009*. Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo II (Marco Jurídico Interamericano sobre el Derecho a la Libertad de Expresión). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 51. 30 de diciembre de 2009, párr. 31; *Corte IDH. Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 113; *Corte IDH. Caso de “La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile*. Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C No. 73, párr. 69; *Corte IDH. Caso Ríos y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr.105; *Corte IDH. Caso Perozo y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 116; CIDH. *Informe Anual 1994*. Capítulo V. Título III. OEA/Ser. L/V/II.88. doc. 9 rev. 17 de febrero de 1995.

¹⁹ CIDH. *Informe Anual 2009*. Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo II (Marco Jurídico Interamericano sobre el Derecho a la Libertad de Expresión). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 51. 30 de diciembre de 2009, párrs. 58-59. CIDH, *Informe Anual 2014*: Capítulo V: Seguimiento al Informe sobre la Situación de Derechos Humanos en Jamaica 2012, párr. 238.

²⁰ CIDH. *Informe Anual 2009*. Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo II (Marco Jurídico Interamericano sobre el Derecho a la Libertad de Expresión). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 51. 30 de diciembre de 2009, párr. 58.

²¹ En el sistema universal de derechos humanos, una “expresión que constituya “delito de odio” puede ser restringida de conformidad con los artículos 18 y 19 del PIDCP para alcanzar distintos objetivos, incluyendo el respeto a los derechos de los demás, el orden público, o incluso a veces la seguridad nacional. Los Estados también están obligados “prohibir” toda expresión que constituya “incitación” a la discriminación, hostilidad o violencia, de conformidad con el artículo 20.2 del PIDCP. Plan de Acción de Rabat sobre la prohibición de la apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, hostilidad o violencia. 5 de octubre de 2012, párr. 14.

de la ONU se refiere a la importancia de que los Estados distingan claramente entre: (i) las expresiones que constituyan un delito, (ii) las expresiones que no son sancionables penalmente pero que podrían justificar un proceso civil o sanciones administrativas, y (iii) las expresiones que no son legalmente sancionables “pero que aún generan preocupación en términos de la tolerancia, el civismo y el respeto de los derechos de los demás”²².

19. Al interpretar estándares similares en el sistema universal de derechos humanos, la Relatora Especial de la ONU sobre asuntos de las minorías, Rita Izsák, expresó que “a fin de elaborar legislación y medidas coherentes y eficaces para prohibir y castigar la incitación al odio, hay que evitar confundir el discurso de odio con otros tipos de discurso incendiario, hostil u ofensivo. Como han señalado los expertos, los efectos perseguidos o reales del discurso podrían ser un indicador útil para distinguir la incitación al odio de otras categorías de discurso de odio”²³. De hecho, varios organismos de derechos humanos de las Naciones Unidas²⁴ han subrayado que la aplicación de sanciones penales al discurso de odio debe ser una medida de última instancia a ser aplicada únicamente en “situaciones estrictamente justificables”, de conformidad con los requisitos establecidos por el artículo 20.2 del PIDCP²⁵.

20. Con el fin de combatir el discurso de odio, los expertos también han recomendado que “deben considerarse recursos y sanciones civiles, incluyendo daños pecuniarios y no pecuniarios, en conjunto con los derechos a la rectificación y a la réplica. También deben considerarse sanciones administrativas y otros recursos, incluyendo aquellos identificados e implementados por los distintos organismos profesionales y regulatorios”²⁶. La Comisión y la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión consideran que las expresiones que abiertamente denigran, estigmatizan o discriminan a personas o grupos de personas sobre la base de su orientación sexual o identidad de género actuales o percibidas, que no alcancen el umbral de *apología del odio que constituya incitación a la violencia ilegal* de conformidad con el artículo 13.5 de la Convención Americana (discursos de odio) *pueden ser* sometidas a la imposición de sanciones ulteriores de naturaleza civil o administrativa, o a recursos como el derecho a la rectificación y la réplica. No obstante, la CIDH y la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión subrayan que las sanciones no pueden estar dirigidas a inhibir o restringir la diseminación de ideas o información sobre asuntos de interés público. Además, al igual que con cualquier otra restricción a la libertad de expresión, la imposición de sanciones ulteriores debe satisfacer los requisitos establecidos en el artículo 13.2 de la Convención Americana y ser aplicada por una entidad estatal independiente.

²² Comité de Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación Racial. Recomendación General No. 35, La Lucha contra el Discurso de Odio. CERD/C/GC/35. 26 de septiembre de 2013, párrs. 20 y 25; Organización de las Naciones Unidas. Asamblea General. Informe del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión. A/67/357. 7 de septiembre de 2012, párr. 32; Plan de Acción Rabat sobre la prohibición de la apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, hostilidad o violencia. 5 de octubre de 2012, párr. 11.

²³ ONU, Consejo de Derechos Humanos, Informe de la Relatora Especial sobre cuestiones de las minorías, Rita Izsák, A/HRC/28/64, 5 de enero de 2015, párr. 54.

²⁴ En 2011 y 2012, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos realizó cuatro talleres de expertos regionales sobre la relación entre libertad de expresión y discurso de odio. El objetivo era “llevar a cabo una evaluación exhaustiva de la aplicación de la legislación, la jurisprudencia y las políticas públicas con respecto a la apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o a la violencia a nivel nacional y regional, fomentando al mismo tiempo el pleno respeto por la libertad de expresión protegida por el derecho internacional de los derechos humanos”. Los talleres dieron como resultado el “Plan de Acción de Rabat sobre la prohibición de la apología del odio nacional, racial o religioso”, un documento con una serie de recomendaciones para los Estados, órganos de Naciones Unidas y otras partes interesadas sobre la aplicación de la prohibición de la incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia contenida en el artículo 20 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. El Plan de Acción de Rabat fue posteriormente apoyado y adoptado por otros organismos internacionales en el cumplimiento de sus mandatos.

²⁵ Plan de Acción Rabat sobre la prohibición de la apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, hostilidad o violencia. 5 de octubre de 2012, párrs. 20 - 22; Comité de Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación Racial. Recomendación General No. 35, La Lucha contra el Discurso de Odio. CERD/C/GC/35. 26 de septiembre de 2013, párr. 12.

²⁶ Plan de Acción Rabat sobre la prohibición de la apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, hostilidad o violencia. 5 de octubre de 2012, párrs. 14 - 19.

21. La representación negativa o derogatoria, y otras expresiones que estigmatizan a las personas LGBTI, sin duda son ofensivas y dolorosas, y además aumentan su marginalización, estigmatización e inseguridad general. No obstante, la Comisión y la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión consideran que la prohibición jurídica de este tipo de discurso no eliminará el estigma, el prejuicio y el odio profundamente arraigados en las sociedades de América. En muchos contextos, debido a las desigualdades sociales estructurales, las visiones discriminatorias y el prejuicio existente en el discurso público no pueden ser erradicados a través de sanciones legales. Conforme se explica más adelante, son necesarias otras acciones por parte del Estado, los medios y la sociedad en general, para promover un enfoque comprensivo que supere las medidas jurídicas e incluya mecanismos preventivos y educativos.

22. La Comisión Interamericana y la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión consideran que es de particular importancia que los Estados adopten acciones para garantizar el ejercicio del derecho a la libertad de expresión de las personas LGBTI y que empoderen a las personas afectadas e invisibilizadas por el discurso de odio. Según ha observado la Relatoría Especial sobre Libertad de Expresión, “al discurso que ofende por la intrínseca falsedad de los contenidos racistas y discriminatorios es necesario refutarlo, no silenciarlo: quienes promueven esas visiones necesitan ser persuadidos de su error en el debate público. Ante la inequidad de las opiniones no hay mejor respuesta que la justicia de los argumentos, y eso requiere más y mejor discurso, no menos”²⁷. En todo caso, para que el debate vigoroso sea posible es necesario garantizar mayor y mejor diversidad y pluralismo en el acceso a los medios de comunicación²⁸.

23. A la luz de lo anterior, la Comisión ha establecido que la imposición de sanciones bajo el cargo de apología del odio que constituya “incitación a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar” – conforme a la definición y prohibición del artículo 13.5 de la Convención Americana, requiere un umbral alto. Estas sanciones deben tener como presupuesto la prueba actual, cierta, objetiva y contundente de que la persona no estaba simplemente manifestando una opinión (por dura, injusta o perturbadora que ésta sea), sino que tenía la clara *intención* de promover la violencia ilegal o cualquier otra acción similar contra las personas LGBTI, así como la *capacidad* de lograr este objetivo y que ello signifique un *verdadero* riesgo de daños contra las personas que pertenecen a estos grupos²⁹.

24. Requisitos complementarios o exámenes (*tests*) han sido propuestos por los distintos organismos internacionales y por organizaciones de la sociedad civil para diferenciar claramente a los discursos que constituyen “incitación a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar” y que permiten la imposición de sanciones penales, de los discursos intolerantes u ofensivos³⁰. Por ejemplo, el Plan de Acción de Rabat de la ONU establece los siguientes criterios a ser considerados por los legisladores, fiscales y jueces al momento de evaluar expresiones prohibidas penalmente: (i) el contexto social y político prevalente al

²⁷ CIDH. *Informe Anual 2010*. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo II (Evaluación sobre el estado de la libertad de expresión en el hemisferio). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 5. 4 de marzo de 2011, párr. 50.

²⁸ CIDH. *Informe Anual 2010*. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo II (Evaluación sobre el estado de la libertad de expresión en el hemisferio). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 5. 4 de marzo de 2011, párr. 50; CIDH. *Informe Anual 2009*. Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo II (Marco Jurídico Interamericano sobre el Derecho a la Libertad de Expresión). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 51. 30 de diciembre de 2009, párrs. 24-37. CIDH. *Informe Anual 2009*. Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo II (Marco Jurídico Interamericano sobre el Derecho a la Libertad de Expresión). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 51. 30 de diciembre de 2009, párr. 100.

²⁹ CIDH. *Informe Anual 2009*. Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo II (Marco Jurídico Interamericano sobre el Derecho a la Libertad de Expresión). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 51. 30 de diciembre de 2009, párr. 59.

³⁰ Ver, por ejemplo: Comité de Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación Racial. Recomendación General No. 35, La Lucha contra el Discurso de Odio. CERD/C/GC/35. 26 de septiembre de 2013, párrs. 15 y 16; Organización de las Naciones Unidas. Asamblea General. Informe del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión. A/67/357. 7 de septiembre de 2012, párr. 45. Disponible en: http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/67/357; Article 19. Respondiendo al Discurso de Odio contra las Personas LGBTI. Octubre de 2013, pág. 27.

momento en que el discurso fue emitido y diseminado³¹; (ii) la posición o el estatus social del emisor del discurso, incluyendo la postura del individuo o de la organización en el contexto de la audiencia a la cual se dirige el discurso; (iii) la intención del emisor del discurso³²; (iv) el contenido o la forma del discurso, que puede incluir la evaluación de hasta qué grado el discurso fue provocador y directo, así como un enfoque en la forma, estilo y naturaleza de los argumentos expresados en el discurso en cuestión o en el balance alcanzado entre los argumentos expresados; (v) el ámbito del discurso, incluyendo elementos como el alcance del discurso, su naturaleza pública, la magnitud y el tamaño de la audiencia³³; y (vi) la posibilidad, inclusive la inminencia, de que exista una probabilidad razonable de que el discurso tenga éxito en incitar a una acción real contra el grupo al que se dirige, reconociendo que esa relación de causalidad debe ser más bien directa³⁴.

25. Es importante reconocer que todo límite a la libertad de expresión, especialmente los límites que podrían conllevar serias sanciones tales como condenas de privación de libertad, deben cumplir tres garantías básicas: deben ser aplicadas por un organismo independiente del Poder Ejecutivo que goce de una estructura que salvaguarde la independencia y autonomía; deben respetar los principios del debido proceso; y deben estar acompañadas de sanciones proporcionales. En cualquier caso, se ha sostenido reiteradamente por la Comisión y Corte Interamericanas que toda restricción al derecho a la libertad de expresión debe estar establecida de manera previa, expresa, restringida en la ley, sin ambigüedades y de manera clara –tanto en el sentido formal como en el material³⁵. La restricción además debe estar orientada al logro de los objetivos imperiosos establecidos por la Convención Americana, ser necesaria en una sociedad democrática para el logro de los objetivos imperiosos que persiguen, y ser estrictamente proporcional a la finalidad que busca, así como idónea para lograr dicho objetivo³⁶.

³¹ “El contexto tiene vital importancia al momento de evaluar si una afirmación particular podría incitar a la discriminación, hostilidad o violencia contra un determinado grupo, y puede incidir directamente tanto en la intención como en la causalidad.” Plan de Acción Rabat sobre la prohibición de la apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, hostilidad o violencia. 5 de octubre de 2012, párr. 22. Disponible en: http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Opinion/SeminarRabat/Rabat_draft_outcome.pdf

³² “La negligencia y la imprudencia no son suficientes para una situación artículo 20 que requiere ‘apología’ e ‘incitación’ en lugar de la mera distribución o circulación. En este sentido, se requiere la activación de una relación triangular entre el objeto y el sujeto del discurso, así como la audiencia.” Plan de Acción Rabat sobre la prohibición de la apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, hostilidad o violencia. 5 de octubre de 2012, párr. 22.

³³ “Otros elementos son si el discurso es público, cuáles son sus medios de difusión, teniendo en cuenta si el discurso se diseminó a través de un panfleto único o a través de la difusión en medios de comunicación o Internet, cuál era la frecuencia, la cantidad y el alcance de las comunicaciones, si la audiencia tuvo los medios para actuar en respuesta a la incitación, si la declaración (u obra de arte) se distribuyó en un entorno restringido o ampliamente accesible al público en general.” Plan de Acción Rabat sobre la prohibición de la apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, hostilidad o violencia. 5 de octubre de 2012, párr. 22.

³⁴ “La incitación, por definición, es un crimen incipiente. La acción que se defiende a través del discurso de incitación no tiene que haberse cometido para que este discurso constituya un crimen. Sin embargo, es necesario identificar un cierto grado de riesgo de que pueda ocurrir el daño.” Plan de Acción Rabat sobre la prohibición de la apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, hostilidad o violencia. 5 de octubre de 2012, párr. 22.

³⁵ CIDH. *Informe Anual 2010*. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo II (Evaluación sobre el estado de la libertad de expresión en el hemisferio). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 5. 4 de marzo de 2011, párr. 51; Corte IDH. La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párrs. 39-40; Corte IDH. *Caso Palamara Iribarne Vs. Chile*. Sentencia del 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, párr. 79; Corte IDH. *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 120; Corte IDH. *Caso Tristán Donoso Vs. Panamá*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2009 Serie C No. 193, párr. 117; CIDH. *Informe Anual 1994*. Capítulo V: Informe sobre la Compatibilidad entre las Leyes de Desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Título IV. OEA/Ser. L/V/II.88. doc. 9 rev. 17 de febrero de 1995; CIDH. Informe No. 11/96. Caso No. 11.230. *Francisco Martorell*. Chile. 3 de mayo de 1996, párr. 55; CIDH. Alegatos ante la Corte Interamericana en el caso Ricardo Canese Vs. Paraguay. Transcritos en: Corte IDH. *Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 72. También al respecto resulta aplicable la definición de la Corte Interamericana incluida en su Opinión Consultiva OC-6/86, en la que señala que el término “leyes” no significa cualquier norma jurídica sino una norma de carácter general establecida por el órgano legislativo establecido constitucionalmente y electo democráticamente, de conformidad con los procedimientos establecidos en la Constitución, encaminada al bienestar general.

³⁶ CIDH. *Informe Anual 2009*. Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo II (Marco Jurídico Interamericano sobre el Derecho a la Libertad de Expresión). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 51. 30 de diciembre de 2009, párr. 62 y siguientes.

26. Cuando los límites a la libertad de expresión están establecidos por la legislación penal, la Corte ha establecido que deben satisfacer además el principio de estricta legalidad. La Corte ha señalado que si la restricción o limitación proviene del derecho penal, es preciso observar los estrictos requerimientos característicos de la tipificación penal para satisfacer en este ámbito el principio de legalidad. La Corte ha afirmado que en virtud de este principio es preciso utilizar términos estrictos y unívocos, que acoten claramente las conductas punibles, lo que a su vez implica una clara definición de la conducta incriminada, la fijación de sus elementos y el deslinde de comportamientos no punibles o conductas ilícitas sancionables con medidas no penales³⁷.

27. Respecto de la implementación del artículo 20.2 del PIDCP, el “Plan de Acción de Rabat” recomienda que las definiciones de delito de odio, especialmente de naturaleza penal, incorporen definiciones robustas de los términos clave utilizados, por ejemplo: odio, incitación y apología³⁸. De manera similar, los Principios de Camden sobre la Libertad de Expresión y la Igualdad, desarrollados por una organización de la sociedad civil sobre la base de discusiones en las que participó un grupo de alto nivel de expertos de la ONU y otros organismos, así como expertos de la sociedad civil y académicos, recomiendan que “los sistemas nacionales jurídicos deberán dejar en claro, ya sea explícitamente o mediante interpretación autoritativa, que: i. Los términos ‘odio’ y ‘hostilidad’ se refieren a emociones intensas e irracionales de oprobio, enemistad y aversión del grupo objetivo. ii. El término ‘promoción’ se entenderá como requiriendo la intención de promover públicamente el odio contra el grupo objetivo. iii. El término ‘incitación’ se refiere a declaraciones sobre grupos nacionales, raciales o religiosas que puedan crear un riesgo inminente de discriminación, hostilidad o violencia contra las personas que pertenecen a dichos grupos”³⁹.

28. La CIDH y la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión consideran que organismos independientes de vigilancia pueden jugar un rol importante en la identificación y denuncia de contenidos de odio, así como en la promoción de la aplicación de los más altos estándares éticos. No obstante, al hacerlo deben adherirse a los estándares internacionales de derechos humanos. Ejemplos de recursos administrativos no punitivos implementados por organismos de vigilancia pueden encontrarse en las recientes medidas adoptadas por la Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual de Argentina con miras a promover el derecho a la igualdad y no discriminación en la programación de los servicios audiovisuales⁴⁰. Por ejemplo, en diciembre de 2014 la Defensoría del Público recomendó a una estación de radio adoptar un código de ética o manual de estilo que incluya directrices sobre el principio de no discriminación que reflejen el progreso alcanzado por la legislación nacional. También ordenó al Departamento Legal la elaboración, confección y posterior distribución, de una guía sobre el tratamiento periodístico responsable hacia la diversidad sexual y en los servicios de comunicación audiovisual⁴¹.

29. Finalmente, la CIDH reconoce que otros instrumentos y tratados internacionales y regionales de derechos humanos prohíben la “promoción o incitación al odio,” con distintas implicaciones para conceptualizar y definir varias formas de discurso de odio. La CIDH toma nota de la adopción en junio de 2013 de la Convención Interamericana contra Todas las Formas de Discriminación e Intolerancia, la cual a la fecha de publicación del presente Informe, aún no se encuentra en vigor⁴². Una vez vigente, la Comisión y la

³⁷ Corte IDH. *Caso Usón Ramírez Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2009. Serie C No. 207, párr. 55; CIDH. *Informe Anual 2009*. Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo II (Marco Jurídico Interamericano sobre el Derecho a la Libertad de Expresión). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 51. 30 de diciembre de 2009, párr. 73.

³⁸ Plan de Acción Rabat sobre la prohibición de la apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, hostilidad o violencia. 5 de octubre de 2012, pág. 14.

³⁹ Article 19. Los Principios de Camden sobre la Libertad de Expresión y la Igualdad. Abril de 2009.

⁴⁰ Según el Artículo 3 m) de la Ley 26.522 que regula los Servicios de Comunicación Audiovisual, los servicios de comunicación audiovisual deben “Promover la protección y salvaguarda de la igualdad entre hombres y mujeres, y el tratamiento plural, igualitario y no estereotipado, evitando toda discriminación por género u orientación sexual.” Congreso de la Nación Argentina. [Ley 26.522. Servicios de Comunicación Audiovisual](#). 10 de octubre de 2009.

⁴¹ Defensoría del Público. [Resolución N° 141/2014](#). 29 de diciembre de 2014.

⁴² Por ejemplo, el artículo 4 de la Convención Interamericana contra toda forma de Discriminación e Intolerancia establece que “Los Estados se comprometen a prevenir, eliminar, prohibir y sancionar, de acuerdo con sus normas constitucionales y con las

Corte Interamericanas están llamadas, de acuerdo a los principios de derecho internacional, a interpretar la relación que existe entre dicha convención y la Convención Americana.

E. Discurso de odio y funcionarios públicos

30. La Corte Interamericana ha establecido que incluso cuando un discurso oficial puede no haber autorizado, instruido o incitado directamente a la violencia, con frecuencia puede poner a las potenciales víctimas de violencia en una situación de mayor vulnerabilidad ante el Estado y ante ciertos sectores de la sociedad⁴³. En conexión con esto, la Comisión y la Corte Interamericanas han reiterado que, a la luz de las obligaciones estatales de respetar, garantizar y promover los derechos humanos, los funcionarios públicos tienen el deber de garantizar que cuando ejercen su libertad de expresión no están ignorando los derechos humanos⁴⁴.

31. En este sentido, la Comisión Interamericana ha expresado su preocupación por la afirmación y utilización de estereotipos negativos y discriminatorios sobre las personas LGBTI por parte de funcionarios públicos en varios países de la región⁴⁵. Por ejemplo, la CIDH recibió información sobre el uso de expresiones estigmatizantes e intolerantes emitidas por el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Representantes de Brasil en el año 2013. Según la información recibida, dicho funcionario habría señalado públicamente que las personas LGBT “quieren imponer una dictadura gay en el país, para expulsar a Dios del Brasil” y que “la putrefacción de los sentimientos gay conduce al odio, delitos y rechazo”⁴⁶. De manera similar, en el año 2013 el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Congreso en Costa Rica habría efectuado una serie de afirmaciones intolerantes y discriminatorias en el marco del debate parlamentario de una enmienda para proteger a las personas LGBTI de la discriminación. De manera específica, habría indicado

disposiciones de esta Convención, todos los actos y manifestaciones de discriminación e intolerancia, incluyendo: i. El apoyo privado o público a actividades discriminatorias o que promuevan la intolerancia, incluido su financiamiento. ii. La publicación, circulación o diseminación, por cualquier forma y/o medio de comunicación, incluida la Internet, de cualquier material que: a) defienda, promueva o incite al odio, la discriminación y la intolerancia; b) apruebe, justifique o defienda actos que constituyan o hayan constituido genocidio o crímenes de lesa humanidad, según se definen en el derecho internacional, o promueva o incite a la realización de tales actos; [...] La elaboración y la utilización de contenidos, métodos o herramientas pedagógicos que reproduzcan estereotipos o preconceptos en función de alguno de los criterios enunciados en el artículo 1.1 de esta Convención”. Asamblea General de la OEA, [“Convención Interamericana contra toda forma de Discriminación e Intolerancia.”](#) adoptada en Junio 5, 2013 en la Sesión Regular 43. Asimismo, La Convención Internacional para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial obliga a los Estados a condenar “toda la propaganda y todas las organizaciones que se inspiren en ideas o teorías basadas en la superioridad de una raza o de un grupo de personas de un determinado color u origen étnico, o que pretendan justificar o promover el odio racial y la discriminación racial, cualquiera que sea su forma, y se comprometen a tomar medidas inmediatas y positivas destinadas a eliminar toda incitación a tal discriminación o actos de tal discriminación” (Art. 4). Más aún, tres situaciones constituyen ofensas punibles: a) toda difusión de ideas basadas en la superioridad o en el odio, toda incitación a la discriminación, 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; b) las organizaciones, así como las actividades organizadas de propaganda y toda otra actividad de propaganda, que promuevan la discriminación e inciten a ella, que serán declaradas ilegales y penadas, así como la participación en tales organizaciones o en tales actividades; c) la promoción o incitación a la discriminación racial por las autoridades e instituciones públicas nacionales o locales.

⁴³ Corte IDH. *Caso Ríos y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr. 138; *Corte IDH. Caso Perozo y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 157; CIDH. [Informe Anual 2009. Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo II (Marco Jurídico Interamericano sobre el Derecho a la Libertad de Expresión). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 51. 30 de diciembre de 2009, párr. 208.

⁴⁴ Corte IDH. *Caso Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de agosto de 2008. Serie C No. 182, párr. 131. Véase también (relacionado): CIDH. [Informe Anual 2009. Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo II (Marco Jurídico Interamericano sobre el Derecho a la Libertad de Expresión). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 51. 30 de diciembre de 2009, párr. 204; Corte IDH. *Caso Ríos y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr. 139; Corte IDH. *Caso Perozo y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 151; CIDH, [Informe Anual 2013. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo II (evaluación sobre el estado de la libertad de expresión en el hemisferio), OEA/Ser.L/V/II.149 Doc. 50. 31 de diciembre de 2013, párr. 44.

⁴⁵ CIDH, Comunicado de Prensa 37/13. La CIDH insta a los Estados Miembros a garantizar el respeto a los derechos de personas LGTBI por parte de funcionarios estatales. 17 de mayo de 2013.

⁴⁶ FELGTB. [La FELGTB denuncia la homofobia del presidente de la Comisión de Derechos Humanos de Brasil](#); 15 de abril de 2013; Tribuna da Bahia, [Marco Feliciano põe o projeto sobre a “cura gay” para ser votado na Câmara](#), 2 de mayo de 2013.

a la prensa: “¿Pero quién los molesta? ¿quién los molesta? Ni los identificamos. Si a ellos no se les ve el plumero y no se declaran ‘así’, uno no se da cuenta”⁴⁷.

32. En igual sentido, el Edil de La Candelaria en Bogotá, Colombia, señaló en 2013 que las personas LGBT “están metidos con los jueces y hay una cantidad de perversos o pervertidos...se acuestan con 5, con 20 o 30 personas. Se acuestan con niños. Se acuestan con niñas...porque los que están comprando eso niños son jueces de la República, senadores y magistrados. Y tenemos un gran problema y es que la gente se hace elegir y no dicen si son o no [LGBT]. Se eligen homosexuales y bisexuales, pero si el pueblo supiera qué clase de personas son no votarían por ellos, pero es que acá se le miente al pueblo”⁴⁸. Organizaciones de la sociedad civil colombiana han denunciado que el Procurador General ha expresado públicamente visiones negativas y denigrantes de las personas LGBT, por ejemplo, considerando las relaciones entre parejas del mismo sexo como “aberraciones” y equiparándolas con el bestialismo⁴⁹. De manera similar, el 13 de agosto de 2013, un miembro de la Cámara de Representantes del Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV) utilizó insultos homofóbicos, en el marco de una sesión parlamentaria, refiriéndose a un gobernador estatal como “maricón” y “homosexual”⁵⁰.

33. Adicionalmente, la Comisión hace un llamado a las autoridades a que no sólo se abstengan de difundir mensajes de odio contra las personas LGBTI, sino también a contribuir de manera contundente a la construcción de un clima de tolerancia y respeto en el cual todas las personas, incluyendo, las personas LGBTI y aquellas quienes defienden sus derechos, pueden expresar sus pensamientos y opiniones sin miedo a ser atacadas, sancionadas, o estigmatizadas por ello⁵¹.

34. Asimismo, el Relator Especial de la ONU ha advertido que cuando los altos funcionarios incurren en discurso de odio, “menoscaban no solo el derecho de no discriminación de los grupos afectados, sino también la confianza que tales grupos depositan en las instituciones del Estado y, con ello, la calidad y el nivel de su participación en la democracia.” En consecuencia, los Estados deben adoptar “las medidas disciplinarias adecuadas en el caso de incitaciones al odio o apología del odio por parte de funcionarios públicos”⁵².

35. El Relator de la ONU para la Libertad de Expresión ha señalado que los funcionarios públicos tienen una responsabilidad especial de rechazar de manera clara y oficial el discurso de odio⁵³. De manera similar, el Plan de Acción de Rabat de la ONU afirma que los líderes políticos y religiosos juegan un papel fundamental cuando se expresan de manera firme y oportuna en contra de la intolerancia, los estereotipos discriminatorios y los casos de discurso de odio⁵⁴. Por su parte, el Comité de la ONU para la Eliminación de la Discriminación Racial ha afirmado que el rechazo formal del discurso de odio por parte de funcionarios de

⁴⁷ Dos Manzanas. [Costa Rica: el presidente de la Comisión de Derechos Humanos avergüenza a sus compatriotas con sus declaraciones homófobas](#) 4 de marzo de 2013; El PeriodicoCR. [Comentarios homofóbicos de diputado Orozco causan indignación en las redes sociales](#), 22 de febrero de 2013.

⁴⁸ El Espectador. [Edil de Bogotá, en líos por posible discriminación](#), 2 de mayo de 2013.

⁴⁹ Colombia Diversa, “Todos los Derechos, Pocos los Deberes,” Situación de Derechos Humanos de Lesbianas, Gay, Bisexuales y Transgeneristas en Colombia 2008-2009, pág. 11; citando a ORDOÑEZ, Maldonado Alejandro, Ideología de Género: Utopía Trágica o Subversión Cultural. 2006, págs. 108 y 153. Información aportada también por organizaciones de la sociedad civil, CIDH, Audiencia Pública “Situación de Defensores de Derechos Reproductivos en Colombia”, 147^o período ordinario de sesiones, 14 de marzo de 2013, video disponible en www.cidh.org.

⁵⁰ Noticias24, [Pedro Carreño a Capriles: “Acepta el reto, mari...”](#) (video), 13 de agosto de 2013.

⁵¹ CIDH, Comunicado de Prensa 37/13. La CIDH insta a los Estados Miembros a garantizar el respeto a los derechos de personas LGTBI por parte de funcionarios estatales. 17 de mayo de 2013.

⁵² Organización de las Naciones Unidas. Asamblea General. [Informe del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión](#). A/67/357. 7 de septiembre de 2012, párr. 67.

⁵³ Organización de las Naciones Unidas. Asamblea General. [Informe del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión](#). A/67/357. 7 de septiembre de 2012, párr. 64.

⁵⁴ Plan de Acción Rabat sobre la prohibición de la apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, hostilidad o violencia. 5 de octubre de 2012, párr. 24.

alto nivel, así como su rechazo a las ideas que expresan odio puede funcionar como una medida preventiva para combatir la incitación a la violencia y a la discriminación⁵⁵.

F. Medidas no legales para combatir el discurso de odio

36. La Comisión y la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión insisten en que para combatir efectivamente el discurso de odio se requiere un enfoque comprensivo y sostenido que vaya más allá de las medidas legales y que incluya la adopción de mecanismos preventivos y educativos⁵⁶. Como lo ha señalado la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, este tipo de medidas apuntan a la raíz cultural de la discriminación sistemática, y como tales, pueden constituirse en instrumentos valiosos para identificar y refutar el discurso de odio y alentar al desarrollo de una sociedad basada en los principios de diversidad, pluralismo y tolerancia⁵⁷.

37. En este contexto, los mecanismos preventivos podrían incluir: educación para promover la comprensión y combatir los estereotipos negativos y la discriminación contra las personas LGBTI, incluyendo programas dirigidos a niños y niñas en edad escolar así como campañas informativas; capacitar a los agentes encargados de hacer cumplir la ley y a los operadores de justicia respecto de la prohibición del discurso de odio y la incitación a la violencia; y recolección y análisis de datos estadísticos respecto de la libertad de expresión y el discurso de odio.

38. Las medidas de educación y concientización deben incluir la promoción de la “alfabetización” digital y mediática. La CIDH ha señalado que con el fin de garantizar el acceso al Internet se requieren medidas educativas dirigidas a promover la capacitación de todos los usuarios sobre el uso autónomo, independiente y responsable del Internet y las tecnologías digitales. Lo anterior, en razón de que el acceso pleno a las tecnologías de la información y las comunicaciones, en especial a Internet, se encuentra íntimamente relacionado con la capacidad de hacer uso efectivo de dichas herramientas⁵⁸. La CIDH mira positivamente que en Argentina, el Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI) haya establecido una “Plataforma por una Internet Libre de Discriminación”. La iniciativa busca promover la competencia digital entre niños, niñas, jóvenes y madres/padres para garantizar que el Internet permanezca como un espacio libre de violencia discriminatoria que afecte los derechos de grupos, comunidades y personas⁵⁹. La Plataforma proporciona información que permite a los usuarios identificar lenguaje discriminatorio en la Web y denunciarlo. La sociedad civil también juega un rol fundamental al momento de responder al discurso de odio contra las personas LGBTI, a través de los esfuerzos educativos y de concientización. En Canadá, por ejemplo, la organización sin fines de lucro *Media Smarts* se dedica a la promoción de la “alfabetización” digital y mediática. Esta organización lanzó una iniciativa en línea sobre diversidad, no discriminación y odio que proporciona herramientas prácticas sobre cómo identificar y responder al discurso de odio, dirigidas a una audiencia diversa de usuarios de Internet, incluyendo madres/padres, profesores y niños y niñas⁶⁰.

⁵⁵ Comité de Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación Racial. Recomendación General No. 35, La Lucha contra el Discurso de Odio. CERD/C/GC/35. 26 de septiembre de 2013, párrs. 37 y 38.

⁵⁶ Plan de Acción Rabat sobre la prohibición de la apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, hostilidad o violencia. 5 de octubre de 2012, párr. 11; Organización de las Naciones Unidas. Asamblea General. [Informe del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión](#). A/67/357. 7 de septiembre de 2012, párr. 33.

⁵⁷ CIDH. *Informe Anual 2010*. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo II (Evaluación sobre el estado de la libertad de expresión en el hemisferio). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 5. 4 de marzo de 2011, párr. 48.

⁵⁸ CIDH. *Informe Anual 2013*. Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo IV (Libertad de Expresión e Internet). OEA/Ser.L/V/II.149. Doc. 50. 31 de diciembre de 2013, párr. 48.

⁵⁹ Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo, INADI. [Plataforma por una Internet Libre de Discriminación](#).

⁶⁰ Para mayor información, visitar: [Media Smarts.com](#)

39. Una política preventiva debería incluir la recolección y análisis de datos estadísticos e información sobre el discurso de odio. En la mayoría de países de la región no se recopilan ni analizan datos. La recolección y análisis de datos pueden tener, entre otros, el objetivo de evaluar las distintas formas de discurso de odio, de los perpetradores, de las circunstancias bajo las cuales se manifiesta y al público al que llega o al que se dirige. Otras áreas de evaluación pueden incluir el impacto de las leyes existentes sobre discurso de odio y su compatibilidad con la normativa internacional, así como los efectos de técnicas de discurso contrario y narrativa contraria [*counter-speech/counter-narrative techniques*]⁶¹.

40. Otra medida importante consiste en la promoción de políticas públicas proactivas para la inclusión social en los medios de comunicación en aras de garantizar que las personas y comunidades LGBTI puedan hacer efectivo su derecho a la libertad de expresión sin discriminación⁶². El Relator Especial de Naciones Unidas sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión ha subrayado la necesidad de corregir la censura indirecta, la indefensión y la alienación que sienten muchas personas y colectivos, especialmente aquellos que con frecuencia han sido objeto de hostigamiento e intimidación severos provenientes de actores estatales y no estatales⁶³. Asimismo, ha afirmado que considerando que mediante acciones de este tipo se crea, explícita o implícitamente, la ilusión de que sólo aquellas personas que poseen la autoridad necesaria pueden hablar sobre ciertas temáticas, lo que conduce a una cultura del miedo que impide el debate público y contraviene directamente el derecho a la libertad de opinión y de expresión. En este sentido, los gobiernos deben adoptar medidas proactivas para facilitar que las personas a las que se dirigen sistemáticamente las expresiones de odio puedan responder⁶⁴.

41. Un ejemplo de buena práctica es el fortalecimiento de las obligaciones de los medios públicos para atender las necesidades de información y expresión de las personas LGBTI, así como de promover conciencia sobre sus asuntos. Otro ejemplo es la reserva de secciones del espectro radioeléctrico para medios comunitarios operados por grupos LGBTI, sumado al establecimiento de procedimientos especiales para asistir a estos sectores en la obtención de licencias de radio. También deben realizarse esfuerzos para apoyar, ya sea a través de financiamiento o de regulación, a los medios o al contenido mediático que atienda las necesidades de información y expresión de personas LGBTI. Estos son ejemplos dirigidos a generar igualdad de oportunidades así como igualdad real en el ejercicio de la libertad de expresión⁶⁵.

42. Es importante enfatizar el rol de los medios en tanto canalizan la información, ideas y opiniones. Este papel es fundamental para el desarrollo de narrativas que valoren la diversidad y condenen la

⁶¹ Plan de Acción Rabat sobre la prohibición de la apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, hostilidad o violencia. 5 de octubre de 2012, párrs. 23 a 29; Comité de Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación Racial. Recomendación General No. 35, La Lucha contra el Discurso de Odio. CERD/C/GC/35. 26 de septiembre de 2013, párrs. 34-36. Organización de las Naciones Unidas. Asamblea General. Informe del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión. A/67/357. 7 de septiembre de 2012, párrs. 58-69.

⁶² Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) para la Libertad de Opinión y de Expresión; Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE); Relatora Especial de la OEA para la Libertad de Expresión y Relatora Especial sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP). *Declaración Conjunta sobre Universalidad y el Derecho a la Libertad de Expresión*. 6 de mayo de 2014.

⁶³ Organización de las Naciones Unidas. Asamblea General. Informe del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión. A/67/357. 7 de septiembre de 2012, párr. 62. Disponible en: http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/67/357.

⁶⁴ Organización de las Naciones Unidas. Asamblea General. Informe del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión. A/67/357. 7 de septiembre de 2012, párr. 62. Disponible en: http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/67/357.

⁶⁵ CIDH. *Informe Anual 2009*. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo VI (Libertad de Expresión y Radiodifusión), OEA/Ser.L/V/II. Doc.51. 30 de diciembre de 2009, párrs. 37 y 96 y siguientes. CIDH. CIDH. *Informe Anual 2012*. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo II (Evaluación sobre el estado de la libertad de expresión en el hemisferio). OEA/Ser.L/V/II.147. Doc. 1, 5 de marzo de 2013, párr. 155.

discriminación arbitraria⁶⁶. Al respecto, la CIDH ha expresado su preocupación por el uso de lenguaje discriminatorio así como de estereotipos dañinos y perjudiciales por parte de los medios, lo que desconoce la humanidad o la dignidad de las personas LGBTI⁶⁷. La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión ha expresado su preocupación respecto de la promoción, por parte de los medios, de contenido abiertamente discriminatorio que podría incitar a la violencia contra las personas LGBTI, especialmente cuando estos mensajes vienen de quienes influyen la opinión pública⁶⁸.

43. La CIDH saluda un reciente estudio conjunto realizado por varias organizaciones de la sociedad civil que se concentró en el monitoreo de medios en cinco países de la región (Belice, Granada, Guyana, Jamaica y Santa Lucía). Según este estudio, muchos medios de comunicación refuerzan los estereotipos negativos que pueden conducir a la violencia contra las personas LGBTI, y, en general, crean una “imagen desbalanceada, imprecisa y muy poco halagadora” de las personas LGBTI. Adicionalmente, las historias que deberían representar a personas LGBTI participando en actividades positivas, así como acciones importantes sobre asuntos de política pública o preocupaciones sobre la discriminación y exclusión, fueron ampliamente ignoradas por los medios⁶⁹. Más aún, el estudio indica que debido a que gran parte de la cobertura consistió en representaciones negativas o mostraba únicamente a personas LGBTI como involucrados en actividades ilícitas, existe un riesgo más alto de violencia contra estas personas⁷⁰.

44. En el mismo sentido, la CIDH ha expresado su preocupación por la publicación sistemática de artículos en los medios con mensajes que podrían fomentar el odio y la violencia contra personas LGBTI en 2013 y 2014 en Jamaica⁷¹. Por ejemplo, la CIDH observó⁷² que el 23 de marzo de 2014, el periódico *Jamaica Observer* habría publicado una caricatura aludiendo a una “invasión de homosexuales en Jamaica” [*homos over run Jamaica*] que supuestamente sería comparable al aumento de la delincuencia y la corrupción gubernamental⁷³. El 1 de julio de 2014, se publicó un artículo bajo el titular “iglesias locales prometen prevenir que la homosexualidad domine la sociedad” [*Local churches vow to prevent homosexuality from dominating society*], cuyo contenido tenía frases como “la comunidad de la iglesia local ha prometido no volver a quedarse de brazos cruzados y permitir que los ‘estilos de vida homosexual’ se infiltren en el

⁶⁶ CIDH. *Informe Anual 2010*. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo II (Evaluación sobre el estado de la libertad de expresión en el hemisferio). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 5., 4 de marzo de 2011, párr. 46.

⁶⁷ CIDH, [Una mirada a la violencia contra personas LGBTI en América: un registro que documenta actos de violencia entre el 1 de enero de 2013 y el 31 de marzo de 2014](#), Anexo al Comunicado de Prensa No. 153. 17 de diciembre de 2014.

⁶⁸ CIDH, Informe Anual 2014: Capítulo V: Seguimiento al Informe sobre la Situación de Derechos Humanos en Jamaica 2012, párr. 183. CIDH. *Informe Anual 2012*. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo II (Evaluación sobre el estado de la libertad de expresión en el hemisferio) OEA/Ser.L/V/II.147. Doc. 1., 5 de marzo de 2013, párr. 351; CIDH. *Informe Anual 2013*. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo II (Evaluación sobre el estado de la libertad de expresión en el hemisferio) OEA /Ser.L/V/II.149 Doc. 50., 31 de diciembre de 201, párrs. 560-563; CIDH. *Informe Anual 2009*. Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo II (Marco Jurídico Interamericano sobre el Derecho a la Libertad de Expresión). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 51. 30 de diciembre de 2009, párrs. 58-59. En el mismo sentido, ver: Organización de las Naciones Unidas. Asamblea General. [Informe del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión](#). A/67/357. 7 de septiembre de 2012, párr. 43.

⁶⁹ IGLHRC y United and Strong, en colaboración con Groundation Grenada, Guyana Rainbow Foundation, J-FLAG, y United Belize Advocacy Movement, Homophobia and Transphobia in Caribbean Media: A Baseline Study in Belize, Grenada, Guyana, Jamaica, and Saint Lucia, [*Homofobia y Transfobia en los Medios del Caribe: Un Estudio de Base en Belice, Granada, Guyana, Jamaica y Santa Lucía*], 2015, pág. 1.

⁷⁰ IGLHRC y United and Strong, en colaboración con Groundation Grenada, Guyana Rainbow Foundation, J-FLAG, y United Belize Advocacy Movement, Homophobia and Transphobia in Caribbean Media: A Baseline Study in Belize, Grenada, Guyana, Jamaica, and Saint Lucia, [*Homofobia y Transfobia en los Medios del Caribe: Un Estudio de Base en Belice, Granada, Guyana, Jamaica y Santa Lucía*], 2015, pág. 2.

⁷¹ CIDH, *Informe Anual 2014*: Capítulo V: Seguimiento al Informe sobre la Situación de Derechos Humanos en Jamaica 2012, párr. 236.

⁷² CIDH, *Informe Anual 2014*: Capítulo V: Seguimiento al Informe sobre la Situación de Derechos Humanos en Jamaica 2012, párr. 657.

⁷³ Maurice Tomlinson, “Más material anti-gay del Jamaica Observer”, correo electrónico enviado a la CIDH el 23 de marzo de 2013. Disponible en los archivos de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión.

sociedad jamaicana”⁷⁴ [*The local church community is vowing never to sit idly by and allow homosexual lifestyles to infiltrate the Jamaican society*]. El 13 de julio de 2014, publicó el artículo “la policía caza a sospechoso de asesinato gay” [*Police hunt gay murder suspect*], que contenía frases como “los hombres que a menudo se visten de *drag* y se hacen pasar por prostitutas, viven vidas subnormales y, de acuerdo con la policía, representan una seria amenaza para el ambiente de New Kingston” [*The men who often dress in drag and pose as prostitutes, live subnormal lives and according to the police, pose a serious threat to the New Kingston environment*] y “la policía dice que tienen evidencia contundente de que más del 90 por ciento de los robos fueron perpetrados por personas presuntamente miembros de la comunidad gay”⁷⁵ [*Police say that they have strong evidence that more than 90 per cent of the robberies were perpetrated by persons purported to be members of the gay community*]. El 16 de julio de 2014, el mismo periódico publicó un editorial titulado “Homosexualidad: la larga y dolorosa búsqueda de normas viables de convivencia” [*Homosexuality: the long, painful search for workable rules of engagement*], aparentemente justificando que “todos los jamaicanos, inclusive los animadores, tienen derecho sin discriminación a su visión personal contra la homosexualidad” [*all Jamaicans, including entertainers, have the right to hold views against homosexuality without discrimination*], al tiempo que hacía un llamado a la tolerancia y la no violencia⁷⁶.

45. En 2014 y en seguimiento a su informe de 2012 sobre la situación de derechos humanos en Jamaica⁷⁷, la CIDH señaló que en el marco de la audiencia “Seguimiento al Informe de la Comisión sobre la Situación de los Derechos Humanos en Jamaica”, celebrada el 28 de octubre de 2014, la Comisión Interamericana y su Relatoría Especial para la Libertad de Expresión recibieron información de la constante estigmatización y los discursos de odio que reproducen los medios respecto de la comunidad LGBTI. De acuerdo a las organizaciones de la sociedad civil, las autoridades estatales de Jamaica no habían promovido visiones positivas para reducir la discriminación y el estigma contra las personas LGBTI. El Estado informó que el gobierno está consciente del debate en Jamaica sobre los derechos de las personas LGBTI y ha hecho esfuerzos para garantizar el derecho de estas personas a la igualdad. Con relación a las discusiones públicas sobre el tema, el Estado señaló que tiene la postura de que estos asuntos se encuentran amparados por el derecho a la libertad de expresión en el contexto de medios privados e independientes y que actúa en el debate solamente en el ámbito de instituciones bajo el control del gobierno⁷⁸. La Relatoría Especial ha advertido que este tipo de afirmaciones discriminatorias pueden potencialmente causar violencia, dependiendo del contexto en el que sean difundidas⁷⁹.

46. La Comisión recuerda que el principio 6 de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión, adoptada en el año 2000, establece, entre otros, que las actividades de periodismo deben guiarse por una conducta ética, aunque dicha conducta ética en ningún caso debe ser impuesta por el Estado. La CIDH observa que la adopción voluntaria de códigos de conducta profesionales para los medios y los periodistas puede jugar un rol fundamental en el combate a la discriminación y la promoción del principio de igualdad. La conducta voluntaria puede incluir permanecer alertas al peligro de que los medios de comunicación

⁷⁴ Jamaica Observer. [Local churches vow to prevent homosexuality from dominating society](#). [Iglesias locales prometen prevenir que la homosexualidad domine la sociedad], 1 de julio de 2014.

⁷⁵ Jamaica Observer. [Police hunt gay murder suspect](#). [Policía caza a sospechoso de asesinato gay], 13 de julio de 2014.

⁷⁶ Jamaica Observer. [Homosexuality: the long, painful search for workable rules of engagement](#) [Homosexualidad: la larga y dolorosa búsqueda de normas viables de convivencia], 16 de julio de 2014.

⁷⁷ CIDH, *Informe Anual 2014*: Capítulo V: Seguimiento al Informe sobre la Situación de Derechos Humanos en Jamaica 2012, párr. 237.

⁷⁸ CIDH, *Audiencia de seguimiento al informe de la Comisión sobre la situación de derechos humanos en Jamaica*, 153ª período ordinario de sesiones. 28 de octubre de 2014.

⁷⁹ En el contexto de Jamaica han existido numerosos ataques y asaltos motivados por la orientación sexual o identidad de género de las víctimas. Un ejemplo es el caso de Dwayne Jones el 22 de julio de 2013. Ver, IFEX/Human Rights Watch, [“Adolescente travesti asesinada en Jamaica \[Cross-dressing teenager murdered in Jamaica\]”](#), 1 de agosto de 2013; Huffington Post/AP, [“Dwayne Jones, Adolescente Transgénero Jamaicana, Asesinada por una Multitud: Informe \[Dwayne Jones, Jamaican Transgender Teen, Murdered By Mob: Report\]”](#), 11 de agosto de 2013; CIDH, “Informe Anual 2014: Capítulo V - Seguimiento de recomendaciones formuladas por la CIDH en sus informes de país o temáticos: Informe de seguimiento sobre la Situación de Derechos Humanos en Jamaica 2012,” 7 de mayo de 2015, párr. 237.

aumenten la discriminación o los estereotipos negativos, así como informar de manera precisa y sensible⁸⁰. De manera similar, el Relator Especial de la ONU ha señalado la importancia de garantizar que existan responsabilidades por lo que se informa en los medios, y ha subrayado que los medios de comunicación y los periodistas deberían adoptar códigos y normas de ética voluntarios que no permitan la expresión del odio y promuevan el más alto nivel de profesionalismo⁸¹. Asimismo, ha afirmado que los medios de comunicación y periodistas deberían establecer órganos independientes y auto-reguladores para mejorar la calidad del periodismo y asegurar la rendición de cuentas de todos y todas las y los profesionales de los medios⁸².

47. Los medios deben jugar un rol positivo en la lucha contra la discriminación, los estereotipos, los prejuicios y los sesgos, adhiriéndose a los estándares profesionales y éticos más altos, abordando asuntos de preocupación para grupos sometidos a discriminación histórica (incluyendo personas LGBTI) y ofreciendo a los miembros de estos grupos una oportunidad para hablar y ser escuchados⁸³. Esto es consistente con lo que establecen los *Principios de Yogyakarta sobre la aplicación de la legislación internacional de derechos humanos en relación con la orientación sexual y la identidad de género*, que recomiendan que “los medios de comunicación eviten el uso de estereotipos en cuanto a la orientación sexual y la identidad de género, promuevan la tolerancia y aceptación de la diversidad de orientaciones sexuales e identidades de género humanas y sensibilicen al público en torno a estas cuestiones”⁸⁴.

48. En conclusión, con miras a desarrollar legislación y medidas consistentes y efectivas para prohibir y sancionar la incitación al odio, no debe confundirse al discurso de odio con otros tipos de discursos provocadores, estigmatizantes u ofensivos. Además, los Estados deben adoptar legislación que prohíba toda apología del odio que constituya incitación a la violencia u otra acción similar. La imposición de sanciones bajo el cargo de apología del odio – conforme a la definición y prohibición contenidas en el artículo 13.5 de la Convención- requiere un escrutinio estricto dado que, como principio fundamental, la prohibición de un discurso debe ser excepcional. Una sanción debe estar respaldada por prueba actual, verdadera, objetiva y contundente de que la persona no sólo estaba emitiendo una opinión (incluso si esa opinión es injusta o perturbadora) pero que la persona tenía la clara *intención* de promover la violencia ilegal o cualquier otra acción similar contra las personas LGBTI, así como la *capacidad* de lograr este objetivo y constituir un *verdadero* riesgo de daños contra las personas que pertenecen a estos grupos. Estos elementos deben establecerse claramente en los sistemas jurídicos nacionales, sea explícitamente en la ley o a través de la interpretación del Poder Judicial. En otras palabras, las sanciones penales deben ser vistas como medidas de última instancia que sólo deben aplicarse en situaciones que estrictamente lo justifiquen, de conformidad con el artículo 13.5 de la Convención Americana. También deben considerarse sanciones y recursos civiles y administrativos, sumados al derecho a la rectificación y la réplica.

49. Asimismo, cuando funcionarios de alto nivel incurrir en discurso de odio, afectan no sólo el derecho a la no discriminación de los grupos afectados, sino también la confianza de esos grupos en las instituciones estatales y, en consecuencia, la calidad y el nivel de su participación en la democracia. En razón

⁸⁰ CIDH, *Una mirada a la violencia contra personas LGBTI en América: un registro que documenta actos de violencia entre el 1 de enero de 2013 y el 31 de marzo de 2014*, Anexo al Comunicado de Prensa No. 153. 17 de diciembre de 2014.. Ver también: Plan de Acción Rabat sobre la prohibición de la apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, hostilidad o violencia. 5 de octubre de 2012. Recomendaciones a otros actores. Disponible en: http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Opinion/SeminarRabat/Rabat_draft_outcome.pdf

⁸¹ Asamblea General de la ONU, *Informe del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión*, A/67/357, 7 de septiembre de 2012, párr. 74.

⁸² Asamblea General de la ONU, *Informe del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión*, A/67/357, 7 de septiembre de 2012, párr. 74.

⁸³ Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) para la Libertad de Opinión y de Expresión; Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE); Relatora Especial de la OEA para la Libertad de Expresión y Relatora Especial sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP). *Declaración Conjunta sobre Universalidad y el Derecho a la Libertad de Expresión*. 6 de mayo de 2014.

⁸⁴ Principios de Yogyakarta sobre la aplicación de la legislación internacional de derechos humanos en relación con la orientación sexual y la identidad de género. Recomendaciones adicionales, pág. 36. Marzo de 2007.

de lo anterior, los Estados deben adoptar las medidas disciplinarias adecuadas respecto del discurso de odio o la incitación a la violencia cometidos por funcionarios públicos. Los medios también juegan un papel importante en el combate a la discriminación, los estereotipos, los prejuicios y los sesgos, incluyendo el enfatizar sus peligros, por lo que deben adherirse a los estándares profesionales y éticos más altos, así como adoptar códigos voluntarios profesionales de conducta.