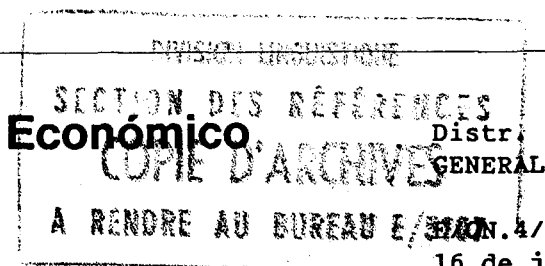




**Consejo Económico  
y Social**



ESPAÑOL  
Original: FRANCES

COMISION DE DERECHOS HUMANOS  
Subcomisión de Prevención de Discriminaciones  
y Protección a las Minorías  
43° período de sesiones  
Tema 4 del programa provisional

**EXAMEN DE LOS NUEVOS ACONTECIMIENTOS OCURRIDOS EN LAS ESFERAS  
DE QUE SE HA OCUPADO LA SUBCOMISION**

El derecho a la libertad de opinión y de expresión

Problemas existentes para su realización y medidas necesarias  
para su fortalecimiento y promoción

Actualización del informe preliminar preparado por el Sr. Danilo Türk  
y el Sr. Louis Joinet, Relatores Especiales, en cumplimiento de la  
decisión 1990/117 de la Subcomisión

**INDICE**

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
INTRODUCCION .....	1 - 4	1
I. EVOLUCION Y NUEVOS ACONTECIMIENTOS OCURRIDOS DESDE LA PUBLICACION DEL INFORME PRELIMINAR ....	5 - 29	2
A. Respuesta a las observaciones formuladas al informe preliminar .....	5 - 20	2
B. Presos de opinión .....	21 - 23	5
C. Violaciones cometidas por entidades no gubernamentales .....	24	6

INDICE (continuación)

		<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
I.	D. La cuestión del "Contempt of Court" .....	25	6
(cont.)	E. La protección de los periodistas .....	26 - 27	6
	F. Otras novedades .....	28 - 29	6
II.	PROBLEMAS ACTUALES: LA LIBERTAD DE OPINION Y DE EXPRESION EN RELACION CON, POR UNA PARTE, LA LUCHA CONTRA EL RACISMO Y, POR OTRA, LOS CONFLICTOS ARMADOS .....	30 - 137	8
	A. La libertad de opinión y de expresión confrontada con la lucha contra el racismo	30 - 105	8
	1. ¿Cuál puede ser la legitimidad de las restricciones "necesarias en una sociedad democrática" para luchar contra el racismo? .....	36 - 80	8
	2. Alcance del principio de la necesidad democrática .....	81 - 105	16
	B. Libertad de expresión y de información en caso de conflicto armado: el ejemplo de la "guerra del Golfo" .....	106 - 137	20
	1. El principio de la legalidad con arreglo al Pacto y su inadaptación a las situaciones de guerra .....	110 - 116	21
	2. El principio de la legitimidad con arreglo al Pacto y su inadaptación a las situaciones de guerra .....	117 - 124	22
	3. El principio de la necesidad democrática como factor de promoción del derecho humanitario y el restablecimiento de la paz .....	125 - 137	24

## INTRODUCCION

1. El 30 de agosto de 1990 la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías, en su decisión 1990/117, tomó nota del informe preliminar sobre los problemas existentes para la realización del derecho a la libertad de expresión y las medidas necesarias para su fortalecimiento y promoción, presentado por el Sr. L. Joinet y el Sr. D. Türk (E/CN.4/Sub.2/1990/11). La Subcomisión decidió aplazar el examen del informe para su 44° período de sesiones y pidió a los relatores que lo actualizaran. Por su parte, la Comisión de Derechos Humanos aprobó la resolución 1991/32 de 5 de marzo de 1991 en la que, entre otras cosas, acogía con satisfacción las recomendaciones que figuran en el capítulo IV del informe preliminar. El presente documento, por ende, procura asistir a la Subcomisión en la prosecución del examen del informe preliminar.

2. Para situar la actualización del informe en su contexto es preciso analizar este documento teniendo presente el espíritu del informe preliminar antes citado y los documentos de trabajo preparados por el Sr. Joinet en 1987 (E/CN.4/Sub.2/1987/15, anexo I) y el Sr. D. Türk en 1989 (E/CN.4/Sub.2/1982/26).

3. Según las informaciones disponibles y pese a las transformaciones políticas que se han producido últimamente en muchos países, los capítulos I y II del informe preliminar 1/ no parecen muy desactualizados. Con todo, es necesario recordar que en junio de 1990, la Conferencia sobre Seguridad y la Cooperación en Europa aprobó en Copenhague, el "Documento de la reunión de Copenhague de la Conferencia sobre la Dimensión Humana de la CSCE" que, entre otras cosas, reafirma el derecho a la libertad de expresión y, muy particularmente, contiene una cláusula general por la que se admiten restricciones a los derechos enunciados.

4. Los Relatores tienen básicamente el mandato de actualizar el informe preliminar con el objeto de facilitar el debate. Esta actualización interesa principalmente a los dos aspectos siguientes:

- por una parte (capítulo I), el análisis de la evolución y los nuevos acontecimientos ocurridos desde la aparición del informe preliminar, reservándose un lugar particular, en la introducción, a las observaciones solicitadas por los Relatores (véase el párrafo 185 del informe preliminar);
- por la otra (capítulo II), la actualización de determinados aspectos destacados en el capítulo III del informe 2/, y en especial dos cuestiones de actualidad, con un primer caso (A) en el que se podrían justificar restricciones y un segundo (B) en el que estas restricciones representan graves riesgos; estas cuestiones son:
  - A. la libertad de opinión y de expresión frente a la lucha contra la discriminación racial (véase asimismo el párrafo 184, inciso 4) del capítulo IV del informe preliminar); y
  - B. la libertad de expresión y de información en los conflictos armados.

I. EVOLUCION Y NUEVOS ACONTECIMIENTOS OCURRIDOS DESDE LA  
PUBLICACION DEL INFORME PRELIMINAR

A. Respuesta a las observaciones formuladas al informe preliminar

5. En el párrafo 185 del informe preliminar, los Relatores manifestaron su deseo de recibir observaciones de los participantes en el período de sesiones de la Subcomisión y de especialistas. Las observaciones recibidas demuestran el interés que ha suscitado el informe.

6. Antes de examinarlas, los Relatores desean reafirmar solemnemente que la libertad de opinión y de expresión es un derecho fundamental, cuyo respeto condiciona el ejercicio de casi todos los demás derechos; por ende, las siguientes observaciones deben examinarse teniendo presente este principio, que ha sido reafirmado solemnemente y vale como norma, frente a la cual las restricciones admisibles tienen carácter excepcional.

7. Por ejemplo, las observaciones formuladas por la organización no gubernamental Comisión Mundial de Libertad de Prensa ilustran algunas de las reservas que suscita el informe preliminar, cuando se analizan detenidamente los conceptos de "restricciones admisibles en una sociedad democrática" y de "necesidad democrática".

8. Según la Comisión Mundial de Libertad de Prensa, tal vez convendría ocuparse con prioridad de la libertad de expresión y de los medios para promoverla, antes que de las restricciones que se le puedan imponer. En apoyo de esta idea se citan en general los siguientes argumentos:

- Habida cuenta de que la libertad de expresión y la libertad de prensa son derechos fundamentales, cabe determinar si las restricciones de cualquier tipo que se impongan a periodistas u órganos de información constituyen violaciones de derechos fundamentales, violaciones que deben combatirse, pues de lo contrario se las estaría legitimando.
- Es preciso determinar, más precisamente, si cualquier reflexión sobre las restricciones, aunque sean "admisibles en una sociedad democrática", no serviría, aun con la mejor intención, de justificación a los que pretenden convalidar medidas de excepción contra los profesionales de la información.
- En los próximos exámenes debería tal vez insistirse en la forma de reducir las restricciones, en lugar de estudiar los casos en que serían admisibles.

9. Con respecto a la observación general, a juicio de los Relatores, la defensa de una libertad supone necesariamente combatir los obstáculos que pongan trabas a su ejercicio; por consiguiente, sería paradójico imaginar que se puede proteger una libertad sin interesarse en las restricciones que se le pueden imponer, aunque más no sea, para prevenirlas pues, como lo atestigua el derecho comparado, estas restricciones existen aún en los países que se consideran sumamente democráticos.

10. Por otra parte, es indiscutible que el informe preliminar, al recordar (capítulo I) el alcance de los instrumentos internacionales de protección de esta libertad (párrs. 11 a 35) y subrayar su importancia, y al describir las tipologías de protección que ofrecen los Estados Miembros de las Naciones Unidas (párrs. 51 a 62) confirma solemnemente que la libertad de expresión y la libertad de prensa constituyen derechos fundamentales.

11. Con todo, y aunque no haya sido la voluntad de los Relatores, esta recapitulación de los textos pone de manifiesto por contraste que, en su conjunto, los instrumentos internacionales relativos a la libertad de opinión y de expresión, con o sin razón -y ése es el problema- estipulan posibles limitaciones, a condición de que no cuestionen la esencia de la libertad protegida. La Asamblea General de las Naciones Unidas, en su resolución 59 (I), de 14 de diciembre de 1946, reafirmó sin lugar a dudas que "la libertad de información es un derecho humano fundamental y piedra de toque de todas las libertades a las cuales están consagradas las Naciones Unidas".

12. No es menos cierto que la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, que ampara la libertad de expresión, de opinión y de información en su artículo 19, contiene por su parte, en el artículo 29, una cláusula general de restricciones "admisibles en una sociedad democrática".

13. Lo mismo se aplica al artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, redactado en términos semejantes.

14. Como otra referencia puede mencionarse la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos que, por una parte, confirma que "la libertad de expresión constituye uno de los fundamentos esenciales de una sociedad democrática y una de las condiciones primordiales para su progreso y para la plenitud de todo el mundo" pero, por otra, subraya que esta libertad puede estar en pugna con el ejercicio de otras libertades, sin que sea siempre fácil establecer una jerarquía entre los derechos y libertades fundamentales de la persona.

15. En el examen de los problemas actuales del ejercicio del derecho a la libertad de opinión y de expresión aparece ineluctablemente la cuestión de las restricciones a la libertad de expresión y de información; esta cuestión no puede eludirse, a menos que las normas internacionales se aborden superficialmente o que se considere que la promoción de las libertades y, por ende, de la libertad de opinión y de expresión, puede ser inmediata, total y absoluta, siendo que, con arreglo a la historia, esta promoción se ve siempre favorecida por un proceso de democratización que, gracias a la presión de la opinión en las reformas institucionales, reduce gradualmente el alcance de las limitaciones.

16. Por este motivo se juzgó oportuno proponer en el informe preliminar que se llevara a cabo un análisis basado en los principios afirmados en el conjunto de los instrumentos internacionales de protección y de promoción de la libertad de opinión y de expresión y, en ese marco, se examinara la posibilidad de poner en tela de juicio estas restricciones y derogaciones, aunque fueran "admisibles" en una sociedad democrática.

17. Es posible, indudablemente, invocar el "principio puro" de Stuart Mill, que en los Estados Unidos ha servido en varias ocasiones para justificar desde el punto de vista teórico la interpretación judicial en ese sentido dada a la primera enmienda de 1971 a la Constitución: "El Congreso no aprueba ninguna ley... que reduzca la libertad de palabra o la libertad de prensa...". Con todo se comprueba que, como ha observado Lord McGregor de Durris, Presidente de "The Advertising Standards Authority" de Londres (Sexto coloquio internacional sobre el Convenio Europeo de Derechos Humanos y la libertad de expresión), "hasta el momento, ninguna sociedad democrática ha suprimido los obstáculos a una total libertad de expresión, y es poco probable que alguna lo logre próximamente".

18. Desde una perspectiva realista nadie discute que actualmente, como lo prueban los múltiples procesos de democratización en curso, el análisis del concepto de "necesidad democrática" es, en la mayor parte de los casos, un factor de progreso, pues esta reflexión tiende a suprimir las normas que menoscaban la libertad de expresión o permite prevenir las restricciones arbitrarias o inadmisibles. El interés de este análisis radica precisamente en la combinación de los tres criterios de legalidad, legitimidad y necesidad democrática, para poner de manifiesto la actitud de los que pretenden legitimar abusos contra los periodistas y los órganos de información, en la inteligencia de que la protección de la libertad de expresión no puede limitarse solamente a los periodistas.

19. Como acabamos de recordar, la sociedad democrática es un proceso en constante evolución; presenta fases de regresión, pero también largos períodos de progresión. Por consiguiente, la referencia a la "sociedad democrática" supone en sí la necesidad de cuestionar permanentemente las restricciones a los derechos y libertades, para contrarrestarlas o para disminuirlas, fortaleciendo constantemente los progresos obtenidos. Ello ayuda a comprender mejor por qué los Relatores han estimado importante destacar ese concepto. En este sentido, la democracia es un sistema político "trágico, porque es el único régimen que abiertamente hace frente a la posibilidad de su autodestrucción, al asumir el riesgo de ofrecer a sus enemigos la forma de impugnarlo" (Castoriadis).

20. Por ende, el objetivo del informe preliminar y de su actualización no es avalar el sistema de "restricciones admisibles en una sociedad democrática", sino exponer dicho sistema, analizar los riesgos que presenta y examinar cómo reducirlos en el marco de un proceso tendente hacia una mayor democracia. Así pues:

- por una parte, el informe se basa en la premisa de que el derecho de libertad de opinión y de expresión debe interpretarse extensivamente y, a la inversa, las limitaciones a ese derecho deben serlo restrictivamente; surge así la necesidad de elaborar "restricciones a las restricciones";

- por otra parte, el informe ha planteado la cuestión de las derogaciones en circunstancias excepcionales al sugerir que, en esta hipótesis, el derecho de libertad de expresión y de información debe tal vez incluirse en el núcleo básico de los derechos intangibles (párrs. 167 y 168), y enunciar la tesis de que el sistema de restricciones necesarias en una sociedad democrática serviría para dar a la libertad de expresión el carácter de derecho inderogable, en el sentido que se desprende del informe citado de la Sra. Questiaux, cuando está en vigor el estado de excepción; ello significa que, aun en ese caso, la libertad de expresión no podría estar sujeta a otras restricciones que no sean las admisibles en un período normal, en una sociedad democrática.
- los Relatores han estimado, por tanto, que convendría centrarse en el análisis del concepto de sociedad democrática (puesto que las limitaciones sólo pueden considerarse admisibles si respetan las normas de la sociedad democrática) que se examina en el capítulo II del informe preliminar. Los Relatores consideran que esta norma y la de la "necesidad democrática" son factores esenciales para determinar los límites de la admisibilidad de las restricciones. Habida cuenta del actual proceso de democratización en el mundo, debe prestarse especial atención a estos aspectos del ejercicio del derecho a la libertad de opinión y de expresión y, a largo plazo, a la idea de crear una dinámica normativa que, al restringir cada vez más las limitaciones, modifique la relatividad del derecho a la libertad de opinión y de expresión y le dé un carácter cada vez más próximo de lo absoluto.

#### B. Presos de opinión

21. La Comisión de Derechos Humanos, en su resolución 1991/42, decidió crear un grupo de trabajo compuesto de cinco expertos independientes con el cometido de informarle sobre los casos de detención impuesta arbitrariamente en el mundo. Esta iniciativa constituye un adelanto sumamente positivo e importante para la protección del derecho a la libertad de opinión. Como se menciona en el informe preliminar (capítulo III, y en particular los párrafos 152 y 153) la detención, en la esfera de los derechos humanos, es una medida "de alto riesgo", no sólo porque como sanción puede ser desproporcionada para asegurar el respeto del orden público, la moral, etc., sino también porque, como toda privación de la libertad, presenta el riesgo de engendrar numerosas violaciones de los derechos humanos. Una detención arbitraria es, por su propia índole, una violación de los derechos humanos, y como tal se la debe combatir. Esa lucha es aún más justificada cuando la detención arbitraria afecta a los presos de opinión, es decir, cuando se la utiliza para obtener el silencio de los individuos o restringir, directa o indirectamente, el derecho de cada uno a la libertad de opinión. En otras palabras, la detención arbitraria constituye una violación, y la detención de cualquier persona con motivo de sus opiniones es, por su propia índole, arbitraria.

22. Los Relatores Especiales estiman, por ende, que cabría transmitir el conjunto de su labor al Grupo de Trabajo sobre Detenciones Arbitrarias, para facilitar su labor.

23. Los Relatores invitan a los demás miembros de la Subcomisión a formular especialmente observaciones sobre las iniciativas que podrían adoptarse para obtener la liberación de los presos de opinión y hacer cesar esta práctica inadmisible, en la que el delincuente no es el preso sino quien lo envía en prisión. En efecto, se acaba de subrayar que la detención de una persona solamente por haber manifestado su opinión, es necesariamente arbitraria, a menos que la opinión expresada esté en pugna con una restricción admisible (por ejemplo, difamación o apología del racismo...). Con todo, la Subcomisión tal vez en ese caso coincida con los Relatores en que, aun cuando la opinión expresada puede estar sancionada en virtud de una restricción admisible, esta sanción nunca debería llegar hasta el encarcelamiento.

C. Violaciones cometidas por entidades no gubernamentales

24. Un miembro de la Subcomisión subrayó, en su 42º período de sesiones, que la afirmación de que las autoridades de un país no violan la libertad de expresión no basta para deducir que esta libertad está necesaria y plenamente garantizada. En efecto, aun en los países que se consideran sumamente democráticos, pueden cometerse -y muchas veces se cometen- violaciones por obra de organizaciones que utilizan la violencia política o grupos privados o incluso particulares. Se sugirió a los Relatores Especiales que se ocuparan igualmente de las violaciones cometidas por entidades no gubernamentales. Sin embargo, el poco tiempo disponible no ha permitido abordar ese tema en la presente actualización del informe.

D. La cuestión del "Contempt of Court"

25. Otro miembro sugirió que los Relatores examinen detenidamente la cuestión del "Contempt of Court" (desacato al tribunal) para estudiar una interpretación restrictiva de esta noción. Si se tiene en cuenta su alcance como medida restrictiva de la libertad, la tendencia a invocarla con demasiada frecuencia en los tribunales puede ser inquietante. Una vez más, el escaso tiempo no ha permitido detenerse en esta cuestión.

E. La protección de los periodistas

26. Se ha manifestado el deseo de abordar específicamente la protección de los periodistas (que estén o no en misión), y de nombrar incluso un relator especial a esos efectos. Sería prematuro pronunciarse sobre este asunto en el presente informe; en cambio, la Comisión podría al menos recomendar que dentro de los "procedimientos especiales" de las Naciones Unidas se tome en cuenta la protección de los periodistas y se dedique a esta cuestión un capítulo de cada informe anual.

27. Por su parte, la organización no gubernamental Reporters Sans Frontières ha propuesto que se estudie un proyecto de Carta de deberes y derechos de los periodistas, sobre la base de los trabajos ya realizados en este ámbito.

F. Otras novedades

28. Los múltiples nuevos acontecimientos ocurridos en 1990 y 1991 apoyan y refuerzan el derecho a la libertad de opinión y de expresión. Los más notables derivan de las importantes transformaciones ocurridas en el mundo, y



especialmente en los países de Europa oriental. En estos países muchas restricciones y derogaciones (censura), que ni siquiera eran "admisibles en una sociedad democrática" disminuyeron sensiblemente y en algunos casos se suprimieron totalmente. Estas transformaciones se han visto reforzadas por el pluralismo reconocido progresivamente a los partidos políticos y los medios de comunicación, especialmente tras el cambio de sus propietarios (periódicos, emisoras de radio o canales de televisión) que acompañó a las transmutaciones políticas. Aunque obviamente estos procesos deben alentarse, conviene con todo estar atento al riesgo de algunos efectos adversos; por ejemplo, la libertad de expresión no debe servir para promover la discriminación o la apología del odio étnico o racial que genera el nacionalismo exacerbado.

29. De todos modos, las comprobaciones positivas que acaban de mencionarse no deberían llevar a la conclusión de que la situación mejora en todas partes. Según el informe sobre la información, libertad y censura en el mundo, publicado recientemente en 1991 por la organización no gubernamental Article 19, los problemas que plantea el verdadero respeto del derecho de todos a la libertad de opinión y de expresión siguen siendo muy serios. Así pues, en 62 de los 77 países examinados en ese informe, algunas personas estarían detenidas por haber expresado pacíficamente sus opiniones; en esos países, algunas personas seguirían estando proscriptas por haber expresado sus ideas, o se habrían prohibido sus obras, o ambas cosas. A raíz de conflictos étnicos y/o religiosos, se habrían impuesto graves restricciones a la libertad de expresión en 51 de los países examinados. Entre estos países, 37 estarían sujetos al régimen de legislación de estado de emergencia, especialmente en una situación de lucha contra la violencia política. Merced a estas legislaciones esos gobiernos estarían autorizados a suspender el derecho a la libertad de expresión. La censura se aplicaría en 72 países.

II. PROBLEMAS ACTUALES: LA LIBERTAD DE OPINION Y DE EXPRESION  
EN RELACION CON, POR UNA PARTE, LA LUCHA CONTRA EL RACISMO  
Y, POR OTRA, LOS CONFLICTOS ARMADOS

A. La libertad de opinión y de expresión confrontada  
con la lucha contra el racismo

30. El análisis de las restricciones a la libertad de expresión y de información para luchar mejor contra el racismo pone de manifiesto la complejidad de esta cuestión.

31. La mayoría de los textos internacionales pertinentes admiten estas restricciones. De hecho, cada vez más países las autorizan lo harán próximamente, ya sea porque se ven realmente confrontados con el aumento del racismo (en particular en Europa, donde adopta también una forma particular, el revisionismo) o de comportamientos discriminatorios -vinculados sobre todo a la exacerbación de designios nacionalistas- o con fines preventivos e incluso pedagógicos.

32. Así, los siguientes países adoptaron o completaron recientemente una legislación específica al respecto: Argentina (1988), Brasil (1985), Colombia (1989), Cuba, China (1987), Francia (1990), la República Federal de Alemania (1985), el Reino Unido (1986), Senegal, Suecia (1989) y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (1990). Además, Australia, Camerún, Chile, España, México, Níger, los Países Bajos, Suecia y Venezuela preparan actualmente legislación pertinente.

33. Por otra parte, la cuestión de las restricciones que pueden imponerse a la libertad de expresión en nombre de la lucha contra el racismo suscitó el interés de varias organizaciones no gubernamentales, algunas de ellas consagradas a la protección de esta forma de libertad.

34. La ONG Article 19 organizó recientemente una conferencia sobre esta cuestión en Londres, los días 27 y 28 de abril de 1991. La carta mensual de la ONG Periodistas sin Fronteras publica regularmente artículos sobre el tema 3/. En una comunicación presentada en el 47º período de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos, la ONG Consejo Internacional de Mujeres Judías manifestó su preocupación por el hecho de que algunas autoridades, en nombre de la libertad de expresión, toleran o alientan los llamamientos a la violencia racial o religiosa.

35. En cambio, muchos países consideran inútiles estas restricciones, ya sea porque alegan no tener problemas de racismo o porque consideran peligroso que se elabore una legislación "de excepción" en la materia y estiman que basta con las disposiciones generales de derecho común.

1. ¿Cuál puede ser la legitimidad de las restricciones "necesarias en una sociedad democrática" para luchar contra el racismo?

36. Se asigna aquí al concepto de legitimidad el sentido que se le dio en el informe preliminar.

37. En general, se protege la libertad de opinión y de expresión, al igual que la de información. Por consiguiente, una declaración racista puede asimilarse al suministro deliberado de información falsa, que legitima la imposición de limitaciones.

38. Como destaca oportunamente la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en una decisión de 13 de noviembre de 1985 (párr. 70): "Una sociedad que no está "bien" informada no es una sociedad realmente libre". Se afirma así el principio de que el derecho a la información presupone una cierta calidad de ésta.

a) La legitimidad de las restricciones previstas para combatir el racismo en relación con el derecho internacional de derechos humanos

i) Los instrumentos pertinentes

39. En virtud del artículo 29 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, las restricciones a los derechos que garantiza en general sólo son admisibles "con el único fin de asegurar el reconocimiento y el respeto de los derechos y libertades de los demás, y de satisfacer las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general...". Como destacamos en el informe preliminar (párrs. 41 a 44) la mayoría de los instrumentos internacionales establecidos ulteriormente incorpora, con mayor o menor detalle, los mismos motivos para legitimar las restricciones.

40. El documento sobre la dimensión humana de la CSCE reafirma, en su punto 9.1, el derecho a la libertad de expresión. "Este derecho incluirá la libertad de expresar opiniones y de recibir y comunicar informaciones e ideas... El ejercicio de este derecho no estará sujeto más que a las limitaciones prescritas por la ley, que sean compatibles con las normas internacionales".

41. En una cláusula general relativa a las restricciones el mismo documento especifica, en el punto 24: "En una sociedad democrática, toda restricción de los derechos y de las libertades debe corresponder a uno de los objetivos de la ley aplicable y guardar estricta proporción con la finalidad perseguida por la misma". ¿Hubiera sido quizá más claro apuntar a la legitimidad del objetivo? 4/.

42. Se destacan también en el informe preliminar (párrs. 124 a 126) los problemas que plantea la interpretación de los motivos de legitimidad (derechos de los demás, orden público, seguridad del Estado, moral).

43. Las medidas discriminatorias se refieren, en primer lugar, al respeto de los derechos de los demás. En ese contexto, estos derechos pueden entenderse como el derecho a la igualdad, la dignidad, la protección contra tratamientos degradantes o, incluso, el derecho a la información. En cambio, el empleo del concepto de "orden público", cuyos límites suelen estar mal definidos, plantea más problemas. Debido a su imprecisión, puede caerse en la tentación de invocárselo en circunstancias no pertinentes y así hacer un uso abusivo de la legitimidad.

44. Los motivos de restricción relacionados con la seguridad del Estado se analizarán por separado en la segunda parte, consagrada a la libertad de expresión en situaciones de conflicto armado.

45. Con respecto a la noción de moral, parece corresponder prima facie al espíritu que debería inspirar a una legislación antirracista. Pero incluye en ciente el riesgo de declarar ilegítimo todo aquello que, sencillamente, no es de aceptación universal. La idea de un consenso moral que justifique la adopción de medidas restrictivas puede incluir virtualmente la dictadura de la moral. Es innecesario recordar aquí los peligros que entraña la voluntad de imponer un orden moral -todos tenemos aún presente el nazismo- ni hacer hincapié en el riesgo que significaría invocar la moral para restringir la libertad de expresión.

46. Entre los motivos de restricciones que pueden mencionarse, únicamente el concepto de derechos de los demás, suficientemente delimitado, parecería justificar plenamente las restricciones necesarias para luchar contra el racismo. Además, en el plano de la técnica jurídica, la referencia a los derechos de los demás permite fundamentar mejor el rigor que debe ejercerse al calificar infracciones, ya que la protección de estos derechos redundaría en un perjuicio quizá sólo eventual y, por lo tanto, conlleva un derecho a reparación, aunque sea moral. Así, se limitaría estrictamente el número de actitudes sancionables y se neutralizaría el riesgo de ampliar el ámbito de la represión a la denuncia de simples desviaciones con respecto a la norma predominante. Por último, las restricciones impuestas para conciliar derechos en pugna constituyen un riesgo menos importante para las libertades.

47. Por otra parte, la referencia explícita o implícita a los derechos de los demás halla eco en un cierto número de disposiciones restrictivas, previstas por los instrumentos internacionales en beneficio de todos.

48. Así, el párrafo 3 del artículo 29 de la Declaración Universal de Derechos Humanos dispone que "estos derechos y libertades no podrán en ningún caso ser ejercidos en oposición a los propósitos y principios de las Naciones Unidas". Completa esta disposición el artículo 30, que dice lo siguiente: "Nada en la presente Declaración podrá interpretarse en el sentido de que confiere derecho alguno al Estado, a un grupo o a una persona, para emprender y desarrollar actividades o realizar actos tendientes a la supresión de cualquiera de los derechos y libertades proclamados en esta Declaración".

49. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos enuncia, en el párrafo 1 del artículo 5, el mismo principio en términos similares.

50. La Convención Americana sobre Derechos Humanos formula, en su artículo 29, la misma disposición: "Ninguna disposición de la presente Convención puede ser interpretada en el sentido de: a) permitir a alguno de los Estados partes, grupo o persona, suprimir el goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Convención o limitarlos en mayor medida que la prevista en ella". Lo mismo proclaman el Convenio Europeo de Derechos Humanos (art. 17), la Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 29) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 5), en términos similares.

51. Durante la Conferencia arriba mencionada, organizada por la ONG Article 19, la American Civil Liberties Union señaló con pertinencia que los artículos 5 del Pacto Internacional y 17 del Convenio Europeo pueden justificar, en nombre de los derechos de los demás, medidas restrictivas para luchar contra el racismo.

52. Por otra parte, se hizo hincapié en la importancia del principio enunciado en el artículo 20 del Pacto Internacional, a saber, que "toda propaganda en favor de la guerra estará prohibida por la ley" y que "toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia estará prohibida por la ley". Sería imposible dar más legitimidad a las restricciones para combatir la apología del odio racial y la incitación a la discriminación.

53. Por último, es innecesario recordar que el derecho a un trato no discriminatorio constituye efectivamente un derecho humano fundamental, garantizado por todos los instrumentos internacionales de derechos humanos, y es el tema central de un instrumento específico de las Naciones Unidas, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, denominada Convención CERD, que entró en vigor el 4 de enero de 1969. En virtud del artículo 4 de esta Convención, los Estados partes se comprometieron a tomar medidas positivas destinadas a eliminar toda incitación a la discriminación racial. Estas medidas positivas pueden entrañar restricciones a la libertad de expresión, puesto que los Estados se comprometen, más concretamente, a declarar "como acto punible conforme a la ley toda difusión de ideas basadas en la superioridad o en el odio racial, toda incitación a la discriminación...", etc.

54. Por consiguiente, la Convención no se limita a legitimar restricciones, sino que especifica que éstas deben ir acompañadas, en algunos casos, de sanciones penales. Convendría volver a tratar este tema teniendo debidamente presente el criterio de necesidad democrática que entre otras cosas presupone, en el respeto de los derechos humanos, una proporción entre la restricción y el objetivo legítimo que se persigue. El artículo 20 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el artículo 4 de la Convención CERD son los únicos instrumentos específicos que legitiman las limitaciones o derogaciones a la libertad de expresión, al indicar con exactitud qué tipo de comportamientos justifican dichas restricciones.

55. Se trata aquí, nuevamente, de la propaganda o la apología del odio, la incitación a la discriminación, la hostilidad y la violencia y la difusión de ideas basadas en la superioridad o el odio racial. Esta enumeración, que parece suponer un cierto grado de publicidad de los comportamientos censurables, se refiere implícitamente al concepto de adoctrinamiento y al de información falsa o difusión deliberada de información errónea.

56. ¿Puede concluirse entonces que la libertad de expresión podría fundamentar una limitación del derecho a recibir información correcta? Dicho de otro modo, en virtud del derecho a estar bien informado podría sancionarse la difusión de tesis revisionistas o de una ideología basada en la superioridad de una raza determinada. En relación con este último punto convendría que los instrumentos internacionales, en vez de justificar medidas

que restringen la libertad de expresión, desempeñen realmente su función pedagógica, por ejemplo no utilizando el término "raza" que, en relación con los seres humanos, no tiene ninguna significación científica.

El reconocimiento inequívoco de la unicidad de la raza humana parece ser el requisito previo indispensable para luchar contra el racismo.

ii) Las decisiones de las instancias internacionales y regionales de protección de los derechos humanos

El Comité de Derechos Humanos

57. El Comité de Derechos Humanos adoptó pocas decisiones importantes en la materia. De las 18 decisiones seleccionadas y adoptadas por el Comité en relación con el artículo 19, sólo dos se refieren al racismo.

58. Primer caso: la reclamación 117/81, M. A. c. Italia, fue declarada inadmisibles ratione materiae por el Comité el 10 de abril de 1984. El autor de la reclamación no había especificado qué artículos del Pacto presuntamente se habían violado. Los hechos pueden resumirse de la siguiente forma: en 1971, cuando el recurrente tenía 15 años, ingresó en el Movimiento Político Ordine Nuovo. Al ser disuelta esta organización en 1973, M. A. se adhirió al Movimento Sociale Italiano. Enjuiciado en 1974, se le condenó a cuatro años de cárcel. Ante el Comité, el Gobierno italiano invocó, entre otros, el párrafo 3 del artículo 19 del Pacto y alegó como objetivo legítimo la protección de la seguridad nacional y del orden público. El Comité consideró que, por su naturaleza, los actos imputados a los recurrentes estaban excluidos de la protección del Pacto, en virtud del artículo 5 de éste y que, en todo caso, se justificaba su prohibición con arreglo a las disposiciones del párrafo 3 del artículo 19.

59. Segundo caso: la reclamación 104/1981, J. R. T. y el W. G. Party c. Canadá (declarada inadmisibles por el Comité el 6 de abril de 1983). El Partido denominado W. G. y el recurrente difundían en Toronto, a través de grabaciones telefónicas, mensajes antisemitas particularmente graves. La línea telefónica del Partido mencionado y la del recurrente fueron interrumpidas, alegándose que la Ley de derechos humanos del Canadá define como práctica discriminatoria la difusión telefónica de declaraciones que puedan exponer a una o varias personas a odio o desdén debido, en particular, a su religión o su "raza". El Estado parte estimó que la finalidad de las disposiciones impugnadas fue poner en práctica el artículo 20 del Pacto y que, en cambio, el "derecho" del autor a difundir ideas racistas no estaba protegido por dicho instrumento.

60. El Comité de Derechos Humanos consideró que las ideas que intentaba difundir el recurrente por este medio constituían claramente una apología del odio racial o religioso que, conforme al artículo 10 del Pacto, el Canadá tenía la obligación de prohibir. Corresponde destacar que el Comité fundamentó una de las decisiones adoptadas en el párrafo 3 del artículo 19 y la otra en el artículo 20. Este artículo legitima directamente las medidas de este tipo, sin que deba demostrarse que la restricción impuesta en virtud del mismo procura proteger derechos de los demás, el orden público u otros objetivos válidos.

La Comisión Europea de Derechos del Hombre

61. Sin haber estatuido explícitamente sobre esta cuestión, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos especificó, no obstante, el alcance del artículo 17 del Convenio Europeo desde su primera decisión (Lawless, 1º de julio de 1961), al declarar lo siguiente:

"... el objetivo del artículo 17, en la medida en que se refiere a grupos o individuos, es impedirles interpretar que alguna de las disposiciones de la misma les confiere el derecho de dedicarse a actividades o realizar actos tendentes a la destrucción de los derechos reconocidos en el Convenio."

62. Por su parte, la Comisión Europea adoptó varias decisiones interesantes. En primer término, corresponde recordar que, contrariamente a los textos de las Naciones Unidas, el artículo 14 del Convenio Europeo sólo garantiza la no discriminación en el goce de un derecho específicamente protegido por dicho Convenio 5/. Para ampliar este alcance demasiado limitado, la Comisión intentó dar un peso específico a la protección de la no discriminación en virtud del artículo 3, que prohíbe los tratos inhumanos o degradantes, en los siguientes términos: "Independientemente del artículo 14, la discriminación basada en la raza podría, en determinadas condiciones, constituir en sí misma un trato degradante en el sentido del artículo 3 del Convenio. (10 de octubre de 1970 - anexo 13, pág. 995, *Asiatiques d'Afrique orientale*.)

63. Se hace aquí referencia a cuatro decisiones de la Comisión, fundamentales en la materia. Los hechos correspondientes a la primera se asemejan mucho a los de la reclamación N° 117/81 arriba citada ante el Comité de Derechos Humanos. El segundo caso se refiere a declaraciones hechas deliberadamente durante una campaña electoral. Los dos últimos casos están vinculados con el revisionismo.

64. Primer caso: reclamación (N° 6741/74) c. Italia en virtud de los artículos 10 y 11 del Convenio, así como del artículo 14. La Comisión consideró que la represión penal de intrigas tendentes a reconstituir un partido fascista era necesaria tanto para garantizar la seguridad pública como para proteger los derechos y libertades de los demás. Al combinar el artículo 14 con el artículo 10, la Comisión consideró que la diferencia de trato de personas que se inspiran en la ideología fascista tenía un objetivo legítimo, a saber, proteger las instituciones democráticas. Sin duda, se hace aquí una alusión al artículo 17 del Convenio.

65. Segundo caso: reclamación (D 8348/78 y 8406/78) Glimmerveen y otros c. los Países Bajos. El objeto de la misma era dejar constancia de la violación del artículo 10 del Convenio y el artículo 3 del Primer Protocolo al Convenio que garantiza la organización de elecciones libres, en condiciones tales que aseguren la libre expresión de la opinión del pueblo en cuanto a la elección del cuerpo legislativo. El recurrente era presidente de la *Nederlandse Volks Unie* un partido que sostenía, entre otras, la tesis de que la homogeneidad étnica de la población de un país redundaba en beneficio del Estado. El recurrente fue condenado a dos semanas de prisión por haber difundido panfletos destinados a los "neerlandeses de raza blanca", que

incluían pasajes como el siguiente: "Desde hace mucho tiempo, la mayor parte de nuestra población está harta de soportar en nuestro territorio a centenares de miles de surinameses, turcos y otros trabajadores inmigrantes -trabajadores "invitados" como suele decirse- que, además, no necesitamos."

66. Las autoridades consideraron que la información contenida en el panfleto no podía calificarse de fáctica y constituía una incitación a la discriminación racial, puesto que el concepto de raza incluye al del grupo étnico. (Se confiscaron los panfletos y se invalidaron las listas electorales que incluían el nombre del recurrente.) El Gobierno señaló a la atención de la Comisión las obligaciones internacionales de los Países Bajos en virtud de la Convención CERD.

67. La Comisión estimó que los deberes y responsabilidades a los que se refiere el párrafo 2 del artículo 10 hallaban una expresión "más clara en una disposición de carácter más general, a saber, el artículo 17 de la Convención".

68. La Comisión Europea se fundamentó en la Convención CERD y en el artículo 17 del Convenio Europeo para afirmar que los recurrentes no podían ampararse en las disposiciones del artículo 10 del mismo; así, declaró incompatible la reclamación con las disposiciones del Convenio, en virtud del párrafo 2 del artículo 27 y, por lo tanto, inadmisible (11 de octubre de 1979). El recurso a los artículos 17 del Convenio y al artículo 5 del Pacto Internacional eximió de tener que probar la legitimidad por razones de orden público, derechos y libertades de los demás u otros motivos válidos.

69. Los dos casos restantes se refieren al revisionismo.

70. Tercer caso: reclamación (N° 9235181) de x c. la República Federal de Alemania. El recurrente presentaba una queja con respecto a una decisión judicial en virtud de la cual se le prohibía exponer folletos en los que se afirmaba que el asesinato de millones de judíos durante el Tercer Reich fue una mentira o un engaño sionista. Las autoridades se fundamentaron en los textos que incriminan la difamación y precisaron que la prohibición se limitaba a la negación del asesinato de millones de judíos. La Comisión declaró que el asesinato de judíos era un "hecho histórico... notorio", establecido con certeza por pruebas irrefutables de todo tipo. Por consiguiente, consideró que la protección de la reputación de terceros legitimaba la restricción.

71. Cuarto caso: este caso era más complejo ya que el autor de la reclamación (N° 9777/82), T. c. Bélgica, no era el autor directo de las observaciones revisionistas. La recurrente actuaba en calidad de "autora-editora responsable" de la publicación de un texto cuyo autor era un antiguo responsable del rexismo belga, condenado por connivencia con el enemigo e inhabilitado del derecho "a participar de manera alguna en la explotación, la administración, la redacción, la impresión o la difusión de un periódico o cualquier otra publicación, si dicha participación tiene un carácter político".



72. El escrito, titulado "Carta al Papa en relación con Auschwitz", contenía un comentario en el que se cuestionaba la realidad del exterminio de millones de judíos, en particular en Auschwitz, y establecía una comparación entre las atrocidades nazis y otras brutalidades guerreras, disminuyendo su gravedad. Las autoridades alegaron la protección de la moral y los derechos de los demás, así como la defensa del orden público, para condenar a la recurrente a un año de prisión y a 10.000 francos de multa y ordenar la confiscación de los folletos litigiosos.

73. La Comisión Europea hizo hincapié en que la recurrente había sido procesada no por ser coautora de un documento delictivo, sino por haber participado en la publicación de éste, a pesar de que el autor había sido inhabilitado. La Comisión estimó también que debía restringirse la libertad de expresión para defender el orden y garantizar la autoridad del poder judicial.

74. Para legitimar las restricciones, la Comisión sólo debió invocar el párrafo 2 del artículo 10. ¿Significa eso que el artículo 17 sólo puede invocarse cuando la amenaza que se plantea a la sociedad democrática es relativamente grave? Este punto se analizará ulteriormente, al evaluarse el criterio de "sociedad democrática" y su corolario, el criterio de proporcionalidad.

b) La legitimidad, con arreglo al derecho interno, de las restricciones destinadas a luchar contra el racismo

75. A este respecto, los Relatores Especiales se han basado fundamentalmente en los informes presentados por los Estados Partes al Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, por una parte y, por la otra, en el informe sobre la libertad de prensa en el mundo elaborado en 1991 por la organización no gubernamental Reporters Sans Frontières y, por último, en las informaciones reunidas con motivo de la conferencia convocada por la organización no gubernamental Article 19, a la que ya se ha hecho referencia.

76. Si bien casi todos los países dotados de una Constitución escrita garantizan el derecho a la legalidad y a la no discriminación, en la mayoría de los casos, esta protección constitucional se aplica sólo a los nacionales. Por consiguiente, para determinar cuáles son los motivos que pueden invocarse como factor de legitimidad, es necesario entrar en el ámbito de las leyes específicas.

77. Como ya se ha señalado, algunos países consideran inútil aprobar leyes específicas para luchar contra el racismo, en razón de que o bien las infracciones de derecho común hacen innecesaria toda ley de excepción en la materia, o bien, según afirman esos países, en ellos no existe el problema de la discriminación racial. En este caso, se plantea la cuestión de saber si de todos modos esos países deben promulgar una legislación específica, aun cuando ella no obedezca a otro criterio de legitimidad que el de respetar los compromisos asumidos en virtud de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.

78. El principio de la necesidad democrática, que tiene por finalidad evitar una desviación de la legalidad, no debe utilizarse como una simple caución. Por ejemplo, en un determinado país, después de un golpe de Estado se impidió a los periódicos publicar informaciones "que pudieran fomentar los problemas raciales (entre determinados grupos étnicos) o atentar contra la paz y el orden público". Por esta razón, la mayoría de los periodistas están obligados a practicar la autocensura aun cuando se trata de una cuestión que bien merecería un debate democrático. En otro país, el jefe de los Servicios de Seguridad del Estado invitó a los periodistas "a no escribir artículos que puedan ser mal recibidos por las altas autoridades del país", estableciendo así paulatinamente una censura obligatoria previa y prohibiendo "publicar artículos relativos a las diferencias sociales, regionales y étnicas".

79. En cambio, muchos países han señalado que las disposiciones que permiten restringir la libertad de expresión no se han aplicado nunca o muy rara vez para luchar contra el racismo: Australia (5% de las 26 denuncias presentadas entre 1986 y 1987 por motivos de discriminación racial afectan la libertad de expresión), Cuba, Chile, Filipinas, Hungría, India, Jordania, Luxemburgo, Marruecos, Mongolia, Noruega y el Pakistán 6/. A excepción de los países con una composición "multirracial" y "multiétnica" de la población 7/, parecería que son sobre todo los países europeos los que en sus disposiciones restrictivas tienen en cuenta el criterio de la proporcionalidad en el que se basa el principio de la necesidad democrática.

80. Así, la evaluación de la legitimidad de las restricciones varía considerablemente de un país al otro, habida cuenta de que el principio de la necesidad democrática refleja el alcance de los otros dos principios, a saber, el de la legalidad y el de la legitimidad.

## 2. Alcance del principio de la necesidad democrática

81. En el informe preliminar se destacan algunos de los criterios inherentes al concepto de sociedad democrática, como el pluralismo, la tolerancia y el espíritu de apertura.

82. Como se habrá observado, esos criterios presentan una dualidad: sirven tanto para justificar una total libertad de expresión como para imponer restricciones a esa libertad, con miras a preservarla, sin que llegue a sostenerse, por ejemplo, que en una sociedad libre la tolerancia obliga a tolerar lo intolerable. Existe el peligro de que la censura o las restricciones impuestas a la expresión de opiniones que una mayoría actual considera intolerable afecte en realidad a ideas marginales que mañana podrían ser legítimas: nadie sabe con antelación cuál será la evolución social, moral o intelectual aconsejable o posible para el futuro de la humanidad.

83. El principio de la necesidad democrática debe precisarse, pues, a la luz del derecho comparado y en relación con los derechos expresamente garantizados por los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos.

84. En efecto, el derecho comparado muestra que numerosos países han aprobado leyes específicas de carácter restrictivo para luchar contra el racismo. Cabe recordar, sin duda, que la primera enmienda a la Constitución de los Estados Unidos fue invocada con éxito por un grupúsculo neonazi al que se

había prohibido realizar una manifestación. Pero una decisión reciente del Tribunal Supremo de los Estados Unidos, aunque no se refiere directamente a la lucha contra el racismo sino al derecho a la información, muestra que el sistema jurídico estadounidense acepta asimismo las restricciones. Al conocer de una apelación por motivo de inconstitucionalidad contra una decisión que prohibía toda retransmisión de una grabación de las conversaciones telefónicas mantenidas por el General Noriega, encarcelado en Miami, con personas en el extranjero, el Tribunal Supremo confirmó el fallo de primera instancia 8/. Así, pues, al no anular un mandamiento restrictivo de la libertad de prensa, la más alta instancia judicial de los Estados Unidos de América confiere a la libertad de expresión una dimensión de carácter relativo y no absoluto.

85. Por último, cabe observar que la mayoría de las legislaciones específicas de los Estados llamados democráticos nada dice acerca de los criterios que definen una "sociedad democrática", sobre todo en lo que respecta a la primacía del derecho y el principio de la proporcionalidad; lo mismo puede decirse respecto de los instrumentos internacionales pertinentes.

86. Cabe examinar tres cuestiones de principio: ¿la primacía del derecho entraña necesariamente una definición precisa de las infracciones, con todos sus elementos constitutivos? ¿El principio de la proporcionalidad entraña un equilibrio entre la legitimidad de la restricción y la legitimidad de la expresión? Por último, ¿la proporcionalidad impide que se impongan restricciones demasiado importantes o, en términos más exactos, establece un umbral por debajo del cual toda medida atentaría contra la existencia misma de la libertad de opinión y de expresión?

a) La definición de las infracciones y la primacía del derecho como necesidad democrática

87. La definición del racismo en términos compatibles con el principio de la sociedad democrática es una cuestión compleja, como muestra un examen de los documentos internacionales pertinentes, a saber, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.

88. En un comentario general sobre la no discriminación (CCPR/C/21/Rev.1/Add.1), después de señalar que en el Pacto no se define el término, el Comité de Derechos Humanos examinó la definición del artículo 1 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial y llegó a la conclusión de que el término "discriminación", tal como se emplea en el Pacto, debía entenderse en el mismo sentido, esto es, de una distinción que tiene "por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales" de todas las personas.

89. Así, la discriminación se define por su resultado o por la finalidad perseguida. Esta última referencia plantea muchos problemas porque en esta esfera es difícil distinguir la finalidad del móvil. Ahora bien, en numerosos ordenamientos jurídicos, el móvil -que se diferencia de la intención- no se tiene en cuenta para definir una infracción: el hecho de que el móvil se tenga en cuenta como elemento constitutivo de una infracción generalmente se

considera propio de las sociedades totalitarias y el hecho de que se tenga en cuenta únicamente el resultado, independientemente de la intención, se considera propio de las sociedades autoritarias. Este aspecto del problema muestra una vez más la importancia fundamental del principio de la sociedad democrática como condición para una aplicación satisfactoria de las normas destinadas a luchar contra el racismo y la discriminación racial. Por otra parte, si se definiera la discriminación racial como una diferenciación fundada principalmente en la "raza" y el origen "étnico", sólo se estaría acentuando la dificultad: en una sociedad democrática, ¿cómo pretender que se definan la "raza" o las características "étnicas"? Además, el artículo 20 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece que la ley prohibirá toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia. En esta disposición, la instigación pasa a ser un hecho principal punible. De la misma manera, el artículo 4 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial impone a los Estados la obligación de declarar como delito no sólo la difusión de ideas sino la incitación a la discriminación racial, la incitación a cometer actos de esa naturaleza y la asistencia a las actividades racistas.

90. Si bien este último comportamiento corresponde a la definición clásica de la complicidad, la definición de las actividades racistas en cuanto hecho principal no está en duda y, en lo que respecta a la noción de difusión, la publicidad parece una condición necesaria para caracterizar el elemento material.

91. De los informes presentados por los Estados Partes en la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial se desprende que en la mayoría de los casos las restricciones se definen en términos bastante vagos. Pocos países mencionan la publicidad como un aspecto inherente del elemento material (Austria, Barbados, Dinamarca, Kuwait). Para algunos, la publicidad no es ni siquiera un elemento constitutivo (Suecia). Son raros asimismo los países que se refieren a la intención (Austria, Barbados, Bélgica, Dinamarca, Nueva Zelandia). En cuanto al elemento intencional, algunas legislaciones invierten el peso de la prueba (Francia, Reino Unido).

92. En el caso de algunas infracciones no específicas, se consideran también las circunstancias agravantes, en función del móvil (Argentina) o del destinatario (Argelia). En el caso de las infracciones específicas, la publicidad puede asimismo considerarse como circunstancia agravante (Checoslovaquia).

93. Por último, algunas legislaciones definen el revisionismo (Alemania, Francia). En particular, la ley francesa define el revisionismo mediante una referencia expresa a la definición de los crímenes contra la humanidad del artículo 6 del Estatuto del Tribunal de Nuremberg, que figura anexo al Acuerdo de Londres.

94. Los Relatores Especiales consideran oportuno que en una reunión futura con el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial haya un intercambio de opiniones sobre la cuestión de la definición de las infracciones.

b) El principio de la proporcionalidad en relación con la legitimidad de la restricción y la legitimidad de la expresión

95. La aplicación del principio de la proporcionalidad supone necesariamente un juicio de valor sobre las expresiones emitidas, lo que no es una de las dificultades menos graves -por no decir uno de los peligros menos graves- de la aplicación de las restricciones. El interés del destinatario de las expresiones debe tenerse en cuenta.

96. Cualquiera sea el grado de precisión alcanzado por el legislador, el papel del juez es determinante. No obstante, la ley francesa antes mencionada (1990) -como acabamos de ver- se ha remitido a la definición contenida en el Estatuto del Tribunal de Nuremberg y, además, ha declarado que sólo se castigará la negación de los crímenes contra la humanidad cuando los autores de esos crímenes hayan sido condenados por una jurisdicción francesa o una jurisdicción internacional; esto tiene por objeto evitar que en un proceso contra la prensa en el que se deba establecer si los artículos o las expresiones quedan comprendidas en el ámbito de esa ley, el juez asuma el papel del historiador, lo que manifiestamente rebasaría su competencia.

97. Antes de que se aprobara esa ley de 1990, un juez (asunto Faurisson) había precisado ya que "no le corresponde reescribir la historia ni, por lo tanto, tomar partido respecto de las tesis enunciadas por el acusado"; el juez se atuvo a la calificación de difamación.

98. ¿Puede afirmarse que sólo la desinformación intencional justificaría las restricciones? De la opinión declarada a la información verdadera, pasando por la opinión encubierta, la información tendenciosa y la información sobre opiniones, es comprensible cuán difícil resulta la evaluación.

c) El principio de la proporcionalidad en lo que respecta al alcance de la restricción en relación con la gravedad del comportamiento

99. El artículo 4 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial establece que las partes deberán declarar como acto punible los comportamientos definidos en este artículo. Ahora bien, como ya se ha visto, en la mayoría de los Estados Partes llamados democráticos, los delitos sólo se pueden configurar sobre la base de un elemento intencional, que es precisamente el que confiere una determinada gravedad al comportamiento punible.

100. Por lo demás, el artículo 4 antes mencionado no hace ninguna referencia a la naturaleza de las sanciones penales que deben aplicarse o a su gravedad. A este respecto, cabe examinar con mayor detalle la cuestión del encarcelamiento, en cuanto plantea un problema de principio en relación con el criterio de la proporcionalidad. El uso abusivo de la libertad de expresión, ¿justifica realmente una privación de libertad? Es más, aun sin tener en cuenta que algunas de las legislaciones examinadas en los informes de los Estados Partes en la Convención Internacional establecen penas muy elevadas, como es sabido que la medida de encarcelamiento da lugar a abusos, tal vez el presente informe sea la ocasión para poner seriamente en duda esta forma de sanción.

101. El proceso necesario para aplicar una sanción penal, ¿acaso no es más útil que esta última para cumplir la función pedagógica fundamental en este caso? La aplicación de la pena de prisión plantea asimismo la cuestión de su eficacia. Habida cuenta de su gravedad, existe el peligro de que los jueces vacilen en aplicar esta pena aun cuando hayan establecido la culpabilidad del autor, o de que vacilen en considerar configurada la infracción, lo que -como ya se ha visto- es posible en razón de la definición bastante vaga de esas infracciones. Ilustra esta dificultad el lamentable ejemplo de un fallo de jueces belgas que declaraba que el término "bougnoule" (expresión injuriosa utilizada por europeos para referirse a negros africanos) no es racista sino que significa "mal vestido".

102. Ahora bien, cuando una sanción penal no es eficaz, su función pedagógica y preventiva disminuye sensiblemente (véase el informe del Consejo de Europa sobre la despenalización, de 1980) y puede aun tener el efecto inverso.

103. La otra sanción penal que puede preverse, la suspensión del derecho a ser elegido o, a fortiori, a ser director de periódico, plantea graves problemas especialmente cuando la responsabilidad del autor no es directa, como suele suceder en el caso de los directores de periódicos. La opinión de los Relatores Especiales es que esas sanciones sólo podrían tener carácter disuasivo, esto es, sólo podrían aplicarse después de un período de reincidencia, en que el autor responsable de las expresiones de que se trate haya recibido en diversas oportunidades una especie de advertencia para que pusiera término a ese comportamiento.

104. En cambio, el derecho de respuesta, entendido como sanción penal y no como simple reparación civil, y aplicado de manera amplia a las asociaciones, así como la publicación del fallo condenatorio no plantearían dificultades en lo que respecta al principio de la proporcionalidad, y los Relatores Especiales alientan esas medidas.

105. Por último, en lo que respecta a esta cuestión, los Relatores Especiales desean reiterar que el recurso a la sanción penal -con las reservas que acaban de expresarse- debe ser parte de una política de conjunto en la que se dé primacía a los aspectos de enseñanza y prevención 9/.

**B. Libertad de expresión y de información en caso de conflicto armado: el ejemplo de la "guerra del Golfo"**

106. El informe preliminar sugería que se prestase especial atención a las restricciones a la libertad de expresión adoptadas en circunstancias excepcionales y planteaba la cuestión de la inclusión de la libertad de expresión en el núcleo básico de los derechos intangibles.

107. La "guerra del Golfo", las profundas controversias sobre la libertad de expresión y de información a que dio lugar así como las vivas reacciones tanto de ciertos medios profesionales de la prensa como de las organizaciones no gubernamentales especializadas 10/ vuelven a plantear en forma actualizada y en relación con la censura militar en tiempos de guerra, la cuestión de las

justificaciones y los límites de las restricciones a la libertad de expresión impuestas en circunstancias excepcionales. En el caso señalado, esta cuestión ha revestido especial importancia.

108. Habida cuenta del carácter específico de este tipo de circunstancia excepcional cual es el estado de guerra, el recurso al mecanismo previsto para esas circunstancias por el artículo 4 del Pacto (así como el artículo 15 del Convenio Europeo de Derechos Humanos y el artículo 27 de la Convención Americana) no parece adecuado a la situación, al menos en lo que respecta a las exigencias del principio de la legalidad (notificación).

109. Como se ha sugerido en el informe preliminar (párr. 48), esta cuestión debe analizarse a la luz de los criterios que se ponen de manifiesto en el informe de la Sra. Questiaux relacionado con el estado de sitio o de excepción (E/CN.4/Sub.2/1982/15). Para una mayor claridad, en las secciones siguientes mantendremos los criterios utilizados con anterioridad, a saber: el principio de la legalidad (formalidades relativas a la proclamación y la notificación), el principio de la legitimidad (amenaza excepcional) y el principio de la necesidad democrática (proporcionalidad, no discriminación e intangibilidad de algunos derechos fundamentales, como la prohibición de la tortura...).

1. El principio de la legalidad con arreglo al Pacto y su inadaptación a las situaciones de guerra

110. Desde el punto de vista del principio de la legalidad, la única formalidad que exige el artículo 4 del Pacto (así como el artículo 15 del Convenio Europeo y el artículo 27 de la Convención Americana) es el cumplimiento de los requisitos de proclamación, en el plano nacional, y de notificación, en el plano internacional.

111. El estudio comparado de los ordenamientos jurídicos muestra que prácticamente todos contienen legislaciones de excepción, de guerra o de facultades extraordinarias que abarcan normas relativas a la restricción de la libertad de opinión y, especialmente, de expresión 11/. El hecho de que esas medidas de excepción estén establecidas con anterioridad a su puesta en práctica no significa que los Estados no deban observar las formalidades de proclamación y notificación.

112. Ahora bien, a nuestro entender, en el caso del conflicto del Golfo, ninguno de los beligerantes, que son por lo demás partes en el Pacto y en particular ninguno de los países de la "coalición" cumplió con esas formalidades aun cuando adoptaron medidas manifiestas de restricción de la libertad de expresión (censura militar). Como en el derecho internacional positivo no se exige ya la llamada "declaración de guerra" basta la existencia de hecho de un conflicto armado para que las partes en el conflicto estén obligadas a observar los Convenios de Ginebra de 1949 relativos al derecho humanitario. Esta es la inadaptación del artículo 4 del Pacto antes mencionada.

113. En cambio, en lo concerniente a otro aspecto, el artículo 4 (así como el artículo 15 del Convenio Europeo y el artículo 27 de la Convención Americana) plantea una exigencia específica en relación con el principio de la

legalidad: las medidas de suspensión de las obligaciones contraídas no deben ser "incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional", esto es, las dimanantes de otros instrumentos internacionales.

114. De conformidad con el artículo 1 de los Convenios de Ginebra antes mencionados (disposición común a los cuatro Convenios) los Estados Partes se comprometen no sólo a respetar esos Convenios sino también -sobre todo- a hacer respetar esos Convenios por todos los demás Estados Partes en todas las circunstancias; así, todos los Estados Partes se comprometen recíprocamente respecto de todos los demás. Entre las obligaciones asumidas figuran, por ejemplo, la observancia de las diversas medidas de protección de la población civil y, en particular, la prohibición de los bombardeos indiscriminados.

115. Se plantea, pues, la cuestión de saber en qué medida las restricciones o suspensiones admisibles, y especialmente la censura militar en tiempos de guerra, impiden vigilar el cumplimiento de las obligaciones asumidas por los Estados Partes en virtud de ese común artículo 1. Es decir, si no hay información, ¿cómo asegurar el cumplimiento de esas obligaciones?

116. Corresponde ahora examinar esta cuestión en relación con el principio de la legitimidad (amenazas excepcionales).

2. El principio de la legitimidad con arreglo al Pacto y su inadaptación a las situaciones de guerra

117. Con arreglo al artículo 4 del Pacto, son situaciones excepcionales las que ponen "en peligro la vida de la nación". Por su parte, el artículo 15 del Convenio Europeo establece que la cláusula de derogación podrá aplicarse "en caso de guerra u otro peligro público que amenace la vida del país"; y el artículo 27 de la Convención Americana autoriza la suspensión de las garantías "en caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado Parte".

118. La interpretación de los textos restrictivos de las libertades públicas debe ser necesariamente de carácter estricto. En el asunto Lawless (1961) el Tribunal Europeo declaró que: "El sentido normal y habitual de la oración -en caso de guerra u otro peligro público que amenace la vida del país- es suficientemente claro... denota una situación de crisis o un peligro excepcional e inminente que afecta a la población en su conjunto y constituye una amenaza para la vida normal de la comunidad integrante del Estado". ¿Cabe llegar a la conclusión de que el término estado de guerra, al que no quisieron hacer referencia los redactores del Pacto, queda comprendido en la expresión "peligro público que amenace la vida del país"?

119. Aunque la Comisión Europea de Derechos Humanos y toda la doctrina han sostenido que, en el sentido del artículo 15, no es necesario que la situación sea de guerra total o de conflicto armado que amenace "la vida misma del país, esto es, sus fronteras y su orden público interno, su economía y su cultura así como la vida y la libertad de sus ciudadanos" 12/, de los términos utilizados en los instrumentos internacionales se desprende que la amenaza debe ser directa, porque de lo contrario el artículo 4 del Pacto (o los artículos 15 y 27 antes mencionados) no es aplicable. Por ejemplo, ese



artículo no sería aplicable en caso de guerra en regiones situadas lejos del territorio nacional. La posibilidad de que se apliquen en este territorio restricciones o suspensiones en relación con esa guerra, parece, pues, quedar excluida. Ilustra esta situación el caso de la guerra de las Malvinas, durante la cual, como cabe observar, el Reino Unido se abstuvo de adoptar cualquier medida restrictiva aplicable en la metrópoli 13/.

120. En el caso de los países de la coalición que intervinieron en la guerra del Golfo lejos de su territorio nos parece, pues, que desde el punto de vista del principio de la legitimidad, el artículo 4 del Pacto (y los demás artículos análogos) no era la disposición apropiada para justificar la suspensión de la libertad de expresión y de información.

121. En efecto, el concepto de situaciones excepcionales no constituye en sí mismo una finalidad legítima. A los efectos del principio de la legitimidad, ese concepto debe evaluarse en función de los conceptos de seguridad nacional y orden público, lo que supone un conflicto de carácter limítrofe o que tiene lugar en el territorio nacional, salvo casos especiales. Para ilustrar los casos de situaciones excepcionales cabe mencionar la decisión (D.7050/75) adoptada en el asunto Pat Arrowsmith por la Comisión Europea de Derechos Humanos, en la que ésta declaró que la acción penal entablada contra una persona que había distribuido panfletos incitando a los soldados a desertar y que manifestaba su deseo de proseguir esa actividad contraria a los objetivos enumerados en el párrafo 2 del artículo 10 del Convenio Europeo constituía una medida necesaria en una sociedad democrática dado que la desertión de los soldados amenazaba la seguridad nacional y el orden público de una sociedad. Es lógico suponer que la solución adoptada en este caso sería aplicable cualquiera sea la región geográfica en la que tuviera lugar el conflicto.

122. Por su parte, el concepto de los derechos de terceros justifica también ciertas restricciones independientemente de la región geográfica en que tenga lugar el conflicto. Por ejemplo, ese concepto justifica la prohibición de exponer a los prisioneros de guerra a la curiosidad pública (párrafo 2 del artículo 13 del Tercer Convenio de Ginebra de 1949) o la censura impuesta con el fin de proteger vidas humanas.

123. Si bien las opiniones de los juristas están divididas en cuanto a la legitimidad de las restricciones en caso de conflicto armado, es un hecho paradójico que esa cuestión sea menos controvertida en los círculos profesionales de la prensa. Tales son las conclusiones a que llega un sondeo de opinión realizado durante la guerra del Golfo por la organización no gubernamental Reporters Sans Frontières 14/, según el cual el 63% de los periodistas interrogados consideraba normal la censura militar en tiempos de guerra y el 78% opinaba que los periodistas se debían autocensurar. Para un 78% de esos periodistas, la censura es legítima en razón de la protección de las vidas humanas y para el 77%, en razón del peligro de comunicar información al "enemigo". Sólo un 15% de los periodistas menciona la moral de los ejércitos.

124. La imagen que resulta de ese sondeo de opinión debe interpretarse en un sentido relativo, porque una mayoría abrumadora (84%) considera que fue manipulada durante la guerra del Golfo. Por otra parte, esa encuesta pone de manifiesto la dificultad de determinar un umbral entre las necesidades

inherentes a la moral de los ejércitos y la propaganda en favor de la guerra. Como ejemplos de manipulación de las informaciones o de las imágenes transmitidas al mundo se mencionaron: la declaración de un falso guardaespaldas del Sr. S. Husein, la imagen de un cormorán en medio de la marea negra, la "línea Maginot" iraquí, las informaciones sobre el poderío del ejército iraquí, la supuesta desconexión de la corriente eléctrica de las incubadoras en Kuwait, la tortura de un piloto en circunstancias de que había sido herido por el asiento de lanzamiento automático; habría bastado mencionar algunos casos de malos tratos manifiestos, dado que toda iniciativa que pueda asimilarse a maniobras de desinformación no obedece a ninguna necesidad legítima, salvo la de justificar la guerra 15/.

3. El principio de la necesidad democrática como factor de promoción del derecho humanitario y el restablecimiento de la paz

a) El principio de la necesidad democrática y la promoción del derecho humanitario

125. Cabe recordar que ese principio se basa en los criterios de proporcionalidad, no discriminación e intangibilidad de ciertos derechos fundamentales, como la prohibición de la tortura.

126. En lo que respecta al criterio de la proporcionalidad, la dificultad de apreciación consiste en determinar el equilibrio entre la medida de restricción o de suspensión (censura total) y las exigencias militares del conflicto.

127. En otros términos, cuanto más admisibles parecen las restricciones consistentes en una censura parcial o total (suspensión) cuando se prepara y, posteriormente, cuando se ejecuta una operación militar, desde el punto de vista del principio de la "necesidad democrática", tanto más difícil parece justificar que esas restricciones o la censura se mantengan una vez concluida la operación. A partir de entonces se debe restablecer la libertad de opinión y de expresión, reflejadas en la libertad de información, por ejemplo, para dar a conocer la suerte de las poblaciones civiles, los heridos o los prisioneros de guerra. El hecho de que, por una parte, el "vencido" imponga la censura para mantener "la moral de las tropas" y que, por la otra, el "vencedor" imponga esa censura para evitar toda vigilancia de las posibles violaciones del derecho humanitario (por ejemplo, la suerte de la población civil tras un bombardeo) nos parece contrario a la observancia del principio de la necesidad democrática y es un hecho que no se debería admitir.

128. Por ejemplo, ¿cómo justificar que una autoridad gubernamental prohíba a los periodistas el acceso a los campamentos de prisioneros, a las dependencias de los capellanes y a los hospitales cuando ya no existe peligro para sus vidas o las de las víctimas?

129. ¿Cómo justificar que un canal de televisión "aliente" a sus periodistas a que "no susciten inútilmente la desesperación" prohibiendo que se tomen imágenes de primer plano e imágenes difícilmente soportables, por ejemplo, de ataques con armas químicas? ¿entraña eso acaso el peligro de desinformación en cuanto por omisión se apoya la tesis de una "guerra limpia"?

130. Existe otro peligro, cual es el de la violación del criterio de la no discriminación por la práctica generalizada -o permanente- del sistema de servicios de información mancomunados que, en lo que respecta a su composición, suelen basarse en decisiones discutibles o aun discriminatorias. Ahora bien, las medidas restrictivas deben evaluarse en cada caso, dado que algunas restricciones o suspensiones sólo se justifican transitoriamente -como por ejemplo, los servicios mancomunados- aun cuando el conflicto se prolongue.

131. Por último, a este respecto, los Relatores Especiales sugieren que en el marco del principio de la necesidad democrática las restricciones y suspensiones no sean de tal naturaleza que afecten el derecho humanitario, sobre todo si se considera que, con arreglo a este derecho, algunos de los derechos fundamentales protegidos por el artículo 3 común a todos los Convenios de Ginebra (prohibición de la tortura, etc.) son intangibles.

132. El interés de no proporcionar informaciones estratégicas al enemigo está plenamente justificado, pero sólo de manera transitoria; en efecto, en virtud del criterio de la proporcionalidad, una vez desaparecido ese peligro o el peligro para las vidas humanas, es conveniente que se investiguen a fondo todas las posibles violaciones tanto de los derechos intangibles como de los derechos y principios reconocidos en los Convenios de Ginebra de 1949 y sus Protocolos Adicionales de 1977.

133. En una sociedad democrática, si bien no pueden impedirse esas violaciones, es necesario denunciarlas para que se apliquen las sanciones del caso.

134. A este respecto, debemos formular dos observaciones sobre el papel de la opinión pública en el contexto de los conflictos armados. Por una parte, la opinión pública es un instrumento muy eficaz de prevención de diversas violaciones de las normas internacionales (tortura, utilización de armas químicas, bombardeos indiscriminados, ataque contra poblaciones civiles, utilización abusiva de emblemas internacionalmente protegidos, etc.); la publicidad es, pues, absolutamente necesaria para prevenir esas prácticas. La segunda observación, que tiene una relación indirecta con el presente análisis, concierne al papel de la opinión pública en la prevención de los conflictos armados y la condena pública del uso de la fuerza como sanción. En este sentido, cabe recordar las palabras del Presidente de los Estados Unidos, Sr. Wilson, que se proponía hacer de la opinión pública mundial un "elemento del mecanismo de aplicación de sanciones basadas en la seguridad colectiva" 16/.

b) El principio de la necesidad democrática y la promoción de la paz

135. Los Relatores Especiales proponen, además, que el criterio de la proporcionalidad también se evalúe teniendo en cuenta el hecho de que si bien el principio de la necesidad democrática admite la posibilidad de que se impongan restricciones o suspensiones, esta posibilidad debe equilibrarse en función de la necesidad de un retorno a la democracia (estado de excepción) o a la paz (estado de guerra). Por su naturaleza, las legislaciones de los estados de excepción tienen por objeto permitir la aplicación de medidas

encaminadas a restablecer la paz; esas medidas son, pues, necesariamente de carácter provisional y limitado en el tiempo y deben levantarse tan pronto como se haya alcanzado su objetivo, esto es, poner término al período de tensiones.

136. En este sentido, el principio de la necesidad democrática debe examinarse a la luz del párrafo 1 del artículo 5 del Pacto 17/ y el artículo 17 del Convenio Europeo 18/, artículos que no pueden ser suspendidos. Cabe mencionar asimismo el párrafo 2 del artículo 72 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados que dispone que: "Durante el período de suspensión, las partes deberán abstenerse de todo acto encaminado a obstaculizar la reanudación de la aplicación del tratado".

137. En otros términos, como queda de manifiesto en el informe antes mencionado de la Sra. Questiaux, en caso de circunstancias excepcionales las restricciones y suspensiones deben tener por objetivo favorecer el restablecimiento de la democracia y, en caso de conflicto armado, el restablecimiento de la paz. Los Relatores Especiales consideran, pues, que por "necesidad democrática" las restricciones a la libertad de expresión y su suspensión en caso de guerra en cierto modo tienen, en última instancia, la finalidad de restablecer la paz y toda medida que ponga en peligro esta finalidad atentaría contra el principio de la proporcionalidad y, por consiguiente, no sería admisible.

-----

---

1/ Titulados, respectivamente, "Capítulo I - Propuestas para una interpretación del régimen jurídico del derecho a la libertad de opinión y de expresión" y "Capítulo II - Los procesos democráticos y la elaboración de un concepto de sociedad democrática".

2/ Capítulo III: "La cuestión de las restricciones admisibles".

3/ Véanse para 1990 y 1991, en particular, los Nos. 16, 17, 18, 22 y 24.

4/ Véase, por ejemplo, el punto 9.5 relativo al derecho de toda persona a salir libremente de su país y a regresar.

5/ Recientemente, la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa volvió a recomendar que se incorporara una cláusula general de no discriminación en el Convenio Europeo de Derechos Humanos (Rec. 1134/1990), homologándolo así con el Pacto, que contiene una cláusula general de esta naturaleza.

6/ Véanse los informes periódicos presentados al Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial.

7/ Principalmente Nueva Zelanda; véase, en particular, el informe presentado al Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD/C/184/Add.5, párrs. 194 a 198).

8/ Decisión de fecha 18 de enero de 1990, mencionada por Reporters Sans Frontières, 1991, pág. 73.

9/ Cabe mencionar al respecto la posición de la Comisión Consultiva Nacional de Derechos Humanos de Francia, que en su informe al Primer Ministro (1990) sobre las respuestas al racismo, trataba fundamentalmente de la prevención y sólo dedicaba la cuarta parte de un capítulo a la represión.

10/ Reporters Sans Frontières: "La presse en état de guerre", 1991; Article 19: Boletines de febrero y abril de 1991.

11/ En lo que respecta, por ejemplo, a Alemania, los Estados Unidos, Francia y el Reino Unido, véase Reporters Sans Frontières: "La presse en état de guerre", 1991.

12/ Véase Sustertenn, Rapp. Comm., 19 de diciembre de 1959, Lawless.

13/ R. Ergec, "Les droits de l'homme à l'épreuve des circonstances exceptionnelles", Bruselas, 1987.

14/ Lettre N° 23 de Reporters Sans Frontières.

15/ Reporters Sans Frontières, Televisión francesa, Canal A2, emisión Sept sur Sept, de 14 de marzo de 1991.

16/ P. Guggenheim: "L'organisation de l'opinion publique dans la communauté internationale", Annales d'études internationales, Ginebra, 1970, pág. 155; mencionado por M. Veuthey, Guérilla et droit humanitaire, Institut Henri Dunant, Ginebra, 2a. ed., 1983, pág., 343.

17/ Artículo 5, párrafo 1: "Ninguna disposición del presente Pacto podrá ser interpretada en el sentido de conceder derecho alguno a un Estado, grupo o individuo para emprender actividades o realizar actos encaminados a la destrucción de cualquiera de los derechos y libertades reconocidos en el Pacto o a su limitación en mayor medida que la prevista en él".

18/ El texto de este artículo es igual al del párrafo 1 del artículo 5 del Pacto.