



Asamblea General

Distr.
GENERAL

A/HRC/2/3
20 de septiembre de 2006

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

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

**APLICACIÓN DE LA RESOLUCIÓN 60/251 DE LA ASAMBLEA
GENERAL, DE 15 DE MARZO DE 2006, TITULADA
"CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS"**

Informe de la Relatora Especial sobre la libertad de religión o de creencias, Asma Jahangir, y del Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial y xenofobia y formas conexas de intolerancia, Doudou Diène, de conformidad con la decisión 1/107 del Consejo de Derechos Humanos, titulada "Incitación al odio racial y religioso y promoción de la tolerancia"

Resumen

Este informe se presenta de conformidad con la decisión 1/107 del Consejo de Derechos Humanos, titulada "Incitación al odio racial y religioso y promoción de la tolerancia", en la que el Consejo de Derechos Humanos pidió a la Relatora Especial sobre la libertad de religión o de creencias y al Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial y xenofobia y formas conexas de intolerancia que presentaran información sobre este fenómeno en el siguiente período de sesiones, en particular sobre sus implicaciones relacionadas con el párrafo 2 del artículo 20 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
INTRODUCCIÓN	1 - 2	3
I. DIFAMACIÓN DE LAS RELIGIONES E INCITACIÓN AL ODIOS RACIAL Y RELIGIOSO COMO MANIFESTACIONES DE LAS FORMAS CONTEMPORÁNEAS DE RACISMO, DISCRIMINACIÓN RACIAL Y XENOFOBIA Y OTRAS FORMAS CONEXAS DE INTOLERANCIA	3 - 21	3
1. El contexto político e ideológico actual	5 - 8	4
2. Tendencias actuales de la intolerancia racial y religiosa	9 - 14	5
3. La difamación de las religiones: aspectos específicos y comunes	15 - 21	6
II. LA DIFAMACIÓN DE LA RELIGIÓN Y EL DERECHO A LA LIBERTAD DE RELIGIÓN O CREENCIAS	22 - 66	13

INTRODUCCIÓN

1. Presentan este informe Asma Jahangir, Relatora Especial sobre la libertad de religión o de creencias y Doudou Diène, Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial y xenofobia y formas conexas de intolerancia, de conformidad con la decisión 1/107 del Consejo de Derechos Humanos titulada "Incitación al odio racial y religioso y promoción de la tolerancia". En su decisión, el Consejo de Derechos Humanos "teniendo en cuenta las declaraciones formuladas durante su primer período de sesiones y expresando su profunda preocupación por la creciente tendencia a la difamación de religiones, la incitación al odio religioso y sus recientes manifestaciones", decidió pedir a la Relatora Especial sobre la libertad de religión o de creencias y al Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial y xenofobia y formas conexas de intolerancia que "presentaran información sobre este fenómeno en el próximo período de sesiones, en particular sobre sus implicaciones relacionadas con el párrafo 2 del artículo 20 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos".

2. El informe está dividido en tres partes. En la primera, el Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial y xenofobia y formas conexas de intolerancia analiza el fenómeno de la difamación de las religiones y la incitación al odio racial y religioso como manifestaciones de las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y otras formas conexas de intolerancia. En la segunda parte, la Relatora Especial sobre la libertad de religión o de creencias trata de la cuestión de la difamación de las religiones y del derecho a la libertad de religión o de creencias. En la tercera parte del informe se exponen las conclusiones y recomendaciones.

I. DIFAMACIÓN DE LAS RELIGIONES E INCITACIÓN AL ODIO RACIAL Y RELIGIOSO COMO MANIFESTACIONES DE LAS FORMAS CONTEMPORÁNEAS DE RACISMO, DISCRIMINACIÓN RACIAL Y XENOFOBIA Y OTRAS FORMAS CONEXAS DE INTOLERANCIA

3. En sus resoluciones 2002/9, de 15 de abril de 2002, 2004/6, de 13 de abril de 2004, y 2005/3, de 12 de abril de 2005, sobre la lucha contra la difamación de las religiones, la Comisión de Derechos Humanos pidió al Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial y xenofobia y formas conexas de intolerancia que examinara la situación de los musulmanes y los árabes en diversas partes del mundo, particularmente en lo que se refiere a la discriminación a que hacen frente en lo que respecta al acceso a la justicia, la participación política, el respeto de las culturas, los ataques y atentados físicos contra sus lugares de culto, centros culturales, empresas y bienes cometidos después del 11 de septiembre de 2001. El Relator Especial ha presentado tres informes sobre la cuestión a la Comisión de Derechos Humanos (E/CN.4/2003/23, E/CN.4/2005/19, E/CN.4/2006/17). De conformidad con la resolución 2004/6 de la Comisión de Derechos Humanos y de la resolución 58/160 de la Asamblea General, el Relator Especial también preparó un informe específico sobre la cuestión de la difamación de las religiones, titulado "Difamación de las religiones y combate global contra el racismo: antisemitismo, cristianofobia e islamofobia" (E/CN.4/2005/18/Add.4).

4. Para el Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial y xenofobia y formas conexas de intolerancia, el análisis del aumento de la difamación de las religiones no puede dissociarse de una reflexión profunda sobre el contexto político e ideológico actual y sobre las ominosas tendencias del racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia que a su vez alimentan y promueven el odio racial y religioso, así como sobre las características específicas y comunes de las distintas manifestaciones de la difamación de las religiones.

1. El contexto político e ideológico actual

5. Dos dimensiones clave del contexto ideológico actual constituyen factores determinantes de la incitación al odio racial y religioso y de la lectura política, la interpretación y la aplicación del artículo 20 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, a saber, los efectos de la lucha contra el terrorismo sobre los derechos humanos y la aparición de nuevas formas de discriminación.

6. Tras los sucesos del 11 de septiembre de 2001, la lucha contra el terrorismo ha tenido dos consecuencias cuyo alcance está transformando profundamente el entramado de las relaciones internacionales. Uno de los principales efectos negativos es la tendencia y a veces la proclividad ideológica de muchos gobiernos a considerar que la seguridad del país y de su población constituyen la esencia de todos los derechos humanos. Así pues, todos los derechos humanos garantizados por los instrumentos internacionales se interpretan y aplican a la luz de su relación con la lucha contra el terrorismo y su contribución a ésta. El respeto y ejercicio de sus derechos van por lo general acompañados de restricciones y limitaciones. El valor fundamental que legitima esas restricciones y limitaciones es la base misma sobre la que reposa la convivencia de todas las sociedades, a saber, el respeto de los derechos de los demás. El nuevo contexto ideológico está socavando precisamente ese pilar ético de la sociedad civilizada -las restricciones y limitaciones no se consideran válidas y llegan a tomarse como obstáculos o dificultades para alcanzar el fin prioritario de satisfacer los intereses ideológicos y políticos propios. Cada uno de los derechos humanos está siendo interpretado y aplicado como un principio absoluto y aislado en función de ese interés. Son los principios de la contradicción y el enfrentamiento, más que los de la conciliación y la avenencia, los que determinan, cada vez en mayor medida, el enfoque y la lectura de los distintos derechos humanos.

7. La aparición de nuevas formas de discriminación también es una consecuencia negativa de la prioridad que se concede a la lucha contra el terrorismo. El bagaje étnico, cultural y religioso de los autores de los atentados del 11 de septiembre de 2001 ha reavivado y dado nueva legitimidad a formas históricas de discriminación. A raíz de esos sucesos comunidades enteras -grupos culturales y religiosos- han sido presentadas como terroristas potenciales. La nueva dimensión de la discriminación se estructura en torno a dos mecanismos intelectuales y políticos: la responsabilidad colectiva por actos individuales y la mezcla indiscriminada de los factores de la raza, la cultura y la religión. La discriminación se practica en base a dos cuestiones nacionales principales que los gobiernos consideran amenazadas por el terrorismo: la seguridad y la identidad. A este respecto, aduciendo que actúan movidos por el deseo de defender la seguridad nacional, los gobiernos han adoptado políticas que van limitando o ignorando gradualmente ciertos derechos civiles y políticos o seleccionan los derechos que más se adaptan a ese objetivo. Del mismo modo, aduciendo que se trata de proteger la identidad nacional, se están violando o marginando deliberadamente los derechos económicos, sociales y

culturales, particularmente los que garantizan los derechos de las minorías nacionales, los inmigrantes y los extranjeros. Las medidas se dirigen en especial contra los derechos relacionados con la cultura y la religión. Una de las principales repercusiones en los derechos humanos de la lucha contra el terrorismo ha sido que se ha dejado en segundo plano la Declaración y Programa de Acción de Durban.

8. La comprensión de este contexto político e ideológico, que favorece la incitación al odio racial y religioso, es fundamental para analizar la estrecha vinculación entre la difamación de las religiones y el derecho a la libertad de expresión. Buen ejemplo de ello es la reciente controversia en torno a las caricaturas del profeta Mahoma publicadas por el periódico *Jyllands-Posten* de Dinamarca. El enfoque político e ideológico de los derechos humanos ha sido confirmado por el hecho de que, en la lógica del enfrentamiento de las civilizaciones, los gobiernos, los dirigentes políticos, los intelectuales y los medios de comunicación han invocado y esgrimido la libertad de expresión y la libertad de religión desde posturas diametralmente opuestas. Las limitaciones y restricciones clave que acompañan al ejercicio de esos derechos, cuidadosamente formuladas en los instrumentos internacionales pertinentes, han sido barridas por los nuevos vientos ideológicos de la polarización política y cultural.

2. Tendencias actuales de la intolerancia racial y religiosa

9. En ese contexto ideológico, hay dos tendencias claves que legitiman la intolerancia racial y religiosa: la instrumentalización política del racismo y la xenofobia y su legitimación intelectual.

Instrumentalización política del racismo y la xenofobia

10. La insidiosa penetración de plataformas racistas y xenófobas en los programas políticos de los partidos políticos -so pretexto de luchar contra el terrorismo, defender la identidad nacional y el interés nacional, promover la preferencia nacional y combatir la inmigración ilegal- lleva a una aceptación social generalizada de la retórica racista y xenófoba y su sistema de valores.

11. Esta normalización política del racismo conduce al no reconocimiento de la tendencia general hacia el multiculturalismo en la mayoría de las sociedades y al aumento de la discriminación, y alimenta y promueve el odio contra los no nacionales, en particular las minorías étnicas y religiosas, los inmigrantes y los solicitantes de asilo. Poco a poco, el sistema jurídico, el orden público, la educación, el empleo y el bienestar social se ven impregnados de la ideología racista y xenófoba.

12. Tres de las principales consecuencias de la integración de la ideología del racismo y la xenofobia en la política son especialmente alarmantes. En primer lugar, en vista de la eficacia electoral de las plataformas racistas y xenófobas, los promotores iniciales de esas ideologías -los partidos de extrema derecha, que forman alianzas políticas en los gobiernos con los partidos democráticos- se encuentran ahora en el centro del poder legal en muchos países, y ocupan posiciones estratégicas en los departamentos de justicia, seguridad e inmigración para aplicar su programa político. En segundo lugar, un número cada vez mayor de políticas y programas nacionales sobre la seguridad, la inmigración, el asilo y la nacionalidad se distinguen por la criminalización y reducción de los inmigrantes y los solicitantes de asilo, y por las connotaciones y trasfondo racista y xenófobo. En tercer lugar, el aumento en las actividades de los grupos

extremistas y neonazis, favorecido por el uso político del racismo y su legitimación intelectual, constituye otro de los principales factores determinantes de la incitación al odio racial y religioso. La legitimación política e intelectual ofrece a esos grupos la posibilidad de actuar no solamente por conductos políticos, sino también haciendo uso de la violencia racista y xenófoba, como lo demuestran en particular algunos sucesos recientes que se han producido en Bélgica y en la Federación de Rusia. Los grupos extremistas y neonazis hacen una interpretación selectiva de los derechos humanos y legitiman sus actos basándose en la libertad de expresión. El hecho de que esa violencia se dirija especialmente no sólo a las comunidades discriminadas -como los negros, los árabes, los judíos, los asiáticos y, cada vez en mayor medida, los musulmanes- sino también a los defensores de los derechos humanos, confirma que el ascenso del racismo constituye una amenaza importante para la democracia.

La legitimación intelectual del racismo y la xenofobia

13. La normalización política y social del racismo y la xenofobia se producen en un contexto de aumento de la legitimación intelectual de esos fenómenos. De hecho, las manifestaciones más profundas y duraderas del racismo y la xenofobia son resultado de construcciones intelectuales de larga data que postulan la inferioridad cultural, la demonización religiosa y la inhumanidad de la totalidad de ciertas razas, grupos étnicos, comunidades y pueblos. Las repercusiones de esas ideas en los sistemas educativos, las artes y la literatura han conformado sensibilidades, enfoques y sistemas de valores y, por consiguiente, han contribuido a la consolidación o aparición de culturas de racismo, discriminación y xenofobia.

14. El Relator Especial considera que, la combinación de la instrumentación política y la trivialización del racismo y la xenofobia, así como su legitimación intelectual en palabras, ideas y actos, hacen de estos fenómenos los peligros más graves que amenazan a la democracia.

3. La difamación de las religiones: aspectos específicos y comunes

15. La incitación a la discriminación racial, la xenofobia y a otras formas conexas de intolerancia y la difamación de las religiones y el odio religioso se consideran a veces como dos cuestiones interrelacionadas. La discriminación y la intolerancia contra las comunidades religiosas y sus miembros, que tienen profundas raíces históricas y culturales, prosperan en un entorno en el que las religiones y las creencias se ven degradadas o denostadas en un discurso deliberado intelectual o político que los demoniza. La intolerancia de cualquier forma de expresión de la religión se está convirtiendo en un resultado muy negativo de ciertas formas de laicismo radical.

16. El análisis del fenómeno de la difamación de las religiones muestra claramente el vínculo existente entre estas tendencias. Se trató a fondo de este tema en el informe del Relator Especial titulado "Difamación de las religiones y combate global contra el racismo: antisemitismo, cristianofobia e islamofobia" (E/CN.4/2005/18/Add.4).

17. Si bien es cierto que los actos de difamación de la religión son comunes en diversas regiones del mundo, debe reconocerse que cada uno de esos fenómenos tiene un carácter propio. En sus manifestaciones, expresiones y frecuencia, esas formas de difamación de la religión presentan características distintas. En vista de la vinculación entre la difamación de las

religiones y la discriminación y la intolerancia, conviene proceder con cautela al establecer un marco general para su comprensión y análisis.

18. Si bien el término "islamofobia" tiene un origen en el reciente aumento de la discriminación contra los musulmanes, la discriminación contra el islam y sus adeptos data de los primeros contactos entre el islam y otras culturas y civilizaciones, como los que se produjeron en las cruzadas. La islamofobia consiste en una hostilidad infundada contra el islam y, por consiguiente, en un sentimiento de temor y de aversión respecto de todos los musulmanes o de la mayoría de éstos. Esa hostilidad también tiene consecuencias prácticas en la discriminación, los prejuicios y el trato desigual del que son víctimas los musulmanes, tanto a título individual como colectivo. Las dimensiones políticas de la islamofobia que han predominado claramente respecto de la dimensión religiosa desde los atentados del 11 de septiembre de 2001, es resultado de un clima de deliberada legitimación intelectual y política de esa hostilidad. En este contexto, las manifestaciones de la islamofobia adoptan formas distintas y a veces acumulativas, entre las que cabe destacar los actos individuales de discriminación contra las poblaciones musulmanas -en particular los ataques físicos y verbales, la profanación de sus lugares de culto y cultura; la creación de una lógica suspicacia que asocia el islam al terrorismo y se niega a reconocer la diversidad cultural de la religión; y la adopción de leyes y medidas administrativas manifiestamente destinadas a controlar y vigilar a esa minoría bajo todo tipo de pretextos relacionados con la seguridad, la inmigración ilegal o la aplicación estricta del principio de laicismo. Esas medidas estigmatizan a las comunidades aún más y legitiman la discriminación de que son objeto.

19. El antisemitismo, una de las formas más antiguas y profundas de discriminación, tiene raíces culturales y religiosas y es un fenómeno polifacético. No obstante, en todas sus manifestaciones puede observarse la misma relación entre la difamación de las religiones y la discriminación. La demonización y deshumanización de los judíos, que culminaron en el Holocausto -la aniquilación de los judíos de Europa organizada desde el Estado- han constituido un campo fértil para la discriminación contra las organizaciones religiosas, las comunidades y las personas judías. Todo ello ha resultado en una trivialización y aumento de los actos de discriminación, a veces violentos, contra los judíos y las comunidades judías en muchos países. En la actualidad se encuentran manifestaciones de antisemitismo en las capas más profundas de muchas culturas, en las plataformas tradicionales de los partidos de extrema derecha, en las declaraciones y escritos de figuras políticas, intelectuales y artísticas, y en el aumento del número de atentados contra lugares de culto y de cultura. El prolongado conflicto entre Israel y el pueblo palestino está generando formas de antisemitismo en ciertas comunidades de emigrantes de Europa. Tanto si es nuevo como si es antiguo, el antisemitismo es real y está profundamente arraigado en muchas sociedades.

20. Se ha producido también un innegable aumento en los actos de cristianofobia, particularmente en el contexto de las complejas relaciones entre cristianos y musulmanes y del proselitismo de ciertos grupos evangélicos. En todos los casos de discriminación e intolerancia contra los cristianos -que se reflejan principalmente en los atentados contra sus lugares de residencia y culto- el común denominador ha sido siempre el hecho de que esta religión, confundida con la civilización occidental, ha sido el blanco de la difamación y la demonización.

21. La difamación de las religiones, en sus manifestaciones de odio racial y religioso, en palabras y hechos, alcanza también a otras tradiciones religiosas y espirituales más antiguas que

el cristianismo y el islam, como el hinduismo, el budismo, el sijismo y las tradiciones de origen africano, como el vudú. Paradójicamente, su difamación va unida a su revitalización e influencia en muchas partes del mundo. El hecho de que la discriminación de esas tradiciones espirituales aumente particularmente en los territorios tradicionales de las tres religiones abrahámicas parece indicar que una de sus fuentes es la ancestral hostilidad de esas religiones respecto de las formas de espiritualidad no occidentales. Sus claras características y expresiones étnicas y culturales, contra las que se dirigen particularmente las manifestaciones de hostilidad y represión, demuestran la importancia de la confusión de los factores de la raza, la cultura y la religión en el ambiente ideológico de intolerancia y polarización que se ha ido creando después del 11 de septiembre.

II. LA DIFAMACIÓN DE LA RELIGIÓN Y EL DERECHO A LA LIBERTAD DE RELIGIÓN O CREENCIAS

22. El uso de las creencias religiosas para fines políticos, sumado a los estereotipos negativos aplicados a algunas religiones y creencias, ha obstaculizado el desarrollo de una sociedad mundial tolerante. Además, el fenómeno de la globalización ha traído consigo una serie de nuevos retos. En particular, actualmente se es mucho más consciente de la información, a la que también se tiene un rápido acceso a través de las fronteras y las culturas. Debido a ello, personas con todo tipo de opiniones, creencias y religiones viven más cerca unas de otras, lo que hace más apremiante todavía la necesidad de difundir la tolerancia.

23. En el contexto de sus actividades, la Relatora Especial sobre la libertad de religión o creencias ha tenido noticia de numerosas situaciones en las que se han dirigido contra creencias o grupos religiosos expresiones que han ido desde los análisis críticos de carácter meramente teológico hasta las formas más extremas de incitación a la violencia o al odio contra los miembros del grupo, pasando por todo tipo de expresiones, como el estereotipo, la ridiculización, los comentarios denigrantes y los insultos.

24. La Relatora Especial ha observado que esas formas de expresión están dirigidas ya sea contra el contenido de las creencias religiosas o contra los miembros de las comunidades religiosas o de creencias. También ha observado que esas formas de expresión se dirigen contra muchas comunidades religiosas y de creencias, sean antiguas o nuevas, grandes o pequeñas. A este respecto, la Relatora Especial ha podido observar que, si bien la crítica de las grandes religiones atrae mucho la atención, numerosos casos de formas críticas de expresión de religiones más pequeñas pueden pasar prácticamente desapercibidos.

25. Por lo que hace a los autores de esas formas de expresión, la Relatora Especial observa que no son necesariamente laicistas, sino también miembros de comunidades religiosas. Las comunidades y grupos religiosos son, por tanto, no sólo el blanco de las formas críticas de expresión, sino también, en muchos casos, el origen de éstas.

26. La protección de los derechos de las minorías religiosas es fundamental para el mandato relativo a la libertad de religión o de creencias. Esa protección no debe verse comprometida aun cuando otros miembros de la comunidad realicen actos de intolerancia, como difamar a otras religiones. Este planteamiento es especialmente pertinente si se tiene en cuenta que en algunos casos una comunidad religiosa puede encontrarse en minoría en un lugar del mundo y ser objeto

de discriminación mientras que en otro lugar puede estar en mayoría y ser acusada de trato intolerante hacia las minorías religiosas.

27. Además, las personas que pertenecen a una mayoría religiosa no siempre escapan a las presiones para adherirse a determinada interpretación de esa religión. Desde la perspectiva de los derechos humanos, los miembros de comunidades religiosas o de creencias no deberían considerarse como parte de una entidad homogénea. Por este motivo, entre otros, las normas internacionales de derechos humanos protegen primordialmente al individuo en el ejercicio de su libertad de religión, y no a la religión en sí.

28. Con respecto a las situaciones en que determinadas formas de expresión se enfrentan a las religiones o creencias o a miembros de comunidades religiosas o de creencias, es fundamental distinguir claramente entre las formas de expresión que deberían constituir un delito con arreglo al derecho internacional, las formas de expresión que no son punibles conforme al derecho penal pero que podrían justificar una acción civil y las formas de expresión que, si bien no dan lugar a sanciones penales o civiles, no dejan de causar preocupación desde el punto de vista de la tolerancia, la urbanidad y el respeto de la religión o las creencias de otros.

29. Desde una perspectiva jurídica, los hechos varían en cada caso y sólo pueden ser evaluados y enjuiciados, ya sea por un juez o por un órgano imparcial, según las circunstancias concretas que los rodean. Algunas situaciones plantearán sin duda cuestiones relacionadas con las normas internacionales de derechos humanos, pero otras, aunque no planteen tales cuestiones, serán motivo de preocupación si las circunstancias y el carácter de la expresión de que se trate pueden dar lugar a un clima de intolerancia.

30. El problema consiste en decidir qué tipo de incidente justifica la acción. A este respecto, la Relatora Especial busca ante todo la orientación de las normas internacionales de derechos humanos en general, y de las que rigen su mandato en particular¹.

1. Alcance del derecho a la libertad de religión o de creencias

31. Según el artículo 18 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el derecho a la libertad de religión incluye "la libertad [de toda persona] de tener o de adoptar la religión o las creencias de su elección, así como la libertad de manifestar su religión o sus creencias, individual o colectivamente, tanto en público como en privado, mediante el culto, la celebración de los ritos, las prácticas y la enseñanza".

32. En su Observación general N° 22 sobre el artículo 18 del Pacto, el Comité de Derechos Humanos estableció que:

"El derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión (que incluye la libertad de tener creencias)... es profundo y de largo alcance; abarca la libertad de

¹ Véase una descripción más detallada del marco jurídico del mandato en los párrafos 15 a 20 del informe de la Relatora Especial a la Comisión de Derechos Humanos en su 61° período de sesiones (E/CN.4/2005/61) y en el anexo de su informe a la Comisión en su 62° período de sesiones (E/CN.4/2006/5).

pensamiento sobre todas las cuestiones, las convicciones personales y el compromiso con la religión o las creencias, ya se manifiesten a título individual o en comunidad con otras personas." También señaló que el artículo 18 "protege las creencias teístas, no teístas y ateas, así como el derecho a no profesar ninguna religión o creencia. Los términos "creencias" y "religión" deben entenderse en sentido amplio. El artículo 18 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".

33. La misma observación general comprende una relación no exhaustiva de los distintos aspectos que abarca el derecho a la libertad de religión o de creencias (véase CCPR/C/21/Rev.1/Add.4, párr. 4).

34. Como otros derechos humanos fundamentales, el derecho a la libertad de religión sigue siendo esencialmente un derecho individual. Sin embargo, a menudo se argumenta con razón que, por los aspectos que se refieren a su manifestación, el derecho a la libertad de religión o de creencias es también un derecho colectivo.

35. Los actos de intolerancia religiosa u otros actos susceptibles de vulnerar el derecho a la libertad de religión o de creencias pueden ser cometidos por Estados así como por entidades o agentes no estatales. Los Estados tienen la obligación de hacer frente a los actos cometidos por agentes no estatales que puedan dar lugar a la violación del derecho a la libertad de religión de otras personas. Esto forma parte de la obligación positiva que entraña el artículo 18 del Pacto.

36. Como tal, el derecho a la libertad de religión o de creencias, consagrado en las normas jurídicas internacionales pertinentes, no incluye el derecho a tener una religión o unas creencias que no puedan criticarse ni ridiculizarse. Además, las obligaciones internas que puedan existir en una comunidad religiosa conforme a la fe de sus miembros (por ejemplo, la prohibición de representar figuras religiosas) no constituyen en sí obligaciones vinculantes de aplicación general, y por consiguiente no son aplicables a las personas que no son miembros de esa comunidad o grupo religioso particular a menos que su contenido corresponda a los derechos protegidos por las normas de derechos humanos.

37. El derecho a la libertad de expresión se puede restringir legítimamente en los casos de apología que constituya incitación a la violencia o la discriminación contra las personas por motivos de religión. La difamación de religiones puede ofender a las personas y herir sus sentimientos religiosos, pero no entraña necesariamente, o por lo menos de forma directa, una violación de sus derechos, en particular de su derecho a la libertad de religión. La libertad de religión confiere fundamentalmente el derecho a actuar conforme a la propia religión, pero no otorga a los creyentes el derecho a que su religión quede al abrigo de todo comentario negativo.

38. El derecho a la libertad de religión o de creencias protege principalmente los derechos de la persona y, en cierta medida, los derechos colectivos de la comunidad del caso, pero no protege a las religiones ni las creencias en sí. Si bien el ejercicio de la libertad de expresión podría, en algunos casos concretos, afectar el derecho a la libertad de religión de determinadas personas, es erróneo desde el punto de vista conceptual presentar este fenómeno en abstracto como un conflicto entre el derecho a la libertad de religión o de creencias y el derecho a la libertad de opinión o de expresión.

39. Así pues, la cuestión de si las críticas, los comentarios despectivos, los insultos o la ridiculización de una religión pueden en realidad afectar negativamente el derecho de una persona a la libertad de religión o de creencias sólo puede determinarse objetivamente y, en particular, analizando si, por consiguiente, los distintos aspectos de la manifestación de ese derecho también se ven afectados de forma negativa.

2. Religión y libertad de opinión y de expresión

40. Los derechos humanos se ejercen en coexistencia con otros derechos. A este respecto, la mayoría de convenciones internacionales de derechos humanos establecen que, en el ejercicio de sus derechos humanos, las personas deben respetar los derechos de los demás.

41. Sin embargo, la coexistencia de los derechos no sólo implica que éstos deben contemplarse de forma restrictiva debido a la existencia de otros derechos, sino también el concepto fundamental de la interdependencia de los derechos humanos. Para su pleno ejercicio, el derecho a la libertad de religión o de creencias necesita que se ejerzan plenamente los demás derechos humanos, en particular el derecho a la libertad de asociación o el derecho a la libertad de expresión. Este último, protegido por normas internacionales y, en concreto, el artículo 19 del Pacto, constituye un aspecto fundamental del derecho a la libertad de religión o de creencias.

42. En diversos Estados de todas las regiones del mundo y con culturas religiosas distintas, algunas formas de difamación de la religión constituyen un delito penal. Si bien las distintas formas en que se responde a esa difamación dependen de diversos factores, en particular los de carácter histórico y político, tipificar como delito la difamación de la religión puede ser contraproducente. La protección estricta de las religiones puede crear, de por sí, una atmósfera de intolerancia y de temor, y puede incluso dar lugar a una reacción violenta. Existen numerosos ejemplos de persecución de minorías religiosas que tienen su origen en la legislación excesiva sobre los delitos religiosos o la aplicación con celo excesivo de leyes relativamente neutras. La protección de la religión, como límite de la libertad de expresión y de información, también puede constituir un freno para el estudio, la investigación o el debate franco de cuestiones religiosas.

43. La criminalización de la difamación de las religiones, aunque no constituya una de las formas de expresión prohibidas por el derecho internacional, puede limitar el debate sobre las prácticas religiosas susceptibles de afectar a otros derechos humanos. En este contexto, también entraría en el ámbito de la difamación de la religión la crítica de las prácticas -en algunos casos adoptadas en forma de ley- que parecen vulnerar los derechos humanos pero que están o parecen estar autorizadas por la religión. El dilema se agrava cuando la investigación independiente de la repercusión de esas leyes no resulta posible porque en determinadas situaciones el análisis crítico de la ley se considera como un acto difamatorio de la religión en sí mismo.

3. La intolerancia religiosa y la incitación al odio religioso

44. Según el artículo 20 del Pacto, toda apología "del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia estará prohibida por la ley".

45. En su Observación general N° 22, el Comité de Derechos Humanos establece que las medidas previstas "en el párrafo 2 del artículo 20 del Pacto constituyen importantes garantías

frente a las violaciones de los derechos de las minorías religiosas y de otros grupos religiosos a ejercer los derechos garantizados por los artículos 18 y 27 y frente a los actos de violencia o persecución dirigidos contra esos grupos". Lamentablemente, la observación general no ofrece más orientación sobre la interpretación del artículo 20 del Pacto, y en particular con respecto a su umbral de aplicación.

46. Comparada con otras, esta disposición del Pacto es inusual porque no establece un derecho humano, sino que impone límites a otros derechos y exige a los Estados Partes que fijen restricciones legislativas. Resulta interesante observar que, como han señalado los comentaristas, los límites establecidos en el artículo 20 no se incluyeron en la disposición referida a la libertad de expresión, sino que merecieron una disposición aparte. Esto implica que los límites del artículo 20 afectan otros derechos, como el de la libertad de religión. El ejercicio de la libertad de religión podría, pues, dar lugar a expresiones de apología prohibidas por el artículo 20.

47. La Relatora Especial observa que el artículo 20 del Pacto se redactó en el contexto histórico de las atrocidades cometidas por el régimen nazi durante la segunda guerra mundial. El umbral de los actos a los que se refiere el artículo 20 es relativamente elevado, porque tienen que constituir apología del odio nacional, racial o religioso. Por consiguiente, la Relatora Especial opina que una expresión sólo se puede prohibir en virtud del artículo 20 si constituye una incitación a actos inminentes de violencia o de discriminación contra una persona o un grupo concretos.

48. A menudo se establece un vínculo entre el artículo 20 y las disposiciones pertinentes de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial y en particular su artículo 4, que establece, entre otras cosas, que los Estados Partes:

"a) Declararán como acto punible conforme a la ley toda difusión de ideas basadas en la superioridad o en el odio racial, toda incitación a la discriminación racial... contra cualquier raza o grupo de personas de otro color u origen étnico..."

49. Sin embargo, la Declaración sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o las convicciones, de 1981, no comprende una prohibición de la incitación a la discriminación religiosa similar a la del artículo 4. La Relatora Especial desea advertir que no puede confundirse una declaración racista con un acto de difamación de la religión. Los elementos que constituyen una declaración racista no son los mismos que los que constituyen una declaración difamatoria de la religión. A este respecto, las medidas jurídicas, y en particular las penales, adoptadas en los sistemas jurídicos nacionales para combatir el racismo pueden no ser aplicables a la difamación de la religión.

50. Frecuentemente, los órganos judiciales regionales y nacionales, cuando existen, se han esforzado por mantener un delicado equilibrio entre derechos en competencia, lo cual resulta especialmente difícil cuando entran en juego las creencias y la libertad de religión. En los casos en que ha habido dos derechos en competencia los órganos regionales han ofrecido a menudo un margen de apreciación a las autoridades nacionales, y en general, en los casos susceptibles de herir la sensibilidad religiosa, ese margen ha sido algo más amplio, aunque toda decisión de limitar un derecho humano concreto debe cumplir el criterio de la proporcionalidad. A nivel mundial no hay suficientes elementos comunes que permitan establecer un margen de

apreciación, y todo intento de rebajar el umbral del artículo 20 del Pacto restringiría las fronteras de la libertad de expresión y, además, limitaría la propia libertad de religión o de creencias. Tales intentos podrían ser contraproducentes y promover un clima de intolerancia religiosa.

III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

51. A la luz del análisis que antecede, y teniendo presente que la premisa básica de la protección de los derechos humanos es el respeto de la dignidad humana y la integridad de todas las personas, independientemente de su raza, origen étnico, religión, sexo o afiliación, los Relatores Especiales han formulado las conclusiones y recomendaciones que figuran a continuación.

52. Los Relatores Especiales recomiendan al Consejo de Derechos Humanos que pida a los gobiernos de los Estados Miembros que sigan trabajando a favor de la aplicación de la Declaración y Programa de Acción de Durban, que ha de seguir siendo la piedra angular de la lucha contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia. A este respecto, se invita al Consejo a acoger favorablemente la útil iniciativa del Gobierno del Brasil de organizar una conferencia regional para determinar los progresos realizados y los problemas que siguen existiendo en la aplicación de la Declaración y Programa de Acción de Durban contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia, y a alentar a otras regiones a realizar el mismo análisis con la participación de los gobiernos, la sociedad civil y los expertos.

53. Los Relatores Especiales recomiendan al Consejo de Derechos Humanos que pida a los gobiernos de los Estados Miembros que expresen y demuestren su firme voluntad política y adhesión respecto de la lucha contra el aumento de la intolerancia racial y religiosa. En este contexto, los gobiernos deben permanecer especialmente alertas para combatir el uso político de la discriminación y la xenofobia, especialmente la infiltración ideológica y electoral de las plataformas racistas y xenófobas en los programas de los partidos democráticos. Se debe recordar a los gobiernos su obligación jurídica y moral, conforme a los instrumentos internacionales pertinentes, de dar prioridad a la lucha contra el racismo, la discriminación, la xenofobia y la intolerancia por encima de las alianzas políticas y gubernamentales de conveniencia.

54. Se invita al Consejo de Derechos Humanos a señalar a la atención de los Estados Miembros la amenaza que supone para la democracia la trivialización del racismo, la xenofobia y la intolerancia, y a instar a las organizaciones de derechos humanos y a la sociedad civil a movilizarse en la lucha contra esta situación. En este contexto, el Consejo debería subrayar que están aumentando los negativos efectos de esta tendencia en las políticas y los programas nacionales relacionados con la inmigración, el asilo y la nacionalidad. El Consejo debe reafirmar enérgicamente el principio fundamental de que el respeto de los derechos humanos, en particular la erradicación de la cultura del racismo, la xenofobia y la intolerancia, constituye la base más sólida de la seguridad nacional y la democracia, y no ha de depender de la conveniencia política e ideológica.

55. En vista de las repercusiones mundiales e internacionales de las cuestiones relacionadas con la raza y el origen étnico, la cultura y la religión, el Consejo debe hacer

hincapié en la dimensión internacional de esta voluntad política, invitando a los gobiernos a tener plenamente en cuenta las consecuencias de sus políticas nacionales en sus relaciones con otros Estados Miembros, para lo cual deben tener presente e integrar en sus políticas nacionales la promoción del diálogo entre culturas y religiones y evitar políticas, posturas y declaraciones inspiradas en el concepto divisorio del choque de las civilizaciones.

56. Los Relatores Especiales recomiendan al Consejo de Derechos Humanos que invite a los Estados Miembros a vincular la lucha contra el racismo, la discriminación y la xenofobia al reconocimiento político y constitucional y la promoción del multiculturalismo, así como a su respeto en el plano jurídico, mediante la educación, la información y la comunicación tanto a nivel nacional como internacional.

57. El Consejo debe encarecer a los gobiernos que, de conformidad con los instrumentos internacionales pertinentes, combatan la ideología de los grupos neonazis, castiguen sus violentas actividades racistas y xenófobas y erradiquen, en particular mediante la educación, la comunicación y la información, la cultura del odio que promueven.

58. El Consejo debe invitar a los gobiernos a que, en la lucha contra la intolerancia racial y religiosa, cumplan plenamente sus obligaciones relativas a la libertad de expresión y la libertad de religión prescritas en los instrumentos internacionales pertinentes, y en particular los artículos 18, 19 y 20 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, respetando su interrelación y complementariedad.

59. Asimismo, el Consejo debería recordar a los gobiernos el respeto de las restricciones y limitaciones propiamente dichas previstas en esos artículos, y también el profundo significado de éstas. Con ello se promoverán el respeto mutuo, la comprensión de la diversidad y la democracia y la interacción pacífica entre los miembros de la sociedad, especialmente en las sociedades multiculturales.

60. La libertad de religión o de creencias y la libertad de opinión y de expresión son interdependientes, como lo es el conjunto de normas de derechos humanos. Sin embargo, conservar el equilibrio entre todos los aspectos de los derechos humanos es una tarea extremadamente compleja que requiere una aplicación neutra e imparcial y debe ser ponderada por órganos independientes y no arbitrarios. Por consiguiente, la independencia de la judicatura constituye un componente esencial del proceso de enjuiciamiento de los casos relacionados con la incitación al odio religioso de conformidad con el artículo 20 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Es importante determinar ecuánimemente qué constituye uno de los actos previstos en esa disposición, y velar por que se mantengan las garantías de la libertad de expresión y la libertad de religión. También es fundamental que los gobiernos y el poder judicial garanticen que los actos que constituyen incitación conforme al artículo 20 del Pacto se vigilen estrechamente y no queden impunes.

61. El Consejo debe promover, en vista de la lectura polarizada y contenciosa que se hace de esos artículos, una reflexión más profunda sobre su interpretación. Dada la escasa jurisprudencia existente sobre el artículo 20 del Pacto, los Relatores Especiales consideran que la interpretación de sus disposiciones, y en particular la definición de su umbral de aplicación, sería especialmente útil para evitar las confusiones o las conclusiones simplistas

con respecto a dicha aplicación. Por este motivo, los Relatores Especiales desean instar al Comité de Derechos Humanos a que considere la posibilidad de adoptar normas complementarias sobre la interrelación entre la libertad de expresión, la libertad de religión y la discriminación, en particular redactando una observación general sobre el artículo 20. Además, el Consejo debería invitar a otros mecanismos y órganos pertinentes del sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas, y en particular al Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, a abordar con carácter prioritario y urgente esta cuestión, en colaboración con la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos y los procedimientos especiales pertinentes.

62. Las polémicas religiosas son un hecho histórico. Seguirán requiriendo nuestra atención y exigiéndonos que busquemos formas creativas de hacerles frente. La receta clásica de promulgar leyes, por sí sola, tal vez no funcione siempre. A este respecto es fundamental mantener un diálogo continuo. Es de vital importancia que el debate sobre estos aspectos se amplíe y se inspire en el diálogo entre religiones y culturas, y que se escuchen las opiniones de todas las minorías y de las mujeres, que suelen ser víctimas de la intolerancia religiosa y al mismo tiempo se ven excluidas de los diálogos que tratan de promover la armonía entre las religiones.

63. Los Relatores Especiales recomiendan al Consejo de Derechos Humanos que invite a los Estados Miembros a que promuevan y entablen el diálogo entre las culturas, las civilizaciones y las religiones como forma de luchar más profundamente contra la intolerancia racial y religiosa. A tal efecto, se sugieren los siguientes enfoques conexos:

- La promoción del conocimiento recíproco entre las culturas, las civilizaciones y las religiones, prestando especial atención a los sistemas de valores;
- La adopción de políticas y programas en la esfera de la educación y la vida social, económica y cultural, favoreciendo la interacción entre las comunidades;
- El reconocimiento del valor de la diversidad cultural y religiosa asociada a la promoción de la unidad de la sociedad; y
- La creación de condiciones que faciliten el encuentro, el diálogo y la acción conjunta para la armonía social, la paz, los derechos humanos, el desarrollo y la lucha contra todas las formas de racismo, discriminación y xenofobia.

64. Los Relatores Especiales también recomiendan al Consejo que invite a las comunidades religiosas y culturales a promover un diálogo intercultural e interreligioso profundo, que incluya iniciativas conjuntas respecto de las cuestiones fundamentales de sus doctrinas, como la paz, los derechos humanos y el desarrollo, y a analizar los factores internos de sus creencias, prácticas y relaciones que hayan podido contribuir a la difamación de las religiones.

65. Además, los Relatores Especiales recomiendan al Consejo que recuerde a los Estados Miembros que los esfuerzos para luchar contra la difamación de las religiones, la discriminación y la incitación al odio religioso también deben basarse en el vínculo entre el reconocimiento de la singularidad de cada forma de discriminación, sus expresiones y

manifestaciones, así como de la universalidad de sus causas fundamentales y los esfuerzos para combatirlas. A este respecto, los Estados Miembros deben tener presente que la difamación de una religión ha de causar el mismo grado de preocupación y se ha de enfrentar de la misma forma sea cual sea la religión de que se trate, evitando así la jerarquización de las formas de discriminación, aunque su intensidad varíe en función de la historia, la geografía y la cultura. El reconocimiento, el respeto y la práctica del pluralismo religioso, que engloba la crítica, el examen y el cuestionamiento de los valores propios, deben ser la piedra angular de la relación de los Estados y de su lucha contra todas las formas de discriminación.

66. Para mantener una sociedad pluralista, diversa y tolerante, los Estados Miembros deben evitar defender tenazmente la libertad de expresión sin tener en cuenta las sensibilidades existentes en una sociedad y despreciando los sentimientos religiosos, y, por otra parte, no deben sofocar las críticas a la religión sancionándolas por ley, sino que deben tratar de crear un entorno tolerante y abierto en el que se puedan practicar todas las religiones y creencias sin discriminación o estigmatización, dentro de unos límites razonables. Esta situación no se resolverá impidiendo la expresión de los puntos de vista sobre las religiones.
