Dictamen Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación del la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo — Una Europa más inclusiva y protectora: ampliación de la lista de delitos de la UE a la incitación al odio y a los delitos de odio

[COM(2021) 777 final]

(2022/C 323/14)

Ponente: **Cristian PÎRVULESCU**

Coponente: **Milena ANGELOVA**

Consulta	Comisión Europea, 1.3.2022
Base jurídica	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía
Aprobado en la sección	3.5.2022
Aprobado en el pleno	18.5.2022
Pleno n.º	569
Resultado de la votación	
(a favor/en contra/abstenciones)	211/1/5

1. **Conclusiones y recomendaciones**

1.1. El CESE está profundamente preocupado por la evolución de la incitación al odio y los delitos de odio en Europa durante la pasada década. Numerosos estudios y consultas refieren un grave incremento de los incidentes y un número cada vez mayor de personas y grupos expuestos a ataques motivados por el odio. El trabajo de la sociedad civil organizada en Europa también da testimonio del aumento de estas tendencias: las propias organizaciones son blanco de ataques, y cada vez tienen más necesidad de asistir y proteger a personas y comunidades amenazadas.

1.2. El CESE apoya la iniciativa de la Comisión y anima al Consejo y al Parlamento a cooperar plenamente en la defensa de los valores esenciales de la UE. El CESE considera que la incitación al odio y los delitos de odio son ámbitos delictivos que cumplen los criterios establecidos en el artículo 83, apartado 1, del TFUE. Una decisión del Consejo que los tipifique permitirá establecer posteriormente normas mínimas en relación con la definición de los delitos y las penas en este ámbito delictivo.

1.3. Más concretamente, sobre la base de las pruebas disponibles, el CESE considera que existe un desarrollo significativo y preocupante de los delitos relacionados con el odio, que sus causas, los factores que los propician y sus repercusiones tienen una clara dimensión transfronteriza y que estos tipos de delitos no pueden prevenirse ni combatirse de manera eficaz sin una acción legislativa e institucional a escala de la UE.

1.4. Junto con el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, el CESE considera que, cuando los actos constitutivos de delitos graves se dirigen contra la integridad física o psíquica de una persona, solo unos mecanismos de Derecho penal eficientes pueden garantizar una protección adecuada y servir de factor disuasorio.

1.5. La incitación al odio y los delitos de odio deben combatirse independientemente de dónde tenga lugar la expresión o la acción, es decir, ya sea en el contexto del trabajo, las manifestaciones públicas, las aficiones, los servicios públicos o privados, etc. Pueden estudiarse medidas más específicas donde es más probable que se produzcan incidentes motivados por el odio. Un objetivo más general, perseguido a través de diferentes medios e instrumentos, sería hacer que los espacios públicos de Europa fuesen lugares libres de incitación al odio y de delitos de odio.

1.6. El CESE pide a la Comisión que también preste atención y explore las consecuencias directas e indirectas de la incitación al odio y los delitos de odio sobre las condiciones para el emprendimiento y el empleo y sus repercusiones para el desarrollo económico y social.

1.7. Debe prestarse asimismo especial atención a la sensibilización y a las capacidades de las personas que ejercen profesiones con un papel esencial en la lucha contra la incitación al odio y los delitos de odio, por ejemplo, profesores, periodistas y cuerpos de seguridad. Para los cuerpos de seguridad, conforme a las mejores prácticas de los Estados miembros de la UE, la información y la formación deben ser obligatorias y formar parte de una estrategia global para reforzar las capacidades de las instituciones implicadas.

1.8. Debe garantizarse debidamente el acceso a las medidas especiales de protección concedidas a las víctimas de delitos más vulnerables con arreglo a la Directiva sobre los derechos de las víctimas.

1.9. Las organizaciones de la sociedad civil, incluidos los interlocutores sociales, también desempeñan un papel esencial en la lucha contra la incitación al odio y los delitos de odio: por un lado, actúan como guardianes de la sociedad, y por el otro, en sus propias actividades, como promotores de una conducta basada en valores. Deben ser protegidas y apoyadas en su labor de hacer que lugares, comunidades, grupos, organizaciones y medios de comunicación estén protegidos contra el odio y la discriminación, también mediante la promoción de códigos de conducta voluntarios y el intercambio de buenas prácticas. Es necesaria más financiación para movilizar sus capacidades y conocimientos especializados a este respecto.

1.10. Debe subrayarse la importancia de las interacciones en línea seguras. El desarrollo de foros en línea y de plataformas de redes sociales ha dado lugar a un espacio en el que algunas personas creen que pueden actuar con impunidad. Existe una necesidad acuciante de trabajar con los reguladores nacionales y las plataformas de redes sociales para garantizar la rápida detección y eliminación del odio en línea.

2. **Observaciones generales**

2.1. El CESE reconoce que la protección de la dignidad, los derechos fundamentales y la igualdad es parte integrante del diseño de la UE y los regímenes democráticos de los Estados miembros. La democracia, y la propia UE, no son posibles si las personas viven con miedo o vergüenza, si se ven acosadas o atacadas en su vida, su trabajo, sus estudios o su participación en la sociedad y en la política. Con la difusión de las redes sociales, el odio y la estigmatización ganan adeptos con mayor facilidad y rapidez, y el riesgo para los niños y los jóvenes aumenta constantemente. No queda más remedio que evitar y combatir activamente y con firmeza la propagación de la incitación al odio y los delitos de odio.

2.2. En el contexto de la agresión militar de la Federación de Rusia contra Ucrania, un acto que el CESE condena enérgicamente, se produce un aumento de la desinformación y la propagación de la incitación al odio en Europa. Pero esto no es ninguna novedad y los miembros de la UE han tomado conciencia y se han vuelto resilientes frente a estas. La Federación de Rusia procura generar confusión, difundir propaganda y deslegitimar el apoyo a la democracia y los derechos humanos. Por consiguiente, prevenir y combatir la incitación al odio y los delitos de odio es una responsabilidad existencial para la UE y los Estados miembros.

2.3. Es indispensable contar con una base común para luchar con eficacia contra la incitación al odio y los delitos de odio. Las sociedades europeas están interrelacionadas, y la libre circulación crea una esfera pública y social cada vez más integrada. Los Estados miembros disponen de las principales herramientas para luchar contra la incitación al odio y los delitos de odio, pero es poco probable que tengan éxito sin un claro compromiso, cooperación y sinergia, dotados de los instrumentos legislativos adecuados de la UE y de oportunidades, enfoques y definiciones coordinados para la transferencia y el aprendizaje de políticas. Todos los esfuerzos en este sentido deben respetar los derechos fundamentales consagrados en la Carta de la UE.

2.4. El CESE ha declarado en numerosas ocasiones que la UE y los Estados miembros deben actuar con más decisión para proteger los derechos fundamentales y luchar contra todo tipo de comportamientos discriminatorios y motivados por el odio. En este sentido, recomienda que la Comisión armonice la propuesta con otros documentos estratégicos clave como la Nueva Estrategia para la Aplicación de la Carta de los Derechos Fundamentales, la Comunicación titulada «Una Unión de la igualdad: el Plan de Acción de la UE Antirracismo para 2020-2025», las Estrategias para la Igualdad de Género y de las Personas LGBTIQ, el marco estratégico para la inclusión de los gitanos, la Estrategia de la UE de lucha contra el antisemitismo y apoyo a la vida judía, la Estrategia sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y la Estrategia sobre los Derechos de las Víctimas.

2.5. La propuesta de la Comisión determina exhaustivamente las características que podrían compartir las personas y los grupos expuestos a la incitación al odio y a delitos de odio: la raza, el origen étnico, la lengua, la religión, la nacionalidad, la edad, el sexo, la orientación sexual, la identidad de género, la expresión de género, las características sexuales o cualquier otra característica fundamental, o una combinación de tales características. También debemos añadir toda razón ideológica y política, así como otras convicciones y valores relacionados con la conciencia. El CESE considera que también deben determinarse los riesgos y las amenazas, y que estos deben ser abordados en relación con su contexto social y cultural. Las investigaciones existentes y futuras podrían indicar cuáles son las situaciones más comunes en las que se producen casos de incitación al odio y delitos de odio.

2.6. La incitación al odio y los delitos de odio pueden estar dirigidos contra los empresarios o el personal de una empresa, por ejemplo las personas que atienden a la clientela. Esto tiene un efecto perjudicial en las personas y en la empresa en cuestión. La incitación al odio y los delitos de odio también pueden tener un impacto negativo indirecto en el entorno empresarial y económico general, ya que incrementan la incertidumbre, la inestabilidad y los conflictos.

2.7. El CESE considera que es muy necesario sensibilizar y educar para que se comprendan las consecuencias y la gravedad de la incitación al odio y los delitos de odio, así como para aprender a detectarlos y a luchar contra ellos en la vida diaria. Esto se aplica a personas de todas las edades: niños, jóvenes y adultos por igual. Todas las actividades de sensibilización y educación (materiales informativos, formación, productos) deben ofrecerse en formatos accesibles.

2.8. Debe prestarse asimismo especial atención a la sensibilización y a las capacidades de las personas que ejercen profesiones con un papel esencial en la lucha contra la incitación al odio y los delitos de odio. Por ejemplo, los profesores desempeñan una importante labor en la educación del comportamiento del alumnado. Los periodistas tienen un papel primordial desde el punto de vista de la libertad de expresión. Los funcionarios, los fiscales, los jueces, la policía y el personal encargados de velar por el cumplimiento de la ley desempeñan una función esencial en la tramitación de cada caso y en el desarrollo de un marco jurídico preventivo u otras medidas.

2.9. Los políticos tienen la principal responsabilidad del sistema general del Estado de Derecho y los derechos fundamentales. Su responsabilidad comienza en el momento en que piden el apoyo de los ciudadanos y, desafortunadamente, algunos políticos y partidos lo hacen exacerbando el miedo y atacando a minorías y grupos sociales. Este tipo de movilización electoral representa un peligro y hay que ponerle freno. Con consecuencias aún más graves, algunos políticos podrían verse tentados, en el ejercicio de su cargo público, a utilizar instrumentos institucionales y jurídicos para promover la discriminación o evitar combatirla. El CESE insta a todos los líderes y a los partidos políticos a actuar de manera responsable, en el marco y el espíritu de una democracia inclusiva.

2.10. A este respecto, los dirigentes de los partidos políticos o incluso los jefes de Gobierno, que teóricamente deben garantizar el civismo del espacio público, también han insultado y agredido verbalmente a periodistas, arriesgándose a fomentar la violencia contra estos. El CESE insta a los líderes y partidos políticos a respetar a los periodistas y a las organizaciones de medios de comunicación y se remite al reconocimiento solemne de la gravedad de esta cuestión por parte de los cuatro relatores especiales internacionales sobre la libertad de expresión.

2.11. Las organizaciones de la sociedad civil, incluidos los interlocutores sociales, también desempeñan un papel esencial en la lucha contra la incitación al odio y los delitos de odio: por un lado, actúan como guardianes de la sociedad, y por el otro, en sus propias actividades, como promotores de una conducta basada en valores. Deben apoyarse y promoverse los códigos de conducta voluntarios y el intercambio de buenas prácticas.

2.12. El CESE destaca el importante papel que desempeñan los entes regionales y locales en la prevención y la lucha contra los delitos de odio. Son los más cercanos a las comunidades y pueden vigilar si tales riesgos e incidentes llegan a materializarse. También pueden canalizar el poder de la solidaridad y la empatía a través de programas comunitarios y educativos, con el apoyo de los gobiernos centrales, las organizaciones de la sociedad civil y los interlocutores sociales.

2.13. Es responsabilidad de los Estados crear un entorno propicio para los derechos a la libertad de expresión, la igualdad y la no discriminación. Los Estados pueden adoptar medidas políticas positivas para luchar contra la discriminación y abordar las causas profundas del odio.

3. **Observaciones específicas**

3.1. Los hechos y los argumentos expuestos en la Comunicación de la Comisión parecen confirmar la valoración de que la incitación al odio y los delitos de odio cumplen los criterios establecidos para ser considerados como ámbitos delictivos de la UE, a la vista entre otras cosas de su gravedad, escala y evolución, así como de su dimensión transfronteriza.

3.2. La Comunicación describe correctamente la gravedad de la incitación al odio y de los delitos de odio, basándose en que son contrarios a los valores comunes y a los derechos fundamentales de la UE, y habida cuenta de sus efectos perjudiciales para las personas, las comunidades y la sociedad en general. Los valores de la UE están al servicio de una sociedad abierta, lo cual es importante para las personas, las empresas y las organizaciones. La igualdad está profundamente arraigada en los valores de la UE, y la igualdad de oportunidades sienta las bases del progreso social, del que son parte integrante la diversidad y el pluralismo. La igualdad es una fuente de innovación y genera un valor económico añadido.

3.3. Teniendo en cuenta los crecientes esfuerzos de los Estados miembros por abordar la incitación al odio y los delitos de odio en su Derecho penal, así como la necesidad de evitar la fragmentación entre estos y de mejorar la igualdad de condiciones en toda la UE, parece razonable que la UE adopte un marco penal común para abordar la incitación al odio y los delitos de odio, siempre respetando los sistemas jurídicos nacionales y el artículo 2 del Tratado.

3.4. Al mismo tiempo, también tienen que respetarse las competencias de la UE en el ámbito del Derecho penal, que permiten establecer normas mínimas mediante Directivas que se aplican a la legislación nacional.

3.5. El CESE estima pertinente considerar la incitación al odio y los delitos de odio como un ámbito delictivo con un «elemento» común basado en una motivación sesgada de odio dirigido a personas o grupos. Esto lleva a la necesidad de tratar la incitación al odio y los delitos de odio de un modo integral y evitar un enfoque compartimentado de las diferentes formas u objetivos del odio, especialmente en lo que respecta a las diferencias entre los Estados miembros. Pide también que se considere la incitación al odio y los delitos de odio en relación con los valores y los derechos fundamentales de la UE en su conjunto. Por otra parte, pide que se determinen los vínculos entre la incitación al odio y los delitos de odio y los delitos existentes en la UE. En este contexto, debe intensificarse el intercambio de información entre las fuerzas y cuerpos de seguridad y los gobiernos.

3.6. El CESE espera con interés el siguiente paso: el establecimiento de una definición de la incitación al odio y los delitos motivados por el odio, y está dispuesto a contribuir a la consulta interinstitucional. Esta definición resulta esencial en aras de la seguridad jurídica, pero también para proteger los derechos fundamentales y garantizar una buena comunicación a nivel general. La Decisión Marco del Consejo relativa a la lucha contra determinadas formas y manifestaciones de racismo y xenofobia mediante el Derecho penal proporciona un punto de partida pertinente para la elaboración de una definición que podría aplicarse en este contexto más amplio, al tiempo que utiliza las definiciones empleadas por el Consejo de Europa.

3.7. Las definiciones de la incitación al odio y los delitos de odio deben abarcar todas las características protegidas pertinentes basadas en los derechos fundamentales de la UE, como el sexo o género, el origen racial o étnico, la religión o convicciones, la discapacidad, la edad o la orientación sexual, pero también las convicciones ideológicas y relacionadas con la conciencia. Si bien las características protegidas difieren entre sí, la definición debe abordar las distintas características de conformidad con los mismos principios. Debe evitarse asimismo un enfoque fragmentado de las diferentes minorías y grupos, utilizando en su lugar expresiones generales aplicables a todo el espectro de la característica protegida en cuestión. Además, la definición debe ser lo suficientemente inclusiva como para responder a nuevos tipos de fenómenos sociales que vayan apareciendo con el tiempo.

3.8. Las definiciones deben contemplar cualquier tipo de acción y expresión, ya sea oral o escrita, independientemente de dónde tenga lugar la expresión o la acción, es decir, ya sea en el contexto laboral, como manifestaciones públicas o en el acceso a los servicios públicos o privados, etc. Deben cubrir asimismo las expresiones tanto en línea como fuera de línea.

3.9. Si bien las definiciones deben ser completas, no pueden ser inequívocamente perfectas y deben ser objeto siempre de una valoración basada en pruebas procedentes del contexto correspondiente a la hora de aplicarlas. Unas directrices comunes sobre los factores que han de tenerse en cuenta en este sentido permitirían mejorar la aplicación uniforme de las definiciones y normas.

3.10. También es importante garantizar que las definiciones y las normas no vayan en contra de su objetivo. Por ejemplo, no se deben estigmatizar términos que tradicionalmente se han utilizado de forma neutra. Esto también está relacionado con el objetivo de elaborar normas comunes para proteger a cualquier grupo (más que para señalar a determinados grupos).

3.11. A la hora de definir la incitación al odio y los delitos de odio, así como las respectivas sanciones, es importante aclarar su relación con los derechos fundamentales en su conjunto. Esto resulta especialmente pertinente con respecto a la libertad de expresión e información, incluso en el caso de situaciones que justifiquen que se restrinja la libertad de expresión de las personas y los medios de comunicación. Del mismo modo, también puede existir una necesidad de clarificación con respecto a otros derechos fundamentales.

3.12. Si bien la incitación al odio y los delitos de odio pueden considerarse un ámbito delictivo en sí mismo, también se solapan en cierta medida con delitos existentes en la UE. No obstante, los delitos existentes en la UE no cubren todas las incitaciones al odio y los delitos de odio, habida cuenta de las diferentes formas y contenido de este ámbito delictivo. Esto se ilustra correctamente también en la «pirámide del odio», que empieza por discursos y actitudes basadas en prejuicios y llega, a través de la discriminación, hasta la violencia física e incluso el terrorismo.

3.13. Tal y como se señala en la Comunicación, abordar la incitación al odio y los delitos de odio no es solo una cuestión sustantiva sino también de carácter procesal. Por lo tanto, debe prestarse la debida atención a las cuestiones relacionadas con el acceso a la información, la justicia y las medidas coercitivas. Aunque los delitos de odio y la incitación al odio están reconocidos y regulados a nivel nacional, existen muchas lagunas en la aplicación, la denuncia o la investigación. Si no se denuncian e investigan adecuadamente como delitos motivados por prejuicios, los datos sobre la prevalencia de estos delitos en los Estados miembros a escala de la UE no serán fiables.

3.14. La inclusión de los delitos de odio y la incitación al odio en la lista de delitos de la UE es esencial para la protección de los derechos de las víctimas. Si no se reconocen determinados motivos de los incidentes motivados por el odio (por ejemplo, la discapacidad), la disposición de la Directiva de la UE sobre los derechos de las víctimas (que cubre a las víctimas de delitos) no se aplicaría necesariamente. Ante el aumento del número de incidentes, debe prestarse más atención a la protección de las víctimas. Por lo tanto, debe garantizarse debidamente el acceso a las medidas especiales de protección concedidas a las víctimas más vulnerables de los delitos con arreglo a la Directiva sobre los derechos de las víctimas.

3.15. Al igual que en el caso de la Decisión Marco, transpuesta a la legislación nacional por todos los Estados miembros con el fin de tipificar la incitación al odio, vemos que no todos los países avanzan al mismo ritmo. La transposición y aplicación no ha sido siempre correcta o completa, lo cual ha obligado a la Comisión a iniciar acciones por infracción contra algunos Estados miembros. Se trata de una situación que podría repetirse. Es necesario trabajar más con los agentes de la sociedad civil, los Parlamentos y los gobiernos de los Estados miembros para garantizar la cooperación y el compromiso.

3.16. Debe subrayarse la importancia de las interacciones en línea seguras. El desarrollo de foros en línea y de plataformas de redes sociales ha dado lugar a un espacio en el que algunas personas creen que pueden actuar con impunidad. Según ponen de manifiesto varios informes de investigación, existe un vínculo directo entre la incitación al odio en línea y la proliferación, fuera de internet, de comportamientos motivados por el odio. Existe una necesidad acuciante de trabajar con los reguladores nacionales y las plataformas de redes sociales para garantizar la rápida detección y eliminación e investigación del odio en línea.

Bruselas, 18 de mayo de 2022.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Christa SCHWENG