



# Asamblea General

Distr. general  
17 de enero de 2017  
Español  
Original: inglés

---

## Consejo de Derechos Humanos

### 34º período de sesiones

27 de febrero a 24 de marzo de 2017

Tema 3 de la agenda

**Promoción y protección de todos los derechos humanos,  
civiles, políticos, económicos, sociales y culturales,  
incluido el derecho al desarrollo**

## Informe del Relator Especial sobre la libertad de religión o de creencias

### Nota de la Secretaría

En el presente informe, el nuevo titular del mandato, Ahmed Shaheed, expone en términos generales la concepción que tiene del mandato y su visión para este, problemas que persisten y tendencias que surgen y presenta un programa para hacer efectivo el derecho a la libertad de religión o de creencias en todo el sistema de las Naciones Unidas y fuera de él. El informe incluye una descripción de los métodos de trabajo y las prioridades programáticas que constituirán el marco de referencia para el mandato en los próximos tres años, en consonancia con la mayor importancia que asigna el Consejo de Derechos Humanos a la necesidad de colmar las lagunas que persisten en el cumplimiento de las normas de derechos humanos.

GE.17-00701 (S) 060217 080217



\* 1 7 0 0 7 0 1 \*

Se ruega reciclar



## Informe del Relator Especial sobre la libertad de religión o de creencias

### Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción .....	3
II. Hacia un programa de cumplimiento .....	4
A. La función del Relator Especial .....	4
B. El examen periódico universal y el derecho a la libertad de religión o de creencias .....	5
C. Órganos de tratados .....	6
D. Otras iniciativas relacionadas con las Naciones Unidas .....	7
III. Corregir las ideas erróneas sobre el derecho a la libertad de religión o de creencias .....	9
IV. Motivos de preocupación nuevos o recurrentes .....	12
A. Limitaciones que equivalen a coerción o a una restricción ilícita de las manifestaciones de religión o creencias .....	13
B. Igualdad y no discriminación y personas y grupos en situación de vulnerabilidad .....	14
C. Incitación a la violencia por motivos de religión o de creencias .....	17
V. Conclusiones, métodos de trabajo propuestos y recomendaciones .....	19

## I. Introducción

1. El mandato del Relator Especial sobre la libertad de religión o de creencias fue establecido por la Comisión de Derechos Humanos en su resolución 1986/20 y renovado por el Consejo de Derechos Humanos en su resolución 6/37, en la que invitó al Relator Especial a que: a) promoviera la adopción de medidas en los planos nacional, regional e internacional para asegurar la promoción y la protección del derecho a la libertad de religión o de creencias; b) determinara los obstáculos actuales e incipientes al disfrute del derecho a la libertad de religión o de creencias y formulara recomendaciones sobre los medios de superar tales obstáculos; c) examinara los incidentes y las medidas de carácter gubernamental que fueran incompatibles con las disposiciones de la Declaración sobre la Eliminación de Todas las Formas de Intolerancia y Discriminación Fundadas en la Religión o las Convicciones y recomendara medidas correctivas, según procediera y d) aplicara una perspectiva de género, entre otras cosas señalando qué abusos se cometen específicamente contra la mujer, en el proceso de preparación de informes, especialmente en lo que respecta a la reunión de información y las recomendaciones.

2. En marzo de 2016, el Consejo de Derechos Humanos aprobó la resolución 31/16, por la que, entre otras cosas, prorrogó el mandato del Relator Especial por un período adicional de tres años. En su 32º período de sesiones, el Consejo nombró Relator Especial sobre la libertad de religión o de creencias a Ahmed Shaheed, quien asumió oficialmente sus funciones el 1 de noviembre de 2016. El Relator Especial destaca las valiosas contribuciones de los cuatro titulares del mandato anteriores, entre ellos el Profesor Heiner Bielefeldt, y aprovecha la oportunidad para darle las gracias por haber apoyado la prórroga del mandato más allá del período inicialmente previsto por el Consejo en 2013. En el último informe provisional del Relator Especial anterior se incluye una sinopsis de las actividades que llevó a cabo entre el 1 de agosto de 2015 y el 31 de julio de 2016 (véase A/71/269, párrs. 3 a 8).

3. El 22 de septiembre de 2016, el anterior titular del mandato, en colaboración con el Consejo Mundial de Iglesias y el Consejo Ecuménico de Finlandia, organizó un taller sobre la religión y la libertad religiosa en la diplomacia internacional, cuyos objetivos principales consistían en entender cómo se utilizaba la religión en la política exterior, entre otros ámbitos en el del desarrollo y la ayuda humanitaria, y encontrar formas de contribuir a la promoción de la educación en materia de religión y a la libertad de religión o de creencias. El anterior titular del mandato también presentó a la Asamblea General en su septuagésimo primer período de sesiones su informe (A/71/269), que prestaba especial atención al tema de la amplia variedad de violaciones de la libertad de religión o de creencias y a sus múltiples causas fundamentales.

4. En el presente informe, el primero que presenta al Consejo de Derechos Humanos, el Relator Especial expone en términos generales la concepción que tiene del mandato y su visión para él. Pone de relieve las dificultades que persisten y las tendencias que surgen e insiste en la necesidad de basarse en la excelente labor de los anteriores titulares del mandato con el fin de contribuir a la aplicación de las medidas que indicaron para promover y proteger el derecho a libertad de religión o de creencias. En las secciones siguientes pasa revista a la labor de los expertos en derechos humanos nombrados por el Consejo, los procedimientos especiales y el papel del examen periódico universal en la promoción de este derecho. Después, analiza iniciativas e instrumentos específicos que podrían servir para poner en práctica las prioridades y protecciones indicadas para hacer efectivo el derecho a la libertad de religión o de creencias y presenta problemas nuevos o persistentes que conforman el contexto operativo en que debe trabajar. El titular del mandato concluye con una breve descripción de los métodos de trabajo y las prioridades programáticas que

servirán de apoyo a un programa general centrado en el cumplimiento. Este programa, que constituirá el marco de referencia para el mandato en los próximos tres años, está en consonancia con la mayor importancia que asigna el Consejo a la necesidad de colmar las lagunas que persisten en el cumplimiento de las normas de derechos humanos.

## **II. Hacia un programa de cumplimiento**

5. En consonancia con la creciente importancia que se asigna a la introducción de reformas en materia de derechos humanos, el Relator Especial desea prestar especial atención a la tarea de hacer efectivo el derecho a la libertad de religión o de creencias. Un planteamiento operativo del ejercicio de los derechos humanos abarca tanto la labor institucional tradicional, centrada en las leyes, los tribunales y otros aspectos convencionales del cumplimiento, como los del Estado, a través de la política, programas y actividades, a fin de llevar a la práctica los compromisos en materia de derechos humanos. El Relator Especial también desea sacar partido de las sinergias existentes en el marco de las Naciones Unidas y colaborar con asociados de todo el sistema más amplio de derechos humanos de la Organización, a fin de integrar la promoción del derecho a libertad de religión o de creencias en su labor y de dar mayor relevancia a los principios básicos relacionados con este derecho.

### **A. La función del Relator Especial**

6. El Relator Especial, en su calidad de principal coordinador en el sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas para la promoción del derecho a la libertad de religión o de creencias, destaca que los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos son más eficaces cuando forman parte de un sistema coordinado y coherente, como ha demostrado la práctica del mandato. Ello también concuerda con la conceptualización holística de los derechos humanos necesaria para promover el derecho a la libertad de religión o de creencias.

7. Los procedimientos especiales han mejorado las funciones de promoción y protección del Consejo de Derechos Humanos a través de comunicaciones oficiales (cartas de denuncia y llamamientos urgentes) con los Gobiernos en relación con la triple obligación de los Estados de respetar, proteger y hacer efectivo el derecho a la libertad de religión o de creencias en todas sus dimensiones. También se recurre a comunicaciones privadas en las que las víctimas y sus representantes denuncian la vulneración de derechos y a informes que documentan incidentes incompatibles con las normas internacionales de derechos humanos, entre ellas propuestas legislativas de Gobiernos o actividades de agentes no estatales. Se pueden utilizar otras formas de comunicación, como comunicados de prensa o las redes sociales, para defender los intereses de las víctimas o en relación con diversos incidentes y situaciones. Estas comunicaciones ponen de manifiesto las distintas formas de conculcar el derecho a la libertad de religión o de creencias a que los titulares del mandato procuran hacer frente e indican cuáles son las personas y comunidades más vulnerables a los abusos. También ponen de relieve las distintas dificultades a que hacen frente en el mundo los garantes y los titulares de derechos para hacer efectiva la libertad de religión o de creencias.

8. Entre 2004 y el 30 de noviembre de 2016, el mandato transmitió un total de 618 llamamientos urgentes y cartas de denuncia a 87 Estados. La mayoría de las comunicaciones recibidas en este período se referían a restricciones relativas a las manifestaciones del derecho a la libertad de religión o de creencias y a casos de discriminación e intolerancia fundadas en la religión o las creencias. Desde que asumió el cargo en noviembre de 2016, el Relator Especial ha enviado comunicaciones relativas a

ataques sectarios contra minorías religiosas, acusaciones de apostasía y blasfemia, prácticas discriminatorias en relación con la construcción de lugares de culto, interrupción de reuniones religiosas pacíficas en domicilios privados, ataques contra dirigentes religiosos, censura de opiniones religiosas y confiscación de material religioso.

9. El 68% de las comunicaciones del mandato sobre la libertad de religión o de creencias desde 2004 han sido emitidas conjuntamente con otros titulares de mandatos. Al menos 22 titulares de mandatos temáticos emitieron 260 llamamientos urgentes conjuntos y 161 cartas conjuntas de denuncia con el Relator Especial sobre la libertad de religión o de creencias. La mayoría de las comunicaciones conjuntas fueron emitidas con el Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, seguido del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, el Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria, la Relatora Especial sobre cuestiones de las minorías y el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias. La utilización habitual de comunicaciones conjuntas pone de manifiesto la estrecha relación entre las cuestiones relativas al derecho a la libertad de religión o de creencias y otras cuestiones de la competencia de otros titulares de mandatos temáticos. La cooperación entre los mandatos también permite hacerse una idea de la naturaleza de las vulneraciones que han dado lugar a respuestas conjuntas de los procedimientos especiales. El volumen considerable de comunicaciones constituye una posible fuente de datos para evaluar los efectos y para determinar las variables más pertinentes a fin de obtener resultados concretos, lo que, a su vez, puede dar lugar a una utilización más eficaz de las comunicaciones. El Relator Especial espera estrechar esta cooperación con otros titulares de mandatos temáticos, entre ellos los que se ocupan de los derechos de la mujer y de los derechos económicos, sociales y culturales.

10. Desde 1994, los anteriores titulares del mandato examinaron también la situación del disfrute del derecho a la libertad de religión o de creencias en 36 Estados a través de visitas a países. Estas visitas constituyen una forma más dinámica de que los titulares del mandato entablen una relación constructiva con los Estados para abordar la naturaleza de los problemas que obstan al ejercicio del derecho a la libertad de religión o de creencias. Los titulares del mandato visitaron principalmente países del Grupo de Asia y el Pacífico, seguidos de países del Grupo de los Estados de Europa Occidental y otros Estados. Las visitas a países no son necesariamente un elemento indicativo de la gravedad de la situación en un determinado país; otros factores, como la necesidad de abarcar diversos contextos y circunstancias o la voluntad y la capacidad de los Estados de atender positivamente a las solicitudes de colaboración con los diversos mecanismos de derechos humanos, pueden determinar cuándo y dónde se efectúan visitas.

11. El titular del mandato también ha organizado seminarios, conferencias y consultas con diversos objetivos, como destacar cuestiones, fomentar el diálogo y promover una mejor comprensión de las dificultades con que se tropieza en la promoción y la protección del derecho a la libertad de religión o de creencias, o ha aportado contribuciones a ellos. Estas actividades de intercambio de conocimientos son fundamentales para fomentar la participación en los planos regional e internacional y de diversos interesados con miras a mejorar la protección del derecho a la libertad de religión o de creencias, especialmente a la luz del planteamiento operativo que propugna el Relator Especial.

## **B. El examen periódico universal y el derecho a la libertad de religión o de creencias**

12. A pesar de que el derecho a la libertad de religión o de creencias guarda relación con otros muchos derechos y es fundamental para el ejercicio de otros derechos y libertades fundamentales, el Relator Especial considera que no se tuvo suficientemente en cuenta en

los dos primeros ciclos del examen periódico universal; de las más de 52.000 recomendaciones formuladas en esos dos ciclos, solo 1.280 (menos del 2,5%) se referían a este derecho (véase el cuadro a continuación)<sup>1</sup>. La mayoría de las recomendaciones se referían a la discriminación, contra las minorías religiosas y las mujeres entre otros, y menos de dos docenas a la necesidad de reformar las leyes contra la apostasía y la blasfemia. El Relator Especial considera que es necesario investigar y analizar en los próximos ciclos del examen los motivos por los cuales las cuestiones relativas al derecho a la libertad de religión o de creencias no estén suficientemente representadas, en particular a la luz de la importancia que se asigna a las recomendaciones formuladas tras el examen en las resoluciones sobre este derecho aprobadas por el Consejo.

*Recomendaciones formuladas durante los ciclos primero y segundo del examen periódico universal: 52 282*

<b>Recomendaciones relativas a la libertad de religión o de creencias</b>			
	<b>1 280 (2,45%)</b>		
<i>Grupo regional</i>	<i>Primer ciclo</i>	<i>Segundo ciclo</i>	<i>Total</i>
Grupo de Asia y el Pacífico	199	347	546
Grupo de los Estados de Europa Occidental y otros Estados	127	282	409
Grupo de los Estados de África	56	96	152
Grupo de Europa Oriental	54	94	147
Grupo de América Latina y el Caribe	12	14	26
<b>Total</b>	<b>448</b>	<b>833</b>	<b>1 281</b>
Recomendaciones aceptadas	260	543	803

### C. Órganos de tratados

13. La labor de los órganos de tratados, en particular los que se ocupan de las obligaciones de los Estados en relación con el derecho a la libertad de religión o de creencias, reviste gran importancia para el titular del mandato. El Comité de Derechos Humanos, que efectúa periódicamente un seguimiento del cumplimiento por los Estados partes del artículo 18 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (el principal texto jurídico internacional para la protección del derecho a la libertad de religión o de creencias, entre otros) señala las faltas de cumplimiento y formula en sus observaciones finales recomendaciones para rectificarlas. Además, las observaciones generales de los órganos de tratados y la jurisprudencia de sus procedimientos de denuncia sirven de textos sustantivos y autorizados sobre el marco normativo de los derechos fundamentales.

14. Los procedimientos especiales desempeñan un papel vital para que las observaciones finales y otros textos de los órganos de tratados se incorporen en la labor de sus titulares. Los órganos de tratados también pueden aprovechar los conocimientos adquiridos por los procedimientos especiales aun cuando no efectúen visitas sobre el terreno. Por último, pero no menos importante, los procedimientos especiales deberían hacer un seguimiento de las recomendaciones de los órganos de tratados dirigidas a retirar las reservas a tratados de derechos humanos, entre ellas las reservas al artículo 18 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que son incompatibles con el objeto y propósito de los tratados.

<sup>1</sup> Véase UPR Info, Statistics on Recommendations ([www.upr-info.org/database/statistics/index\\_issues.php?fk\\_issue=18](http://www.upr-info.org/database/statistics/index_issues.php?fk_issue=18)). En total, 124 Estados formularon recomendaciones sobre la libertad de religión o de creencias.

## D. Otras iniciativas relacionadas con las Naciones Unidas

15. La resolución anual relativa a la libertad de religión o de creencias que aprueba por consenso el Consejo de Derechos Humanos, junto con una resolución similar de la Tercera Comisión, ponen de relieve las principales preocupaciones de la comunidad internacional en lo que respecta a la promoción y protección del derecho a la libertad de religión o de creencias y sirven de orientación para la labor del Relator Especial, que reconoce además la importancia del histórico consenso que se logró con la aprobación de la resolución 16/18 del Consejo, en que convergieron puntos de vista discrepantes acerca de la erradicación de la discriminación religiosa y la intolerancia a través de propuestas formuladas en nombre de la Organización de la Conferencia Islámica y otros interesados. El método del consenso garantiza el pluralismo religioso y la igualdad, por una parte y fomenta la armonía entre las comunidades y propugna la prohibición de la incitación al odio, por la otra. En la resolución, el Consejo también subrayó la importancia de propiciar las condiciones necesarias para el debate y el diálogo y refuerza la protección de la libertad de expresión al interpretar de manera restrictiva las excepciones a los límites a la expresión que se considera “incitación a la violencia inminente basada en la religión o las creencias”.

16. El mecanismo de aplicación del plan de acción de ocho puntos de la resolución 16/18, el Proceso de Estambul para la Lucha contra la Intolerancia, la Discriminación y la Incitación al Odio o a la Violencia por Motivos de Religión o de Creencias, ha facilitado seis rondas de reuniones dirigidas a fomentar el diálogo y el intercambio de experiencias prácticas. Los objetivos del Proceso de Estambul siguen siendo pertinentes si se tienen en cuenta el creciente número de denuncias de actos estatales que son incompatibles con el derecho a la libertad de religión o de creencias, como la utilización de leyes contra la blasfemia y la apostasía, y que exponen a la violencia a minorías religiosas y disidentes, el mayor control a que se somete a los grupos religiosos por motivos de seguridad nacional y la creciente intolerancia de la sociedad hacia las minorías religiosas en diversos países y regiones.

17. Si bien los avances en la aplicación de la resolución 16/18 han sido lentos, e incluso decepcionantes, el consenso que se logró con su aprobación, que de vez en cuando puede parecer frágil, debe cuidarse y valorarse positivamente. Los Estados deben evitar que se vuelva a los debates divisivos que redundaron en detrimento de los intentos por combatir la discriminación religiosa y la intolerancia antes de que se llegara a ese consenso. En los últimos años, algunos Estados han resucitado argumentos relativos a las fuentes de discriminación e intolerancia, las obligaciones que debe contraer la comunidad internacional y la cuestión de “si la solución de la intolerancia consiste en aumentar el ejercicio de los derechos humanos fundamentales o en fijar límites más claros al respecto”<sup>2</sup>. En todo caso, para avanzar realmente mediante el Proceso de Estambul es necesario adoptar un planteamiento amplio, introspectivo, transparente e inclusivo de la aplicación del plan de acción descrito en la resolución 16/18. Más importante aún, las interpretaciones jurídicas de los compromisos contraídos en el plan de acción deben respetar el derecho internacional de los derechos humanos.

18. El Plan de Acción de Rabat sobre la prohibición de la apología del odio nacional, racial o religioso que constituye incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia, marco normativo impulsado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y aprobado por expertos en 2012, puede servir de hoja de ruta para el Proceso de Estambul en este sentido (véase A/HRC/22/17/Add.4, anexo, apéndice). El Plan de Acción de Rabat apunta a aclarar las obligaciones del Estado y las de otras partes

<sup>2</sup> Marc Limon, Nazila Ghanea y Hilary Power, “Fighting Religious Intolerance and Discrimination: The UN Account”, *Religion & Human Rights*, vol. 11, núm. 1 (2016), págs. 21 a 66.

interesadas en virtud de los artículos 19 y 20 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Al hacerlo, establece un marco de medidas que incluye la aplicación de la legislación, la jurisprudencia y una política para combatir las actividades que constituyan una incitación a la violencia y la discriminación por múltiples motivos, entre ellos la religión. Recomienda que se apruebe una completa legislación contra la discriminación con miras a tomar medidas preventivas para combatir la incitación al odio. Distingue tres formas distintas de expresión: las que constituyen un delito; las que no son punibles como delito, pero pueden justificar una demanda civil o sanciones administrativas y las que no dan lugar a sanciones penales, civiles ni administrativas, pero aun así plantean problemas en cuanto a la tolerancia, la urbanidad y el respeto por los derechos de los demás. En el Plan de Acción también se recomienda a los Estados que codifiquen y apliquen leyes nacionales que definan de manera sólida y precisa términos fundamentales, como odio, discriminación, violencia y hostilidad, sobre la base de las orientaciones y las definiciones proporcionadas en los Principios de Camden sobre la Libertad de Expresión y la Igualdad. El Plan de Acción de Rabat exhorta asimismo a los Estados que tengan leyes contra la blasfemia a que las deroguen, ya que obstaculizan e inhiben indebidamente el derecho a la libertad de expresión y el derecho a la libertad de religión o de creencias.

19. El Relator Especial señala que los parlamentos, el poder judicial, los medios de comunicación y otras instituciones nacionales son esenciales para aplicar con éxito el Plan de Acción de Rabat y la resolución 16/18 del Consejo de Derechos Humanos. Los parlamentos desempeñan una función particularmente importante en la tarea de allanar el camino para lograrlo. A fin de promover la igualdad y combatir la intolerancia, los Estados deben establecer instituciones nacionales de derechos humanos que sean independientes, respeten los Principios de París y estén en condiciones de mantenerse de manera efectiva en contacto con la sociedad civil y de ayudar a orientar el diálogo interconfesional. El plan de acción requiere también un poder judicial independiente que pueda juzgar casos de incitación al odio, velar por que la sanción penal de la expresión sea la excepción y no la regla y garantizar que la labor encaminada a cumplir las obligaciones que impone el artículo 20 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos a través de medidas alternativas, como el diálogo y el pluralismo culturales, esté protegida. Los medios de comunicación independientes y objetivos también pueden desempeñar un papel fundamental para fomentar este entorno pluralista.

20. El Relator Especial también acoge con satisfacción el proceso de Fez iniciado por el Asesor Especial del Secretario General sobre la Prevención del Genocidio en una reunión celebrada en Fez (Marruecos) en abril de 2015, con objeto de prevenir la incitación a la violencia que podría dar lugar a crímenes atroces. La Declaración y el proyecto de plan de acción de Fez indican varias actividades que podrían emprender líderes comunitarios que representen las diferentes religiones o creencias a fin de prevenir y combatir la incitación a la violencia en situaciones que podrían dar lugar a crímenes atroces. Entre esas actividades, y en relación con el párrafo 36 del Plan de Acción de Rabat, se podría entablar un diálogo con quienes expresen opiniones radicales, combatir los discursos de incitación en Internet o por otras vías a través de mensajes inequívocos y apoyar un diálogo, una educación y actividades interconfesionales que defiendan el respeto del pluralismo religioso. Los talleres previstos para llevar progresivamente a la práctica el plan de acción de Fez podrían aportar una contribución fundamental en la aplicación de las medidas positivas definidas en el Plan de Acción de Rabat, especialmente en aquellos países que han conocido, o conocen, el discurso de odio y la incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia. Sin embargo, para que el proceso de Fez pueda alentar realmente a los dirigentes religiosos a aplicar el Plan de Acción de Rabat, es axiomático que las actividades previstas incluyan a comunidades de todas las confesiones y creencias.

21. El Relator Especial señala que la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible sirve de oportunidad adicional de promover el respeto del derecho a la libertad de religión o de



creencias integrándolo en el contexto de la labor de desarrollo. Habida cuenta de la relación entre la libertad de religión y otros muchos derechos, como los relativos a la igualdad de género y a la no discriminación en los servicios, es claramente necesario aumentar la educación en materia de libertad religiosa en la comunidad de agentes de desarrollo (campo en el que muchos grupos confesionales han estado tradicionalmente muy activos). Este planteamiento se ve respaldado por los datos cada vez más numerosos sobre el nexo entre el respeto del derecho a la libertad de religión o de creencias y las perspectivas de una sociedad armoniosa, prosperidad económica y estabilidad política. Esos datos contradicen los argumentos según los cuales para que haya paz y armonía en la sociedad deben imperar prácticas restrictivas y no inclusivas. En los diez últimos años se ha constatado una colaboración gradual entre varios organismos de desarrollo de las Naciones Unidas y grupos confesionales a través del Equipo de Tareas Interinstitucional de las Naciones Unidas para Promover la Participación de Agentes Confesionales para el Desarrollo Sostenible<sup>3</sup>. En 2016 se estableció la Alianza Internacional sobre Religión y Desarrollo con objeto de facilitar la participación de organizaciones confesionales en la labor de desarrollo. El Relator Especial encomia esa labor y espera con interés contribuir al proceso. Sin embargo, para que culmine con éxito, es necesario invertir en educación sobre religión y sobre libertad religiosa, a fin de que la participación de esas entidades en la agenda para el desarrollo contribuya realmente a la causa de los derechos humanos. Esto es especialmente importante a la luz de las numerosas ideas erróneas que existen en torno al derecho a la libertad de religión o de creencias.

### III. Corregir las ideas erróneas sobre el derecho a la libertad de religión o de creencias

22. El Relator Especial, al tiempo que señala que para abordar las cuestiones crónicas de intolerancia y extremismo violento es preciso promover un mayor entendimiento entre las diversas comunidades, cree que las continuas denuncias de las vulneraciones más crónicas del derecho a la libertad de religión o de creencias, que ponen de manifiesto una amplia gama de conceptos falsos e ideas erróneas sobre el contenido concreto de este derecho en derecho internacional, hacen necesario invertir a largo plazo en la promoción y el adelanto de la educación en la materia. Los conceptos falsos y las ideas erróneas son resultado de la complejidad de este derecho y del conflicto político e ideológico acerca de las normas del marco jurídico internacional en que se basa. A pesar de que el artículo 18 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su interpretación por el Comité de Derechos Humanos siguen siendo la expresión más detallada de la forma en que la comunidad internacional interpreta los elementos básicos del derecho a la libertad de religión o de creencias y los ulteriores avances normativos han ampliado esta interpretación, hay varios ámbitos que se prestan a controversia.

23. En este sentido, el Relator Especial toma nota de la conclusión del Comité de Derechos Humanos sobre el carácter consuetudinario del derecho a la libertad de religión o de creencias, se hace eco de las declaraciones de los anteriores titulares del mandato en relación con el marco normativo del derecho a la libertad de religión o de creencias y las reafirma<sup>4</sup>. Observa también que el alcance, el fondo y los límites de este marco se desarrollan, aclaran y evolucionan continuamente. No obstante, a los efectos del presente

<sup>3</sup> Véase Fondo de Población de las Naciones Unidas, informe anual del Equipo de Tareas Interinstitucional de las Naciones Unidas para Promover la Participación de Agentes Confesionales para el Desarrollo Sostenible, 2016.

<sup>4</sup> Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 24 (1994), párr. 8. Véase también Heiner Bielefeldt, Nazila Ghanea y Michael Wiener, *Freedom of Religion or Belief: An International Law Commentary* (New York, Oxford University Press, 2015).

informe, el Relator Especial desea poner de relieve algunas de las ideas erróneas más comunes en relación con su mandato, así como lo que incluye (o no incluye) el derecho a la libertad de religión o de creencias.

24. Son las personas, y no las religiones, las convicciones, los sistemas de creencias o las afirmaciones de ser dueño de la verdad, los titulares del derecho a la libertad de religión o de creencias. Más concretamente, el objetivo de este derecho no es proteger las creencias en sí (religiosas o de otro tipo), sino a los creyentes y su libertad de profesar y expresar sus creencias, individualmente o en comunidad con otros, a fin de definir su vida de conformidad con sus propias convicciones (véase A/71/269, párr. 11).

25. Las personas tienen el derecho de manifestar públicamente su religión o sus creencias, individualmente o con otros y la prerrogativa de decidir si desean o no manifestar sus convicciones religiosas. Incumbe en última instancia a cada uno decidir si quiere manifestar su derecho a la libertad de religión o de creencias y, en caso afirmativo, si lo hace en privado o en público. Esto es importante, especialmente porque el derecho a la libertad de religión o de creencias no está supeditado al reconocimiento o el registro por el Estado.

26. Aunque el derecho internacional no ofrece una definición de religión, el alcance de la protección que ofrece el derecho a la libertad de religión o de creencias debe entenderse en un sentido amplio y abarcar las creencias teístas, no teístas y ateas, así como el derecho a no profesar ninguna religión o creencia. No se limita, por lo tanto, a las religiones y prácticas tradicionales, convencionales o “reconocidas”.

27. No se puede hablar de un verdadero derecho a la libertad de religión o de creencias si no incluye la libertad de cambiar de religión o de creencias. Si bien el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Declaración sobre la Eliminación de Todas las Formas de Intolerancia y Discriminación Fundadas en la Religión o las Convicciones son menos explícitos que el artículo 18 de la Declaración Universal de Derechos Humanos al afirmar el derecho a cambiar de religión, el Comité de Derechos Humanos aportó una mayor claridad en su observación general núm. 22 (1993). En particular, recalcó que la libertad de “tener o adoptar” una religión o unas creencias comporta forzosamente la libertad de elegir la religión o las creencias, comprendido el derecho a cambiar las creencias actuales por otras o adoptar opiniones ateas, así como el derecho a mantener la religión o las creencias propias. Estas palabras, “comprendido el derecho a cambiar las creencias actuales por otras”, también se recogen sistemáticamente en las resoluciones sobre la libertad de religión o de creencias aprobadas por consenso por la Asamblea General y el Consejo de Derechos Humanos<sup>5</sup>. El Relator Especial observa que esta disposición se refiere específicamente a la dimensión interna de la libertad de pensamiento, de conciencia, de religión o de creencias (a menudo denominada *forum internum*), que goza de protección incondicional y sin reservas y no puede ser objeto de restricciones, limitaciones, injerencia o suspensión siquiera en situaciones excepcionales.

28. Las políticas o prácticas que a primera vista tienen por objeto que se adopte una religión o creencia específica pueden contravenir el artículo 18, párrafo 2, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos si obedecen al propósito de mermar la posibilidad de tener, adoptar o cambiar una religión o creencia, o surten ese efecto. Como ejemplos de estas restricciones, indirectas pero inadmisibles, del *forum internum* se pueden mencionar limitaciones en la educación, la atención médica o el empleo o cuestiones de derecho de familia, como la custodia de los hijos, que, en última instancia, surten el efecto de menoscabar la libertad para tener, adoptar o cambiar una religión o creencia. Sin

<sup>5</sup> Véanse las resoluciones de la Asamblea General 62/157, 63/181, 64/164, 65/211, 66/168, 67/179, 68/170, 69/175, 70/158 y 71/196 y las resoluciones del Consejo de Derechos Humanos 16/13, 19/8, 22/20, 25/12, 28/18 y 31/16.

embargo, el Relator Especial observa que esas conclusiones dependen en gran medida de hechos concretos y debe llegarse a ellas caso por caso a fin de no invalidar las disposiciones sustantivas del artículo 18 del Pacto.

29. El derecho a la libertad de religión o de creencias abarca todos los aspectos de la vida religiosa o relacionada con las creencias, entre ellos la protección de las convicciones religiosas y no religiosas, las posturas basadas en la conciencia y las manifestaciones de las creencias y las prácticas relacionadas. Todo ello incluye, a su vez, el derecho a desarrollar libremente, sin carga indebida o injerencia injustificada, una identidad religiosa o relacionada con las creencias, a expresar creencias personales comunicándose libremente con otros creyentes o no creyentes, a organizar y disfrutar de una vida comunitaria basada en creencias comunes o compartidas, a una educación formal e informal relacionada con la transmisión por cada uno del sistema de creencias a los miembros de la comunidad (en particular los niños) u otras personas y la gestión de instituciones, como organizaciones benéficas, relacionadas con esas creencias.

30. Si bien el derecho internacional de los derechos humanos permite, con umbrales elevados, ciertas restricciones en relación con la manifestación de la religión o las creencias personales (lo que se suele denominar *forum externum*), todas las limitaciones deben ser la excepción y no la regla. Además, la carga de justificar esas restricciones recae en quienes quieren imponerlas, por lo general Gobiernos u órganos del Estado. De conformidad con el artículo 18, párrafo 3, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que ha de interpretarse de manera estricta, todas las limitaciones al derecho a la libertad de religión o de creencias deben estar prescritas por la ley y ser necesarias para el logro de un objetivo legítimo, proteger “la seguridad, el orden, la salud o la moral públicos, o los derechos y libertades fundamentales de los demás” o estar relacionadas con dicho objetivo. Asimismo, estas restricciones deben aplicarse de manera no discriminatoria y guardar la debida proporción con la consecución del objetivo legítimo y, por lo tanto, deben ser el medio menos restrictivo entre todas las medidas adecuadas que podrían aplicarse y, en todo caso, no invalidar el derecho propiamente dicho. A diferencia de otras disposiciones del Pacto (como los artículos 12, 13, 14, 19, 21 y 22), el derecho a la libertad de religión o de creencias no puede restringirse por motivos de seguridad nacional y su carácter no discriminatorio asegura que la nacionalidad no pueda ser motivo para imponer restricciones a minorías, migrantes o extranjeros.

31. El derecho a la libertad de religión o de creencias está íntimamente ligado al derecho a la igualdad. No basta solo con reconocer que la igualdad constituye un principio subyacente de este derecho; sería más apropiado considerar que el derecho a la libertad de religión o de creencias también constituye un derecho a la igualdad. Este derecho prohíbe la discriminación por motivos de religión o sistema de creencias, algo que varios instrumentos de derechos humanos consideran intocable. En todo caso, hay que dejar en claro que el derecho a la libertad de religión o de creencias no otorga a la persona, en su calidad de titular de un derecho, el poder de marginar o reprimir a otras ni a quienes están en situación de vulnerabilidad, como las mujeres o los miembros de la comunidad de lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales (LGBTI), ni de cometer actos violentos en su contra, con el pretexto de manifestar su religión o como muestra de “superioridad moral”.

32. Si bien el reconocimiento o la condición oficial de una religión o creencia en particular no vulnera de por sí las obligaciones que impone al Estado el artículo 18, la preeminencia de que gozan las religiones o ideologías del Estado no debe redundar en desmedro de este ni de ningún otro derecho fundamental reconocido en derecho internacional, ni debe dar lugar a ningún tipo de discriminación contra quienes no suscriban la ideología oficial o se opongan a ella. El anterior titular del mandato subrayó en repetidas ocasiones que parecía difícil, si no imposible, pensar en una aplicación del concepto de “religión oficial del Estado” que en la práctica no tuviera efectos perjudiciales sobre las

minorías religiosas, discriminando a sus miembros (véase A/HRC/19/60, párr. 62; A/67/303, párr. 47). Al respecto, cabe señalar que algunos Estados partes en los tratados internacionales de derechos humanos, entre ellos el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, han formulado reservas generales que parecen justificar ciertas restricciones de los derechos fundamentales o infracciones del principio de no discriminación fundadas en principios religiosos o basados en creencias. Sin embargo, la igualdad tampoco puede, de por sí, garantizar el derecho a la libertad de religión o de creencias. Por ejemplo, el “laicismo doctrinal”, que, en vez de crear un espacio inclusivo para el pluralismo religioso de manera no discriminatoria, da más importancia al laicismo del Estado que al derecho a la libertad de religión o de creencias, podría dar lugar a actividades que reducen el espacio para el pluralismo religioso o de creencias. Cabe recordar, por tanto, que todos los derechos humanos son interdependientes, universales y están relacionados entre sí y deben conceptualizarse de manera holística, sin establecer una jerarquía de derechos.

33. El Relator Especial considera que reconocer y abordar las ideas erróneas y generalizadas antes mencionadas, entre otras, es fundamental para proteger y promover los principios más básicos y fundamentales del derecho a la libertad de religión o de creencias. De hecho, el conjunto de la obra realizada en el marco del mandato en los 30 últimos años y el desarrollo del marco más amplio de los derechos humanos en ese período, junto con el creciente cuerpo de jurisprudencia de los órganos de tratados y los mecanismos regionales de derechos humanos, corroboran esta conclusión. Ello serviría también para reforzar la función del titular del mandato de hacer frente a los principales problemas de nuestro tiempo mediante una colaboración más estrecha y significativa con la sociedad civil a fin de tratar de disipar esas ideas erróneas como medio de combatir el extremismo violento, movilizar a las comunidades religiosas para que lleven a la práctica una agenda de desarrollo sostenible e incrementar la educación en materia de libertad religiosa de manera de proteger mejor la libertad de religión o de creencias.

#### **IV. Motivos de preocupación nuevos o recurrentes**

34. En términos generales, el retroceso global de los derechos humanos ha agravado la crisis mundial del derecho a la libertad de religión o de creencias como derecho fundamental e interdependiente del marco de derechos humanos. La posibilidad de creyentes y no creyentes de manifestar su fe o sus convicciones hace frente a graves amenazas por parte de agentes estatales y no estatales por igual. Los miembros de las comunidades religiosas minoritarias, así como los disidentes, suelen hacer frente a amenazas a su libertad y seguridad provenientes de agentes estatales y no estatales.

35. El Relator Especial expresa su preocupación por varios informes que dan a entender que en muchos países subsisten el acoso, la intimidación o la discriminación contra grupos religiosos por parte de agentes gubernamentales y agentes no estatales. También toma nota de los informes que indican que muchos Gobiernos restringen gravemente el derecho a tener, adoptar, cambiar o manifestar creencias. Estas restricciones incluyen la discriminación por motivos de religión o de creencias en el empleo, la educación y la vivienda, la destrucción de lugares sagrados, agresiones verbales y físicas, la detención y la privación de libertad y la impunidad de los agentes no estatales acusados de haber cometido actos de esa índole.

36. Al mismo tiempo, el multiculturalismo y los conceptos conexos, como la tolerancia, el respeto de la diversidad y el pluralismo, son motivo de cada vez mayor controversia y se convierten con cada vez más frecuencia en chivo expiatorio a causa del mensaje subyacente que sostiene que lo que se gana en cuanto a la armonía y la diversidad de la sociedad, el pluralismo y la solidaridad se pierde en cuanto a la seguridad y los derechos humanos y viceversa. El aumento de la intolerancia, debido en parte al auge de las políticas electorales

populistas y de la violencia en nombre de la religión, ha hecho que en diversas regiones del mundo se estén reconsiderando el valor del respeto y el reconocimiento de la diversidad, lo que, a su vez, puede repercutir negativamente en las posibilidades de las minorías religiosas y los no creyentes de manifestar sus creencias. Estas tendencias han ido acompañadas de un aumento de las denuncias de incitación a la discriminación o la violencia y, en algunos casos, de delitos motivados por prejuicios por parte de grupos extremistas, grupos de vigilancia y otros agentes no estatales que a menudo llevan a cabo sus actos en nombre de la religión.

37. Además, la subordinación de los derechos humanos a cuestiones de seguridad, que es en gran medida una medida del Estado para combatir la violencia en nombre de la religión, agrava aún más las condiciones corrosivas que ya socavan el derecho a la libertad de religión o de creencias. La política consistente en aumentar la capacidad de las fuerzas de seguridad para combatir el terrorismo limitando derechos fundamentales, como los relativos a la libertad de expresión, de asociación y de reunión pacífica, suelen tener consecuencias nefastas para el disfrute del derecho a la libertad de religión o de creencias. Los dilemas que plantea esa subordinación deberán ser objeto de minucioso estudio durante el mandato del titular actual.

#### **A. Limitaciones que equivalen a coerción o a una restricción ilícita de las manifestaciones de religión o creencias**

38. La gran mayoría de los Estados Miembros han codificado la protección del derecho a la libertad de religión o de creencias en sus constituciones o leyes. Sin embargo, a pesar de estas medidas de protección, casi todos los Estados tienen también leyes o reglamentos vigentes que restringen indebidamente o ilícitamente ese mismo derecho, como leyes que tipifican la blasfemia o la apostasía (y que prevén sanciones para esos delitos que van desde multas hasta la pena de muerte).

39. A pesar de la protección absoluta del derecho a tener, adoptar o cambiar de religión o de creencias (o a no tener creencias) que dispone el derecho internacional de los derechos humanos, más del 10% de los países en todo el mundo tipifican la apostasía como delito. Según la Unión Internacional Humanista y Ética, en los últimos años ha surgido en todo el mundo una tendencia preocupante que se caracteriza por la discriminación y violencia dirigidas específicamente contra ateos y laicos. En particular, 22 países permiten la aplicación de la pena de muerte por apostasía y al menos 13 la contemplan para los ateos<sup>6</sup>. Si bien cualquiera corre peligro de incumplir estas leyes porque tipifican en realidad la disensión y el librepensamiento, ese peligro es mayor en el caso de los “no creyentes”, los humanistas y los ateos. Los apóstatas y los no creyentes están particularmente expuestos a actos de agentes no estatales o de “fuerzas” o grupos de vigilancia religiosa que, como es sabido, actúan con impunidad en varios Estados.

40. Del mismo modo, las leyes contra la blasfemia, que prohíben o tipifican la supuesta “difamación” de creencias y principios religiosos o sancionan a quienes insultan a figuras religiosas, afectan de manera desproporcionada a los miembros de las comunidades religiosas minoritarias y a los “no creyentes”. La blasfemia, que generalmente constituye un delito de responsabilidad objetiva y se basa en leyes penales vagas y excesivamente amplias, se utiliza cada vez más contra los opositores políticos al Gobierno. En al menos 49 países la blasfemia es un delito sancionado con pena de prisión o, en algunos casos, con la pena de muerte<sup>7</sup>. El Comité de Derechos Humanos, en su observación general núm. 34 (2011), señaló que las leyes sobre la blasfemia eran incompatibles con el Pacto

<sup>6</sup> Unión Internacional Humanista y Ética, Freedom of Thought Report 2016.

<sup>7</sup> *Ibid.*

Internacional de Derechos Civiles y Políticos, excepto en las circunstancias previstas explícitamente en el párrafo 2 de su artículo 20. Destacó que “no sería admisible que esas leyes discriminasen en favor o en contra de uno o varias religiones o sistemas de creencias, o en favor o en contra de sus seguidores, o bien en favor de los creyentes de una determinada religión con respecto a los no creyentes” y que “tampoco sería admisible que estas prohibiciones se utilizaran para impedir o sancionar las críticas contra dirigentes religiosos o los comentarios sobre la doctrina religiosa o el dogma”.

41. Las limitaciones comunes y recurrentes de la manifestación de los principios religiosos o de los conceptos de creencias suelen afectar a la libertad de culto (también en los lugares destinados a él); la iconografía o los símbolos religiosos (como el *hiyab* para las mujeres en el islam); la observancia de las fiestas religiosas y los días de asueto; el nombramiento de clérigos; la enseñanza y la difusión de textos (incluidas las actividades misioneras); el derecho de los padres a dar a sus hijos una educación religiosa y moral acorde con sus convicciones; el registro como condición previa para la práctica de la propia religión o creencia (en lugar de la adquisición de la personalidad jurídica y los correspondientes beneficios); la comunicación con personas y comunidades sobre asuntos religiosos en los planos nacional e internacional; la creación y el mantenimiento de instituciones benéficas y humanitarias que pueden solicitar o recibir financiación y la objeción de conciencia.

42. Otros ejemplos de limitaciones o restricciones habituales que se injieren en el derecho a la libertad de religión o de creencias son sanciones penales, sanciones civiles o reglamentaciones administrativas engorrosas y leyes discriminatorias sobre la persona y la familia, así como la discriminación en el lugar de trabajo y las dificultades relacionadas con el principio de ajuste razonable (véase A/69/261). El Relator Especial observa que los miembros de las comunidades minoritarias y otras personas y grupos en situación de vulnerabilidad se ven afectados de manera desproporcionada por las restricciones a las manifestaciones de la religión o las creencias.

43. El Relator Especial observa que las restricciones ilícitas impuestas por los Estados a las manifestaciones del derecho a la libertad de religión o de creencias son comunes y recurrentes y constituyen la mayor parte de las conculcaciones de este derecho. Un examen de la información publicada por mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas, entre ellos el Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal y por órganos de tratados, como el Comité de Derechos Humanos, demuestra que muchos Estados partes emplean las restricciones como la regla y no la excepción y no suelen justificar la limitación del derecho a la libertad de religión o de creencias de conformidad con los criterios establecidos en el artículo 18, párrafo 3, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Cuando los Estados justifican la restricción a las manifestaciones de este derecho, suelen hacerlo con reglamentos vagos o excesivamente amplios que no cumplen los requisitos estrictos del artículo 18, párrafo 3.

## **B. Igualdad y no discriminación y personas y grupos en situación de vulnerabilidad**

44. El artículo 2, párrafo 1, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece la obligación de los Estados partes de respetar y garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio los derechos reconocidos en el Pacto, “sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”. Es la piedra angular del principio de no discriminación en el derecho internacional de los derechos humanos. El principio de no discriminación se aplica tanto al disfrute como a la

restricción lícita de este derecho. De hecho, a juicio del Relator Especial, la reivindicación de la igualdad para todos es inherente al derecho a la libertad de religión o de creencias.

45. Sin embargo, gran parte de las disposiciones discriminatorias impuestas por el Estado y las medidas adoptadas por agentes no estatales se basan en la religión o las creencias, y están dirigidas, de manera desproporcionada, contra las minorías religiosas o, de manera más general, contra quienes se consideran “no creyentes”. Como ya se ha señalado, si bien el reconocimiento o la condición oficial de una religión o creencia en particular no incumple por sí solo las obligaciones que impone al Estado el artículo 18 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el derecho a la libertad de religión o de creencias enfrenta más dificultades cuando el Estado asume la función de tutor o custodio de una religión mayoritaria (o, en algunos casos, minoritaria) que afirma ser dueña de la verdad. El Relator Especial observa que, en algunos Estados donde se ha dado a la religión condición “oficial” o privilegiada, se restringen o invalidan de manera desproporcionada los derechos fundamentales de otras personas, especialmente las mujeres, las minorías religiosas y los miembros de la comunidad LGBTI, con la amenaza de sanciones en caso de incumplimiento de la obligación de observar la ortodoxia religiosa impuesta por el Estado, como la necesidad de llevar *hiyab* o de ocultar la orientación sexual o la identidad de género. El derecho a la libertad de religión o de creencias se ve también obstaculizado por los intentos de los Estados de imponer, como se ha indicado antes, un laicismo doctrinal, a fin de que no haya en la esfera pública conceptos relacionados con sistemas religiosos o de creencias. Por lo tanto, es razonable suponer que las relaciones entre el Estado y la religión pueden, directa o indirectamente, hacer que se perpetúen, deliberadamente o no, prácticas discriminatorias que menoscaban el derecho a la libertad de religión o de creencias de las comunidades minoritarias.

46. Como reacción a este problema, las deliberaciones en el ámbito internacional sobre la discriminación contra las minorías religiosas han avanzado considerablemente en los últimos decenios, tendencia que cabe celebrar y fomentar. Además de la continua necesidad de hacer frente a las manifestaciones de discriminación directas y abiertas, es necesario prestar atención a las formas de discriminación más encubiertas, como las normas en apariencia “neutras” que prescriben ciertos códigos de vestimenta en las instituciones públicas. Si bien por lo general no están dirigidas abiertamente a una comunidad específica, esas normas pueden discriminar contra quienes pertenecen a minorías religiosas si (en muchos casos las mujeres) actúan de acuerdo con su conciencia y siguen un código de vestimenta determinado. Pueden surgir problemas similares con respecto a las normas alimentarias, el ayuno, los días festivos oficiales, los reglamentos del trabajo, las normas de salud pública u otras cuestiones. Superar las diversas formas de discriminación en el campo de la religión o las creencias, entre ellas la discriminación indirecta y estructural, es una tarea compleja que requiere pasar de la mera igualdad formal o codificada al concepto de igualdad sustantiva, adoptando por ejemplo medidas prácticas que aseguren ajustes razonables en ámbitos diversos de la vida cotidiana de creyentes y no creyentes (A/69/261, párrs. 49 a 66).

47. La discriminación en el contexto del derecho a la libertad de religión o de creencias no se limita a los miembros de minorías religiosas o a los no creyentes, sino que también puede afectar a miembros de grupos religiosos mayoritarios y de grupos no reconocidos o “no tradicionales”. El Relator Especial observa que los anteriores titulares del mandato indicaron repetidamente que otros grupos, como las mujeres, los niños, las personas privadas de libertad, los refugiados, los trabajadores migratorios (incluidos los trabajadores domésticos), los desplazados internos y los miembros de la comunidad LGBTI, estaban especialmente expuestos a discriminación por motivos de religión o de creencias. La discriminación se suele manifestar de dos maneras: a) agentes estatales o no estatales se injieren en el disfrute del derecho a la libertad de religión o de creencias de una persona, o lo restringen, específicamente porque pertenece al grupo, o b) agentes estatales o no

estatales se injieren en el disfrute de otros derechos fundamentales, o lo restringen, por motivos de religión o de creencias. Por ello, además de respetar el principio de no discriminación, los Estados Miembros tienen también el deber de proteger contra la discriminación por agentes no estatales, incluidas las amenazas procedentes de grupos de vigilancia religiosa o incluso de grupos terroristas. Según la naturaleza precisa del problema, se necesitarán distintas iniciativas, como apoyo legislativo a las minorías religiosas contra la discriminación en el lugar de trabajo, medidas para proteger contra la conversión forzada y políticas de lucha contra el extremismo violento, el vigilantismo o el terrorismo.

48. Cabe señalar que, en los últimos tiempos, algunas de las peores vulneraciones del derecho a la libertad de religión o de creencias han sido, y siguen siendo, cometidas por agentes no estatales, como turbas, grupos de vigilancia, insurgentes contrarios al Gobierno u organizaciones terroristas. Las amenazas a este derecho no solo proceden de quienes actúan con impunidad en Estados fallidos o mal gobernados, sino que también pueden dimanar de leyes y políticas que discriminan a las minorías religiosas y a los disidentes y que permiten que los agentes no estatales las “castiguen” sin temor a represalias.

49. Al igual que los anteriores titulares del mandato, el Relator Especial seguirá poniendo de relieve los abusos del derecho a la libertad de religión o de creencias dirigidos específicamente contra las mujeres y las niñas, de conformidad con el artículo 3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, otros tratados de derechos humanos, como la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, y el mandato de incorporar la perspectiva de género en su labor, desde el punto de vista del procedimiento y del fondo. Prestará especial atención tanto a la discriminación de género (y la identidad de género), que repercute negativamente en el disfrute del derecho a la libertad de religión o de creencias por las mujeres, como a los casos en que el Estado o agentes no estatales han tratado de justificar la discriminación de género con argumentos relativos a la libertad religiosa. De hecho, el Comité de Derechos Humanos, en su observación general núm. 28 (2000) consideró que no se podía invocar el artículo 18 del Pacto para justificar la discriminación contra la mujer aduciendo la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión y concluyó que, por lo tanto, los Estados partes deberían proporcionar información acerca de la situación de la mujer en lo que toca a su libertad de pensamiento, conciencia y religión e indicar qué medidas se habían adoptado o se proponían adoptar para erradicar y prevenir la vulneración de estas libertades respecto de la mujer y proteger sus derechos contra la discriminación.

50. El Relator Especial observa que, si bien la intersección del derecho a la libertad de religión o de creencias y el derecho de la mujer a la igualdad puede en ocasiones parecer poco clara, es erróneo suponer que estos derechos son incompatibles. Esta suposición entraña el riesgo de exagerar las tensiones entre ambos derechos a nivel normativo, debilitar importantes elementos de protección y eliminar la posibilidad de un intercambio constructivo y sinérgico (véase A/68/290). Es indiscutible que se han utilizado tradiciones religiosas para justificar casos de matrimonios forzados, mutilación genital femenina, conversión forzada, asesinatos por honor, prostitución ritual forzada, esclavitud sexual, trata y vigilancia excesiva del código de vestimenta y para denegar oportunidades de educación y empleo. El Relator Especial coincide plenamente con los anteriores titulares del mandato en que el derecho a la libertad de religión o de creencias nunca puede ser utilizado para justificar la conculcación de los derechos de las mujeres y las niñas y en que “ya no puede considerarse tabú exigir que los derechos de la mujer primen sobre las creencias intolerantes que se aducen para justificar la discriminación por motivos de género” (véase A/65/207, párr. 69; A/66/156, párr. 16; A/68/290, párr. 30; A/HRC/16/53, párr. 16; y A/HRC/19/60/Add.1, párr. 44). Sin embargo, reconocer y rechazar estas prácticas no significa aceptar tácitamente una incompatibilidad inherente entre el derecho a la libertad de religión y de creencias y la igualdad de género. En lugar de ello, deben



entenderse de manera holística como normas de derechos humanos que se refuerzan mutuamente (véase A/68/290, párrs. 19 y 66).

51. El derecho de los niños a la libertad de religión o de creencias es conculcado de diversas maneras por organismos estatales y por agentes no estatales. Los abusos contra los derechos humanos que afectan a los niños suelen constituir infracciones mixtas, como el secuestro y la conversión forzada de niñas pertenecientes a comunidades religiosas minoritarias por parte de grupos armados. Según el artículo 14 de la Convención sobre los Derechos del Niño, el derecho de los niños a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión abarca los derechos y deberes de los padres o representantes legales “de guiar al niño en el ejercicio de su derecho de modo conforme a la evolución de sus facultades”. El Comité de los Derechos del Niño, en su observación general núm. 12 (2009), reconoció que para dar pleno efecto a los derechos del niño, se debe respetar su derecho a ser escuchado en todos los asuntos que afectan a su bienestar, así como en relación con la libertad de religión o de creencias, al igual que su derecho a solicitar y recibir dirección y orientación de sus padres o representantes legales, que pueden compensar la falta de conocimientos, experiencia y comprensión de los niños y estar en consonancia con la evolución de sus facultades.

52. La persecución por motivos religiosos suele tener como resultado el desplazamiento y el aumento del número de refugiados en muy gran escala. Los solicitantes de asilo y los desplazados internos deben poder disfrutar del derecho a la libertad de religión o de creencias y de otras garantías en materia de derechos humanos, no solo porque gozan de la misma protección que los demás sino porque se hallan en una situación de especial vulnerabilidad y suelen estar en desventaja para hacer valer sus derechos debido al desplazamiento o la migración o por desconocer el idioma y el contexto político, social y jurídico de lugar de acogida (véase A/62/280).

53. El Relator Especial observa con preocupación cómo aumenta el número de informes que indican que hay Estados, incluidos algunos que son parte en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, que no ofrecen protección a los solicitantes de asilo que temen regresar a su país de origen por miedo a ser perseguidos en razón de la religión o las creencias. Esta falta de protección se manifiesta, entre otras cosas, en la práctica de devolución, o retorno forzoso, de refugiados que temen ser perseguidos por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opinión política. Como han señalado varios mecanismos internacionales, entre ellos el Comité de Derechos Humanos, el Comité contra la Tortura y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, el derecho internacional prohíbe estrictamente la devolución en esos casos; el artículo 7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el artículo 3 de la Convención contra la Tortura y el artículo 3 del Convenio Europeo de Derechos Humanos no admiten excepción. Los órganos de tratados mencionados y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos han reconocido el carácter de *ius cogens* del principio de no devolución cuando un solicitante de asilo corre gran peligro de ser objeto de tortura y otros malos tratos. Merece especial atención la creciente intolerancia hacia los refugiados y los solicitantes de asilo de una determinada religión con el objetivo, por ejemplo, de mantener la composición religiosa tradicional de un Estado o de apaciguar las respuestas populistas frente a “los otros”. Cabe recalcar que ello equivale a una “territorialización” de la religión o de las creencias, que viola el espíritu y la letra del derecho universal a la libertad de religión o de creencias (véase A/71/269, párr. 78).

### **C. Incitación a la violencia por motivos de religión o de creencias**

54. El aumento de los actos de violencia cometidos en nombre de la religión, y su asociación con el extremismo, han hecho necesario formular estrategias y políticas para

combatir el extremismo violento. El Relator Especial reconoce que es esencial que los organismos de seguridad tengan los medios para cumplir su obligación de combatir el terrorismo y proteger a las comunidades de la violencia y de atentados graves contra sus derechos. De hecho, grupos terroristas han sido responsables de algunas de las vulneraciones más graves de los derechos humanos. Agentes no estatales, como el Estado Islámico en el Iraq y el Levante (EIL o Dáesh), han sido responsables de ataques brutales y generalizados contra yazidíes, cristianos, chiíes y otras personas o grupos en situación de vulnerabilidad en los territorios bajo su control que, solo en el Iraq y en la República Árabe Siria, habrían afectado a hasta 10 millones de personas. Estos atentados han consistido, entre otras cosas, en asesinatos, tortura, esclavitud y trata, violaciones y otros abusos sexuales. De igual modo, Boko Haram ha sido responsable, entre otros, de asesinatos, tortura, secuestros, violencia contra niños y utilización de niños en las hostilidades.

55. Sin embargo, también preocupa que algunas de las medidas destinadas a dar seguridad a las comunidades tengan efectos negativos en los derechos humanos y las libertades fundamentales. Si bien la búsqueda de la seguridad y las iniciativas para promover los derechos humanos suelen verse como prioridades contrapuestas, de no conciliar y resolver esas tensiones se podría en realidad reducir la seguridad de las comunidades, como se reconoce en el cuarto pilar de la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo<sup>8</sup>. No cabe duda de que para prevenir o combatir el extremismo violento resulta más eficaz promover y proteger el derecho a la libertad de religión o de creencias que imponerle restricciones indebidas. De hecho, el respeto del derecho a la libertad de religión o de creencias no solo establece el contexto para que prosperen los ideales democráticos, sino que también puede reforzar la resistencia de la sociedad frente al discurso extremista. Asimismo, las medidas para prevenir y combatir el extremismo violento no deben tener efectos directos o secundarios que den lugar a la discriminación, la estigmatización o el establecimiento de perfiles religiosos (A/HRC/33/29, párrs. 31 y 64).

56. El Relator Especial considera que algunos grupos de personas en situación de vulnerabilidad, por su fe o su exposición a un elevado riesgo de que se vulneren sus derechos, necesitan una atención adicional. También observa que la clara tendencia mundial hacia políticas basadas en la identidad, que ha ido acompañada del llamamiento a que se aprueben leyes y prácticas que discriminan efectivamente a las minorías en razón de su religión o de sus creencias, puede conducir a la intolerancia, la discriminación y la incitación a la violencia por motivos de religión o de creencias. El clima de intolerancia requiere que se preste mayor atención a la aplicación del Plan de Acción de Rabat y al planteamiento múltiple que preconiza y que incluye medidas no restrictivas contra la incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia.

57. Lamentablemente, el fenómeno de no enjuiciar casos de incitación “reales” y de perseguir a las minorías utilizando como pretexto las leyes nacionales contra la incitación está muy extendido. El Relator Especial señala que las protecciones contra la incitación al odio que ofrece el artículo 20, párrafo 2, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos están sometidas a criterios estrictos para cerciorarse de que no invaliden otros derechos, como la libertad de expresión y de religión. Como se ha indicado antes, en el Plan de Acción de Rabat se aclara que para fijar restricciones al artículo 20 del Pacto se exige un umbral elevado porque, como cuestión de principio fundamental, la limitación de la expresión debe seguir siendo de carácter excepcional. Para ello, se propone un criterio que consta de seis elementos que debería ayudar al poder judicial a evaluar si un acto concreto constituye realmente “incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia” y es suficientemente grave para ser considerado un delito penal. Estos seis elementos son: el contexto social y político; el orador (por ejemplo, su condición e influencia); la

<sup>8</sup> Resolución 60/288 de la Asamblea General.

intencionalidad de la declaración (en contraposición a una mera negligencia); su contenido o forma (por ejemplo, el estilo y el grado de provocación); el alcance de la declaración (por ejemplo, si es de carácter público y el tamaño de su audiencia) y la probabilidad e inminencia de que cause un daño efectivo. El Plan de Acción de Rabat exhorta a los Estados a que, cuando adopten medidas contra la incitación, ajusten plenamente su legislación en la materia a los artículos 18, 19 y 20 del Pacto.

58. A lo largo de los años, los titulares del mandato relativo al derecho a la libertad de religión y de creencias han expresado constante preocupación por los efectos de la violencia ejercida en nombre de la religión, así como por las políticas y prácticas excesivamente amplias que adoptan Estados en contra de disidentes o de religiones más recientes. Han propuesto numerosas estrategias para hacer frente al extremismo violento, entre ellas promover la comunicación interconfesional e instar a los medios de comunicación a que informen de manera más consecuente y objetiva (véanse A/55/280, A/HRC/13/40 y A/HRC/28/66). Los programas recientes sobre la lucha contra el extremismo violento o su prevención han puesto de relieve la importancia de la participación de los jóvenes. El Relator Especial tiene sumo interés en examinar la repercusión de esas medidas en los jóvenes y los niños (véase A/HRC/33/29, párrs. 42 a 48).

## **V. Conclusiones, métodos de trabajo propuestos y recomendaciones**

59. Se desprende de lo que antecede que, además de las restricciones tradicionales al derecho a adoptar, tener, cambiar y manifestar la religión o creencias, tres cuestiones ocuparán probablemente la mayor parte del tiempo del titular del mandato en el futuro inmediato. Las dos primeras son la politización y la subordinación de la libertad de religión o de creencias a cuestiones de seguridad, según se ha señalado; la tercera es la repercusión de esos dos fenómenos en las personas y los grupos en situación de vulnerabilidad.

60. La politización del derecho a la libertad de religión o de creencias suele agravar las tensiones existentes en la sociedad civil y entre esta y el Estado, con lo que aumenta el riesgo de intolerancia e incitación a la violencia y a la discriminación. Aplicar el Plan de Acción de Rabat sobre la prohibición de la apología del odio nacional, racial o religioso que constituye incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia y del proceso de Fez, además de invertir en la educación sobre libertad religiosa, puede servir para hacer frente a estos desafíos. Al mismo tiempo, es necesario realizar un estudio más sistemático de los incidentes, las pautas, las correlaciones y las causas de la intolerancia y la incitación a la violencia y la discriminación a fin de identificar los factores desencadenantes y de contribuir a formular políticas encaminadas a llevar a la práctica al respeto y la protección del derecho a la libertad de religión o de creencias.

61. El auge del extremismo violento en nombre de la religión ha hecho necesario que Estados de todo el mundo adopten diversas políticas de prevención; hace falta entender y abordar sus repercusiones en el derecho a la libertad de religión o de creencias. Es importante determinar cómo conciliar la búsqueda de una mayor seguridad frente al extremismo violento con la protección de los derechos humanos y de qué manera un mayor respeto de la libertad de religión o de creencias puede contribuir realmente a prevenir el extremismo violento. La realización de estudios de casos y conceptuales puede servir para aclarar las cuestiones que están realmente en juego y para encontrar medios de hacer efectivas la seguridad y la protección de los derechos humanos.

62. Como se ha expuesto anteriormente, el Relator Especial querría trabajar en la puesta en práctica del derecho a la libertad de religión o de creencias como objetivo principal de su mandato. Ello es fundamental para tratar de superar los graves problemas que enfrenta este derecho en todo el mundo y está en consonancia con el nuevo programa del Consejo de Derechos Humanos con respecto a la laguna en el cumplimiento a los efectos de la protección de los derechos humanos de manera más general.

63. La gran diversidad de ideas erróneas que suelen expresarse para justificar la conculcación del derecho a la libertad de religión o de creencias indican que es necesario trabajar más a fin de aclarar el contenido normativo de este derecho y de promover el conocimiento de lo que efectivamente abarca. Si bien no siempre está claro por qué los Estados optan por respetar sus compromisos en materia de derechos humanos en ausencia de mecanismos de cumplimiento efectivos en el derecho internacional, los estudios dan a entender que la simplificación y el esclarecimiento de las normas puede contribuir a lo que se ha llamado “aplicación práctica” de los derechos humanos. Un planteamiento operativo de los derechos humanos puede servir para dar contexto a una norma y facilitar la formulación y puesta en práctica de una política de carácter más local y participativo. Sin embargo, para dar contexto a una norma habrá que preparar directrices prácticas que aseguren la adhesión al marco y al contenido normativo del derecho a la libertad de religión o de creencias. Cuando existan ya directrices, como el Plan de Acción de Rabat y el Documento Final de la Conferencia Internacional Consultiva sobre la Educación Escolar en Relación con la Libertad de Religión y de Creencias, la Tolerancia y la No Discriminación (véase E/CN.4/2002/73, anexo, apéndice), se podría alentar aún más su aplicación mediante nuevas disposiciones nacionales para la colaboración con mecanismos internacionales de derechos humanos<sup>9</sup>.

64. El Relator Especial señala que la cooperación de los Estados será crucial para impulsar un programa eficaz destinado a proteger y promover el derecho a la libertad de religión o de creencias. La cooperación puede adoptar diversas formas. Sería útil que hubiese oportunidades de consultar con los Estados a nivel individual o regional para definir los problemas y las mejores prácticas de manera de alentar una “carrera hacia la cima”. Las consultas también permitirían determinar ámbitos en que la creación de capacidad podría desempeñar una función de transformación. La cooperación de los Estados también será fundamental para llevar a cabo la función protectora del mandato al asegurar que haya cauces de comunicación eficaces y receptivos que permitan al Relator Especial expresar su preocupación por presuntas vulneraciones del derecho a la libertad de religión o de creencias y que las visitas a los países se lleven a cabo en un espíritu de cooperación e interacción constructivas con miras a facilitar la realización de este derecho en el plano nacional.

65. Los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos son más eficaces cuando operan como un sistema cohesivo. Para poner en práctica con buenos resultados el programa/planteamiento de cumplimiento, es imprescindible que el mandato colabore plenamente con otros procedimientos especiales y otros componentes del sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas, incluidos los procesos relativos al examen periódico universal y los exámenes efectuados por los órganos de tratados competentes, como el Comité de Derechos Humanos.

<sup>9</sup> Véase Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Mecanismos nacionales de presentación de informes y seguimiento. Guía práctica para la colaboración efectiva de los Estados con los mecanismos internacionales de derechos humanos*, Ginebra, 2016.

66. El Relator Especial también considera que el estudio y la evaluación sistemáticos de los efectos del mandato y de otros mecanismos que promueven el derecho a la libertad de religión o de creencias aportaría una útil contribución en la tarea de determinar qué planteamientos serían más eficaces para lograr resultados concretos sobre el terreno. Para ello, y dentro de los límites de los recursos disponibles, el Relator Especial se propone realizar un estudio de esta índole en los tres próximos años.

67. El Relator Especial observa complacido que Gobiernos, parlamentarios, instituciones nacionales de derechos humanos, organizaciones intergubernamentales, organizaciones de derechos humanos, organizaciones confesionales y círculos académicos prestan mayor atención a la promoción del derecho a la libertad de religión o de creencias a nivel nacional e internacional. Se ha hecho que a nivel internacional se cobre mayor conciencia de cuestiones y problemas propios de cada país y que se tengan más en cuenta las dificultades existentes y las nuevas tendencias, se ha alentado a los Estados a adoptar medidas positivas, se han fomentado el diálogo y la comunicación interconfesionales, se han creado redes de parlamentarios, diplomáticos, defensores de los derechos humanos y miembros de círculos académicos en relación con la cuestión del derecho a la libertad de religión o de creencias y se han formulado instrumentos y marcos para promover el respeto de este derecho. El Relator Especial considera que se pueden aprovechar esta labor y estas actividades para sustentar aún más el ejercicio efectivo del derecho a la libertad de religión o de creencias y observa que hay que seguir impulsando la labor dirigida a formular planteamientos interdisciplinarios y multisectoriales para promover este derecho, entre otras cosas una mayor colaboración entre esas diversas entidades.

68. El mandato ha mantenido una relación fructífera con distintos agentes de la sociedad civil en los 30 últimos años. Sus contribuciones a la capacidad, eficiencia y repercusión de los procedimientos especiales y otros mecanismos de derechos humanos y su capacidad de generar respeto de los derechos humanos a nivel nacional han sido, y siguen siendo, vitales para impulsar el respeto del derecho a la libertad de religión o de creencias tanto en el plano nacional como en el internacional. Por ello, el Relator Especial mantendrá y ampliará la colaboración con esta red de entidades y partes interesadas, con inclusión de mecanismos de derechos humanos regionales y nacionales, a fin de aprovechar este recurso vital.

69. El Relator Especial pone de relieve la importancia de las funciones y obligaciones de los agentes de la sociedad civil, especialmente los líderes religiosos y comunitarios, para generar una cooperación transfronteriza entre religiones y creencias y para que ella se funde en los principios de universalidad, igualdad, inclusividad y transparencia. Exhorta a todas las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos que se ocupan de cuestiones relativas a los derechos económicos, sociales y culturales y de derechos civiles y políticos a colaborar con entidades de la sociedad civil basadas en la fe o las creencias, tanto a nivel de las Naciones Unidas como sobre el terreno, a fin de crear coaliciones que vayan más allá de las fronteras establecidas por la religión o las convicciones, cualesquiera que sean.