



# Asamblea General

Distr. general  
18 de julio de 2024  
Español  
Original: inglés

---

## Septuagésimo noveno período de sesiones

Tema 71 b) del programa provisional\*

**Promoción y protección de los derechos humanos: cuestiones de derechos humanos, incluidos otros medios de mejorar el goce efectivo de los derechos humanos y las libertades fundamentales**

## Libertad de religión o de creencias

### Nota del Secretario General

El Secretario General tiene el honor de transmitir a los miembros de la Asamblea General el informe provisional de la Relatora Especial sobre la libertad de religión o de creencias, Nazila Ghanea, presentado de conformidad con la resolución [78/212](#) de la Asamblea General.

---

\* [A/79/150](#).



## **Informe provisional de la Relatora Especial sobre la libertad de religión o de creencias, Nazila Ghanea**

### **La paz y la libertad de religión o de creencias**

#### *Resumen*

En el presente informe, la Relatora Especial sobre la libertad de religión o de creencias, Nazila Ghanea, examina la relación entre los derechos a la paz y a la libertad de religión o de creencias. Una de las observaciones puntuales del informe es que la libertad de religión o de creencias crea las condiciones, las motivaciones, las justificaciones y los movimientos necesarios para que surja la paz, lo que fomenta la prevención de conflictos y el establecimiento y la consolidación de la paz.

## I. Introducción

1. La urgencia de la paz se siente de manera intensa y dolorosa en todo el mundo. Millones de personas de todo el mundo son perfectamente conscientes de que su disfrute de los derechos humanos depende en gran medida de la paz, de que la violencia y la guerra suponen un retroceso en la conquista de derechos y de que los derechos humanos facilitan la paz. El mundo es cada vez más violento. Los datos indican que se ha producido un aumento del 40 % de los conflictos con respecto a 2020, y que 1 de cada 6 personas vive en una zona de conflicto activo<sup>1</sup>. Dado que hay un número cada vez mayor de personas que sufren en todo el mundo, resulta oportuno centrarse en la paz y su relación con la libertad de religión o de creencias.

2. Los derechos humanos y la paz se tratan conjuntamente en la Carta de las Naciones Unidas. El propósito mismo de las Naciones Unidas, enunciado en el artículo 1 de la Carta, consiste, entre otras cosas, en mantener la paz y la seguridad internacionales, fomentar entre las naciones relaciones de amistad, armonizar los esfuerzos de las naciones y realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales y en “el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción”<sup>2</sup>. Por tanto, desde la fundación misma de las Naciones Unidas, la paz y los derechos humanos —incluida la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión (libertad de religión o de creencias)—, fueron reconocidos como el fundamento de la Organización.

3. El presente informe tiene por objeto llamar la atención sobre la correlación entre los derechos a la paz y a la libertad de religión o de creencias. Una de las observaciones puntuales que se hacen en el informe es que la libertad de religión o de creencias crea las condiciones, las motivaciones, las justificaciones y los movimientos necesarios para que surja la paz, lo que fomenta la prevención de conflictos y el establecimiento y la consolidación de la paz. El reconocimiento de esta relación cobra especial importancia debido a la frecuencia con que la religión se invoca o está involucrada en los conflictos.

## II. Marco normativo del derecho a la paz

4. El derecho a la “paz” (concepto que se examina en el presente informe en contraste con la violencia, el conflicto y la guerra) y a una cultura de paz lleva unos 40 años figurando en la agenda de la Asamblea General y del Consejo de Derechos Humanos.

5. En 1984, la Asamblea General aprobó la Declaración sobre el Derecho de los Pueblos a la Paz, en la que reconocía que garantizar que los pueblos vivan en paz es el deber sagrado de todos los Estados y proclamaba solemnemente que los pueblos del planeta tienen el derecho “sagrado” a la paz<sup>3</sup>.

6. Quince años después, en su resolución 53/243, relativa a la Declaración y el Programa de Acción sobre una Cultura de Paz, la Asamblea General reconoció la relación existente entre la paz, la libertad de religión o de creencias y la no discriminación por motivos de religión o de creencias. Asimismo, señaló la necesidad

<sup>1</sup> Armed Conflict Location and Event Data Project, Conflict Index, actualizado en enero de 2024. Puede consultarse en <https://acleddata.com/conflict-index>. Véase también la declaración, de 18 de junio de 2024, formulada por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en el 56º período de sesiones del Consejo de Derechos Humanos. Puede consultarse en [www.ohchr.org/es/statements-and-speeches/2024/06/we-must-urgently-find-our-way-back-peace-says-high-commissioner](http://www.ohchr.org/es/statements-and-speeches/2024/06/we-must-urgently-find-our-way-back-peace-says-high-commissioner).

<sup>2</sup> Carta de las Naciones Unidas, Art. 1.

<sup>3</sup> Resolución 39/11, anexo, sexto párrafo del preámbulo y párr. 1.

de eliminar todas las formas de discriminación e intolerancia<sup>4</sup>, de respetar y promover plenamente todos los derechos humanos y las libertades<sup>5</sup>, y de promover la comprensión y la tolerancia entre los pueblos y las culturas, incluso hacia las minorías religiosas, y reconoció la función clave que desempeña la sociedad civil en el desarrollo y la promoción de una cultura de paz<sup>6</sup>.

7. En 2016 la Asamblea aprobó la Declaración sobre el Derecho a la Paz, en la que pidió que se intensificaran las iniciativas internacionales destinadas a fomentar un diálogo mundial para promover una cultura de tolerancia y paz a todos los niveles, basada en el respeto de los derechos humanos y la diversidad de religiones y creencias. La Asamblea también destacó que “la paz es un requisito fundamental para la promoción y protección de todos los derechos humanos de todas las personas”<sup>7</sup>. Reconoció que el derecho a la paz incluía la promoción y protección de todos los derechos humanos de todas las personas, vinculó el derecho a la paz a la igualdad, la no discriminación y el desarrollo, y reconoció la garantía de “la liberación del temor y la miseria como medio para consolidar la paz dentro de las sociedades y entre ellas”<sup>8</sup>.

8. En 2024 el Consejo de Derechos Humanos, en su resolución 55/17, reconoció que el desarrollo de una cultura de paz estaba íntegramente ligado al respeto por el fomento de la comprensión, la tolerancia y la solidaridad entre todas las civilizaciones, personas y culturas, incluidas las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas. Además, exhortó a todos los Estados a que garantizaran que todas las personas, incluidas las pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas, tuvieran la oportunidad de contribuir a la promoción y el fortalecimiento de una cultura de paz.

9. Este desarrollo normativo respecto a la cultura de paz y el derecho a la paz concuerda plenamente con el reconocimiento de la relevancia de la paz en los instrumentos relativos a la libertad de religión o de creencias.

10. En el preámbulo de la Declaración sobre la Eliminación de Todas las Formas de Intolerancia y Discriminación Fundadas en la Religión o las Convicciones, de 1981, la Asamblea General reconoció que “el desprecio y la violación de los derechos humanos y las libertades fundamentales, en particular el derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia, de religión o de cualesquiera convicciones, [habían] causado directa o indirectamente guerras y grandes sufrimientos a la humanidad” y que la libertad de religión o de convicciones debía “contribuir [...] a la realización de los objetivos de paz mundial, justicia social y amistad entre los pueblos”<sup>9</sup>.

11. En varios informes del mandato<sup>10</sup> se ha señalado la relación recíproca entre los derechos a la paz y a la libertad de religión o de creencias, y los aspectos individuales y colectivos del derecho a la paz y el “derecho humano a la paz”. La cuestión que se plantea es cómo entender de la mejor forma posible esa relación y esos aspectos.

<sup>4</sup> Resolución 53/243 de la Asamblea General, séptimo párrafo del preámbulo.

<sup>5</sup> *Ibid.*, arts. 1 c) y 3 c).

<sup>6</sup> *Ibid.*, art. 3 m).

<sup>7</sup> Resolución 71/189 de la Asamblea General, segundo párrafo del preámbulo.

<sup>8</sup> *Ibid.*, anexo, art. 2.

<sup>9</sup> Resolución 36/55 de la Asamblea General, párrafos tercero y sexto del preámbulo.

<sup>10</sup> E/CN.4/1997/91, párr. 90; E/CN.4/1998/6, párr. 114; y A/55/280, párr. 136. Véase Michael Wiener, “The missing link between the right to peace and conscientious objection to military service”, en *A Missing Piece for Peace*, Michael Wiener y David Fernández Puyana, eds. (San José, University for Peace Press, 2022), secc. 3 f). Puede consultarse en [www.upeace.org/wp-content/uploads/2024/01/Wiener-and-Fernandez-A-Missing-Piece-for-Peace.pdf](http://www.upeace.org/wp-content/uploads/2024/01/Wiener-and-Fernandez-A-Missing-Piece-for-Peace.pdf).

12. En la Carta de las Naciones Unidas se reconoce que la libertad, la paz y la seguridad, y el desarrollo constituyen los tres pilares de la Organización. En el artículo 1, se reconoce que para mantener la paz y la seguridad internacionales es necesario no solo prevenir y eliminar amenazas a la paz, sino también respetar los derechos humanos sin distinción. En numerosos instrumentos posteriores también se ha descrito a grandes rasgos qué se entiende por “paz”. En la Declaración y el Programa de Acción sobre una Cultura de Paz, la Asamblea General señaló que la paz no solo era la ausencia de conflictos, sino que también requería un proceso positivo, dinámico y participativo en que se promoviera el diálogo y se solucionaran los conflictos en un espíritu de entendimiento y cooperación mutuos<sup>11</sup>.

13. Por tanto, la concepción de la paz no es solo negativa, sino también positiva: negativa en el sentido de ausencia de violencia directa, pero positiva en el sentido de que es mucho más amplia y comprende la ausencia de violencia indirecta o estructural<sup>12</sup>.

14. A medida que se han ampliado las definiciones de paz, también lo han hecho las de seguridad<sup>13</sup> y soberanía<sup>14</sup>. Básicamente, se ha especificado y reiterado en varios informes que la principal razón de ser y obligación de los Estados, y la razón de su soberanía, es proteger a su población<sup>15</sup>. Estas concepciones más amplias también han quedado reflejadas en la forma en que el Consejo de Seguridad entiende su propia función de mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales mediante el fomento de la rendición de cuentas y la justicia.

15. Pese a haberse ampliado a lo largo de las décadas, la función del Consejo de Seguridad en la defensa de los derechos humanos se sigue concibiendo de forma restringida, en la medida en que abarca violaciones graves y sistemáticas de los derechos a la integridad física que alcanzan el nivel de crímenes atroces masivos: genocidio, limpieza étnica, crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad. Solo cuando la seguridad internacional y los derechos humanos se interrelacionan, estos últimos logran penetrar en la agenda del Consejo<sup>16</sup>. En suma, tienen que darse graves violaciones de los derechos a la integridad física<sup>17</sup>. Desde 1992, las resoluciones del Consejo han incluido cada vez más referencias a la situación de los miembros de comunidades minoritarias, así como a las violaciones de los derechos humanos cometidas tanto por los Gobiernos como por grupos armados no estatales, incluso en nombre de la religión<sup>18</sup>.

<sup>11</sup> Resolución 53/243 de la Asamblea General, cuarto párrafo del preámbulo.

<sup>12</sup> Johan Galtung, “Violence, peace, and peace research”, *Journal of Peace Research*, vol. 6, núm. 3 (1969), nota 31.

<sup>13</sup> Este concepto se analizará más adelante.

<sup>14</sup> *The Responsibility to Protect: Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty* (2001). Puede consultarse en <https://idrc-crdi.ca/en/book/responsibility-protect-report-international-commission-intervention-and-state-sovereignty>.

<sup>15</sup> A/59/2005, párr. 135.

<sup>16</sup> Carrie Booth Walling, “The United Nations Security Council and human rights”, *Global Governance*, vol. 26, núm. 2 (2020), pág. 293.

<sup>17</sup> Susan Hannah Allen y Sam R. Bell, “The United Nations Security Council and human rights: who ends up in the spotlight?”, *Journal of Global Security Studies*, vol. 7, núm. 4 (diciembre de 2022), pág. 12.

<sup>18</sup> Nazila Ghanea y Michael Wiener, “Freedoms of thought, conscience, religion or belief at 75”, en *Shaping a World of Freedoms: 75 Years of Legacy and Impact of the Universal Declaration of Human Rights* (Nueva York, 2023), pág. 9. Puede consultarse en <https://unequal.world/wp-content/uploads/2023/12/Shaping-a-World-of-Freedoms-75-Years-of-Legacy-and-Impact-of-the-Universal-Declaration-of-Human-Rights.pdf>. Véase también Mark Klamberg y otros, “Tempering the Security Council’s expanded perception of threats to the peace”, *Nordic Journal of International Law*, vol. 93, núm. 2 (junio de 2024).

16. El Consejo de Seguridad ha promovido su papel en materia de derechos humanos mediante el establecimiento de comisiones de investigación, la creación de cortes y tribunales internacionales y la remisión de casos a estos órganos judiciales, el uso de la fuerza militar con fines de protección humanitaria y de los derechos humanos, y la integración de los derechos humanos en las operaciones de paz<sup>19</sup>.

17. El concepto de “seguridad integral” de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) ofrece una concepción más amplia de la seguridad, que abarca tres dimensiones complementarias: político-militar, económica y medioambiental, y humana, las cuales se consideran de “igual importancia”<sup>20</sup>. Este modelo se entiende como “integral, cooperativ[o], equitativ[o], indivisible y basad[o] en los derechos humanos”. El Objetivo de Desarrollo Sostenible 16 también hace un llamamiento amplio a los Estados al instarlos a “[p]romover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas”

18. Sobre la base de estas concepciones más amplias, el presente informe ofrece un análisis de cómo la libertad de religión o de creencias contribuye a la paz.

### III. La religión, la paz y el conflicto

19. La necesidad de promover la paz y la libertad de religión o de creencias en forma paralela, como conceptos indisociables, se reconoce en numerosos instrumentos, entre ellos la Declaración sobre la Eliminación de Todas las Formas de Intolerancia y Discriminación Fundadas en la Religión o las Convicciones<sup>21</sup>, la Declaración sobre el Derecho a la Paz, de 2016<sup>22</sup>, y la Declaración de Beirut sobre la Fe Religiosa para los Derechos, de 2017<sup>23</sup>.

20. Esos instrumentos reconocen que la paz debe basarse en el respeto de la libertad de religión o de creencias y el respeto de la diversidad de religiones y creencias. También reconocen que la efectividad de los derechos de las minorías religiosas o de creencias contribuye “al robustecimiento de la amistad, la cooperación y la paz entre los pueblos y los Estados”<sup>24</sup>. Sin embargo, la relación positiva que existe entre la paz y la libertad de religión o de creencias es condicional. En esos instrumentos se afirma que la libertad de religión o de creencias “debe” contribuir a alcanzar la paz mundial y que la religión o las creencias “no deben” usarse —o no se debe abusar de ellas— con fines incompatibles con la Carta y, por tanto, con la paz.

21. Muchas investigaciones se han centrado en la cuestión de la relación entre religión y paz. En cuanto a si la religión contribuye a la guerra o a la paz, se reconoce desde hace tiempo que la religión es “ambivalente” a este respecto<sup>25</sup>. Ni la religión ni la militancia religiosa son *per se* fuente de conflictos letales; de hecho, el guerrero no violento por la paz podría tener una influencia mayor a largo plazo que el extremista

<sup>19</sup> Walling, “The United Nations Security Council and human rights”, págs. 294 a 299.

<sup>20</sup> Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la OSCE, *Libertad de religión o de creencias y seguridad: manual de orientaciones* (Varsovia, 2019), pág. 9.

<sup>21</sup> Resolución 36/55 de la Asamblea General, quinto párrafo del preámbulo.

<sup>22</sup> Resolución 71/189 de la Asamblea General, trigésimo cuarto párrafo del preámbulo.

<sup>23</sup> A/HRC/40/58, anexo I, párr. 7, y anexo II; véase también “#Faith4Rights toolkit”, pág. 10, que puede consultarse en [www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Press/faith4rights-toolkit.pdf](http://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Press/faith4rights-toolkit.pdf).

<sup>24</sup> Resolución 71/189 de la Asamblea General, trigésimo cuarto párrafo del preámbulo.

<sup>25</sup> R. Scott Appleby, “Religion and global affairs: religious ‘militants for peace’”, *SAIS Review*, vol. 18, núm. 2 (verano-otoño de 1998). Véase también Erin Wilson, *Religion and World Politics: Connecting Theory with Practice* (Routledge, 2023).

religioso<sup>26</sup>. Se observa que la religión no es peligrosa ni nociva en sí misma y que, de hecho, la violencia es la excepción cuando se trata de tradiciones religiosas<sup>27</sup>.

22. A pesar y, de hecho, a causa de su ambivalencia, la religión permite a los actores políticos utilizarla como fuerza legitimadora al llevar a cabo campañas de agresión<sup>28</sup>, violencia organizada y guerra, ya sean actores estatales o no estatales. Cuando la religión ha servido como tal fuerza legitimadora, ha sido en gran medida junto con factores socioeconómicos y políticos que han contribuido a la decisión de recurrir a la violencia<sup>29</sup>.

23. Los factores que llevan a utilizar la religión como justificación de un conflicto<sup>30</sup> pueden ser externos a la comunidad religiosa de que se trate o estar ligados a factores internos de los líderes, intereses y comunidades religiosas correspondientes.

24. En síntesis, la religión puede ser una fuente de inspiración y utilizarse para promover la no violencia, la solución de conflictos y la paz, o la violencia, el conflicto y la guerra.

25. No obstante, la violencia de inspiración religiosa es, en general, más letal que la violencia justificada por otros medios<sup>31</sup>. No se puede ignorar la erudición que sustenta la observación de que la religión contribuye a una proporción sorprendentemente alta de guerras civiles e incidentes de terrorismo, y no solo hace que dicha violencia sea más letal, sino también que sea más difícil de ponerle fin de forma duradera<sup>32</sup>.

26. Se ha demostrado que la estrategia estatal de optar por la exclusión y represión o por la acogida de las minorías es un factor clave que determina la probabilidad de que una fractura religiosa se convierta en un principio organizador de la violencia<sup>33</sup>. Se ha argumentado que es en contextos de represión estatal cuando los marcadores de identidad religiosa adquieren relevancia y pueden convertirse, por ejemplo, en sinónimo de carencia de legitimidad para reclamar derechos como el derecho a la ciudadanía, a la tierra, al empleo y a la seguridad<sup>34</sup>. Si bien no existe una vía primordial determinista que conduzca de la diversidad demográfica a la guerra, la represión puede incitar a una guerra civil<sup>35</sup>.

27. En relación con la discriminación e intolerancia por motivos de religión o de creencias, el mandato ha observado desde hace tiempo que tal discriminación e intolerancia son producto de la combinación de “factores económicos, sociales, políticos o culturales diversos, que derivan de procesos históricos complejos”, junto con “una intransigencia sectaria o dogmática”<sup>36</sup>. El riesgo de esa intransigencia aumenta cuando se ha hecho oídos sordos a la represión y el Estado no ha cumplido con su deber de atajarla.

28. Esto explica los múltiples factores que llevan a tomar la decisión de recurrir a la violencia. La religión rara vez constituye un factor aislado, sino que más bien se

<sup>26</sup> Monica Duffy Toft, “Religion, terrorism and civil wars” en *Rethinking Religion and World Affairs*, Timothy Shah, Alfred Stepan y Monica Duffy Toft, eds. (Oxford University Press, 2012), pág. 127.

<sup>27</sup> *Ibid.*

<sup>28</sup> *Ibid.*

<sup>29</sup> *Ibid.*, pág. 142.

<sup>30</sup> *Ibid.*

<sup>31</sup> *Ibid.*, pág. 127.

<sup>32</sup> *Ibid.*, pág. 142.

<sup>33</sup> Ragnhild Nordås, “Religious demography and conflict: lessons from Côte d’Ivoire and Ghana”, *International Area Studies Review*, vol. 17, núm. 2 (junio de 2014), pág. 160.

<sup>34</sup> *Ibid.*, pág. 161.

<sup>35</sup> *Ibid.*

<sup>36</sup> [A/HRC/13/40](#), párr. 43

suma a otros factores y agravios. Cuando hay políticas estatales represivas dirigidas contra un grupo, se forjan lazos que aumentan la cohesión entre los miembros del grupo en cuestión, y estos agravios comunes pueden dar lugar a la movilización y la disidencia —de ahí que la fractura religiosa se convierta en un principio organizador de la violencia— o incluso desencadenar la violencia, el conflicto y la guerra<sup>37</sup>.

29. También cabe señalar que la experiencia de un régimen con conflictos religiosos lo llevará a ser más represivo con los grupos religiosos<sup>38</sup>. En conjunto, estas conclusiones sostienen que, tras un conflicto en el que la religión ha estado involucrada, es probable que se produzca una represión religiosa, lo que creará un ciclo de restricciones a la libertad de religión o de creencias, que, a su vez, corre el riesgo de generar nuevos conflictos en el futuro.

30. El ex Relator Especial Heiner Bielefeldt expuso a grandes rasgos las formas que puede adoptar este tipo de violencia. La violencia en nombre de la religión “puede concretarse en ataques selectivos contra personas o comunidades, actos de violencia intercomunitaria, ataques suicidas, atentados terroristas, represión estatal, políticas o leyes discriminatorias y otros tipos de conductas violentas. También puede estar arraigada y perpetuarse en el *statu quo* a través de diversas formas de violencia estructural justificada en nombre de la religión”<sup>39</sup>. En cuanto a los actores implicados, pueden ser distintos tipos de agentes no estatales, como grupos armados y parapoliciales, pero también organismos estatales, o una combinación de ambos<sup>40</sup>. Puede ofrecerse información detallada a través de toda una serie de ejemplos recientes de cartas de denuncia enviadas por la actual titular del mandato y otros relatores especiales que plantearon precisamente las mismas inquietudes<sup>41</sup>. Además, entre otros ejemplos recientes cabe mencionar la violencia, o la posible exposición a la violencia, derivada de la devolución de quienes huyen de la persecución religiosa<sup>42</sup>, la estigmatización en el lenguaje de las autoridades públicas y en la conciencia popular<sup>43</sup>.

<sup>37</sup> Nordås, “Religious demography and conflict”, pág. 160.

<sup>38</sup> Peter S. Henne y Jason Klocek, “Taming the gods: how religious conflict shapes State repression”, *Journal of Conflict Resolution*, vol. 63, núm. 1, pág. 112.

<sup>39</sup> A/HRC/28/66, párr. 4.

<sup>40</sup> *Ibid.*

<sup>41</sup> Por ejemplo, desde que se aprobó la resolución 49/5 del Consejo de Derechos Humanos (31 de marzo de 2022). ACNUDH, comunicaciones enviadas a los siguientes Gobiernos: Brasil (BRA 2/2023 (respuestas del Gobierno recibidas los días 10 y 21 de julio y 29 de agosto de 2023)); China (CHN 8/2023 (respuesta del Gobierno recibida el 31 de agosto de 2023) y CHN 12/2022 (respuesta del Gobierno recibida el 7 de marzo de 2023)); India (IND 9/2023 (respuesta del Gobierno recibida el 25 de octubre de 2023), IND 8/2023, IND 9/2022 e IND 5/2022); Irán (República Islámica del) (IRN 27/2022 (respuesta del Gobierno recibida el 25 de mayo de 2023) e IRN 15/2022 (respuesta del Gobierno recibida el 9 de marzo de 2023)); Israel (ISR 8/2022); Nigeria (NGA 1/2023); Nicaragua (NIC 2/2023); Pakistán (PAK 4/2023 y PAK 2/2023); Somalia (SOM 4/2022); y Viet Nam (VNM 2/2023). Véase también la comunicación OTH 108/2022 enviada a Khan Muttaqi (respuesta recibida el 12 de enero de 2023).

<sup>42</sup> ACNUDH, comunicaciones enviadas a los siguientes Gobiernos: Bangladesh (BGD 5/2023); China (CHN 12/2022 (respuesta del Gobierno recibida el 7 de marzo de 2023, que hacía referencia a otra comunicación, CHN 7/2017, que obtuvo una respuesta del Gobierno el 19 de septiembre de 2017)); Egipto (EGY 10/2017 (respuesta del Gobierno recibida el 15 de septiembre de 2017) y EGY 4/2022); Japón (JPN 1/2023 (respuesta del Gobierno recibida el 11 de octubre de 2023)); Francia (FRA 2/2022 (respuesta del Gobierno recibida el 7 de julio de 2023)); Pakistán (2PAK 11/2023); Tailandia (THA 2/2024 (respuesta del Gobierno recibida el 27 de febrero de 2024) y THA 2/2022 (respuesta del Gobierno recibida el 2 de noviembre de 2022)); y Türkiye (TUR 3/2023 (respuesta del Gobierno recibida el 8 de agosto de 2023)).

<sup>43</sup> ACNUDH, comunicaciones enviadas a los siguientes Gobiernos: Japón (JPN 1/2024 (respuesta del Gobierno recibida el 27 de junio de 2024)); Kirguistán (KGZ 4/2021); Nicaragua (NIC 2/2023); y Pakistán (PAK 2/2023).



y los casos en que el vandalismo, la usurpación de tierras o las amenazas a la seguridad son protagonizados por los propios agentes estatales<sup>44</sup>.

31. La actual titular del mandato ha utilizado normalmente la expresión “discriminación y violencia en nombre de la religión” y la ha distinguido de la “discriminación y violencia por motivos relacionados con la religión o las creencias”. Un anterior mandato definió la primera como aquella “originada por o atribuible a los principios religiosos del autor” y la segunda como aquella originada “por la filiación religiosa de la víctima”<sup>45</sup>.

32. Por otra parte, con respecto a esta distinción, también se plantea la cuestión de quién determina si se trata de un acto “debido” a la religión o a las creencias o falsamente atribuido a motivos de religión o de creencias. Determinar si un acto concreto es o no verdaderamente “religioso” tiene grandes consecuencias políticas.

33. El mandato tiene cuidado de que no se lo considere un árbitro al que corresponde decidir qué acto de violencia, conflicto o guerra es “debido” a la religión y cuál es meramente “en nombre de la religión”. Al fin y al cabo, la titular del mandato está desempeñando un mandato de derechos humanos y no uno consistente en ofrecer conocimientos especializados en religión o tomar decisiones sobre todas las religiones y creencias. Además, como mandato de los procedimientos especiales designado por el Consejo de Derechos Humanos, el mandato actúa fundamentalmente y sin reservas a favor de los derechos humanos y la paz para todos.

34. Ahora bien, recorrer esta senda con responsabilidad exige no descartar de plano cualquier posible vínculo con la religión. Este mandato ha señalado que “los actos de violencia no pueden atribuirse a las religiones en general ni a ninguna religión en particular”, aunque “la acción humana está motivada por una gran variedad de causas, entre ellas las religiosas”<sup>46</sup>. Lamentablemente “hay, por supuesto, fanáticos religiosos que aparentemente creen estar sirviendo a Dios cuando torturan o matan a otros seres humanos”, y esos mismos fanáticos religiosos pueden “encontrar en sus comunidades admiradores y partidarios que recurren erróneamente a la violencia para manifestar su firme compromiso religioso”<sup>47</sup>. Refutar esta realidad sería eludir las obligaciones y responsabilidades que se derivan y las medidas que pueden adoptarse para afrontarla eficazmente. Los Estados deben respetar plenamente la libertad de religión o de creencias para todos y, al mismo tiempo, llevar ante la justicia a quienes deban responder por las violaciones o los delitos cometidos en nombre de la religión o las creencias. Además, “[l]as comunidades religiosas y sus líderes, incluidos los teólogos de diversas confesiones, tienen la responsabilidad de combatir este problema partiendo de un análisis claro de sus diversas causas fundamentales, entre otras las interpretaciones intransigentes y polarizadoras de los mensajes religiosos”<sup>48</sup>.

35. En este contexto, reconocer la influencia de la religión en el llamamiento al conflicto, la violencia y la guerra<sup>49</sup>, y su perpetuación, no supone apoyar el uso de la religión para tales fines ni implica que una determinada religión o unas creencias particulares sean intrínseca o necesariamente violentas. Es un simple reconocimiento de que, de hecho, se ha movilizó la “religión” para tratar de justificar la violencia, el conflicto o la guerra en ese momento y contexto específicos.

<sup>44</sup> ACNUDH, comunicaciones enviadas a los siguientes Gobiernos: Bangladesh (BGD 1/2022); Guatemala (GTM 8/2022); India (IND 5/2022); y Pakistán (PAK 2/2022).

<sup>45</sup> [A/HRC/13/40](#), resumen.

<sup>46</sup> [A/HRC/28/66](#), párr. 18.

<sup>47</sup> *Ibid.*

<sup>48</sup> *Ibid.*

<sup>49</sup> Para un amplio análisis a este respecto, véase [www.toaep.org/ps-pdf/41-bergsmo-manocha](http://www.toaep.org/ps-pdf/41-bergsmo-manocha).

36. Al debatir la influencia real de la religión en el terrorismo (frente al uso instrumental de la religión), los estudios demuestran que no podemos negar la influencia de la religión en las acciones de los terroristas religiosos ni culpar de sus actos violentos a toda una tradición religiosa<sup>50</sup>. Volviendo a la “ambivalencia” de la religión o las creencias, cabe señalar que, si bien la religión puede movilizar y ser movilizada a favor de la violencia, el conflicto y la guerra, también puede movilizar y ser movilizada en sentido contrario. Es fundamental reconocer cuándo y cómo se puede movilizar la religión para alejarla de lo negativo y acercarla a lo positivo.

37. Se puede correlacionar la diversidad religiosa y de creencias con el riesgo de conflicto; sin embargo, esta es una interpretación muy desacertada. Los expertos han observado que de lo que se trata no es de la diversidad, ya sea cultural o religiosa, sino de cómo se gestiona políticamente<sup>51</sup>. Como han reiterado esta y otros titulares del mandato, “la intolerancia religiosa no es el resultado natural de las distintas sociedades, sino que estas son con frecuencia manipuladas por ciertos grupos o personas”<sup>52</sup>. En los principios rectores de su llamamiento a la acción en favor de los derechos humanos, el Secretario General señala que la diversidad humana debe considerarse una ventaja y no una amenaza, y que la diversidad religiosa y cultural debe gestionarse con pleno respeto, y no solo con tolerancia<sup>53</sup>.

38. Al defender la libertad de religión o de creencias, el Estado permite que la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión tenga el impacto “profundo y de largo alcance” que se propone<sup>54</sup>. Esta libertad libera a las personas de permanecer fieles a su conciencia, ya sea en aras de mantener sus filiaciones ancestrales o de cambiar de religión o de creencias<sup>55</sup>. Esta estrecha asociación entre conciencia y religión o creencias significa que las personas pertenecientes a minorías religiosas o de creencias no solo se supone que pertenecen a ellas<sup>56</sup>, sino que son minorías por su autoidentificación y por elegir mantener sus características. Su elección puede ser pasiva o activa, por resignación o el resultado de una búsqueda activa. La naturaleza de la elección descansa en la conciencia personal, pero debe crearse un entorno propicio para hacer posible esta elección, lo que, como mínimo, exige que los Estados no atenten contra esta libertad y que los agentes no estatales no la obstaculicen<sup>57</sup>.

39. La liberación de la conciencia, como exige la libertad de religión o de creencias, también libera la conciencia de la manipulación, la polarización y la instrumentalización. La cuestión misma de si las poblaciones son reclutadas en llamamientos para legitimar la guerra o se hallan liberadas para convertirse en “militantes por la paz” se basa en esto<sup>58</sup>.

40. Esta libertad de conciencia implica obligaciones positivas por parte del Estado, pero también responsabilidades a nivel social y comunitario. Se ha dicho que la libertad de religión o de creencias tiene una dimensión interna (*forum internum*) y una dimensión externa (*forum externum*)<sup>59</sup>. El *forum internum* se refiere al derecho a tener o adoptar un pensamiento, una conciencia, una religión o unas creencias —que

<sup>50</sup> Toft, “Religion, terrorism and civil wars” (véase la nota a pie de página 26), pág. 141.

<sup>51</sup> Nordås, “Religious demography and conflict”, pág. 161.

<sup>52</sup> A/HRC/13/40, párr. 48.

<sup>53</sup> “#Faith4Rights toolkit”, pág. 12.

<sup>54</sup> CCPR/C/21/Rev.1/Add.4, párr. 1.

<sup>55</sup> A/77/514.

<sup>56</sup> Resolución 47/135 de la Asamblea General, anexo.

<sup>57</sup> Resolución 47/135 de la Asamblea General, anexo, art. 3 2); y E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/2, párr. 54.

<sup>58</sup> Appleby, “Religion and global affairs” (véase la nota a pie de página 25).

<sup>59</sup> CCPR/C/21/Rev.1/Add.4, párrs. 1, 3 y 4; y Caroline Roberts, *Freedom of Religion or Belief in the European Convention on Human Rights* (Cambridge University Press, 2023).

pueden ser teístas, no teístas, ateas o de otro tipo<sup>60</sup>— o a cambiarlos; el *forum externum* se refiere al derecho a manifestar la propia religión o las propias creencias, incluso colectivamente y en público. La libertad de interpretar, de entender y, por tanto, de manifestar la propia religión o las propias creencias es transversal a ambas dimensiones. Si bien el pensamiento, la conciencia y la religión pueden ser dictados por otros, e incluso venir firmemente determinados por la asociación con otros, en última instancia se adhieren a la propia conciencia y el propio entendimiento de la persona. Este entendimiento se potencia mediante el cumplimiento de otros derechos, como el derecho a la educación, los derechos de asociación, de reunión pacífica, de opinión y de expresión, o los derechos a la privacidad y a la seguridad digital.

41. La libertad de interpretación también ofrece una poderosa resiliencia en tiempos de polarización que pueden conducir a la violencia, el conflicto y la guerra. Puede permitir a las personas oponerse a la marea del conflicto, negarse a aceptar la distorsión y utilización de su religión o sus creencias para la guerra —en especial, pero no exclusivamente, si el conflicto tiene tintes interreligiosos o intrarreligiosos— y defender con determinación la paz y los derechos humanos para todos. Promover una colaboración constructiva en el entendimiento de los textos religiosos y fomentar interpretaciones conscientes de un mundo globalizado compuesto por sociedades cada vez más multiculturales y multirreligiosas contribuye a este objetivo<sup>61</sup>.

#### **IV. Cómo afectan la religión y la paz a los Estados en relación con sus obligaciones en materia de libertad de religión o de creencias**

42. Las observaciones expuestas en la sección III, acerca de la ambivalencia y el papel de la religión en los conflictos, podrían aplicarse a las relaciones internacionales, los estudios sobre la paz y la ciencia política, pero también resultan fundamentales para la libertad de religión o de creencias. Sobre todo, por cuanto las concepciones acerca de la relación entre conflicto y religión se plantean explícitamente o influyen implícitamente en el modo en que los Estados abordan los asuntos relativos a la religión o las creencias y se dirigen a las comunidades religiosas o de creencias.

43. Los relatos extensos y esencializadores sobre la religión y la inseguridad, el conflicto y la guerra dejan, lamentablemente, una profunda huella en la forma en que los Estados entienden sus obligaciones en materia de libertad de religión o de creencias.

44. Así ocurre a pesar de que, de conformidad con el artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la libertad de religión o de creencias no puede ser objeto de suspensión, ni siquiera en situaciones de emergencia nacional, y de que la libertad de religión o de creencias y la seguridad son “objetivos complementarios, interdependientes y que se refuerzan entre sí, y que pueden y deben promoverse conjuntamente”<sup>62</sup>. Ello se evidencia de manera más palpable cuando la seguridad se entiende en sus múltiples dimensiones<sup>63</sup> y no se reduce a la “seguridad nacional”. La seguridad sostenible exige inequívocamente el pleno respeto de los

<sup>60</sup> CCPR/C/21/Rev.1/Add.4, párr. 2; y A/HRC/40/58, anexo I, párr. 10.

<sup>61</sup> A/HRC/40/58, anexo II, compromiso III.

<sup>62</sup> Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la OSCE, *Libertad de religión o de creencias y seguridad: manual de orientaciones* (véase la nota a pie de página 20).

<sup>63</sup> *Ibid.*, pág. 9.

derechos humanos, la igualdad y la confianza de quienes se encuentran en esa jurisdicción<sup>64</sup>.

45. Ya sea de forma implícita o expresa, muchos Estados distinguen entre una “buena religión” y una “mala religión”, lo que crea jerarquías de protección de la libertad de religión o de creencias de algunos, y perpetúa la discriminación y la desigualdad. Entre los desafíos que ello plantea cabe citar el reconocimiento por parte de algunos Estados de una sola religión o ideología, o de una lista cerrada de varias comunidades. A otras no se las reconoce, y esta situación lleva necesariamente a su discriminación, aunque con distintos grados de infracción y exclusión. Los Estados también crean jerarquías por otros medios, penalizando algunas religiones o creencias o las prácticas religiosas definitorias de sus miembros. Puede ser por medio de acusaciones generalizadas de extremismo y terrorismo, prohibiendo sus actividades o no permitiéndoles reunirse y celebrar los ritos como miembros de una comunidad. Algunas leyes penales nacionales también prohíben la blasfemia o la apostasía, e imponen penas severas, incluida la pena capital, lo que contraviene la protección expresa de la libertad de cambiar de religión o de creencias para todos, sin ningún tipo de coacción, contemplada en el derecho internacional de los derechos humanos. La negativa a permitir la inscripción de las comunidades puede impedirles celebrar actividades, o reunirse y asociarse, y restringir su capacidad de manifestar su religión o sus creencias, amparada por el derecho internacional de los derechos humanos<sup>65</sup>. Además, los Estados a menudo imponen limitaciones a la manifestación de la propia religión o las propias creencias, lo que supone una clara violación del marco internacional de limitaciones legítimas. Toda limitación debe ser conforme a la ley, necesaria, proporcionada y no discriminatoria, e imponerse de la manera menos restrictiva posible y exclusivamente para proteger el orden, la salud o la moral públicos o los derechos y libertades de los demás<sup>66</sup>. Los Estados también deben respetar los derechos de las personas pertenecientes a minorías religiosas o de creencias<sup>67</sup> sin discriminación, y en un contexto de igualdad en el disfrute de otros derechos humanos, como el derecho a las debidas garantías procesales, a la igualdad en la protección de la ley y a la igualdad ante la ley.

46. Los informes de visitas a países y las cartas de denuncia enviadas por los titulares del mandato a lo largo de los años han puesto de relieve una serie de restricciones y violaciones de la libertad de religión o de creencias que se llevan adelante con el pretexto de promover la seguridad. La denegación de la inscripción y la baja de comunidades religiosas o de creencias por razones de seguridad nacional siguen siendo motivo de inquietud en varios Estados. En 2017, el mandato expresó su preocupación por la decisión del Tribunal Supremo de liquidar un centro perteneciente a una comunidad religiosa o de creencias y todas sus entidades locales por motivos de extremismo<sup>68</sup>, fundamentando su opinión en que los materiales religiosos que difundían incitaban al enfrentamiento religioso, promoviendo la exclusividad, la superioridad o la inferioridad de los ciudadanos en función de su actitud ante la religión<sup>69</sup>. Esto precipitó una oleada de acoso judicial contra sus

<sup>64</sup> *Ibid.*, pág. 7.

<sup>65</sup> Resolución 36/55 de la Asamblea General, art. 6; [CCPR/C/21/Rev.1/Add.4](#), párr. 4.

<sup>66</sup> Sin embargo, no deben basarse en la moral de una sola religión o creencia ([CCPR/C/GC/34](#), párr. 32).

<sup>67</sup> Resolución 47/135 de la Asamblea General, arts. 2 a 4.

<sup>68</sup> ACNUDH, comunicaciones enviadas al Gobierno de la Federación de Rusia: AL RUS 2/2017 (respuesta del Gobierno recibida el 25 de mayo de 2017) y AL RUS 19/2018 (respuesta del Gobierno recibida el 5 de octubre de 2018).

<sup>69</sup> Respuesta de la Misión Permanente de la Federación de Rusia ante la Oficina de las Naciones Unidas y otras organizaciones en Ginebra a la comunicación del ACNUDH AL RUS 2/2017.

miembros a escala transnacional<sup>70</sup>. En agosto de 2023, el mandato manifestó su inquietud por la cancelación de la personalidad jurídica de unas 310 organizaciones sin fines de lucro vinculadas a una comunidad religiosa, en un contexto en el que se acusaba a los dirigentes de la comunidad de alentar a terroristas<sup>71</sup>. El mandato también ha expresado su preocupación en relación con las iniciativas legislativas que permiten a las autoridades denegar la reinscripción de una organización religiosa basándose, entre otras cosas, en motivos de seguridad nacional<sup>72</sup>. El mandato ha expresado además su inquietud por los casos en que las organizaciones religiosas deben cumplimentar solicitudes engorrosas para operar legalmente, y por los casos en que las autoridades ejercen una discrecionalidad excesiva a la hora de denegar solicitudes y dar de baja a comunidades religiosas o de creencias<sup>73</sup>.

47. Como han destacado en numerosas ocasiones los titulares de mandatos, el contexto más amplio de la política antiterrorista, antiseparatista o de lucha contra el extremismo violento, así como las prohibiciones demasiado amplias de la “incitación” y el “discurso de odio”, pueden dar lugar a restricciones a la manifestación incompatibles con el derecho internacional de los derechos humanos. El mandato ha expresado en reiteradas ocasiones su preocupación por la posibilidad de que una legislación y una política de lucha contra el terrorismo y el extremismo violento expansivas supongan la adopción de medidas de seguridad con respecto a las minorías religiosas o de creencias: un proceso por el cual las minorías religiosas o de creencias se consideran una amenaza que requiere medidas y políticas extraordinarias y punitivas<sup>74</sup>. Esto se traduce en una amplia gama de restricciones a la manifestación de la religión o las creencias, muchas de las cuales se destacan en recientes comunicaciones de titulares del mandato, como son la prohibición de prácticas religiosas esenciales, por ejemplo, el cumplimiento de una dieta específica o la consideración de estas prácticas como indicador de amenaza<sup>75</sup>; la penalización de la difusión de material religioso<sup>76</sup>; o la crítica de religiones, creencias o prácticas<sup>77</sup>. El mandato ha observado incluso contextos en los que el cierre de lugares de culto y las restricciones al acceso de comunidades religiosas o de creencias a lugares de reunión para el culto impiden a la gran mayoría de la población la manifestación de su religión o sus creencias<sup>78</sup>. Prohibir a los líderes religiosos participar en intercambios o actividades de formación en distintos países para supuestamente mantener la “calma religiosa” puede tener un efecto desproporcionado en las religiones minoritarias y conducir a una discriminación extrema<sup>79</sup>, e incluso ha limitado la posibilidad de profundizar en los estudios.

48. Las comunicaciones del mandato también han puesto de relieve las sospechas, la persecución y el acoso judicial desproporcionados de que son objeto los fieles de

<sup>70</sup> ACNUDH, comunicaciones enviadas al Gobierno de la Federación de Rusia: AL RUS 19/201 (respuesta del Gobierno recibida el 5 de octubre de 2018); AL RUS 22/2018 (respuesta del Gobierno recibida el 16 de enero de 2019); y AL RUS 2/2020 (respuesta del Gobierno recibida el 5 de agosto de 2020).

<sup>71</sup> ACNUDH, comunicación AL NIC 2/2023 enviada al Gobierno de Nicaragua.

<sup>72</sup> ACNUDH, comunicaciones enviadas a los siguientes Gobiernos: Kirguistán (OL KGZ 6/2023) y Belarús (OL BLR 7/2023).

<sup>73</sup> [A/HRC/55/47/Add.1](#) (misión a Tayikistán), párrs. 34 y 35.

<sup>74</sup> [A/73/362](#), párr. 10. Véanse también *ibid.*, párr. 21, 49 y 57; y [A/HRC/46/30](#), párrs. 23 a 25.

<sup>75</sup> ACNUDH, comunicaciones enviadas al Gobierno de China: AL CHN 18/2019 y AL CHN 12/2022 (respuestas del Gobierno recibidas el 16 de diciembre de 2019 y el 7 de marzo de 2023, respectivamente).

<sup>76</sup> ACNUDH, comunicaciones enviadas a los siguientes Gobiernos: Kirguistán (AL KGZ 4/2021) y Federación de Rusia (AL RUS 19/2018).

<sup>77</sup> ACNUDH, comunicación enviada al Gobierno de Sri Lanka (AL LKA 3/2023).

<sup>78</sup> [A/HRC/55/47/Add.1](#), párr. 24.

<sup>79</sup> *Ibid.*, párr. 31.

confesiones minoritarias, a quienes se acusa de ser simpatizantes del terrorismo o “extremistas” violentos, “separatistas” o amenazas para la “seguridad nacional”. En estos contextos, el mandato ha denunciado casos de arresto, detención y condena de líderes religiosos y fieles de confesiones minoritarias, incluida la aplicación de la pena de muerte, por cargos relacionados con el terrorismo, el separatismo o actos contra la seguridad nacional<sup>80</sup>. Los prejuicios y estereotipos relacionados con el terrorismo y las cuestiones de seguridad también pueden llevar a la aplicación de restricciones administrativas a la recepción de financiación destinada a organizaciones sin fines de lucro que defienden los derechos de las minorías religiosas o de creencias, incluida la financiación procedente de empresas privadas<sup>81</sup>. De manera más general, la tendencia emergente a establecer marcos jurídicos restrictivos para la creación de asociaciones cívicas y para la recepción, por parte de estas, de financiación foránea representa una amenaza profundamente preocupante para el derecho de las organizaciones religiosas o basadas en creencias a llevar a cabo actividades benéficas, humanitarias o de derechos humanos<sup>82</sup>.

49. Como se ha indicado en informes anteriores del mandato, a menudo se comprueba que las fuerzas armadas de los Estados están directamente implicadas en los actos más violentos de represión basada en la religión o las creencias, como actos de genocidio, desplazamientos forzosos, conversiones forzosas, violencia sexual y de género, esclavitud, destrucción y profanación de lugares de culto, destrucción de viviendas y saqueo de los recursos de las minorías religiosas<sup>83</sup>.

50. Las situaciones de conflicto armado pueden generar graves restricciones del derecho de las personas a manifestar su religión o sus creencias, por ejemplo, mediante la destrucción de lugares de culto<sup>84</sup>. Las comunidades religiosas o de creencias también pueden verse sometidas a un mayor escrutinio y ser objeto de sospechas respecto de sus lealtades<sup>85</sup>, incluidas denuncias de pertenencia a organizaciones terroristas o simpatía por estas. Estas presunciones de culpabilidad colectiva de las minorías religiosas y de creencias dan lugar a restricciones de sus actividades, incluidas las actividades humanitarias en situaciones de conflicto<sup>86</sup>, y a ataques contra sus hogares, bienes y lugares de culto por parte de agentes estatales y no estatales<sup>87</sup>. La Relatora Especial reitera además que la objeción de conciencia al servicio militar entra en el ámbito de aplicación del artículo 18, párrafo 1, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y subraya su preocupación por las

<sup>80</sup> ACNUDH, comunicaciones enviadas a los siguientes Gobiernos: Egipto (AL EGY 14/2021); Sri Lanka (AL LKA 2/2021 (respuesta del Gobierno recibida el 7 de septiembre de 2021)); Arabia Saudita (AL SAU 5/2022 (respuesta del Gobierno recibida el 25 de mayo de 2022)); Irán (República Islámica del) (AL IRN 27/2022 (respuesta del Gobierno recibida el 25 de mayo de 2023)); y China (AL CHN 8/2023 (respuesta del Gobierno recibida el 31 de agosto de 2023)).

<sup>81</sup> ACNUDH, comunicación enviada al Gobierno de Francia (OTH 132/2023).

<sup>82</sup> Véanse, por ejemplo, [CCPR/C/EGY/CO/5](#), párr. 49; y ACNUDH, “Georgia: United Nations experts condemn adoption of Law on Transparency of Foreign Influence”, 15 de mayo de 2024, puede consultarse en [www.ohchr.org/en/press-releases/2024/05/georgia-un-experts-condemn-adoption-law-transparency-foreign-influence](http://www.ohchr.org/en/press-releases/2024/05/georgia-un-experts-condemn-adoption-law-transparency-foreign-influence).

<sup>83</sup> [A/78/207](#), párr. 52. Para obtener información más detallada, véase [A/HRC/49/44](#).

<sup>84</sup> ACNUDH, comunicación enviada al Gobierno de la Federación de Rusia (AL RUS 18/2022).

<sup>85</sup> ACNUDH, comunicación enviada al Gobierno de Ucrania (AL UKR 1/2023 (respuestas del Gobierno recibidas el 22 de enero y el 20 de junio de 2024)).

<sup>86</sup> ACNUDH, comunicación enviada al Gobierno de Filipinas (AL PHL 4/2023 (respuesta del Gobierno recibida el 29 de diciembre de 2023)).

<sup>87</sup> ACNUDH, comunicación enviada al Gobierno de Ucrania (AL UKR 1/2023 (respuestas del Gobierno recibidas el 22 de enero y el 20 de junio de 2024)).



continuas denuncias de denegación de este derecho en situaciones de conflicto armado y fuera de ellas<sup>88</sup>.

51. Las visitas del mandato a los países han puesto de manifiesto la tendencia en varios Estados a adoptar un enfoque intervencionista y tratar de “gestionar” las comunidades religiosas por temor al “extremismo” religioso o al terrorismo. En una visita al país en 2014, se adujo el temor al extremismo religioso y al terrorismo para justificar la “gestión del pluralismo religioso” altamente intrusiva y la gestión de las comunidades religiosas, de modo que apenas se tenían en cuenta las obligaciones en materia de libertad de religión o de creencias<sup>89</sup>. Se indicó que este enfoque aportaba “estabilidad”, “tranquilidad” y “armonía”. El derecho internacional establece claramente los parámetros estrictos de las limitaciones que pueden imponerse legítimamente al derecho a manifestar la libertad de religión o de creencias<sup>90</sup>. Sin embargo, al parecer, las autoridades consideraban que era necesario contar con la autorización del Estado para que se pudiera producir la manifestación de la libertad<sup>91</sup>. Asimismo, en otro país que el mandato visitó, salió a la luz la frecuente tendencia a invocar fórmulas como “intereses mayoritarios” no especificados o intereses de “unidad y armonía nacional” o “desorden público” para justificar restricciones a la libertad de religión o de creencias<sup>92</sup>. La vaguedad de las formulaciones contenidas en los códigos penales puede dar lugar a que los miembros de comunidades religiosas o de creencias vean restringido su derecho a manifestar su religión o sus creencias, y a que se detenga o se prive de libertad a quienes se oponen a las restricciones en consonancia con su libertad de religión o de creencias<sup>93</sup>, tendencia que lleva prolongándose muchos años<sup>94</sup>.

52. En una visita al país en 2019<sup>95</sup>, se observó la fuerte intervención del Estado en la gestión de las mezquitas, incluso en relación con los temas de los sermones de los viernes (aunque no se regulaba todo el contenido), y que ciertas prácticas pacíficas promovidas por la religión eran consideradas extremistas<sup>96</sup>. En otra visita a un país, quedó claro que la fuerte intervención del Estado en las comunidades religiosas se dirige de hecho contra quienes pretenden practicar su religión de formas distintas a las sancionadas por el Gobierno<sup>97</sup>, y que ese control excesivo puede crear condiciones que lleven los agravios a un nivel que aumente el riesgo de violencia. En cambio, el respeto de la libertad de religión o de creencias propicia una vida pública armoniosa y plena, lo que contribuye activamente al desarrollo, la paz y el entendimiento.

53. Varios informes nacionales del mandato destacan contextos en los que la retórica política y la cobertura mediática presentan ciertas religiones como más propensas a la violencia que otras. Esto puede deberse a que determinados partidos políticos vinculan la inmigración al aumento de la violencia, y a que los medios de comunicación asocian a los miembros de minorías religiosas o de creencias, como los musulmanes, con el terrorismo y la discriminación de la mujer<sup>98</sup>. Las entrevistas a

<sup>88</sup> ACNUDH, comunicaciones enviadas a los siguientes Gobiernos: Ucrania (AL UKR 1/2023 (respuestas del Gobierno recibidas el 22 de enero y el 20 de junio de 2024)); y Turkmenistán (AL TKM 2/2020). La labor de la Oficina Cuáquera ante las Naciones Unidas fue fundamental en este sentido.

<sup>89</sup> A/HRC/28/66/Add.1 (misión a Kazajstán), párr. 16.

<sup>90</sup> Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 18, párr. 3.

<sup>91</sup> A/HRC/28/66/Add.1, párr. 22.

<sup>92</sup> A/HRC/28/66/Add.2 (misión a Viet Nam), párr. 76.

<sup>93</sup> *Ibid.*, párrs. 23 a 25 y 73.

<sup>94</sup> ACNUDH, comunicaciones enviadas al Gobierno de Viet Nam: VNM 2/2023 y VNM 4/2022 (respuesta del Gobierno recibida el 27 de julio de 2023).

<sup>95</sup> *Ibid.*, párr. 45.

<sup>96</sup> A/HRC/40/58/Add.1 (misión a Túnez), párr. 58.

<sup>97</sup> A/HRC/55/47/Add.1 (misión a Túnez), párr. 43.

<sup>98</sup> A/HRC/55/47/Add.2 (misión a Suecia), párr. 61.

hombres musulmanes mostraron que se sentían tachados de “terroristas peligrosos” o de “opresores de las mujeres” por la sociedad en general<sup>99</sup>. Los medios de comunicación parecían presentar las voces radicales como el “verdadero islam” y considerar las opiniones moderadas o liberales simplemente como algo “excepcional”. La percepción negativa del islam llevó a que miembros de las comunidades musulmanas expresaran su preocupación por que se les asociara con el atraso, el extremismo, la discriminación contra la mujer, la violencia y el terrorismo<sup>100</sup>. En la lucha contra el extremismo violento y la violencia social, que no pueden asociarse a determinadas religiones o creencias, los Estados no pueden permitirse descartar la fuerza y los recursos que puede aportar la diversidad. El mandato ha advertido anteriormente a los Estados y los responsables de formular políticas contra las generalizaciones fáciles sobre la relación entre religión y conflicto, que pueden contribuir a que se consideren los conflictos desde el punto de vista de la religión y perpetuar el discurso de una o más partes en el conflicto<sup>101</sup>.

## V. La importancia de la libertad de religión o de creencias para la paz, en oposición a la religión como tal

54. Se acepta generalmente que el respeto pleno de los derechos humanos es un requisito previo para lograr la paz<sup>102</sup>, aunque es necesario aclarar el particular “valor añadido” que aporta a la paz la libertad de religión o de creencias, por oposición a la mera “religión”.

55. A pesar de que existen muchas posturas políticas que pretenden movilizar el poder e influencia de las tradiciones e instituciones religiosas o de creencias con respecto a la prevención, mitigación o solución de conflictos, no representan necesariamente una postura coherente con la libertad de religión o de creencias o con un enfoque basado en los derechos humanos. En consecuencia, cabe destacar los aspectos inherentes a un enfoque basado en la libertad de religión o de creencias y que le son propios. Tres de esos aspectos son fundamentales.

56. En primer lugar, conviene subrayar que el artículo 18 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos protege la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión. Las personas tienen asegurada la protección de su derecho inderogable a seguir, explorar y desarrollar su conciencia, ya sea dentro o fuera de cualquier tradición religiosa o de creencias. El respeto a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión permite desarrollar posturas éticas y morales más allá del *statu quo*.

57. En segundo lugar, aun cuando las iniciativas y los diálogos “interconfesionales” e “intraconfesionales” están muy extendidos, un enfoque basado en la libertad de religión o de creencias invita a adoptar un planteamiento más matizado e inclusivo. El artículo 18 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos “no se limita en su aplicación a las religiones tradicionales o a las religiones y creencias con características o prácticas institucionales análogas a las de las religiones tradicionales”<sup>103</sup>. Es importante destacar que esto incluye las religiones o creencias que no están reconocidas o no son mayoritarias, así como las formas indígenas de espiritualidad, y protege la diversidad de pensamiento, de conciencia y de creencias dentro de las tradiciones religiosas.

<sup>99</sup> *Ibid.*, pág. 46.

<sup>100</sup> [A/HRC/34/50/Add.1](#) (misión a Dinamarca), párr. 33.

<sup>101</sup> [A/HRC/49/44](#), párrs. 3 y 79 a).

<sup>102</sup> Resolución [53/243](#) de la Asamblea General, párr. 1 c).

<sup>103</sup> [CCPR/C/21/Rev.1/Add.4](#), párr. 2.



58. Por último, un enfoque basado en la libertad de religión o de creencias encarna la indivisibilidad e interrelación de los derechos humanos. Por ello, debe promover la libertad de religión o de creencias de modo que complemente el alcance de otros derechos humanos relevantes en una situación determinada, incluidos el derecho a la no discriminación, los derechos a un juicio justo y a las debidas garantías procesales, así como el derecho a la participación.

## A. Libertad de religión o de creencias y prevención de conflictos

59. El Consejo de Seguridad ha exhortado a los Estados a que apoyen “una educación para la paz de calidad, incluso diseñando y aplicando políticas que velen por que los sistemas educativos promuevan [...] la libertad de religión o de creencias”<sup>104</sup>. Mediante el fomento del intercambio y el aprendizaje entre comunidades religiosas o de creencias, las iniciativas lideradas por la sociedad civil pueden desempeñar una función vital a la hora de derribar mitos y estereotipos que pueden fomentar el conflicto a nivel local<sup>105</sup>.

60. La libertad de religión o de creencias exige la protección jurídica, el respeto y el cumplimiento de los derechos de todos, incluidas las minorías religiosas o de creencias. Adecuar el ordenamiento constitucional y jurídico a la libertad de religión o de creencias y a otros derechos humanos pertinentes, y hacer efectivos estos derechos, es una obligación de carácter inmediato en virtud del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. También permite poner remedio a los agravios y desigualdades sufridos por las minorías y ofrece una sólida protección contra la aparición de agravios y, por tanto, contra la posibilidad de que tales agravios conduzcan a la inestabilidad, o incluso la violencia, o sean explotados en un conflicto o en su escalada<sup>106</sup>.

61. Allí donde se respeta la libertad de pensamiento, de conciencia, de religión o de creencias, es más probable que surjan movimientos alternativos y discursos a favor de la paz, y menos probable que la opinión pública se deje cautivar por la instrumentalización política de la división, el odio y la discriminación por motivos de religión o de creencias. Defender la libertad de religión o de creencias permite desarrollar un pensamiento independiente, que puede legitimar y preservar el orden social o desafiar a la sociedad y al Gobierno<sup>107</sup>. Se trata de “un bien preciado para ateos, agnósticos, escépticos e indiferentes”<sup>108</sup>.

<sup>104</sup> Resolución 2686 (2023) del Consejo de Seguridad, párr. 8. Por ejemplo, véase la metodología de aprendizaje entre pares que se promueve en Ibrahim Salama y Michael Wiener, “‘Faith for Rights’ in armed conflict: lessons from practice”, *Journal of Human Rights Practice*, 7 de junio de 2023.

<sup>105</sup> Véase, por ejemplo, Fathima Azmiya Badurdeen, “Harnessing local traditional beliefs in environmental advocacy and peacebuilding: FORB interventions in Indonesia and Kenya”, Universidad de Groningen, The Religion Factor blog, que puede consultarse en [www.rug.nl/research/centre-for-religious-studies/research-centres/centre-religion-conflict-globalization/blog/harnessing-local-traditional-beliefs-in-environmental-advocacy-and-peacebuilding-forb-interventions](http://www.rug.nl/research/centre-for-religious-studies/research-centres/centre-religion-conflict-globalization/blog/harnessing-local-traditional-beliefs-in-environmental-advocacy-and-peacebuilding-forb-interventions). Véase también la labor de la Iniciativa Conjunta para la Acción Religiosa Estratégica, Religiones por la Paz, la Red de Promotores de la Paz Religiosos y Tradicionales, el Institute for Global Engagement, la Religious Freedom and Business Foundation, el Foro para la Promoción de la Paz en las Sociedades Musulmanas, Love Your Neighbor Community, Globethics y Tearfund.

<sup>106</sup> Véase A/HRC/49/46.

<sup>107</sup> Elizabeth Clark, “The impact of religion and religious organizations”, *Brigham Young University Law Review*, vol. 49, núm. 1 (2023), pag. 44.

<sup>108</sup> Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Kokkinakis v. Greece*, demanda núm. 14307/88, sentencia, 25 de mayo de 1993, párr. 31.

62. Una investigación basada en análisis estadísticos de 143 países ha puesto de relieve que existe un estrecho vínculo entre las restricciones a la libertad religiosa y las hostilidades sociales, y que en la medida en que los Gobiernos y las sociedades restringen las libertades religiosas, aumentan la persecución física y los conflictos<sup>109</sup>.

63. La libertad de religión o de creencias también puede ayudar a impulsar los esfuerzos para hacer frente a los factores ambientales de privación y agravio. La escasez de recursos naturales y la competencia por tales recursos suelen ser algunas de las principales cuestiones que pueden impulsar o agravar los conflictos, incluidos los sectarios, y la degradación ambiental y el cambio climático amenazan con agudizar este problema. Un enfoque basado en la libertad de religión o de creencias ayuda a subrayar tanto la necesidad de adoptar planes de adaptación que tengan en cuenta la religión y los conflictos, como el potencial que encierra la acción interconfesional sobre el cambio climático para ayudar a abordar esta cuestión<sup>110</sup>.

64. La libertad de religión o de creencias facilita la posibilidad de afiliarse a un conjunto de valores que comparte una comunidad, y hacerlo libremente y sin coacción. Esos valores<sup>111</sup> pueden ayudar a hacer frente a las causas fundamentales de la violencia y los conflictos y a canalizar una fuerza para llegar a las raíces profundas de la motivación para la mejora y la transformación. Pueden ayudar a inculcar, inspirar, estimular y mantener la no violencia, el perdón, la esperanza, la decisión de pasar por alto las faltas ajenas, la exigencia de responsabilidades propias, la lucha contra los prejuicios y la intolerancia, la práctica de tratar a los demás como uno desea ser tratado y la independencia de pensamiento, y, de ese modo, contribuir a apreciar la diversidad y el pluralismo. Los conocimientos que aporta la religión brindan una “caja de herramientas”<sup>112</sup> en la búsqueda de la paz. La libertad de religión o de creencias ofrece la llave de esta caja de herramientas, protegiendo y fomentando su acceso.

65. Teniendo en cuenta la indivisibilidad de los derechos, los proyectos basados en la libertad de religión o de creencias y destinados a prevenir y mitigar los conflictos también pueden fomentar la inclusividad de los representantes, líderes, actores y voces de religiones o de creencias, incluidas las voces de mujeres, jóvenes y minorías<sup>113</sup>.

66. Los representantes, líderes<sup>114</sup> y actores religiosos o de creencias contribuyen desde hace tiempo a prevenir los conflictos, ya sea transmitiendo alertas tempranas,

<sup>109</sup> Roger Finke y Jaime Harris, “Wars and rumors of wars: explaining religiously motivated violence” en *Religion, Politics, Society and the State*, Jonathan Fox, ed. (Nueva York, Oxford University Press, 2012). Véanse también Roger Finke y Dane R. Mataic, “Promises, practices and consequences of religious freedom: a global overview”, *University of St. Thomas Law Journal*, vol. 15, núm. 3 (2019); y Nilay Saiya, *Weapon of Peace: How Religious Liberty Combats Terrorism* (Cambridge University Press, 2018).

<sup>110</sup> Elizabeth Nelson, en colaboración con Daniel Ekomo-Soignet y Rachel Forster, “Climate change, conflict and freedom of religion or belief” (Search for Common Ground, junio de 2024).

<sup>111</sup> Véase, por ejemplo, [www.bahai.org/library/authoritative-texts/the-universal-house-of-justice/messages/19851001\\_001/19851001\\_001.pdf](http://www.bahai.org/library/authoritative-texts/the-universal-house-of-justice/messages/19851001_001/19851001_001.pdf).

<sup>112</sup> Johan Galtung, discurso de 22 de mayo de 2012, patrocinado por el Consejo Mundial de Iglesias, Globethics y el Galtung Institute for Peace Theory and Peace Practice. Puede consultarse en [www.oikoumene.org/news/johan-galtung-religions-have-potential-for-peace](http://www.oikoumene.org/news/johan-galtung-religions-have-potential-for-peace).

<sup>113</sup> Search for Common Ground, “Freedom of religion and belief roundtables: key learnings from Search for Common Ground in Lebanon, Sri Lanka and Uzbekistan 2020-2023”.

<sup>114</sup> Véanse Ioana Cismas, “The relevance of International law standards to religious leaders”, y Gunnar M. Ekeløve-Slydal, “Broader normative bases for religious leaders to prevent hate speech”, en *Religion, Hateful Expression and Violence*, Morten Bergsmo y Kishan Manocha, eds. (Bruselas, Torkel Opsahl Academic EPublisher, 2023).

compartiendo sus opiniones sobre los factores que impulsan los conflictos u ofreciendo los servicios de mediadores o sus “buenos oficios” para facilitar la prevención. También se ha reconocido que el diálogo y la cooperación interconfesionales suponen una “valiosa contribución al fomento de la cohesión social, la paz y el desarrollo, y a la prevención de conflictos”<sup>115</sup>.

## **B. Libertad de religión o de creencias y mitigación de conflictos**

67. Cuando se respeta plenamente, la libertad de religión o de creencias crea unas circunstancias en las que se conciben ideas alternativas de seguridad y paz, y con ello se desafía la normalización de la militarización y la guerra en los asuntos internacionales, e incluso en el ámbito de los derechos humanos. La libertad de religión o de creencias arraiga las decisiones relativas a la justicia en la conciencia individual, permitiendo que todos y cada uno puedan conectar con su propia conciencia, y no solo dejarse guiar por los demás: “[P]uesto que las guerras nacen en la mente de los hombres, es en la mente de los hombres donde deben erigirse los baluartes de la paz”<sup>116</sup>.

68. La libertad de religión o de creencias propicia una reflexión profunda sobre cuestiones de conciencia e implica la dinámica de comprensión e interpretación constantes de cuestiones relacionadas con el pensamiento, la conciencia y la religión. Como opinaba un distinguido investigador de la paz, la ventaja comparativa de las religiones radica en su perspectiva de trascendencia<sup>117</sup>. Las religiones tienen el potencial de permitir a las personas oponerse a los llamamientos a la violencia y al extremismo violento, especialmente a la violencia en nombre de la religión. Esto puede vaciar la base de poder de quienes instrumentalizan la religión para ostentar el poder. Por tanto, puede brindar resiliencia frente a un clima de nacionalismo religioso, violencia política e instigación.

69. La libertad de religión o de creencias también permite liberar la conciencia de las personas y las comunidades para que se comprometan a defender la paz, incluso en medio de la guerra. Es una conciencia humana sin ataduras la que ha contribuido a los principios del humanitarismo en la guerra, a la comprensión de la nobleza de todos y cada uno sin condiciones, e incluso al sentido mismo de la “humanidad”<sup>118</sup>. La libertad de religión o de creencias, y el pensamiento, intercambio y razonamiento independientes que propicia, también pueden contribuir a ampliar las formas de expresión para que las personas puedan concretar visiones de paz positiva y paz sostenible, no solo de alto el fuego militar o del fin de determinadas ventas de armas.

70. Los representantes, líderes y actores religiosos o de creencias a menudo han desempeñado un papel fundamental en la mitigación de los conflictos y el giro hacia el establecimiento de la paz. En este sentido, uno de los recursos empleados han sido los llamamientos para garantizar que los lugares religiosos y de culto no sean blanco de ataques en situaciones de conflicto<sup>119</sup>. También lo han sido los llamamientos de los representantes, líderes y actores de religiones o de creencias, y de las comunidades y minorías religiosas y de creencias, para que no se creen fracturas entre religiones o

<sup>115</sup> Resolución 2686 (2023) del Consejo de Seguridad, párr. 4.

<sup>116</sup> Constitución de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), preámbulo.

<sup>117</sup> Johan Galtung, discurso de 22 de mayo de 2012.

<sup>118</sup> Hugo Slim, “The power of humanity: on being human now and in the future”, *Humanitarian Law and Policy*, 30 de julio de 2019.

<sup>119</sup> Cabe citar, por ejemplo, el de la Soberana y Militar Orden Hospitalaria de San Juan de Jerusalén de Rodas y de Malta.

creencias con el fin de alimentar los conflictos, y menos aún como justificación del propio conflicto<sup>120</sup>.

71. El Plan de Acción para Líderes y Agentes Religiosos de Prevención de la Incitación a la Violencia que Podría Dar Lugar a Crímenes Atroces refleja este aspecto. El Plan incluye un llamamiento a dichos líderes y actores para que contribuyan a prevenir, fortalecer y desarrollar sociedades pacíficas, inclusivas y justas, y para que lo hagan a través del respeto, la protección y la promoción de los derechos humanos. Entre los objetivos del Plan figuran apoyar a los demás, construir puentes entre las comunidades, reforzar los mensajes positivos en los “mensajes religiosos”, contribuir a los procesos de prevención y transformación de los conflictos, resolver agravios históricos mediante la implicación comunitaria, establecer redes de líderes y actores de diferentes religiones para combatir las vulneraciones que se producen en nombre de la religión y crear coaliciones entre dichos actores para coordinar la adopción de medidas<sup>121</sup>.

72. Los miembros del Consejo de Seguridad han reconocido que los representantes, líderes y actores religiosos pueden desempeñar una importante función pacificadora en situaciones de conflicto, y que la confianza y el entendimiento entre comunidades pueden fomentarse cuando se respeta la libertad de religión<sup>122</sup>.

### **C. Libertad de religión o de creencias en la transformación de los conflictos y justicia de transición**

73. El discurso positivo ofrece una herramienta de sanación para la reconciliación y la construcción de la paz en los corazones y las mentes<sup>123</sup>.

74. Las normas sobre los derechos de las minorías recogen la obligación de garantizar que se consulte a las minorías en todos los asuntos que les conciernen. Esta obligación incluye la de asegurar la participación de las minorías religiosas o de creencias que han sido objeto de ataques intensos y específicos en la mesa de negociaciones de paz, en la justicia de transición y en la construcción de un nuevo futuro después de los conflictos. Un enfoque basado en la libertad de religión o de creencias suele alentar la colaboración con grupos que pueden verse afectados de manera desproporcionada por los conflictos, como las mujeres indígenas y las minorías religiosas. La inclusión de esos grupos en las negociaciones de paz puede enriquecer considerablemente estos procesos y contribuir a reforzar la paz y la seguridad sostenibles<sup>124</sup>.

75. El Consejo de Seguridad ha alentado al Secretario General a que tenga en cuenta e incluya las mejores prácticas “relativas a la participación de los grupos, las instituciones y los líderes religiosos, incluidas las mujeres, y las comunidades locales en la mediación de los acuerdos de paz y su aplicación, y en las iniciativas encaminadas a la prevención y solución de los conflictos, así como a la reconciliación,

<sup>120</sup> Un ejemplo de ello es el papel de los miembros de la “mesa redonda interreligiosa” de Sri Lanka a la hora de difundir mensajes interconfesionales de paz y tolerancia en el contexto de las protestas de Aragalaya en 2020. Véase Search for Common Ground, “Freedom of religion and belief roundtables”.

<sup>121</sup> “Plan de Acción para Líderes y Actores Religiosos para la Prevención de la Incitación a la Violencia que Podría Dar Lugar a Crímenes Atroces”, seccs. 8 y 9.

<sup>122</sup> Resolución 2686 (2023) del Consejo de Seguridad, párrs. 3, 12 y 15.

<sup>123</sup> A/HRC/40/58, anexo I, párr. 20.

<sup>124</sup> Véase, por ejemplo, Rosa Emilia Salamanca, “Indigenous women and Colombia’s peace process: pathways to participation” (Londres, Conciliation Resources, junio de 2017).

la reconstrucción, la consolidación de la paz y la eliminación de las causas profundas de los conflictos”<sup>125</sup>.

## VI. Recomendaciones

### 76. La Relatora Especial recomienda que los Estados:

a) Recuerden los numerosos instrumentos normativos internacionales que reconocen que la paz se basa en el respeto de la libertad de religión o de creencias y el respeto de la diversidad de religiones y creencias;

b) Garanticen que todos los actores —ya sean estatales o no estatales— que llaman a la guerra o incitan a la violencia, incluso en nombre de la religión o las creencias, sean juzgados por un tribunal de justicia independiente y en consonancia con las normas internacionales de derechos humanos, y que todas las víctimas reciban una indemnización adecuada;

c) Armonicen su ordenamiento constitucional y jurídico con las normas internacionales de derechos humanos relativas a la libertad de religión o de creencias;

d) Protejan a todas las personas, incluidas las pertenecientes a minorías religiosas o de creencias, de ser blanco de ataques por motivos de religión o de creencias y, además, velen por que los agentes estatales se abstengan de adoptar medidas de seguridad con respecto a las personas pertenecientes a minorías y comunidades religiosas o de creencias y, en su lugar, les brinden un trato igualitario;

e) Aseguren una estricta protección frente a leyes y políticas expansivas destinadas a contrarrestar el terrorismo y el extremismo violento que asignen una culpabilidad colectiva o limiten la manifestación de la religión o las creencias;

f) Se abstengan de crear y mantener falsas dicotomías entre “la seguridad” y los derechos humanos, incluido el derecho a la libertad de religión o de creencias;

g) Atiendan con rapidez y firmeza las reclamaciones en materia de derechos humanos, incluidas las de personas pertenecientes a minorías religiosas o de creencias. Así deben hacerlo en virtud de las obligaciones en materia de derechos humanos, y con ello también se contiene el riesgo de represión y se detiene la explotación de las desigualdades para generar agravios que pueden llevar a una movilización conducente al conflicto;

h) Contrarresten la discriminación por motivos de religión o de creencias en la legislación, en las políticas y en la práctica;

i) Garanticen la libertad de religión o de creencias de manera plena y en condiciones de igualdad para todos dentro de su jurisdicción y en todas las medidas internacionales y transnacionales que adopten;

j) Permitan la libertad de toda persona de tener, adoptar y cambiar su religión o sus creencias, de conformidad con las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, permitan a las personas pertenecientes a minorías el derecho a mantener sus características con arreglo a las normas internacionales de derechos humanos, y reconozcan que el Estado debe desempeñar una función positiva al respecto a fin de crear un entorno propicio

<sup>125</sup> Resolución 2686 (2023) del Consejo de Seguridad, párr. 15.

que garantice el disfrute de tales derechos, que contribuya a liberar la conciencia colectiva de la manipulación, la división, la polarización y la instrumentalización y que favorezca la no violencia y la paz;

k) Garantice a todas las personas la libertad de manifestar sus pensamientos, su conciencia y su religión, incluso colectivamente y en público. Cualquier limitación a la manifestación debe ajustarse estrictamente al marco internacional de limitaciones legítimas;

l) Proporcionen una educación para la paz de calidad, por medios como el fomento de la libertad de religión o de creencias, promuevan la comprensión de la diversidad entre las comunidades religiosas y de creencias y dentro de ellas, y promuevan la educación pública y la difusión de mensajes en apoyo de la visión de la diversidad humana como un bien, abordándola con pleno respeto y una actitud positiva, y no solo con tolerancia;

m) Velen por que se escuchen las opiniones de los representantes, líderes, actores y voces de religiones o de creencias, incluidas las de mujeres, jóvenes y minorías, y por que se les consulte sobre todos los asuntos que les conciernen, y sobre la vida pública en general;

n) Involucren activamente a los representantes, líderes, actores y voces de religiones o de creencias, incluidos los de los pueblos indígenas, en particular aquellos que se han visto afectados de manera desproporcionada por la violencia, los conflictos y la guerra, en las iniciativas de prevención, mitigación y transformación de conflictos;

o) Redoblen los esfuerzos para cumplir el Objetivo de Desarrollo Sostenible 16 y la agenda sobre las mujeres y la paz y la seguridad.

77. La Relatora Especial exhorta a los agentes no estatales a que:

a) Persistan en las iniciativas que impulsen el intercambio y el aprendizaje y proyectos comunes entre comunidades religiosas o de creencias, dentro de las comunidades religiosas o de creencias y con la sociedad civil en general, que desempeñan una función positiva en la ruptura de mitos y estereotipos que pueden fomentar el conflicto, ya sea en el plano local o más allá, y en la promoción del hábito de la cooperación;

b) Contribuyan a la prevención de los conflictos, ya sea transmitiendo alertas tempranas, compartiendo sus opiniones sobre los factores que impulsan los conflictos u ofreciendo los servicios de mediadores o sus “buenos oficios” para facilitar la prevención;

c) Inviertan en medidas que pongan en entredicho la desinformación y aumenten el acceso a los medios de comunicación, en particular para las personas pertenecientes a minorías religiosas o de creencias o a grupos marginados o en situación de vulnerabilidad;

d) Inicien, establezcan y participen en diálogos, actividades y esfuerzos de cooperación interconfesionales que sean cada vez más inclusivos y contribuyan decididamente a la cohesión social y la paz. Estas iniciativas han tenido especial repercusión cuando no han rehusado abordar con franqueza las causas profundas de los malentendidos y los conflictos. La degradación ambiental y el cambio climático han sido algunas de las esferas en las que se ha centrado la atención;

e) Pidan a los representantes, líderes y actores de religiones o de creencias que apoyen a los demás, tiendan puentes entre las comunidades, refuercen los mensajes positivos, resuelvan agravios históricos mediante la

**implicación comunitaria, desempeñen una función pacificadora en situaciones de conflicto, establezcan redes y coaliciones que hagan frente a las vulneraciones que se producen en nombre de la religión o las creencias en coordinación unos con otros, desafíen los discursos deshumanizantes y contribuyan a fomentar la confianza y el entendimiento.**

## VII. Actividades de la Relatora Especial

78. En su informe más reciente al Consejo de Derechos Humanos<sup>126</sup>, se ofrece una visión general de las actividades de la Relatora Especial entre el 1 de julio y el 31 de diciembre de 2023. Desde entonces ha participado en las actividades que se enumeran a continuación.

### Actividades de las Naciones Unidas y conexas

79. La Relatora Especial presentó su informe sobre el odio por motivos de religión o de creencias<sup>127</sup> al Consejo de Derechos Humanos en su 55º período de sesiones, en marzo de 2024. En el diálogo interactivo que siguió, muchos Estados acogieron con satisfacción el informe y sus recomendaciones, y también reiteraron su firme apoyo a la labor de la titular del mandato. La mayoría de los Estados expresaron su seria preocupación por el aumento del número de incidentes de apología del odio fundado en la religión o las creencias e hicieron referencia a sus diversas formas, incluso en los medios sociales. Los Estados señalaron que tales incidentes de apología del odio fundado en la religión o las creencias corrían el riesgo de socavar gravemente la coexistencia pacífica. La Relatora Especial también presentó los informes sobre sus visitas a Tayikistán<sup>128</sup> (del 11 al 20 de abril de 2023) y Suecia (del 11 al 20 de octubre de 2023)<sup>129</sup>.

80. En el marco de su presentación ante el Consejo de Derechos Humanos en Ginebra, la Relatora Especial mantuvo reuniones bilaterales del 4 al 8 de marzo de 2024 con un gran número de representantes estatales y otros agentes, incluidos representantes de organizaciones de la sociedad civil y víctimas de violaciones de los derechos humanos. También intervino en numerosos eventos paralelos en Ginebra.

81. Del 13 al 16 de mayo de 2024, la Relatora Especial participó en una visita técnica a Costa Rica organizada por la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH). El objetivo de la visita era dar a conocer la publicación titulada *Protección de los derechos de las minorías: guía práctica para elaborar legislación general contra la discriminación*<sup>130</sup>, que proporciona una orientación clara y práctica sobre la elaboración de legislación internacional integral a nivel nacional, con miras a cumplir con las normas internacionales de derechos humanos en este ámbito, y la Relatora Especial habló de su mandato temático. La delegación se reunió con diversas partes interesadas, entre las que figuraban homólogos nacionales implicados en la labor de elaboración de legislación contra la discriminación o en ámbitos de la formulación de leyes y políticas conexos, miembros del Parlamento, la Defensoría de los Habitantes, representantes de la Corte

<sup>126</sup> A/HRC/55/47.

<sup>127</sup> *Ibid.*

<sup>128</sup> A/HRC/55/47/Add.1.

<sup>129</sup> A/HRC/55/47/Add.2.

<sup>130</sup> ACNUDH y Equal Rights Trust, *Protección de los derechos de las minorías: guía práctica para elaborar legislación general contra la discriminación* (Nueva York y Ginebra, 2024). Puede consultarse en [www.ohchr.org/es/publications/policy-and-methodological-publications/protecting-minority-rights-practical-guide](http://www.ohchr.org/es/publications/policy-and-methodological-publications/protecting-minority-rights-practical-guide).



Interamericana de Derechos Humanos, la sociedad civil y el equipo de las Naciones Unidas en el país.

82. El 30 de mayo de 2024, la Relatora Especial participó como experta en un evento de debate de formato híbrido en la UNESCO, en París, para celebrar conjuntamente el Día de Europa (9 de mayo) y el Día Mundial de la Libertad de Prensa (3 de mayo). El evento, cuya organización corrió a cargo de la delegación de la Unión Europea ante la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos y la UNESCO, reunió a un grupo de estudiantes de París para que participaran en un concurso de debate sobre la libertad de expresión y la libertad de los medios de comunicación, y estuvo seguido de un panel de expertos sobre el mismo tema integrado por representantes de la Unión Europea, la UNESCO y la sociedad civil.

83. La Relatora Especial ha reforzado su cooperación con diversos órganos de tratados. Por ejemplo, hizo aportaciones a la recomendación/observación general conjunta del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial y el Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de Sus Familiares sobre las obligaciones de los Estados partes en materia de políticas públicas integrales para abordar y erradicar la xenofobia y su impacto en los derechos de las personas migrantes, sus familias y otros no ciudadanos afectados por la discriminación racial.

84. Desde el 1 de enero de 2024, la Relatora Especial ha iniciado o se ha sumado a 12 comunicaciones dirigidas a Gobiernos en relación con diversas violaciones del derecho a la libertad de religión o de creencias<sup>131</sup>. También ha iniciado o suscrito varios comunicados de prensa y otras declaraciones públicas sobre cuestiones relacionadas con su mandato<sup>132</sup>.

### **Conferencias, seminarios y participación en los medios de comunicación**

85. La Relatora Especial ha asistido a varias conferencias presenciales y otros eventos desde enero de 2024, entre ellos en Alemania, Costa Rica, los Estados Unidos de América y Suiza. A continuación se enumeran dos de esas actividades.

86. Del 24 al 26 de marzo de 2024, la Relatora Especial participó de manera presencial en la 148ª Asamblea de la Unión Interparlamentaria, que se celebró en Ginebra. En este contexto, participó como panelista en la sesión especial sobre el diálogo interconfesional, dedicada al tema del acercamiento de los pueblos mediante el diálogo para lograr sociedades más pacíficas y más inclusivas, celebrada el 25 de marzo de 2024. Durante su estancia en Ginebra, la Relatora Especial mantuvo reuniones bilaterales con diversos parlamentarios nacionales y otros agentes pertinentes. El 21 de junio de 2024, de conformidad con la resolución 54/25 del Consejo de Derechos Humanos, la Relatora Especial participó en un acto conjunto del ACNUDH y el Congreso Judío Mundial centrado en la lucha contra el antisemitismo en el fútbol.

87. La Relatora Especial ha continuado explorando vías de colaboración con los sistemas regionales e internacionales de derechos humanos para contribuir a mejorar la protección de la libertad de religión o de creencias aumentando la concienciación, la armonización y los intercambios fructíferos al respecto. A través de varias actividades, la Relatora Especial sentó las bases para establecer una colaboración más estrecha con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y el Secretario General de la Organización de los Estados Americanos. En mayo de 2024, durante su estancia en Costa Rica, también se reunió con quienes trabajan con la Corte

<sup>131</sup> Véase <https://spcommreports.ohchr.org>.

<sup>132</sup> Para obtener información más detallada, véase la página web del Relator Especial: [www.ohchr.org/es/special-procedures/sr-religion-or-belief](http://www.ohchr.org/es/special-procedures/sr-religion-or-belief).



Interamericana de Derechos Humanos. Además, la titular del mandato ha establecido relaciones cordiales de colaboración con la Unión Africana y ha mantenido una interacción constante con el Consejo de Europa. La Relatora Especial acoge con gran satisfacción la oportunidad de colaborar con otros sistemas regionales y subregionales de derechos humanos en relación con sus normas, actividades y jurisprudencia en materia de libertad de religión o de creencias.

88. Durante el período que abarca el informe, la Relatora Especial también estrechó su colaboración con las iniciativas de la sociedad civil centradas en la intersección de la libertad de religión o de creencias y el desarrollo sostenible, con vistas a desarrollar estrategias y actividades comunes.

89. Las reuniones virtuales permitieron a la Relatora Especial ampliar el alcance de sus actividades de participación y colaboración y beneficiarse de la interacción con una amplia variedad de actores. La Relatora Especial participó en numerosas reuniones, sesiones de capacitación y otros actos con diversos agentes gubernamentales y de la sociedad civil de todo el mundo, incluidos actos organizados por las Misiones Permanentes ante las Naciones Unidas. Otros organizadores fueron el Equipo de Tareas Interinstitucional de las Naciones Unidas sobre Religión y Desarrollo Sostenible; Komnas Ham (la Comisión Nacional de Derechos Humanos de Indonesia); el Grupo Interpartidista sobre Libertad de Religión o de Creencias (Escocia); la Academia Europea de Religión; la Open Society University Network; la Fundación Panamericana para el Desarrollo; la Alianza Internacional sobre Religión y Desarrollo Sostenible; la Religious Liberty Partnership; el Parlamento del Canadá; el Instituto Sueco de Derechos Humanos; la Universidad de Ottawa; la Universidad de Sussex; la Brigham Young University; el Grupo de Contacto Internacional sobre la Libertad de Religión o de Creencias; la Alianza Internacional para la Libertad de Religión o de Creencias; la Universidad de Upsala; la Comisión de los Estados Unidos para la Libertad Religiosa Internacional; y el Museo Conmemorativo del Holocausto de los Estados Unidos, así como agentes de la sociedad civil como la Joint Initiative for Strategic Religious Action, el Consejo Cristiano de Suecia, Human Rights Watch, la Comunidad Internacional Baha'i, el Colectivo Nicaragua Nunca Más, Globethics, la Iglesia de Jesucristo de los Santos de los Últimos Días, Geledés - Instituto da Mulher Negra, el Instituto Internacional sobre Raza, Igualdad y Derechos Humanos, el Intra-Communal Professorial Group, la Jubilee Campaign y Outreach Aid to the Americas.