

Fortalecer las capacidades nacionales para hacer frente a la incitación al odio, la discriminación y evitar la incitación

Acción Mundial contra los Crímenes de Atrocidades en Masa (GAAMAC)
Documento final de la Cuarta Reunión Global -GAAMAC IV-

Introducción

Celebrada virtualmente durante tres días (del 15 al 18 de noviembre de 2021), GAAMAC IV convocó a los principales actores que trabajan en la prevención de atrocidades en su cuarta Reunión Global. A pesar de la persistente pandemia, el carácter virtual de la reunión permitió que más de 300 participantes se involucraran activamente en las formas de fortalecer los esfuerzos nacionales en temas centrales para la prevención: el discurso del odio, la discriminación y la incitación. Los participantes procedían de más de 65 países y representaban a gobiernos, organizaciones internacionales, instituciones nacionales, el mundo académico y la sociedad civil. De todos los panelistas, el 58% eran mujeres.

La Acción Mundial contra los Crímenes de Atrocidades en Masa (GAAMAC) es una comunidad de estados y organizaciones de la sociedad civil comprometidos a prevenir las atrocidades mediante el establecimiento o el fortalecimiento de mecanismos y políticas nacionales de prevención. Desde su creación en 2013, GAAMAC se ha convertido en una plataforma y espacio de encuentro y articulación respetada que promueve el encuentro de actores y organizaciones clave, que facilita que diversos actores de todo el mundo participen en discusiones francas y a menudo difíciles sobre temas delicados.

GAAMAC ofrece un espacio seguro para hablar sobre problemas reales; un espacio para compartir buenas prácticas, para aprender conjuntamente de éxitos y fracasos sin señalar con el dedo, y para buscar soluciones concretas y factibles. GAAMAC es un lugar para celebrar pequeños pasos y victorias juntos.

GAAMAC está dirigida por un Grupo Directivo cuya composición es innovadora y única, fiel a los principios fundacionales de GAAMAC de complementariedad entre los Estados y la sociedad civil. Actualmente, GAAMAC está presidida por Argentina bajo el liderazgo de la jueza Silvia Fernández de Gurmendi.

La cuarta reunión **global de GAAMAC** se basó en las anteriores reuniones globales que tuvieron lugar en Costa Rica (2014), Filipinas (2016) y Uganda (2018). Esta cuarta reunión, originalmente programada para celebrarse en La Haya, pero realizada íntegramente en línea, fue organizada por el Grupo Directivo de GAAMAC y presidida por la jueza Silvia Fernández de Gurmendi de Argentina.

La reunión se inauguró con mensajes de personalidades de alto nivel y socios y amigos de GAAMAC:

- Ministro Santiago Cafiero, Ministro de Asuntos Exteriores de Argentina;
- La Ministra Liberata Mulamula, Ministra de Asuntos Exteriores de Tanzania y patrocinadora del Grupo de Trabajo;
- Michelle Bachelet, Alta Comisionada de la ONU para los Derechos Humanos,
- Adama Dieng, exasesor especial de la ONU para la prevención del genocidio;
- Akila Radhakrishnan, Presidenta del Centro de Justicia Global.

Las sesiones plenarias de alto nivel trataron sobre cuestiones de actualidad cruciales, como el tratamiento de la incitación al odio en una era de creciente intolerancia; la incitación al odio como indicador de riesgo y factor desencadenante de atrocidades masivas; así como la necesidad de contrarrestar la incitación al odio como medio para fomentar la prevención de la discriminación y la incitación a nivel nacional. Dado que la comunidad más amplia de GAAMAC se compromete a hacer de la prevención una realidad sobre el terreno, en la segunda serie de sesiones plenarias se analizaron las buenas prácticas y las lecciones aprendidas de los mecanismos nacionales de todo el mundo, incluidos los del continente europeo y los expertos de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). Todos los participantes, incluidos los que informaron sobre el trabajo de las iniciativas regionales de GAAMAC, intercambiaron ejemplos prometedores sobre cómo abordar las complejidades de la configuración de la prevención de atrocidades desde la base.

Durante los 15 talleres celebrados por la diversa Comunidad de GAAMAC, que incluye a gobiernos, instituciones, parlamentarios, académicos, expertos de los órganos de derechos humanos de la ONU y socios, los participantes tuvieron intercambios dinámicos, centrados y horizontales. Hubo una fuerte interacción entre los expertos invitados, los profesionales y los participantes. Se compartieron ideas y se formularon recomendaciones que se integran en este documento final de la GAMAC IV.

La Plaza de la Innovación reunió a los participantes en torno a iniciativas concretas en el ámbito de la prevención de atrocidades que ya se han puesto en práctica en todo el mundo. En este espacio, los participantes fueron expuestos a muchos procesos e iniciativas de prevención llevadas a cabo por la muy diversa e innovadora comunidad de práctica mundial de GAAMAC.

Durante la sesión plenaria del último día, se compartió un borrador del documento final de la GAAMAC IV con los participantes, a los que se invitó a enviar sus comentarios y sugerencias de revisión.

Discursos de odio, discriminación e incitación: qué es, cómo abordarlo y cómo prevenirlo

Durante las sesiones plenarias, los participantes subrayaron la urgente necesidad de una comprensión conceptual y normativa conjunta del discurso del odio, la discriminación y la incitación. Insistieron en la importancia de llevar a cabo iniciativas conjuntas y mutuamente complementarias, enmarcadas en términos concretos y eficaces para abordar los retos y las lagunas actuales. Esta acción complementaria y coordinada a nivel internacional es clave para aumentar las oportunidades de intercambiar las lecciones aprendidas y promover las buenas prácticas en todo el mundo. La prevención de las atrocidades es un reto global y, como tal, debe abordarse a nivel mundial, regional y nacional. De ello se desprende que el discurso de odio, la discriminación y la incitación -qué son, cómo prevenirlas- deben formar parte de las agendas multilaterales y regionales y debatirse regularmente en los foros multilaterales y regionales para que las políticas y decisiones que se apliquen a nivel nacional puedan ser efectivas e influyentes. Aunque reconocieron que el discurso del odio, la discriminación y la incitación adoptan formas diferentes en los distintos contextos culturales y sociedades, los participantes también reconocieron que Europa se ve ahora muy afectada por estas cuestiones. Los participantes manifestaron su deseo de contribuir al Día Internacional de la Lucha contra el Discurso del Odio, que se celebrará el 18 de junio de 2022.

Los instrumentos, pactos y tratados internacionales de derechos humanos, en particular los arts. 19 y 20 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), son herramientas útiles para abordar y prevenir la incitación al odio y la discriminación. Este marco normativo y jurídico, a través de un enfoque basado en los derechos humanos, respeta el delicado equilibrio entre la prevención del discurso de odio, la discriminación y la incitación y la libertad de expresión. Para coordinar los esfuerzos relacionados a nivel mundial, el Secretario General de las Naciones Unidas ha lanzado además en junio de 2019 la Estrategia y Plan de Acción de las Naciones Unidas sobre el Discurso del Odio. La estrategia reconoce que, en los últimos 75 años, el discurso de odio ha sido un precursor de crímenes atroces, incluido el genocidio, de Ruanda a Bosnia y Camboya.

Estos instrumentos, pactos y tratados de derechos humanos, especialmente el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), deben ser ratificados y aplicados universalmente en todo el mundo.

Existe una relación intrínseca entre la prevención del discurso del odio, la discriminación y la incitación y la consolidación de la democracia: el éxito de la prevención sólo puede darse a través de políticas públicas democráticas y éstas, a su vez, contribuirán a fortalecer la democracia y el sentido del bien común.

El discurso del odio, al igual que la incitación, suele utilizar y difundir información falsa, practicando así la desinformación. Aunque las redes sociales alimentan, aceleran y difunden el discurso de odio, éstas no lo crean. En ciertas regiones, la mayor parte del discurso de odio es producido y difundido por actores estatales. En este sentido, el discurso de odio se basa en la existencia de todas las formas de prejuicio y maximiza su alcance. Puede incitar a ciertos comportamientos contra figuras construidas del otro -que puede convertirse en un enemigo- y la incitación puede generar una "licencia para matar" a esta persona despreciada que ya no se considera un ser humano igual. Patrones similares se han reflejado en las narrativas y mitos conspirativos. Los participantes recordaron que está marcada tendencia en los fenómenos del discurso del odio es precisamente la razón por la que el discurso del odio, la discriminación y la incitación constituyen graves señales de alerta temprana en un camino que podría conducir a actos de violencia y, finalmente, de atrocidades.

El discurso del odio es, en esencia, tanto un indicador de riesgo como un factor desencadenante de la comisión de crímenes atroces.

Los participantes hicieron hincapié en dos procesos que son esenciales para prevenir y combatir la incitación y el discurso del odio. El primero es el diálogo, la escucha empática y los programas educativos dirigidos a todos los niveles de la enseñanza, con el fin de fortalecer y capacitar a las personas, en particular a los jóvenes, para que ejerzan un juicio crítico y autónomo y se resistan a las noticias falsas, la desinformación, el discurso del odio y las inducciones a la incitación. El segundo es el establecimiento de un sólido marco legal de responsabilidad tanto para los individuos como para las empresas. De hecho, la responsabilidad corporativa y la responsabilidad individual son factores clave para determinar si el sector privado puede gestionar los medios sociales y las herramientas de comunicación de forma responsable y ética. La formación de los profesionales y los funcionarios públicos y las campañas de sensibilización, así como la educación, deben tener lugar en todas las diferentes esferas de la sociedad con el fin de capacitar a los actores para proteger la democracia, gestionar la diversidad, promover los derechos humanos y abordar

rápidamente el discurso de odio, el lenguaje discriminatorio, los mensajes de incitación y la desinformación.

Si bien los gobiernos deben comprometerse plenamente, en consonancia con su responsabilidad fundamental de protección, la creación de mecanismos y políticas nacionales de prevención que convoquen a todos los actores implicados es fundamental para que la prevención sea una realidad sobre el terreno. Estos enfoques nacionales de prevención permitirán a cada sociedad diseñar y poner en práctica iniciativas, políticas y leyes de base local y hechas a medida que gocen de legitimidad y credibilidad, generen confianza y potencien una cultura y una práctica de la democracia. Entre otras cosas, estas iniciativas obligarán a las empresas tecnológicas y a sus plataformas de difusión a desarrollar directrices claras que proporcionen herramientas adecuadas y eficientes para hacer frente a los mensajes de discurso de odio, desinformación, discriminación e incitación. Estas plataformas nacionales de prevención deben tratar de convocar a la diversidad de actores de las sociedades y empoderarlos para que tomen iniciativas en sus respectivos ámbitos.

Principales recomendaciones de los talleres

Discurso de odio basado en género

Los discursos de odio siguen dirigiéndose a las mujeres de forma desproporcionada, basándose en sus funciones de liderazgo, religión, orientación sexual y raza. Las masculinidades tóxicas en diferentes contextos pueden conducir a la deshumanización del otro y a la glorificación de la violencia, justificando la violación sistemática y el uso de la tortura como forma de limpieza étnica. Las masculinidades tóxicas también pueden servir para remodelar y distorsionar la historia reconstruyendo falsos relatos nacionalistas. Los participantes subrayaron la necesidad de desarrollar un enfoque más profundo basado en el género para evaluar y prevenir el discurso de odio contra las mujeres en los medios sociales y otras formas.

Además, los participantes recomendaron que se elaboren documentos políticos, con recomendaciones específicas, para comprender mejor la relación entre la violencia de género y el discurso del odio y la discriminación.

Los participantes recomendaron el desarrollo de formación y programas que se centren en la comprensión clave de la incitación al odio por razones de género dentro de las instituciones de seguridad, las escuelas y las empresas privadas, complementados por el establecimiento de marcos legales claros que proporcionen responsabilidad y reparación a los supervivientes, a los que se dirigen y a los perjudicados.

El discurso del odio como indicador de riesgo y factor desencadenante de la comisión de crímenes atroces

El Holocausto, el genocidio de Ruanda, al igual que otros genocidios, no ocurrieron de la noche a la mañana: fueron el resultado de décadas previas de distorsión, noticias falsas, propaganda y teorías conspirativas, creando un "otro" que hay que rechazar y/o eliminar.

La educación sobre el genocidio, promovida por ejemplo por la UNESCO, puede profundizar la reflexión sobre estas cuestiones que siguen afectando a las sociedades de todo el mundo, como el poder de las ideologías extremistas, la propaganda y el discurso del odio y la violencia dirigidos a grupos, desarrollando la comprensión de su papel en la facilitación de

los crímenes atroces del pasado. Al estudiar el pasado, los alumnos pueden explorar las técnicas utilizadas para manipular una sociedad mediante la propaganda, la desinformación y el discurso de odio.

Los participantes coincidieron en que existe un claro vínculo entre la desinformación, las noticias falsas y la incitación al odio, y subrayaron la necesidad de que las empresas tecnológicas y las plataformas de redes sociales aumenten sus esfuerzos para contrarrestar las noticias falsas en línea y desarrollen políticas más sólidas al respecto.

Los participantes recomiendan adoptar medidas oportunas para promover la responsabilidad de las empresas de redes sociales: se necesitan urgentemente marcos legales para garantizar que las empresas de redes sociales asuman sus responsabilidades legales en la difusión de la desinformación y de discursos de odio corporativos. Se necesitan monitores globales que puedan reconocer las diversas pautas y expectativas de las distintas sociedades. Se requiere compromiso ciudadano para participar en esa vigilancia social en Internet.

Los participantes recomendaron que la IHRA y GAAMAC colaboren más estrechamente en una alianza que se complemente mutuamente para que el "nunca más" se convierta en una realidad sobre el terreno.

En contextos en los que se están produciendo o se han producido atrocidades, los participantes subrayaron la importancia crucial de llevar a cabo una justicia transicional holística, estableciendo los hechos, escuchando los relatos de las comunidades afectadas, proporcionando reparación, creando procesos de justicia administrativa, legal y restaurativa, y procediendo a reformas institucionales.

La lucha contra la incitación al odio, un esfuerzo de toda la sociedad

Una política clave en la prevención de atrocidades debe ser la promoción de mayores esfuerzos en el campo de la educación y, en particular, en los programas de educación para los jóvenes, así como la participación de éstos en la búsqueda de soluciones.

Por ello, los participantes recomendaron que la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y GAMMAC maximicen sus esfuerzos de colaboración para reforzar los esfuerzos nacionales e internacionales de prevención a través de la educación en derechos humanos, la ciudadanía global y la promoción de la paz.

Los participantes recomendaron que se realicen esfuerzos colectivos para la plena aplicación del Objetivo de Desarrollo Sostenible 4 (Educación de calidad) y, en particular, para la consecución de la meta 4.7, mediante la promoción de una cultura de paz y no violencia, la ciudadanía mundial y la apreciación de la diversidad cultural a través de la educación.

Los sistemas educativos deben integrar intervenciones educativas específicas y basadas en pruebas que aborden explícitamente la incitación al odio en todos los niveles educativos, desde la primera infancia hasta la enseñanza superior, en entornos formales y no formales, incluso a través del aprendizaje permanente.

La alfabetización mediática e informativa puede reforzar la resistencia de los alumnos a los discursos de odio, y desarrollar su capacidad para reconocer y contrarrestar la información errónea y la desinformación, el extremismo violento y las teorías conspirativas, y los profesores deberían recibir apoyo mediante formación y recursos para adoptar enfoques que pongan de relieve las múltiples perspectivas y las voces de las personas y los grupos afectados por el odio y la violencia basados en la identidad.

La educación puede emplearse para deshumanizar a determinados grupos y discriminar a los grupos vulnerables de las sociedades, como ocurrió en Ruanda antes del genocidio de los tutsis en 1994. Los discursos de odio y las narrativas excluyentes deben ser eliminadas de los planes de estudio, los libros de texto y los recursos educativos. Quienes incitan al odio y la violencia, infunden miedo y cometen atrocidades, deben rendir cuentas, incluso utilizando la educación como herramienta de justicia.

Estas intervenciones deben complementar otras políticas educativas, como los programas destinados a acabar con todas las formas de violencia en las escuelas, prevenir la difusión de ideologías extremistas violentas y promover el respeto a la diversidad¹.

Los participantes invitaron a la comunidad de GAAMAC a convocar actos como la sensibilización y a desarrollar capacidades de constatación para promover y desarrollar esfuerzos sólidos de prevención en todo el mundo a través de la educación, como se establece en la guía política de la UNESCO sobre "la educación sobre el Holocausto y la prevención del genocidio" y en la próxima guía política sobre "el tratamiento de la incitación al odio a través de la educación", elaborada conjuntamente con la Oficina de las Naciones Unidas para la Prevención del Genocidio y la Responsabilidad de Proteger.

En el cumplimiento de sus responsabilidades de proteger a todos los ciudadanos, los participantes instaron a los Estados y a las entidades regionales y multilaterales a incluir en sus programas la prevención de la incitación al odio y la discriminación.

Para ello, los participantes recomendaron apoyar los mecanismos nacionales de prevención teniendo en cuenta los valores locales e identificando las principales necesidades actuales, como la promoción de la paz, la equidad y los derechos de las minorías, junto con la gestión constructiva de la diversidad y los esfuerzos para eliminar el uso público del lenguaje que promueve la violencia basada en la identidad.

Discurso de odio, discriminación e incitación contra las minorías y otros grupos vulnerables

Los participantes recomendaron el nombramiento de funcionarios formados en el uso de una lente de prevención de atrocidades en todas las instituciones que se ocupan de las minorías y otros grupos vulnerables como la seguridad, la justicia y la educación. Las minorías y otros grupos vulnerables, entre estos migrantes, refugiados y solicitantes de asilo están sometidos a un riesgo mayor debido al aumento de los discursos de odio, la discriminación y la incitación, y sufren amenazas, o incluso violencia física en particular en Europa.

¹ Conclusiones UNESCO 26 de octubre de 2021 Conferencia Ministerial Mundial sobre la lucha contra la incitación al odio a través de la educación: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000379729>
<https://en.unesco.org/news/addressing-hate-speech-through-education-global-education-ministers-conference>

En Europa, señalaron los participantes, algunas minorías, entre ellas la comunidad gitana, siguen sufriendo una violencia cultural, estructural y directa a través de mecanismos de discurso de odio y discriminación. A pesar de los esfuerzos actuales, los participantes subrayaron que la comunidad Romani/Sinti y otros grupos vulnerables y minorías deben ser incluidos plenamente en estos esfuerzos para aplicar los marcos legales existentes y emprender programas masivos de educación sobre la diversidad, así como una gestión constructiva de la misma. Además, los participantes pidieron a los Estados que ratifiquen y apliquen plenamente el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales (Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo).

La aceptación cultural de las personas LGBTI sigue siendo baja en todo el mundo, y siguen siendo uno de los grupos más vulnerables a la estigmatización, la violencia y la discriminación. Los participantes estuvieron de acuerdo en que los Estados deben hacer más para llevar a cabo campañas más sólidas y eficaces contra la discriminación y de sensibilización sobre estas cuestiones, promoviendo valores educativos anclados en los conceptos de inclusión, empatía y diversidad.

El éxito de la prevención y la lucha contra el odio y la discriminación contra las minorías religiosas se produce cuando las diferentes religiones, a través de los líderes religiosos, se reúnen y se inicia el diálogo interreligioso. Hubo un amplio consenso entre los participantes en cuanto a que los mecanismos nacionales de prevención deberían hacer más hincapié en el enorme potencial de prevención de atrocidades masivas que encierra el diálogo interreligioso, por lo que se pidió a los líderes religiosos que participaran más activamente en él, reconociendo la gran diferencia que el liderazgo religioso puede suponer para el programa de prevención.

Además, como plataforma de actores que unen esfuerzos colectivos, los participantes recomendaron que GAAMAC podría fomentar nuevas iniciativas en Europa para elevar las normas morales y legales/normativas en diferentes organizaciones europeas para aplicar las obligaciones existentes para prevenir la violencia basada en la identidad y promover la diversidad. Esta plataforma también podría tener como objetivo conectar en línea a grupos con ideas afines, para mejorar la conectividad y promover la unión de las iniciativas existentes.

Formas de avanzar: seguir involucrando a la comunidad de GAAMAC a través de iniciativas temáticas y regionales

Las contribuciones de las iniciativas regionales de GAAMAC volvieron a ser un punto destacado de la reunión mundial. Estas iniciativas permiten a los Estados y a las ONGs trabajar en conjunto para estar mejor equipados para afrontar los retos específicos de sus regiones, para producir aportes y resultados concretos y medibles, incluyendo elaboraciones analíticas de las cuestiones en juego. En conjunto, estas iniciativas regionales desarrollan soluciones concretas para abordar los problemas, para intercambiar buenas prácticas y lecciones aprendidas de los fracasos del pasado, y para promover arquitecturas y políticas de prevención de atrocidades que complementen los esfuerzos regionales y multilaterales existentes.

Durante GAAMAC IV, el Grupo de Trabajo de África (GTA) compartió su informe sobre los progresos realizados para aumentar el conocimiento y la concienciación sobre la prevención de atrocidades mediante la difusión del "Manual de buenas prácticas para el establecimiento y la gestión de mecanismos nacionales de prevención de genocidios y atrocidades masivas" entre las fuerzas armadas y de seguridad y los miembros del parlamento de Costa de Marfil. El GTA también compartió sus nuevas herramientas y publicaciones:

- "El conjunto de herramientas de formación: establecimiento y gestión de mecanismos nacionales para atrocidades masivas y;
- investigación sobre estudios de caso: "El derecho a la libertad de expresión, las noticias falsas, la incitación al odio y la violencia electoral en Camerún"; "La cartografía de los factores desencadenantes de crímenes atroces relacionados con las elecciones en Camerún"; "La lucha contra la desinformación, las noticias falsas y la incitación al odio de COVID-19 en Sudán del Sur y Nigeria" y "La pandemia de COVID-19 como factor desencadenante de crímenes atroces en África".

El Grupo de las Américas compartió las principales conclusiones de su *Policy paper* sobre "Lecciones aprendidas de los conflictos armados de Colombia y Guatemala para prevenir la violencia contra niñas y mujeres".

El Grupo de Estudio de Asia-Pacífico compartió sus ideas sobre su investigación recientemente publicada sobre "Prevención del discurso del odio, la incitación y la discriminación: lecciones sobre la promoción de la tolerancia y el respeto a la diversidad en Asia-Pacífico".

Durante la cuarta reunión mundial, los participantes formularon las siguientes recomendaciones:

- Una serie de partes interesadas europeas decidieron reunirse de nuevo antes de fin de año para decidir sobre la formación de una iniciativa regional europea.
- Surgió un grupo subregional de actores clave de Canadá y Estados Unidos para trabajar en cuestiones relacionadas con la discriminación en la región de América del Norte. Además, reconociendo la necesidad de definir la prevención de forma más sólida, podría constituirse un grupo de trabajo para proponer un documento de trabajo que mejore la comprensión de la prevención en acción.
- De la GAAMAC IV surgió una iniciativa temática que recomendaba realizar investigaciones sobre el discurso del odio y la prevención de atrocidades.
- La Iniciativa Regional de las Américas recomendó unir esfuerzos con la Red Latinoamericana para la Prevención de Genocidios, así como sobre la necesidad y el potencial de promover y compartir las mejores prácticas del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.
- El Grupo de Estudio de Asia-Pacífico difundirá su investigación sobre la incitación al odio como herramienta de concienciación en la región, con la participación de diversos actores, como miembros de los parlamentos, profesionales y otros.
- El Grupo de Trabajo de África seguirá concienciando y apoyando la prevención de atrocidades mediante la difusión de su "Manual de buenas prácticas para el establecimiento y la gestión de mecanismos nacionales de prevención de genocidios y atrocidades masivas". El Grupo de Trabajo de África también sugirió llevar a cabo una evaluación de referencia sobre los actores de la prevención de atrocidades y su situación en la región, y recomendó convocar un diálogo entre todas las iniciativas regionales del GAAMAC para compartir ideas, buenas prácticas y lecciones aprendidas.

Está previsto que la próxima reunión global, GAAMAC V, se celebre en 2023.