



Asamblea General

Distr.
GENERAL

A/HRC/10/31/Add.3
16 de enero de 2009

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS
Décimo período de sesiones
Tema 2 del programa

**INFORME DEL ALTO COMISIONADO PARA LOS DERECHOS
HUMANOS Y SEGUIMIENTO DE LA CONFERENCIA
MUNDIAL DE DERECHOS HUMANOS**

Adición

**Seminario de expertos sobre la relación entre los artículos 19 y 20 del Pacto
Internacional de Derechos Civiles y Políticos: "Libertad de expresión y
apología del odio religioso que constituye incitación a la discriminación,
la hostilidad o la violencia" (Ginebra, 2 y 3 de octubre de 2008)**

**Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas
para los Derechos Humanos^{* **}**

* El informe se distribuye en todos los idiomas oficiales. El anexo del presente documento se distribuye como se recibió, en el idioma original únicamente.

** Documento presentado con retraso.

Resumen

En los últimos tiempos, la línea divisoria entre la libertad de expresión y las expresiones de odio, especialmente en materia religiosa, ha sido objeto de debate a nivel internacional. Para enriquecer este debate, la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos organizó una reunión de expertos sobre la libertad de expresión en el contexto de la apología del odio religioso que constituye incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia.

El seminario de expertos se celebró en Ginebra los días 2 y 3 de octubre de 2008, con la participación de 12 expertos y más de 200 observadores de gobiernos, organismos de las Naciones Unidas, organizaciones regionales, medios de comunicación y organizaciones no gubernamentales (ONG).

En el seminario se examinaron cuatro temas principales:

- a) Analogías y paralelismo con otros tipos de "incitación" (parte I);
- b) Análisis de la noción de apología del odio religioso que constituye incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia (parte II);
- c) Límites a la restricción de la libertad de expresión: criterios y aplicación (parte III);
- d) El marco jurídico internacional y la interrelación entre los artículos 19 y 20 del Pacto y las obligaciones de los Estados (parte IV).

Al final del seminario, los expertos resumieron brevemente las principales ideas y comentarios sobre las cuestiones sustantivas examinadas (parte V).

ÍNDICE

| | <i>Párrafos</i> | <i>Página</i> |
|--|-----------------|---------------|
| INTRODUCCIÓN..... | 1 - 7 | 4 |
| I. EL MARCO JURÍDICO INTERNACIONAL Y LA RELACIÓN ENTRE LOS ARTÍCULOS 19 Y 20 DEL PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS Y LAS OBLIGACIONES DE LOS ESTADOS | 8 - 22 | 6 |
| A. Presentaciones de los expertos..... | 8 - 17 | 6 |
| B. Debate de los expertos | 18 - 19 | 8 |
| C. Debate general | 20 - 22 | 9 |
| II. LA RESTRICCIÓN DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y SUS LÍMITES: CRITERIOS Y APLICACIÓN | 23 - 34 | 9 |
| A. Presentaciones de los expertos..... | 23 - 28 | 9 |
| B. Debate de los expertos | 29 - 31 | 11 |
| C. Debate general | 32 - 34 | 12 |
| III. ANÁLISIS DE LA NOCIÓN DE APOLOGÍA DEL ODIO RELIGIOSO QUE CONSTITUYE INCITACIÓN A LA DISCRIMINACIÓN, LA HOSTILIDAD O LA VIOLENCIA | 35 - 44 | 12 |
| A. Presentaciones de los expertos..... | 35 - 43 | 12 |
| B. Debate de los expertos y debate general | 44 | 15 |
| IV. ANALOGÍAS Y PARALELISMOS CON OTROS TIPOS DE INCITACIÓN..... | 45 - 59 | 15 |
| A. Presentaciones de los expertos..... | 45 - 54 | 15 |
| B. Debate de los expertos | 55 - 56 | 17 |
| C. Debate general | 57 - 59 | 17 |
| V. SESIÓN FINAL | 60 - 72 | 18 |
| <i>Anexo:</i> List of experts and biographical information | | 21 |

INTRODUCCIÓN

1. Al paso que una serie de incidentes asociados a la libertad de expresión siguen polarizando a las sociedades, parece existir cierta ambigüedad con respecto a la línea divisoria entre la libertad de expresión y las expresiones de odio, especialmente en materia religiosa. En este contexto, la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos decidió organizar una reunión de expertos para analizar la libertad de expresión en el contexto de la apología del odio religioso que constituye incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia en el marco de los artículos 19 y 20 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. El seminario de expertos tenía un doble objetivo: analizar los aspectos de derechos humanos que plantea el concepto de "difamación de las religiones", desde una perspectiva basada en las normas internacionales de derechos humanos, y proponer una interpretación jurídica fundamentada de los artículos 19 y 20 del Pacto. Incumbía al seminario de expertos estudiar las limitaciones jurídicas de la libertad de expresión y la prohibición de la apología del odio religioso que constituye incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia, como medio de proteger a personas y grupos. El seminario debía proporcionar orientaciones para enfrentar estas cuestiones en sociedades cada vez más multiculturales, así como información sobre prácticas óptimas y análisis del derecho y la jurisprudencia comparados. El debate adoptó una perspectiva fundada en las normas de derechos humanos.

2. En el seminario de expertos, celebrado en Ginebra los días 2 y 3 de octubre de 2008, participaron 12 expertos y más de 200 observadores de gobiernos, organismos de las Naciones Unidas, organizaciones regionales, medios de comunicación y las ONG¹.

3. Al inaugurar el seminario, el 2 de octubre de 2008, la Alta Comisionada para los Derechos Humanos se refirió al próximo 60º aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos y la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio. Destacó que las circunstancias históricas en las que se formularon las disposiciones sobre la libertad de expresión y sus limitaciones en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos ponían de relieve la necesidad de articular formas de protección contra la incitación a la discriminación y la violencia. Si bien es indiscutible que las normas internacionales de derechos humanos prevén limitaciones definidas con toda atención, sigue habiendo ambigüedades acerca de su significado preciso y su aplicación concreta. La Alta Comisionada recordó que lamentablemente, en muchas partes del mundo, la libertad de expresión seguía siendo, un sueño lejano y que este derecho había sido frecuentemente denegado a las personas y grupos más expuestos a abusos de poder arbitrarios, como los miembros de minorías religiosas. La falta de libertad para profesar abiertamente la propia religión hace difícil respetar las tradiciones religiosas y transmitir las de generación en generación. La Alta Comisionada insistió en que la libertad de expresión y de religión no son contradictorias sino interdependientes. De manera análoga, la libertad de expresión es esencial para crear un entorno propicio a un debate constructivo, e incluso a veces crítico, de los problemas religiosos. En una era caracterizada por la globalización, el constante aumento de los flujos migratorios y la intersección de las culturas, la libertad de expresión es la mejor defensa contra los enemigos de la diversidad. Según el derecho internacional y la jurisprudencia nacional mayoritaria, es claramente lícito limitar ciertos tipos de discurso bien

¹ El programa del seminario se puede consultar en www2.ohchr.org/english/issues/opinion/articles1920_iccr/agenda.htm.

definidos y acotados, como los mensajes de odio transmitidos en Rwanda por la Radio Mille Collines, como protección contra esas transgresiones. La Alta Comisionada destacó la importancia de prestar atención a los casos extremos, pero reconoció que los problemas de interpretación surgen en las situaciones menos claras. En última instancia, la mejor manera de trazar la línea divisoria entre la expresión lícita y la ilícita es atender a las circunstancias de cada caso concreto. Esta tarea debe siempre obedecer a criterios bien definidos y acordes con las normas internacionales.

4. Tras concluir su exposición inicial, la Alta Comisionada cedió la palabra al Presidente del seminario de expertos, Sr. Bertrand Ramcharan. El Presidente dio la bienvenida a los expertos y observadores y dio la palabra al Presidente del Consejo de Derechos Humanos, el Excmo. Sr. Martin Ihoeghian Uhomoibhi.

5. El Presidente del Consejo recordó que el tema de la "difamación de las religiones" se ha planteado muchas veces en el Consejo en los últimos años. Ha suscitado muchas resoluciones, informes y estudios y opiniones divergentes, y en cada ocasión se ha expresado preocupaciones. El orador reconoció la necesidad de tratar la cuestión fuera del Consejo, para que éste pueda encararla después de manera más adecuada. A propósito de la idea de cambiar el eje de este debate de la "difamación de las religiones" en favor del concepto jurídico de "incitación al odio religioso", observó que tal vez surja una convergencia positiva de opiniones sobre el perfil general del tema debatido, que conduzca a un consenso general de centrar la atención en el segundo concepto. El orador se preguntó cómo luchar contra la incitación al odio religioso sin poner en peligro la libertad de expresión y cuál es el papel de los medios de comunicación y de la sociedad civil en el diálogo y la cooperación interconfesionales. Tras aludir a las iniciativas de la Alianza de Civilizaciones, destacó que había un ancho campo para promover el diálogo en varios ámbitos, como la educación.

6. El Presidente leyó el discurso del Alto Representante de las Naciones Unidas para la Alianza de Civilizaciones, el Excmo. Sr. Jorge Sampaio. La Alianza se había creado para conjurar la amenaza de la polarización y el extremismo, promoviendo la cooperación entre las diferentes religiones y culturas. Aunque los conflictos políticos sólo pueden resolverse por medio de negociaciones políticas, según el Alto Representante, es igualmente cierto que los tratados de paz rara vez son duraderos si no gozan del sólido respaldo de los pueblos interesados. Crear las condiciones necesarias para una paz duradera exige esfuerzos de otro tipo: cambiar la mentalidad de las comunidades en discordia. Es más, cuando la coexistencia pacífica entre diferentes grupos se ve amenazada por tensiones crecientes, los esfuerzos apuntados pueden contribuir a prevenir incluso el nacimiento de conflictos. La Alianza también reconoce el constructivo papel de las comunidades religiosas en la mediación y la resolución de conflictos. Es también importante enfrentar los prejuicios y los estereotipos, que acrecientan la polarización entre las culturas. Como iniciativa de vocación mundial, la Alianza pretende consolidar su papel, en el marco del programa mundial de las Naciones Unidas, de pilar para la buena gestión de la diversidad cultural e instrumento para la prevención de conflictos y la consolidación de la paz.

7. Antes de iniciar el debate sobre el primer tema, el Presidente pidió a los expertos que presentaran una breve reseña biográfica (véase el anexo). A continuación, el Presidente presentó el tema, poniendo de relieve la necesidad de situar el debate en la perspectiva de los derechos humanos. Dado que gran parte del debate va a girar en torno a la interpretación de algunas

disposiciones del Pacto, se remite a los artículos 31 y 32 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, que recogen la regla general de interpretación y los medios auxiliares de interpretación de los tratados.

I. EL MARCO JURÍDICO INTERNACIONAL Y LA RELACIÓN ENTRE LOS ARTÍCULOS 19 Y 20 DEL PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS Y LAS OBLIGACIONES DE LOS ESTADOS

A. Presentaciones de los expertos

8. El Sr. Frank La Rue disertó sobre el derecho a la libertad de opinión y expresión y la forma en la que habría que aplicar las limitaciones a este derecho². Describió el contexto en el que se ha producido el reconocimiento formal del derecho a la libertad de expresión resaltando en particular la Declaración Universal de Derechos Humanos, y al principio subyacente, según el cual la coexistencia de opiniones divergentes sólo es posible si se protege el derecho de cada uno a mantener y expresar la propia opinión. Agregó que el principal reto futuro era reconocer que la libertad de expresión es el arma principal para luchar contra el autoritarismo y la dictadura.

9. Según el Sr. La Rue, cuando se redactó el Pacto, era evidente que los derechos humanos eran un tema que debía manejarse con prudencia. Sin embargo, al hablar de los límites de la libertad de expresión hay que atenerse a una serie de criterios: a) las limitaciones deben establecerse por ley; b) deben mirar a la protección de los derechos de terceros o del orden público; y c) deben prohibir toda apología de la violencia, basada en el racismo y la discriminación racial o religiosa. Precisó el orador que hay que conciliar la libertad de expresión, sin censura ni imposiciones del Estado, con la lucha contra todas las formas de violencia, incluida la utilización de los niños en la pornografía y la incitación al odio o la guerra.

10. El Sr. La Rue indicó que el derecho a la libertad de expresión no puede ejercerse de una forma pasiva, sino que exigía el permanente empeño de los Estados. Destacó dos premisas básicas para el ejercicio de este derecho. En primer lugar, para poder invocar una limitación de la libertad de expresión es imperativo garantizar permanentemente el pleno disfrute de este derecho. En segundo lugar, es necesario comprender y definir claramente qué se entiende por expresiones de odio y violencia. Los mecanismos de crítica, en particular de los dirigentes políticos, son importantes a fin de poder exigirles responsabilidad. La libertad de expresión no se limita a las afirmaciones que se consideran apropiadas o positivas; las limitaciones deben ceñirse estrictamente a los términos del Pacto. Toda definición de las expresiones de odio debe dejar sentado que la incitación debe recaer directamente sobre personas o grupos. En particular, las declaraciones contra los símbolos del Estado o valores subjetivos no pueden considerarse expresiones de odio. En opinión del orador, el principio básico es el respeto de los derechos de los demás. La libertad de expresión constituye la manifestación de las culturas, de la diversidad cultural, de la religión y de las ideologías. Por consiguiente, es importante abordar el derecho a la libertad de expresión con la positiva intención de defenderlo.

² Véase www2.ohchr.org/english/issues/opinion/articles1920_iccpr/docs/experts_papers/LaRue.doc.

11. A continuación, la Sra. Agnès Callamard examinó el papel del derecho y de la sanción penal en la lucha contra la hostilidad y las expresiones de odio³. A su juicio, debido al contexto histórico posterior a la segunda guerra mundial, el principio de la no discriminación estaba presente en la mayoría de los tratados. El papel central de la libertad de expresión en el régimen internacional de los derechos humanos procedía del reconocimiento de que las peores calamidades de la humanidad, en particular el genocidio, requerían el control total de la expresión, la opinión y la conciencia. Por su parte, los tribunales insistieron en que la libertad de expresión no era solamente un derecho en sentido propio sino también la piedra angular o el derecho habilitador que protegía el ejercicio de otros derechos.

12. La oradora también dijo que, si bien el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos es fundamental, el derecho recogido en él no es un derecho absoluto. Las restricciones enumeradas en el artículo 19 tienen carácter no obligatorio, sino facultativo. Por tanto, los Estados tienen un margen de apreciación a la hora de determinar el alcance de las limitaciones. A su juicio, las restricciones de la libertad de expresión deben ajustarse a parámetros estrictos y cumplir tres requisitos: a) la restricción debe establecerse por ley; b) debe tener una finalidad legítima; y c) debe ser necesaria y adecuada al logro de una finalidad legítima. Los gobiernos deberían tener especialmente presente su responsabilidad en lo que concierne a la igualdad de trato, por ejemplo en educación, salud y vivienda.

13. Con respecto al artículo 20 del Pacto, la Sra. Callamard recordó que las limitaciones eran obligatorias; por consiguiente, los Estados están obligados a tomar disposiciones contra la incitación al odio. Sin embargo, señaló que las interpretaciones de los Estados miembros sobre la correcta aplicación del artículo 20 variaban mucho, por ejemplo en cuanto a la motivación de las expresiones de odio o el medio por el que se hacen. En particular, recordó el dictamen del Comité de Derechos Humanos en el asunto *Ross c. el Canadá*⁴, en el sentido de que los artículos 19 y 20 deben leerse conjuntamente. A este respecto, la oradora concluyó que los requisitos mencionados más arriba también deberían aplicarse a las limitaciones previstas en el artículo 20.

14. La Sra. Callamard destacó que la sanción penal de las expresiones de odio no debe ser el único instrumento. En este sentido, indicó que había pocas pruebas de que una regulación estricta de las expresiones de odio se tradujera en mejor protección y respeto del principio de igualdad. Puso de relieve la necesidad de examinar una amplia gama de opciones en vez de concentrarse en una sola solución legislativa. Destacó la importancia de los medios de comunicación de las minorías, que constituyen un elemento fundamental, ya que las minorías han sido frecuentemente silenciadas a causa de su exclusión de los medios de comunicación dominantes.

15. La Sra. Nazila Ghanea prosiguió el análisis del marco jurídico internacional y la relación entre los artículos 19 y 20 del Pacto y las obligaciones de los Estados, en particular en lo relativo a la protección que ofrece el derecho internacional en esta materia, y a su interpretación por parte

³ www2.ohchr.org/english/issues/opinion/articles1920_iccpr/docs/experts_papers/Callamard.doc.

⁴ *Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo sexto período de sesiones, Suplemento N° 40 (A/56/40) (vol. II), anexo X, sec. F.*

de los órganos internacionales, regionales y nacionales⁵. Según ella si bien el artículo 19 no establece un derecho absoluto, de la jurisprudencia y la doctrina no se desprende que el castigo de las expresiones de odio lleve necesariamente aparejada su prohibición. Los Estados están obligados a justificar en cada caso la necesidad de la retractación.

16. En lo relativo al párrafo 2 del artículo 20, la Sra. Ghanea dijo que la referencia a la "apología" significa que las expresiones privadas no son punibles; debe existir un elemento de publicidad. Igualmente, la prohibición requiere que la expresión tenga cierto grado de gravedad. De ahí que sea también necesario que las expresiones de odio inciten a la discriminación, la hostilidad o la violencia. Observó que la discriminación difiere sustancialmente de la hostilidad o la violencia y, por lo tanto, los criterios de valorización difieren también. Por otra parte, la discriminación está también contemplada en disposiciones del Pacto, por ejemplo en el artículo 26. La oradora concluyó, pues, que los Estados deben demostrar que el perjuicio causado por la discriminación sólo puede eliminarse suprimiendo la expresión que se considera de odio. También estimó que las definiciones de "hostilidad" y "odio" son menos claras que la de "violencia", de definición más fácil. Recomendó un enfoque que tuviera en cuenta el contexto histórico y tratara de identificar los probables blancos "fáciles". En este sentido, una trayectoria de violencia o persecución contra un determinado grupo étnico o racial podría ser un indicador de vulnerabilidad, que revelaría la necesidad de una perspectiva contextualizada. A este respecto, destacó que el marco jurídico de los derechos de las minorías podría ser útil en este análisis, por ejemplo el grado de acceso de las minorías a los cargos públicos, su legitimación ante los tribunales o su participación en la vida pública. En cuanto a la idea de encajar la "hostilidad y violencia" en el término "violencia", la oradora señaló que lo primero que hay que demostrar es la existencia del odio; la prohibición debe producirse solamente si la expresión de odio incita a la discriminación, la hostilidad o la violencia, y no al revés.

17. La Sra. Ghanea extrajo cinco conclusiones preliminares: a) el debate de los límites de la libertad de expresión no puede dissociarse del resto de las obligaciones generales contraídas en virtud del Pacto, como la plena igualdad ante la ley, el respeto de las garantías procesales y los derechos de las minorías; b) los actos de violencia, fortuitos u organizados, que no tengan un vínculo razonable con la expresión de odio no deberían justificar limitaciones de la libertad de expresión; c) cuando el odio por sí solo incita a la violencia, revelaba un cuadro más amplio de violaciones; si bien que aplicar el artículo 20, quiere decir que el Estado no garantiza la protección contra la discriminación estipulada en artículo 26; d) el artículo 20 también exige una escala de sanciones bien articulada y graduada en el nivel mínimo, no debe coartar la libertad de la expresión y, en el nivel máximo, debe desencadenar la sanción; hay que evitar que las limitaciones inhiban la libertad de expresión en general; y e) se requieren otras medidas a nivel nacional.

B. Debate de los expertos

18. La mayor parte de los expertos coincidieron en que las medidas jurídicas, en particular la tipificación de las expresiones de odio, como delito deberían ser sólo un instrumento específico entre una serie de opciones de política para enfrentar el problema. Se destacó a este respecto la

⁵ Véase www2.ohchr.org/english/issues/opinion/articles1920_iccpr/docs/experts_papers/Ghanea.doc.

importancia de la educación, incluida la enseñanza, tanto intrarreligiosa como interreligiosa. Algunos expertos manifestaron un punto de vista diferente, y señalaron el importante efecto pedagógico que tiene castigar penalmente las expresiones de odio y, en particular, su función disuasiva. Otros hicieron hincapié en que la prohibición de las expresiones de odio no se traduce necesariamente en la erradicación de la discriminación, como se pone de manifiesto en países con leyes muy estrictas en materia de expresiones de odio. Se pasó revista a una cantidad de opciones, como la educación, el fortalecimiento de la profesionalidad de los medios de comunicación y su capacidad de autorregulación.

19. La mayoría de los expertos consideró que era incorrecto hablar de un conflicto entre el derecho a la libertad de expresión y el derecho a la libertad de religión, y destacó el principio de universalidad e indivisibilidad de todos los derechos humanos. Se señaló la dificultad de interpretar o juzgar las particularidades y sensibilidades religiosas, y también se planteó la necesidad de atender al contexto específico y la vulnerabilidad de ciertos grupos.

C. Debate general

20. A continuación del debate de los expertos se realizó un debate general, en el que intervinieron también los observadores. Algunos Estados defendieron la necesidad de la protección contra la incitación al odio racial y religioso, y destacaron que las expresiones de odio se dirigían a comunidades concretas, en particular los musulmanes, a partir del 11 de septiembre de 2001. También se destacó que la mayoría de los Estados concuerdan en que la libertad de expresión no es ilimitada, opinión que se ha visto confortada en debates recientes del Consejo de Derechos Humanos. Un Estado sugirió que debería redactarse un protocolo facultativo de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial para proteger la dignidad humana contra las expresiones de odio.

21. Otros Estados opinaron que la eliminación del odio y la intolerancia en la esfera religiosa exigía un enfoque global, que privilegiara el diálogo, la educación y el pluralismo. También se dijo que los artículos 19 y 20 del Pacto constituían un importante marco legislativo para prevenir la apología del odio religioso que constituye incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia, y que era esencial que los Estados cumplieran sus obligaciones al respecto.

22. Varios Estados también llamaron la atención sobre la dificultad de interpretar y evaluar la presunta difamación de religiones o culturas. En particular, se planteó el problema de quién debería decidir si una determinada expresión es difamatoria. Aun reconociendo la necesidad de proteger los derechos culturales y la libertad religiosa, algunos observadores también señalaron que esos argumentos podían utilizarse con un desigño proteccionista para acallar las críticas.

II. LA RESTRICCIÓN DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y SUS LÍMITES: CRITERIOS Y APLICACIÓN

A. Presentaciones de los expertos

23. La Sra. Asma Jahangir señaló que el Estado tiene la obligación de actuar en casos de apología del odio religioso que constituye incitación a la discriminación, la hostilidad o la

violencia⁶. La apología del odio religioso ya existía antes del 11 de septiembre de 2001, también contra minorías religiosas y entre facciones religiosas. Advirtió que, en un contexto de aumento de la tensión, las soluciones no debían ser precipitadas, y cada caso debía juzgarse en función de las circunstancias específicas. También destacó que los Estados disponen de una variedad de instrumentos para luchar contra la discriminación fundada en la religión o las convicciones y para sosegar el debate, por ejemplo la educación o el diálogo interreligiosos e intrarreligiosos.

24. La Sra. Jahangir insistió en que los actos de violencia perpetrados en nombre de la religión no deben disfrutar de ninguna forma de impunidad y que la intervención de los jueces es fundamental a la hora de hacer justicia. Advirtió que una legislación excesiva o vaga en materia religiosa podía crear tensiones y problemas en vez de solucionarlos. En su opinión los Estados tienen aquí una función delicada y toda ley o política destinadas a luchar contra la discriminación religiosa deben ser incluyentes, formularse con suma atención y aplicarse de manera equilibrada para lograr sus objetivos. La oradora agregó que, con frecuencia, se invocan las particularidades culturales para socavar los derechos de la mujer y las minorías religiosas. Se preguntó si el genocidio en Rwanda era imputable a la falta de legislación o, más bien, a la inacción, de los jueces o de otros órganos. La lección básica es no dividir el mundo según una lógica de "nosotros contra ellos". Por último, señaló importantes diferencias entre raza y religión y se interrogó acerca de sus consecuencias jurídicas.

25. El Sr. Abdelfattah Amor presentó un documento dedicado principalmente al párrafo 3 del artículo 19 del Pacto⁷. Analizó el alcance de la libertad de expresión y los procedimientos legítimos para restringirla. Según él, el artículo 20 confirma la disposición analizada; sin embargo, existe ambigüedad y no hay una interpretación clara. Se refirió a la necesidad de aclarar las disposiciones del párrafo 3 del artículo 19 y quién debe precisarlas. Señaló asimismo, que la disposición citada contiene responsabilidades y deberes de personas y grupos, lo que permite a los Estados interpretarla con un criterio restrictivo.

26. El Sr. Amor destacó que esas responsabilidades y deberes deben conciliarse con el objetivo deseado de promover la libertad de expresión. Demostró que el párrafo 3 del artículo 19 estipula con precisión los motivos para imponer restricciones. Sin embargo, las restricciones no deben imponerse en general sino que han de ser proporcionales, excepcionales y necesarias por motivos de seguridad nacional, orden público o salud o moral públicas. Agregó que el sentido del término "necesarias" varía en función del contexto, el Estado y la cultura. En cuanto al alcance de las posibles restricciones fundadas en el párrafo 3 del artículo 19, concluyó que no son tan amplias como parecen.

27. El Sr. Mogens Schmidt examinó el artículo 19 del Pacto con especial referencia al mandato de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) de fortalecer la comprensión mutua y lograr la paz y la libertad de pensamiento,

⁶ Véase www2.ohchr.org/english/issues/opinion/articles1920_iccpr/docs/experts_papers/Jahangir.doc.

⁷ Véase www2.ohchr.org/english/issues/opinion/articles1920_iccpr/docs/experts_papers/Amor.doc.

conciencia y religión, expresión y opinión⁸. Señaló la interdependencia de la libertad de expresión y la libertad de prensa. También dijo que la censura socava los fundamentos de la democracia. En este sentido, el respeto de la libertad de expresión y de las creencias y símbolos religiosos son dos principios inseparables que se complementan para consolidar la paz y establecer el diálogo entre las culturas, civilizaciones, religiones y pueblos.

28. El Sr. Schmidt dijo que las restricciones de la libertad de prensa en la legislación civil o penal deben reunir dos condiciones: tener su origen en la ley y ser necesarias para proteger intereses públicos y los derechos de terceros. También deben definirse de forma clara y rigurosa y su aplicación estar a cargo de un órgano independiente. También estimó que las restricciones debían respetar el principio de que nadie debe ser castigado por hacer afirmaciones veraces o por difundir expresiones de odio si no se ha probado que su intención era incitar a la discriminación, la hostilidad o la violencia. Agregó que la censura previa no debería ser un instrumento para limitar la libertad de discusión y el intercambio de ideas; debe procurarse que las eventuales medidas que se adopten sean lo menos invasivas posible, con objeto de coartar al mínimo la libertad de expresión. Por último, insistió en la necesidad de fomentar la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil y, en particular, de los periodistas, para reforzar su autonomía.

B. Debate de los expertos

29. En el debate que se realizó a continuación, un experto expresó preocupación por la tendencia dominante a subrayar la naturaleza excepcional de las restricciones, pasando por alto que el Pacto establece un prudente equilibrio entre la libertad de expresión y los demás derechos. En particular, el contexto político de estos debates sobre las expresiones de odio es extremadamente importante, en especial a partir del 11 de septiembre de 2001. Hay que ampliar el círculo de participantes en estos debates, además de juristas deben estar también presentes, por ejemplo, periodistas, políticos y líderes religiosos. Otros expertos consideraron que, si bien el contexto político podía tener su importancia, era fundamental abordar el tema en la perspectiva jurídica y de derechos humanos. Por su parte, otros cuestionaron los pretendidos "fenómenos nuevos" generados por el 11 de septiembre de 2001, por entender que esas formas de discriminación ya existían con anterioridad, y sólo cobraron más intensidad después de esa fecha.

30. Algunos expertos se refirieron a la necesidad de diferenciar entre el odio racial y el religioso, destacando las diferencias entre "raza" y "religión". Otros consideraron que era posible establecer un paralelismo entre todas las formas de discriminación contra un grupo de personas si éstas eran claramente identificables como grupo y sufrían discriminación por ello.

31. Varios expertos subrayaron que las restricciones de la libertad de expresión se regían por criterios rigurosos, por ejemplo una amenaza o peligro graves e inminentes. Hubo, en cambio, disparidad de opiniones a la hora de determinar qué es "necesario" a los efectos del párrafo 3 del artículo 19 del Pacto.

⁸ www2.ohchr.org/english/issues/opinion/articles1920_iccpr/docs/experts_papers/Schmidt.doc.

C. Debate general

32. Algunos observadores opinaron que justifica articular nuevas formas de protección contra la incitación al odio religioso, ya que existen también nuevas formas de discriminación. Esta opinión despertó inquietud en otros observadores, que estimaban que las normas internacionales vigentes, ya ofrecen una protección adecuada contra las expresiones de odio.

33. Más allá de las medidas jurídicas, se coincidió en la importancia de ampliar la estrategia para dar entrada a la educación y el diálogo interculturales, y la promoción de la tolerancia de la diversidad. En este sentido, las limitaciones de la libertad de expresión deberían considerarse sólo una de las muchas posibilidades para abordar el fenómeno.

34. A juicio de un observador, las restricciones de la libertad de expresión para luchar contra la incitación al odio religioso no pueden considerarse un "mal necesario", pues tienen por finalidad defender todo el espectro de los derechos humanos. Otros observadores señalaron que el empleo de limitaciones subjetivas y demasiado amplias podría inhibir la libertad de expresión, y que el aspecto esencial debe seguir siendo la plena promoción de este derecho y no sus posibles limitaciones.

III. ANÁLISIS DE LA NOCIÓN DE APOLOGÍA DEL ODIOS RELIGIOSO QUE CONSTITUYE INCITACIÓN A LA DISCRIMINACIÓN, LA HOSTILIDAD O LA VIOLENCIA

A. Presentaciones de los expertos

35. Vitit Muntarbhorn expuso los criterios que deberían utilizarse para definir la noción de apología del odio religioso que constituye incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia⁹. Insistió en la relación entre los conceptos de libertad de expresión y de religión, haciendo hincapié en que la libertad de religión o de creencias depende de la libertad de expresión y que la práctica de una religión conlleva la externalización de elementos de "expresión". Las dos libertades también dependen de cierto grado de tolerancia, respeto mutuo y diversidad inherentes a la existencia humana, creyentes y no creyentes por igual. El orador añadió que el concepto de libertad de expresión está ligado al respeto a la diversidad de opiniones y las formas en que se expresan y que esa pluralidad no debe difuminarse. Indicó que todo intento de analizar la relación entre expresión y religión debe tener en cuenta la historiografía, entendida como la disciplina que estudia quién escribe la historia y para quién, y basarse en una variedad de fuentes y no una sola. También se debe tener en cuenta que el fundador de una religión o creencia tuvo quizás una mentalidad muy abierta, pero no así los que posteriormente han interpretado ese credo.

36. A propósito de la "difamación de las religiones", el orador subrayó que, a nivel nacional, la expresión que se utiliza comúnmente es "blasfemia". Hizo hincapié en que muchos países han prohibido por ley la blasfemia durante siglos y si, en los últimos años, ciertos países han revisado o abrogado esas leyes, otros mantienen la prohibición. Las diversas disposiciones aplicables en

⁹ www2.ohchr.org/english/issues/opinion/articles1920_iccpr/docs/experts_papers/Muntarbhorn.doc.

materia de derechos humanos deben leerse en su conjunto, teniendo presentes los principios informadores de igualdad y no discriminación. También dijo que restringir las manifestaciones religiosas y la libertad de expresión debían seguir siendo la excepción y no la regla. Y como más vale prevenir que curar, destacó la importancia de la educación multicultural e intercultural. En el contexto de las Naciones Unidas, corresponde al Comité de Derechos Humanos aclarar el vínculo entre libertad de religión y libertad de expresión en una observación general.

37. Por último, el Sr. Muntarbhorn indicó que, para aclarar el contenido del párrafo 2 del artículo 20 del Pacto, debían tenerse en cuenta varios parámetros, en particular, es preciso reconocer la conexión entre los artículos 19 y 20. El artículo 20 debe interpretarse de manera holística, teniendo en cuenta las normas de derechos humanos en su conjunto, incluido el principio del respeto de las garantías procesales y los derechos no derogables, así como todos los elementos que reclaman criterios estrictos. En particular, este es el caso del término "incitación", que se acercaba a la noción de "provocación pública", y de la palabra "odio", que no significa "antipatía", sino que denota un "alto grado de aversión". Entre los conceptos de discriminación, violencia y hostilidad, el que más se presta a interpretaciones es el último, pues conlleva la noción de "enemigo". En opinión del orador, el elemento de obligatoriedad presente en el artículo 20 no debe traducirse en una punibilidad automática, aunque reconoce un valor de "disuasión jurídica". La tipificación como delito requiere un elemento de intención por parte del autor, aunque la evolución del derecho internacional apunta a cierto grado de objetivación en este sentido. El Sr. Muntarbhorn dijo asimismo que, según el artículo 20, la infracción de la prohibición entraña responsabilidad y la persecución de la impunidad.

38. El Sr. Patrice Meyer-Bisch presentó un análisis de la noción de apología del odio religioso que constituye una incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia¹⁰. Indicó que, para luchar contra esos actos, existen sanciones de carácter penal, civil y social. En el plano del derecho penal, cobra importancia el elemento de publicidad de la ley. La sanción tiene por objeto no sólo impedir los actos ilícitos, sino también reparar el daño infligido a la confianza mutua. Destacando que la UNESCO adoptó en 2001 la Declaración Universal sobre la Diversidad Cultural y en 2005 la Convención sobre la protección y la promoción de la diversidad de las expresiones culturales, afirmó que la tolerancia entraña respeto. La tolerancia supone también más, y no menos, libertad, pues cada derecho humano conlleva al mismo tiempo las dimensiones de libertad y responsabilidad. No se trata de restringir las libertades, sino de reforzar su sustancia indivisible.

39. Asimismo, el Sr. Meyer-Bisch insistió, por un lado, en la noción de "crítica respetuosa" de las personas y, por otro, en la diversidad religiosa que forma parte del patrimonio común de la humanidad. Según el orador, no puede haber libertad cultural si los recursos culturales están amenazados; en cuanto a la crítica debe ser siempre posible, a condición de que sea respetuosa de las personas y los conocimientos adquiridos y esté guiada por la buena fe. Las propias religiones son espacios de interpretación, puesto que ningún ser humano puede pretender tener la interpretación definitiva de un escrito sagrado.

¹⁰ www2.ohchr.org/english/issues/opinion/articles1920_iccpr/docs/experts_papers/Meyer-Bisch.doc.

40. El Sr. Meyer-Bisch subrayó también el contenido cultural de las libertades. La interpretación estricta de los artículos 19 y 20 del Pacto no supone que sean los únicos artículos que deban analizarse: también entran en juego otras disposiciones, como el artículo 27 del Pacto y los artículos 13 a 15 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. La libertad de expresión debía entenderse en el contexto del acceso al patrimonio y a los recursos culturales. También deba aclararse el contenido cultural de los dos derechos afines a la educación y a la información. En este contexto debe tenerse en cuenta el párrafo 2 del artículo 15 del referido Pacto, en el que se exhorta a los Estados partes a adoptar medidas para la conservación, el desarrollo y la difusión de la ciencia y de la cultura. Por último, el orador propuso que se crearan observatorios nacionales encargados de reunir información sobre el respeto de los derechos culturales y la diversidad cultural, incluida la diversidad de religiones y creencias, y que las instituciones nacionales de derechos humanos se ocuparan de los derechos culturales, tal vez estableciendo un plan de vigilancia nacional.

41. El Sr. Mohamed Saeed M. Eltayeb disertó sobre el alcance admisible de las restricciones del pensamiento crítico sobre materias religiosas¹¹. A su entender, la premisa principal es que el debate se enmarque en la complementariedad de la libertad de expresión y la libertad de religión o de creencias, teniendo en cuenta el contexto, las condiciones locales y las tensiones políticas, en vez de presentar el asunto como un conflicto inherente entre dos libertades. Dijo que era necesario, por una parte, adoptar un planteamiento que se basara en el principio de universalidad, indivisibilidad e interdependencia de estas dos libertades interconectadas e interdependientes y, por otra, lograr un equilibrio entre estas dos libertades complementarias. Añadió que la libertad de religión o de creencias no protege las religiones o las creencias en sí mismas; sin embargo, ello no significa que la protección de los símbolos religiosos contra la injuria y la denigración no forme parte de la libertad de religión. A su juicio, determinar si las críticas, los comentarios despectivos, los insultos o las burlas de una religión infringen el derecho del creyente a la libertad de religión o de creencias sólo es posible analizando si tales actos afectan a los diferentes aspectos de la libertad de religión del creyente.

42. Según el Sr. Eltayeb, al definir el alcance de las restricciones del pensamiento crítico en materia religiosa deben tenerse en cuenta los artículos 18 a 20 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Si bien determinar cuáles formas de expresión constituyen actos que deben prohibirse en virtud del artículo 20 es una cuestión de contexto, es importante que se definan criterios o parámetros generales. En particular, el orador destacó la necesidad de establecer una distinción entre las expresiones que, propiciando el odio religioso, constituyen una incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia y las demás. Añadió que, antes de restringir la libertad de expresión y la libertad de religión o de creencias, debe garantizarse su ejercicio. También es importante detectar eventuales abusos de los gobiernos al invocar el artículo 20 del Pacto, cuyo objetivo principal es proteger a las minorías. Una interpretación amplia del artículo 20 puede tener repercusiones de gran alcance, no sólo en la libertad de expresión sino también en la libertad de religión o de creencias y concretamente en la posibilidad de debatir e investigar abiertamente sobre cuestiones religiosas. Por último, es fundamental que el poder judicial sea independiente para valorar realmente los casos que ponen en juego la incitación al odio religioso en el sentido del artículo 20.

¹¹ www2.ohchr.org/english/issues/opinion/articles1920_iccpr/docs/experts_papers/Eltayeb.doc.

43. En sus observaciones finales, el Sr. Eltayeb hizo hincapié en que el artículo 20 del Pacto no es de aplicación automática, pues los Estados partes deben promulgar las normas de ejecución necesarias. Si bien el artículo 20 puede utilizarse como pretexto para perseguir y oprimir a las minorías religiosas, señaló que tal vez fuera más conveniente dar aplicación al artículo 20 al margen del derecho penal. Para hacer efectivos los derechos humanos hay que adoptar diferentes tipos de estrategias, y las medidas jurídicas pueden insertarse en estrategias más amplias. El Sr. Eltayeb dijo para concluir que no se necesitan nuevas normas, aunque sí es necesario profundizar la interpretación de las existentes; por lo tanto, tal vez sea conveniente que el Comité de Derechos Humanos vuelva sobre su observación general sobre el artículo 20.

B. Debate de los expertos y debate general

44. Debido a limitaciones de tiempo, los temas III y IV se trataron al final del seminario.

IV. ANALOGÍAS Y PARALELISMOS CON OTROS TIPOS DE INCITACIÓN

A. Presentaciones de los expertos

45. En su exposición, el Sr. Doudou Diène analizó las analogías entre la apología del odio racial y la apología del odio religioso, haciendo particular hincapié en el contexto político en que se producen tales violaciones¹². Propuso que el debate sobre la libertad de expresión se inscribiera en el contexto del diálogo entre civilizaciones. El Sr. Diène se refirió al contexto intelectual en el que se debate el asunto de las expresiones de odio, recordando la polémica publicación de las viñetas en las que se representaba al profeta Mahoma. Indicó que era preciso evitar planteamientos maniqueos, como establecer una distinción artificial entre regiones del mundo en que se defiende la libertad de expresión y aquellas en que reinan el oscurantismo y la intolerancia.

46. El Sr. Diène dijo que el debate sobre las restricciones de la libertad de expresión debía inscribirse en el contexto actual. Más concretamente, se refirió a la interpretación ideológica que se hace de los derechos humanos a partir del 11 de septiembre de 2001, marcada por una tendencia a dar primacía a la libertad de expresión. A su juicio, ese sesgo ideológico es una de las causas de la tensión actual. Según él, no se puede hablar de libertad de expresión sin analizar la discriminación. Indicó que varios países habían logrado encontrar estrategias jurídicas para luchar contra la discriminación, pero no habían podido eliminar las causas profundas de una mentalidad racista y discriminatoria. A su juicio, la lucha contra el racismo debe ir más allá de la lucha contra la discriminación y promover la interacción entre las comunidades. El campo estaría así abonado para generar concepciones más pluralistas de las identidades nacionales, propicias al ejercicio de la libertad de expresión.

47. El Sr. Diène también describió las tres tendencias que él percibe en el racismo: a) el auge de la violencia racista y la discriminación, en particular el recrudecimiento simultáneo del antisemitismo y la islamofobia; b) la instrumentalización política del racismo por partidos

¹² www2.ohchr.org/english/issues/opinion/articles1920_iccpr/docs/experts_papers/Diene.doc.

políticos en las sociedades democráticas; y c) la legitimación intelectual y científica del racismo. Barajando las soluciones posibles, el Sr. Diène recomendó que se analizara la amalgama entre raza, religión y cultura. También abogó por que se volviera a situar el debate en el marco de los derechos humanos y el Pacto, en particular en lo que se refería a la noción de incitación al odio racial y religioso. El orador piensa que la libertad de expresión sale reforzada si se respetan las limitaciones.

48. El Sr. Patrick Thornberry describió en su intervención las diferentes formas de expresiones de odio y la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial¹³. Indicó que la Convención nació en un momento histórico diferente, pues se redactó teniendo presentes las prácticas de los nazis y luego creció en la época de la guerra fría y la lucha contra el *apartheid* y el colonialismo. La Convención, en la que son actualmente partes 173 Estados, es el resultado de la decisión de la Asamblea General de tratar la discriminación racial y la discriminación fundada en la religión en instrumentos jurídicos separados.

49. El Sr. Thornberry indicó que, a pesar de que entre los cinco motivos de discriminación enunciados en el artículo 1 de la Convención -raza, color, linaje u origen nacional o étnico- no figura la religión, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial buscaba elementos de intersección entre la discriminación racial y la discriminación por motivos de religión cuando examina casos individuales. Por su parte, el artículo 5 de la Convención estipula que los Estados se comprometen a garantizar el goce del derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión. En consecuencia, el Comité se ha referido numerosas veces en sus observaciones finales a fenómenos como la islamofobia, la discriminación de los judíos y los sijs, el desprecio hacia las religiones indígenas, la profanación de lugares sagrados y otros casos en que ha percibido una concurrencia o una intersección entre religión y etnia.

50. El Sr. Thornberry precisó que el artículo 4 de la Convención, que trata de las expresiones de odio y la prohibición de las organizaciones racistas, ha suscitado gran número de reservas de los Estados partes. El Comité, que considera que esta disposición es fundamental, la ha invocado, recomendando por ejemplo que el delito de incitación incluya los delitos motivados por la aversión hacia la religión de comunidades de inmigrantes o que el odio religioso se considere circunstancia agravante. Añadió que sería contrario a los principios básicos de la responsabilidad penal en muchos sistemas jurídicos, si no en la mayoría, castigar las expresiones de odio aun cuando no pueda probarse la intención de incitar.

51. Según el Sr. Thornberry, la Convención es un instrumento vivo capaz de acoger concepciones nuevas de los derechos. Observando que parece haber un abandono de la noción de "difamación de las religiones", destacó que la Convención y el Comité tenían el objetivo de proteger a las personas y a los grupos. Por último, a propósito de la idea de un protocolo facultativo sobre la religión, destacó que en la práctica el Comité ya ha tenido ocasión de ocuparse extensamente de la discriminación contra las comunidades religiosas.

¹³ www2.ohchr.org/english/issues/opinion/articles1920_iccpr/docs/experts_papers/Thornberry.doc.

52. La presentación del Sr. Natán Lerner estuvo centrada en las analogías y los paralelismos entre hipótesis de restricciones de la libertad de expresión para prevenir la incitación a cometer delitos motivados por el odio y la apología de estos actos, y la aplicabilidad de tales restricciones a la apología del odio religioso¹⁴. Destacó que la libertad de expresión es un derecho fundamental que puede estar sujeto a las restricciones determinadas por la ley en una sociedad democrática. No hay que articular nuevos principios internacionales, pues los artículos 19 y 20 del Pacto, el artículo 4 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial y el artículo 3 de la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio ofrecen una protección suficiente y son compatibles con la libertad de expresión.

53. El orador dijo que era necesario precisar el significado de ciertos términos, como "intolerancia", "expresiones de odio" y "hostilidad" y que tal vez sería conveniente que el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial y el Comité de Derechos Humanos volvieran sobre sus recomendaciones u observaciones generales pertinentes, a fin de profundizar la comprensión de las disposiciones legales. El Sr. Lerner prefiere hablar de "respeto" en vez de emplear términos negativos como "intolerancia".

54. El Sr. Lerner explicó que no debería trazarse ninguna distinción en cuanto al trato dado a la incitación al odio nacional, racial o religioso y la protección ofrecida por la ley. Según él, ya existe abundante jurisprudencia sobre estos asuntos, y los grupos víctimas de discriminación por motivos religiosos pueden invocar la protección contra actos racistas por la estrecha relación entre las dos nociones. También indicó que el derecho penal tiene un gran poder pedagógico y puede provocar cambios en las actitudes hacia los diferentes tipos de lenguaje. Sin embargo, las sociedades debían ser prudentes al distinguir entre actividades delictivas contra grupos religiosos y la crítica de la religión, que puede resultar ofensiva. La "difamación de las religiones" es una expresión que debe reexaminarse, por lo que el Sr. Lerner recomienda que se evite su empleo.

B. Debate de los expertos

55. Un experto aludió a la experiencia de la UNESCO, consistente en crear medios de comunicación comunitarios como forma positiva de responder a los medios de comunicación dominantes. El orador salió en defensa de Internet, recordando las múltiples oportunidades que ofrece y puntualizando que el uso torcido por unos pocos no debe ocultar sus ventajas.

56. Con respecto a los medios de comunicación que incitan al odio, otro experto añadió que lo sucedido en Rwanda, donde había habido una incitación clara a la violencia, no era un caso de instrumentalización de la libertad de expresión, sino de violación de esta libertad en la práctica.

C. Debate general

57. Para la mayoría de los observadores, la libertad de expresión no era el problema sino parte de la solución; se consideró que la libre confrontación de las ideas y la denuncia de la intolerancia debían prevalecer sobre la prohibición y la censura. Hubo amplio consenso en que

¹⁴ www2.ohchr.org/english/issues/opinion/articles1920_iccpr/docs/experts_papers/Lerner.doc.

los términos de "incitación" y "discriminación" son preferibles a "difamación de las religiones". También se consideró importante revisar y reforzar las legislaciones nacionales, especialmente en lo relativo al derecho de réplica de las minorías víctimas de calumnias. La ausencia de legislación nacional o sus deficiencias pueden subsanarse a veces sometiendo las reclamaciones a mecanismos regionales investidos de rápida capacidad resolutoria.

58. Algunos Estados expresaron su preocupación por la doble moral de varios países que abogan por la libertad de expresión y al mismo tiempo han aprobado "leyes negacionistas" que menoscababan la libertad de expresión con respecto a acontecimientos históricos. Varios oradores aludieron a la idea de una nueva norma internacional y estimaron que era preferible aclarar las normas existentes antes que elaborar normas nuevas.

59. Se propuso organizar una reunión de seguimiento, a fin de consolidar el ejercicio y la protección de la libertad de expresión.

V. SESIÓN FINAL

60. Al finalizar el seminario, el Presidente invitó a los expertos a sintetizar sus ideas y observaciones principales sobre los asuntos abordados.

61. El Sr. La Rue dijo que las restricciones previstas en los artículos 19 y 20 son claras y deben aplicarse conforme a lo dispuesto en esos mismos artículos. Destacó la importancia de la prevención mediante la educación y la promoción de valores deontológicos a los que los periodistas podrían atenerse en forma voluntaria. En particular, indicó que el diálogo y la comprensión mutua representan la solución a largo plazo del problema.

62. La Sra. Callamard dijo que albergaba la esperanza de que el seminario hubiera contribuido a despolarizar el debate sobre los asuntos tratados. Propuso que se organizaran encuentros de seguimiento del mismo tipo, refiriéndose concretamente a la necesidad de abordar la cuestión de la islamofobia. Subsistían varias preguntas, cuestiones complejas y casos de polarización, por lo que este fenómeno tal vez se podría analizar mejor en un entorno técnico y no político. En el contexto de la relación entre la libertad de expresión y la lucha contra la discriminación, recomendó que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y el Comité de Derechos Humanos examinaran la conveniencia de desentrañar algunos de los conceptos y términos clave contenidos en los instrumentos jurídicos pertinentes.

63. La Sra. Ghanea recomendó que se adoptara en todas las circunstancias un enfoque centrado en la víctima, lo cual llevaría al disfrute general de los derechos humanos. Propuso que las eventuales actividades de seguimiento se basaran en tres premisas: a) reaccionar ante las situaciones de incitación al odio religioso cuando emanan de la sociedad civil y no de los Estados; b) agotamiento previo de los recursos internos; y c) antes de considerar la posibilidad de elaborar nuevas normas, debían agotarse los mecanismos internacionales existentes, como el examen periódico universal, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial y los mecanismos interestatales.

64. La Sra. Jahangir afirmó que era preciso proseguir las consultas, en particular con respecto a la aplicación de las normas existentes a nivel nacional. Propuso que el Comité de Derechos Humanos, cuando lo diera por conveniente, revisara su Observación general N° 11 (1983), relativa al artículo 20 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. A menudo había sucedido que la promulgación de legislación nacional en la materia había acentuado la polarización en vez de proteger a las minorías religiosas. Recomendó que la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) considerara la posibilidad de organizar talleres regionales a fin de estudiar esta cuestión también a nivel local. Concluyó diciendo que la finalidad de los instrumentos internacionales de derechos humanos era proteger a las personas y a los grupos.

65. El Sr. Schmidt propuso que se hiciera un análisis, revisado por homólogos de los autores, de la jurisprudencia regional e internacional con respecto a la incitación al odio religioso. Manifestó la voluntad de la UNESCO de seguir ocupándose de estos asuntos. Asimismo puntualizó la importancia de que el debate se mantuviera lo más abierto y constructivo posible.

66. Como actividades de seguimiento, el Sr. Amor propuso a) que se hiciera un inventario de la legislación y las políticas nacionales a fin de identificar prácticas óptimas; b) que se convocara otra conferencia internacional consultiva sobre la libertad de expresión y la lucha contra la intolerancia, que podría inspirarse en la Conferencia Internacional Consultiva sobre la Educación Escolar en relación con la Libertad de Religión, de Convicciones, la Tolerancia y la No Discriminación, celebrada en Madrid en 2001; c) que se alentara al Comité de Derechos Humanos a que considerara la posibilidad de actualizar sus observaciones generales relativas a los artículos 19 y 20 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y d) que se fortaleciera la capacidad del ACNUDH para ocuparse de "la comunicación y la cultura", a fin de detectar y advertir de las tensiones que podrían desencadenar una crisis.

67. El Sr. Muntarhorn recomendó que se entablaran diversos diálogos, con visión de futuro y caracterizados por el respeto mutuo, como consultas con las instituciones nacionales de derechos humanos, la sociedad civil y los medios de comunicación; consultas entre religiones diferentes; consultas entre los órganos de tratados y los procedimientos especiales; diálogos sobre Internet, incluidos contactos con fabricantes de software y hardware y proveedores de servicios de Internet; y que se proyectaran, compilaran y compartieran programas destinados a facilitar la comprensión transversal.

68. El Sr. Meyer-Bisch hizo hincapié en la cuestión de las formas múltiples o agravadas de discriminación, por ejemplo la discriminación fundada en la religión, la raza y el género. También destacó la importancia de tener presentes las consecuencias de la discriminación relacionada con la pobreza.

69. El Sr. Eltayeb destacó que las normas internacionales existentes son suficientes, aunque es necesario revisar su interpretación. A este respecto, la función del Comité de Derechos Humanos reviste primordial importancia. Manifestó que estaba también de acuerdo en que reorientara el debate, desplazándolo de la noción de "difamación de las religiones" al concepto jurídico de "incitación al odio religioso". Como iniciativa de seguimiento, propuso que se considerara la posibilidad de crear un grupo de trabajo de expertos sobre la relación entre los artículos 19 y 20 del Pacto.

70. El Sr. Diène declaró que para enfrentar los desafíos actuales que plantea el conflicto entre civilizaciones, es importante reforzar la libertad de expresión y al mismo tiempo preservar el delicado equilibrio entre la libertad de expresión y sus límites y restricciones. Por último, propuso que se ampliara el debate actual para incluir a otros participantes, como dirigentes políticos y autoridades religiosas y representantes de los medios de comunicación.

71. El Sr. Thornberry dijo que estaban perfilándose nuevos retos, por ejemplo en el contexto de la inmigración. A su juicio, la interpretación de las normas internacionales debe adaptarse a la evolución de la realidad. En ese sentido, eran válidas las propuestas de que se revisaran las interpretaciones de los órganos de tratados cuando las circunstancias lo exijan. Hizo hincapié en la importancia del multiculturalismo y recomendó que las actividades de seguimiento contaran con la participación de organizaciones de la sociedad civil, así como de minorías y otros grupos interesados.

72. En opinión del Sr. Lerner, el seminario de expertos revela la existencia de una base para una interpretación común de los conceptos clave. Asimismo recomendó que el ACNUDH tomara la iniciativa de preparar un manual sobre la legislación relativa a la discriminación racial o religiosa.

Annex

LIST OF EXPERTS AND BIOGRAPHICAL INFORMATION

Mr. Abdelfattah Amor is professor emeritus in public international law and political science. Mr. Amor has been member of the United Nations Human Rights Committee since 1999, which he chaired from 2003 to 2005. He was also United Nations Special Rapporteur on freedom of religion or belief from 1993 to 2004 and submitted more than 30 reports to the Commission on Human Rights and the General Assembly concerning the elimination of all forms of intolerance and discrimination based on religion or belief. He is Honorary Dean of the Faculty of Legal, Political and Social Science of Tunis since April 1993. He was President of the International Consultative Conference on Freedom of Religion or Belief, Tolerance and Non-discrimination (Madrid 2001) and President of the UNESCO Prize for Human Rights Education (2000-2008).

Ms. Agnès Callamard is the current executive director of ARTICLE 19, an international human rights organization promoting and defending freedom of expression and access to information globally. Ms. Callamard has evolved a distinguished career in human rights and humanitarian work. She has founded and led HAP International (the Humanitarian Accountability Partnership) where she oversaw field trials in Afghanistan, Cambodia and Sierra Leone and created the first international self-regulatory body for humanitarian agencies committed to strengthening accountability to disaster-affected populations. She is a former *Chef de Cabinet* for the Secretary General of Amnesty International, and as the organization's Research Policy Coordinator, she led Amnesty's work on women's human rights. Ms. Callamard has conducted human rights investigations in a large number of countries in Africa, Asia, and the Middle East. Ms. Callamard has worked extensively in the field of international refugee movements with the Center for Refugee Studies in Toronto. She has published broadly in the field of human rights, women's rights, refugee movements and accountability and holds a PhD in Political Science from the New School for Social Research in New York.

Mr. Doudou Diène was born in Senegal in 1941 and holds a law degree from the University of Caen, a doctorate in public law from the University of Paris and a diploma in political science from the Institut d'Études Politiques in Paris. Having joined the UNESCO Secretariat in 1977, in 1980 he was appointed Director of the Liaison Office with the United Nations, Permanent Missions and United Nations departments in New York. Prior to this, he had served as deputy representative of Senegal to UNESCO (1972-77) and, in that capacity, as Vice-President and Secretary of the African Group and Group of 77. Between 1985 and 1987, he held the posts of Deputy Assistant Director-General for External Relations, spokesperson for the Director-General, and acting Director of the Bureau of Public Information. After a period as Project Manager of the 'Integral Study of the Silk Roads: Roads of Dialogue' aimed at revitalizing East-West dialogue, he was appointed Director of the Division of Intercultural Projects in 1993 (currently Division of Intercultural Dialogue). In this capacity, he directed various projects on intercultural dialogue, including the Slave Route, Routes of Faith, Routes of al-Andalus, and Iron Roads in Africa. In 1998 he was placed in charge of activities pertaining to inter-religious dialogue. In 2002, he was appointed by the Commission on Human Rights as Special Rapporteur on contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance, a mandate in which he served until July 2008.

Mr. Mohamed Saeed M. Eltayeb is a human rights lawyer, scholar and consultant. He holds a Bachelor of Laws from the University of Khartoum, two post-graduate Diplomas in international relations and international law (University of Khartoum and Institute of Social Studies, The Hague) and two Masters Degrees in international relations and international law from the University of Amsterdam and Lund University (Sweden) respectively. He obtained his Ph.D. in international human rights law from Utrecht University (The Netherlands). Mr. Eltayeb has worked, inter alia, at the Netherlands Institute for Human Rights (SIM), International Commission of Jurists (ICJ) and Faculty of Law of the University of Khartoum and the Institute for Women, Gender and Development Studies of the Ahfad University (Sudan). He currently works as a legal expert for the Bureau of Human Rights of the Qatari Ministry of Foreign Affairs. Mr. Eltayeb also served as a visiting researcher at several institutes in Europe and the United States of America, including the Swiss Institute of Comparative Law of the University of Lausanne, the Human Rights Centre at Essex University, the Law and Religion Program at Emory University School of Law, the Islamic Legal Studies Program at Harvard Law School and Raoul Wallenberg Institute of Human Rights and Humanitarian Law at Lund University. He has published several works on human rights in Muslim countries.

Ms. Nazila Ghanea is a Lecturer in International Human Rights Law at the University of Oxford. She also serves as the Editor-in-Chief of the international journal of Religion and Human Rights. She was previously the MA Director and Senior Lecturer in International Law and Human Rights at the University of London. Her publications include five books (including *Human Rights, the UN and the Bahá'ís in Iran*, 2003); articles in the journals *International and Comparative Law Quarterly*, *Human Rights Quarterly*, *International Affairs*; publications with the UK Economic and Social Research Council (ESRC), Minority Rights Group International and the UN publication *Ethnic and Religious Minorities in the Islamic Republic of Iran* (E/CN.4/Sub.2/AC.5/2003/WP.8). Her publications span minority rights, freedom of religion or belief, women's rights, and human rights in the Middle East. She is a Trustee of the One World Trust, held an OSI International Policy fellowship (2006-2007) and initiated and now serves on the board of the international network "Focus on Freedom of Religion or Belief".

Ms. Asma Jahangir was appointed United Nations Special Rapporteur on Freedom of Religion or Belief in July 2004. In this function she has submitted several reports to the Commission on Human Rights, to the General Assembly and to the Human Rights Council. Previously she had already served as United Nations Special Rapporteur on Extrajudicial, Summary or Arbitrary Executions from 1998 to 2004. In her two mandates she has conducted a total of 22 country visits. Presently, she is also Commissioner of the International Commission of Jurists, Executive Member of the International Crisis Group and Chairperson of the Human Rights Commission of Pakistan. In her home country Pakistan she is Director of AGHS Legal Aid Cell, a NGO set up in 1980 to provide free legal aid to women. Over the years, the mandate of AGHS has expanded to respond to the needs of a growing civil society and the demands made by various groups for legal recourse. Ms. Jahangir represents clients in the High Court, Federal Shariat Court and the Supreme Court of Pakistan.

Mr. Frank La Rue has worked on human rights for the past 25 years. He is the founder of the Center for Legal Action for Human Rights (CALDH), both in Washington DC and Guatemala, which became the first Guatemalan NGO to bring cases of human rights violations to the Inter-American System. CALDH was also the first Guatemalan NGO to promote economic, social and cultural rights. Mr. La Rue also brought the first genocide case against the military

dictatorship in Guatemala. As a human rights activist, his name was presented to the Nobel Peace Prize committee in 2004. Mr. La Rue has previously served as a Presidential Commissioner for Human Rights in Guatemala, as a Human Rights Adviser to the Minister of Foreign Affairs of Guatemala, as President of the Governing Board of the Centro-American Institute of Social Democracy Studies and as a consultant to the Office of the High Commissioner for Human Rights. Mr. La Rue holds a B.A. in Legal and Social Sciences from the University of San Carlos, Guatemala and a postgraduate degree from Johns Hopkins University.

Mr. Natán Lerner was born in Poland and educated in Argentina, where he obtained his law degree in 1950 and his doctorate in Law and Social Sciences in 1958, both from Buenos Aires University. He was a practicing lawyer in Buenos Aires until 1963. From 1963 to 1966 he worked in New York for the World Jewish Congress. In Israel since 1966, he was director of the Israeli office of the World Jewish Congress until 1983. From 1984 to 1989 he was director of the International Center for the University Teaching of Jewish Civilization. Simultaneously, he taught International Law and Human Rights at the university level. Since 1989 his main activity is university teaching. Since his retirement from Tel Aviv University, after more than 20 years, he teaches at the Interdisciplinary Center Herzliya. His main course is International Law and he also conducts seminars on State and Religion, Racial Discrimination, Minorities, and Genocide. Mr. Lerner is the author of the following books in English: *Religion, Secular Beliefs and Human Rights* (Leiden, 2006); *Religion, Beliefs and International Human Rights* (New York, 2000); *Group Rights and Discrimination in International Law* (The Hague, 2003); *The UN Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination* (Alphen an den Rijn, 1980); *The Crime of Incitement to Group Hatred* (New York, 1965). He also published several books in Spanish. He is the author of many articles in Spanish, English and Hebrew, published in books and journals of Israel, the USA, Spain, Argentina and other countries.

Mr. Patrice Meyer-Bisch is coordinator of the *Institut interdisciplinaire d'éthique et des droits de l'homme* and of the *Chaire UNESCO pour les droits de l'homme et la démocratie* at the University of Fribourg, Switzerland. Born in 1950, Mr. Meyer-Bisch studied in Nancy, Fribourg and Paris, and obtained his Ph.D. in Philosophy from the University of Fribourg. Mr. Meyer-Bisch is very active in various fields of research, conducting in particular studies on cultural rights, the ethics of economic activity and human rights, the theory of subject and democracy, the methodology of social science and pluridisciplinarity, and cultural indicators of development.

Mr. Viti Muntarbhorn is a Professor of Law at Chulalongkorn University, Bangkok. He has served in various capacities for the United Nations system. From 1990 to 1994, he was Special Rapporteur on the sale of children, child prostitution and child pornography and since 2004 he is Special Rapporteur on the situation of human rights in the Democratic People's Republic of Korea. He was awarded the 2004 UNESCO Prize for Human Rights Education in recognition of his outstanding contribution to education for human rights and diverse activities at national, regional and international levels in favour of promotion and protection of all human rights for all.

Mr. Bertrand Ramcharan (Chairperson of the expert seminar) was Deputy High Commissioner for Human Rights and Assistant Secretary-General when Mr. Sergio Vieira de Mello, then High Commissioner, was killed on 19 August 2003 during the attack on the

United Nations headquarters in Baghdad. Mr. Ramcharan then assumed the post of acting High Commissioner for Human Rights, which he held until July 2004. During his three decades with the United Nations, Mr. Ramcharan served in the Centre for Human Rights as Special Assistant to the Director, as the Secretary-General's Chief Speechwriter, as Director of the Office of the Special Representative for the Secretary-General in UNPROFOR, the largest-ever United Nations peacekeeping operation, as Director of the International Conference on the Former Yugoslavia, as political adviser to the peace negotiators in the Yugoslav conflict, and as a Director in the United Nations Political Department, focusing on conflicts in Africa. A barrister of Lincoln's Inn, with a Doctorate in international law from the London School of Economics and Political Science earned in 1973, Mr. Ramcharan was a Commissioner of the International Commission of Jurists from 1991 to 1998 and has been a member of the Permanent Court of Arbitration since 1996. He was Adjunct Professor of International Human Rights Law at Columbia University and has written or edited some twenty books and numerous articles. He holds the Diploma in International Law of the Hague Academy of International Law, where he has also been Director of Studies.

Mr. Mogens Schmidt is Deputy Assistant Director-General for Communication and Information and Director of the Division for Freedom of Expression, Democracy and Peace at UNESCO since 2003. At UNESCO he is also responsible for the organization's activities in post conflict and post disaster environments. Born in Denmark in 1950, Mr. Schmidt has since 1974 been active as lecturer at the University of Aarhus, Denmark, Director of the Danish School of Journalism, Director of the European Journalism Centre, Maastricht (The Netherlands), and Assistant Director General of The World Association of Newspapers, Paris (France). Mr. Schmidt has extensive experience with research, training and management of media development programmes from a large number of countries all over the world.

Mr. Patrick Thornberry is Professor of International Law at Keele University (United Kingdom) and a Fellow of Kellogg College, University of Oxford. Mr. Thornberry has been a member of the United Nations Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD) since 2001 and was rapporteur of that Committee from 2002 until spring 2008. He currently chairs the Early Warning and Urgent Action Group in CERD, dealing with a range of pressing situations notably including land and resource questions involving indigenous peoples. He is a former Chairman of Minority Rights Group International and has acted as consultant and adviser to a range of international organizations. Mr. Thornberry is the author of numerous works in the field of minority rights, rights of indigenous peoples and racial discrimination, notably *International Law and the Rights of Minorities* (Clarendon Press, Oxford, 1991), *Indigenous Peoples and Human Rights* (Manchester University Press, 2002) and (with M.A. Martin Estebanez) *Minority Rights in Europe* (Council of Europe Publishing 2004). He is currently working on a commentary for Oxford University Press on the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, to be published in 2010.
