



Asamblea General

Distr. general
31 de julio de 2009
Español
Original: inglés

Sexagésimo cuarto período de sesiones

Tema 71 b) del programa provisional*

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

La lucha contra la difamación de las religiones

Informe del Secretario General**

Resumen

Este informe se presenta en cumplimiento de la resolución 63/171 de la Asamblea General y se centra en la aplicación de la resolución y en la posible correlación entre la difamación de las religiones y el marcado aumento de la incitación, la intolerancia y el odio en muchas partes del mundo.

* A/64/150.

** Este informe se presentó fuera del plazo indicado a fin de incorporar en él la información más reciente disponible sobre el tema.



Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción	3
II. Aplicación de las resoluciones relativas a la difamación de las religiones.	4
III. Marco jurídico	5
IV. Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos	7
V. Conferencia de Examen de Durban	7
VI. Órganos de las Naciones Unidas creados en virtud de tratados de derechos humanos	8
VII. Procedimientos especiales de las Naciones Unidas	10
VIII. Conclusión	13

I. Introducción

1. La Asamblea General, en su resolución 63/171, observó con profunda preocupación los casos graves de intolerancia y discriminación y actos de violencia basados en la religión o las creencias que ocurrían en muchas partes del mundo, además de la proyección de una imagen negativa de determinadas religiones en los medios de comunicación y la introducción de medidas dirigidas especialmente a las personas de determinados orígenes étnicos y religiosos, en particular las minorías musulmanas, tras los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001. La Asamblea expresó su preocupación por el hecho de que, con frecuencia y sin razón, se asociase al Islam con violaciones de los derechos humanos y con el terrorismo. La Asamblea General condenó enérgicamente todas las manifestaciones y los actos de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia y deploró el uso de la prensa y los medios de comunicación audiovisuales y electrónicos para incitar a actos de violencia, xenofobia o formas conexas de intolerancia y discriminación contra cualquier religión, así como para atacar símbolos religiosos. La Asamblea destacó que, si bien todos tenían derecho a la libertad de expresión, el ejercicio de ese derecho llevaba consigo deberes y responsabilidades especiales.

2. La Asamblea General, en su resolución 63/171, instó a los Estados a que proporcionaran protección adecuada contra actos de odio, discriminación, intimidación y coacción derivados de la difamación de las religiones y la incitación al odio religioso en general y a velar por que todos los funcionarios públicos respetasen a las personas independientemente de sus distintas religiones y creencias. También exhortó a los Estados a que hiciesen todo lo posible para garantizar que se respetasen y protegiesen plenamente los lugares, santuarios y símbolos religiosos. La Asamblea subrayó además la necesidad de combatir la difamación de las religiones y la incitación al odio religioso armonizando las medidas a nivel local, nacional, regional e internacional. Asimismo, instó a los Estados a que adoptaran todas las medidas posibles para promover la tolerancia y el respeto de todas las religiones y creencias, exhortó a la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos a que fomentara el diálogo entre civilizaciones y exhortó a la comunidad internacional a que estimulara un diálogo mundial para promover una cultura de tolerancia y paz.

3. La resolución 63/171 de la Asamblea General fue aprobada por 85 votos contra 50 y 42 abstenciones, lo que atestigua la diversidad de opiniones de la comunidad internacional sobre el tema de la resolución, titulada “La lucha contra la difamación de las religiones”. La resolución fue patrocinada por Uganda en nombre de la Organización de la Conferencia Islámica, Belarús y la República Bolivariana de Venezuela. Los Estados que se opusieron a la aprobación de la resolución manifestaron su inquietud por que la resolución pudiera restringir la libertad de religión y la libertad de expresión o consideraron que el texto dedicaba demasiada atención a una única religión. El patrocinador, en la declaración que formuló en explicación de voto, aclaró que el texto abarcaba todas las religiones y que el hecho de que el Islam era el objeto más frecuente de los actos descritos en la resolución no obstaba para que otras religiones también fueran objeto de ataques. En las declaraciones a favor de la resolución también se hizo referencia a la Estrategia global de las Naciones Unidas contra el terrorismo.

4. En el capítulo I del plan de acción que figura como anexo de la resolución 60/288 de la Asamblea General, titulada “Estrategia global de las Naciones Unidas

contra el terrorismo”, se examinaron las medidas para hacer frente a las condiciones que propiciaban la propagación del terrorismo. En el párrafo 2 de ese capítulo, los Estados Miembros de las Naciones Unidas decidieron seguir organizando iniciativas y programas auspiciados por las Naciones Unidas para promover el diálogo, la tolerancia y el entendimiento entre civilizaciones, culturas, pueblos y religiones, y promover el respeto mutuo de las religiones, los valores religiosos, las creencias y las culturas y prevenir su difamación. La resolución fue aprobada por consenso. La Asamblea General, en su resolución 62/272, también aprobada por consenso, reafirmó la resolución 60/288.

II. Aplicación de las resoluciones relativas a la difamación de las religiones

5. La Asamblea General, en el párrafo 24 de su resolución 63/171, pidió al Secretario General que le presentara, en su sexagésimo cuarto período de sesiones, un informe sobre la aplicación de la resolución y sobre la posible correlación entre la difamación de las religiones y el marcado aumento de la incitación, la intolerancia y el odio en muchas partes del mundo.

6. El Consejo de Derechos Humanos, en su resolución 10/22, titulada “La lucha contra la difamación de las religiones”, también pidió a la Alta Comisionada para los Derechos Humanos que le informara sobre la aplicación de la resolución, incluida la posible correlación entre la difamación de las religiones y el recrudecimiento de la incitación, la intolerancia y el odio en muchas partes del mundo.

7. En el sexagésimo tercer período de sesiones de la Asamblea General, el Secretario General presentó un informe (A/63/365) en cumplimiento de la resolución 62/154 de la Asamblea. En el informe, el Secretario General dedicó especial atención a las medidas y actividades llevadas a cabo por los Estados, los órganos de las Naciones Unidas, las organizaciones regionales, las instituciones nacionales de derechos humanos y las organizaciones no gubernamentales en relación con la lucha contra la difamación de las religiones.

8. De conformidad con lo estipulado en la resolución 10/22 del Consejo de Derechos Humanos, se enviaron notas verbales a los Estados Miembros, los fondos, programas y organismos especializados de las Naciones Unidas y las organizaciones internacionales y regionales en que se solicitaba información sobre las medidas y las actividades llevadas a cabo para luchar contra la difamación de las religiones hasta el 30 de julio de 2009. En el informe al Consejo de Derechos Humanos en su 13º período de sesiones quedará constancia de las contribuciones recibidas.

9. A fin de no informar por duplicado a la Asamblea General en su sexagésimo cuarto período de sesiones y al Consejo de Derechos Humanos en su 13º período de sesiones, en el presente informe se recuerda el marco jurídico internacional pertinente y se dedica especial atención a la aplicación de la resolución 63/171 por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y a las actividades realizadas por los mecanismos de derechos humanos y los órganos creados en virtud de tratados de las Naciones Unidas, que no se ocupan directamente de la difamación de las religiones, pero sí de determinados aspectos de ese fenómeno, descrito en la resolución 63/171.

10. Si bien el ámbito del presente informe se limita a la resolución 63/171, se ponen de relieve informes anteriores del Secretario General, la Alta Comisionada para los Derechos Humanos y los relatores especiales sobre cuestiones relativas a la difamación de las religiones, la incitación al odio y a la violencia por motivos raciales y religiosos, la promoción de la tolerancia y la libertad de religión o de creencias. Estos informes, preparados a petición de la Asamblea General y el Consejo de Derechos Humanos, proveen al presente informe de un contexto adicional y de información de antecedentes de gran utilidad. Se hace referencia específicamente al estudio presentado por la Alta Comisionada de las Naciones Unidas en que se compilan las legislaciones y la jurisprudencia vigentes sobre la difamación y el desprecio de las religiones (A/HRC/9/25), presentado al Consejo de Derechos Humanos en su noveno período de sesiones.

11. El informe relativo a la lucha contra la difamación de las religiones, presentado por la Alta Comisionada para los Derechos Humanos al Consejo de Derechos Humanos en su noveno período de sesiones (A/HRC/9/7), contenía las contribuciones de nueve Estados Miembros, una organización regional y cinco organizaciones no gubernamentales sobre diversos aspectos de la difamación de las religiones. En la mayoría de las contribuciones se ponía de manifiesto la preocupación por la tendencia cada vez más marcada a la descalificación de la religión en los medios de comunicación y en el debate político y por las políticas y prácticas que parecían estar dirigidas contra determinadas personas debido a su religión. La Alta Comisionada para los Derechos Humanos, en el párrafo 3 del informe presentado durante el tercer período de sesiones sustantivo del Comité Preparatorio de la Conferencia de Examen de Durban (A/CONF.211/PC.4/5), confirmó que las minorías religiosas habían sido con frecuencia objeto de críticas ofensivas, violentas y reiteradas contra sus grupos, a menudo debido al arraigo de actitudes estereotipadas, lo que había agravado la discriminación que sufrían.

12. Pese a todo, la información disponible no es suficiente para dibujar un panorama amplio, completo y fiable de los actos o incidentes de incitación al odio religioso, discriminación fundada en la religión o en las creencias o violencia contra los miembros de comunidades religiosas o de creencias en todo el mundo. La dificultad que entraña la obtención de información fidedigna se ve agravada por la naturaleza perniciosa de la discriminación por motivos religiosos. Dado que se trata de una violación de los derechos humanos que presenta múltiples dimensiones, suele ir acompañada de otras violaciones de los derechos humanos. A las dificultades para medir el grado de incitación, discriminación o violencia contra las personas que profesan una religión o unas creencias determinadas se añade el hecho de que a menudo los actos de incitación, discriminación o violencia que tienen su origen en la intolerancia religiosa no son denunciados a las autoridades o, cuando lo son, no son calificados como tales. En varias secciones del presente informe se realiza un análisis teórico y práctico de esta correlación.

III. Marco jurídico

13. Uno de los propósitos de la Carta de las Naciones Unidas, que entró en vigor en 1945, es fomentar el respeto universal de los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión. La Declaración Universal de Derechos Humanos, aprobada en 1948, proclama que todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y

derechos. En ella se definen los derechos humanos y se hace hincapié en que toda persona tiene los derechos y libertades proclamados, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.

14. Por consiguiente, las normas de derechos humanos se han venido ocupando de los derechos de los seres humanos. Reconociendo que, en algunos países, la noción de difamación de las religiones está contemplada en el derecho nacional, se han adoptado medidas para estudiar las repercusiones de la difamación de las religiones en la realización de los derechos humanos.

15. Las restricciones permitidas de la libertad de expresión son una de las principales características del debate sobre la difamación de las religiones. De conformidad con el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos¹, toda persona tiene derecho a la libertad de expresión. No obstante, el ejercicio de este derecho entraña deberes y responsabilidades especiales y, por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones que deberán estar fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar el respeto a los derechos y a la reputación de los demás y la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

16. De conformidad con el párrafo 2 del artículo 20 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia estará prohibida por la ley. El párrafo 2 del artículo 20 protege así a las personas y los grupos que profesan determinadas religiones o creencias contra la apología del odio. Sin embargo, no protege las religiones, los sistemas de creencias, las opiniones o las instituciones contra el examen riguroso, las críticas o la difamación.

17. En lo que respecta a los mensajes de incitación al odio, en el artículo 4 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial² de 1965 se exhorta a los Estados partes a declarar como acto punible conforme a la ley toda difusión de ideas basadas en la superioridad o en el odio racial, toda incitación a la discriminación racial, así como todo acto de violencia o toda incitación a cometer tales actos contra cualquier raza o grupo de personas de otro color u origen étnico, y a toda asistencia a las actividades racistas, incluida su financiación. El hecho de que se mantengan las numerosas reservas, declaraciones e interpretaciones realizadas por los Estados partes, pese a que el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial ha insistido reiteradamente en que se retiren o se limite su alcance, suscita la cuestión de si la prohibición de los mensajes de incitación al odio, como se define en la Convención, es una norma de derecho convencional o constituye derecho internacional consuetudinario debido a su relación intrínseca con la norma de no discriminación.

18. En su recomendación general XV (42)³, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial expresó la opinión de que la prohibición de la difusión de todas las ideas basadas en la superioridad o el odio racial era compatible con el derecho a la libertad de opinión y de expresión, habida cuenta de la cláusula de

¹ Resolución 2200A (XXI) de la Asamblea General.

² Resolución 2106 (XX) de la Asamblea General, anexo.

³ Véase *Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo octavo período de sesiones, Suplemento núm. 18 (A/48/18)*, cap. VIII, secc. B.

salvaguardia según la cual las obligaciones previstas en el artículo 4 deben cumplirse teniendo debidamente en cuenta los principios consagrados en el artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

19. En el párrafo 11 de la resolución 63/171 de la Asamblea General se reafirmó que la recomendación general XV (42) se aplicaba igualmente a la cuestión de la incitación al odio religioso. No obstante, los relatores especiales han advertido en sus informes contra la confusión entre una declaración racista y un acto de difamación de la religión, dado que los elementos que constituyen una declaración racista no son los mismos que los que constituyen una declaración difamatoria de la religión (A/HRC/2/3, párr. 49, y A/HRC/12/38, párr. 37). Se ha afirmado también que las medidas jurídicas, en particular las medidas penales que adoptan los sistemas jurídicos nacionales para combatir el racismo, podrían no ser necesariamente aplicables a la difamación de las religiones.

IV. Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos

20. La Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos organizó una consulta de expertos en Ginebra, los días 2 y 3 de octubre de 2008, sobre los vínculos entre los artículos 19 y 20 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. La consulta se tituló “Libertad de expresión y apología del odio religioso con carácter de incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia” y en ella participaron 12 expertos y más de 200 observadores, incluidos gobiernos, organismos de las Naciones Unidas, organizaciones regionales, medios de comunicación y organizaciones no gubernamentales.

21. En su declaración inaugural (véase A/HRC/10/31/Add.3, párr. 3), la Alta Comisionada para los Derechos Humanos insistió en que la libertad de expresión y de religión no eran contradictorias sino interdependientes. En opinión de la Alta Comisionada, el derecho internacional y la jurisprudencia de la mayoría de los tribunales nacionales permitían restringir legítimamente ciertos tipos de discurso bien definidos y acotados como protección contra transgresiones como los mensajes de odio transmitidos en Rwanda por la emisora Radio Mille Collines. La Alta Comisionada dijo que, si bien esos casos tan extremos no dejaban lugar a dudas, los problemas de interpretación surgían en las situaciones menos claras, y pidió que se atendieran las circunstancias de cada caso concreto y que las decisiones de restringir la libertad de expresión obedecieran siempre a criterios bien definidos y acordes con las normas internacionales.

V. Conferencia de Examen de Durban

22. Entre los objetivos del proceso de examen de Durban figuraban el examen de los progresos logrados y la evaluación de la aplicación de la Declaración y el Programa de Acción de Durban⁴ por todos los interesados en el plano nacional, regional e internacional, incluido el análisis de las manifestaciones contemporáneas del racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia. El proceso de examen de Durban, que culminó en la aprobación del

⁴ Véase A/CONF.189/12 y Corr.1, cap. I.

documento final de la Conferencia de Examen de Durban el 24 de abril de 2009⁵, no hace referencia al concepto de difamación de las religiones.

23. No obstante, en el párrafo 12 del documento final se deploró la generalización en el ámbito mundial y el número de incidentes de intolerancia y violencia raciales o religiosas, con inclusión de la islamofobia, el antisemitismo, la cristianofobia y el antiarabismo, que se manifestaban, en particular, en la creación de estereotipos negativos y la estigmatización de personas en función de su religión o sus creencias. En el documento final se instó también a todos los Estados Miembros a que aplicaran el párrafo 150 de la Declaración y el Programa de Acción de Durban, en que se exhortaba a los Estados a que, en la lucha contra todas las formas de racismo, reconocieran la necesidad de oponerse al antisemitismo, el antiarabismo y la islamofobia en todo el mundo y se instó a todos los Estados a que adoptasen medidas eficaces para prevenir la aparición de movimientos basados en el racismo y en ideas discriminatorias contra esas comunidades.

24. En el párrafo 68 del documento final, se expresó preocupación porque en los últimos años se había observado un aumento de los actos de incitación al odio dirigidos contra comunidades raciales y religiosas y contra personas pertenecientes a minorías raciales y religiosas que se habían visto gravemente afectadas, actos en los cuales se había recurrido ya sea a medios de difusión impresos, audiovisuales o electrónicos o a cualesquiera otros medios provenientes de fuentes diversas. En el párrafo 69 se resolvió, como se disponía en el artículo 20 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, prohibir plena y eficazmente toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyera incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia, y a hacer efectiva esa disposición mediante la adopción de todas las medidas legislativas, normativas y judiciales que fuesen necesarias.

25. En este contexto, en el párrafo 134 del documento final se tomó nota de la propuesta presentada por la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, en cooperación con entidades regionales interesadas de todo el mundo, de organizar a la luz del Seminario de expertos sobre la relación entre los artículos 19 y 20 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos una serie de talleres de expertos para lograr una mejor comprensión de las pautas legislativas, las prácticas judiciales y las políticas nacionales en diferentes regiones del mundo en relación con el concepto de incitación al odio, a fin de determinar el grado de aplicación de la prohibición de la incitación en el sentido de lo dispuesto en el artículo 20 del Pacto.

VI. Órganos de las Naciones Unidas creados en virtud de tratados de derechos humanos

26. Si bien varios órganos creados en virtud de tratados están examinando en la actualidad casos pertinentes, no se ha tomado determinación alguna en relación con la incitación al odio religioso atendiendo a peticiones individuales de estos órganos desde la publicación del estudio de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos en que se compilaban las legislaciones y la jurisprudencia vigentes sobre la difamación y el desprecio de las religiones, presentado al Consejo de Derechos Humanos en su noveno período de sesiones (A/HRC/9/25).

⁵ Véase A/CONF.211/L.1, proyecto de informe de la Conferencia.

27. En su 94º período de sesiones, celebrado del 13 al 31 de octubre de 2008, el Comité de Derechos Humanos decidió revisar su observación general sobre el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, relativo a la libertad de expresión. Está previsto que en octubre de 2009 tenga lugar una lectura inicial del proyecto de observación general del Comité de Derechos Humanos.

28. Al examinar los informes periódicos, el Comité de Derechos Humanos ha exhortado a los Estados partes en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos a combatir enérgicamente toda apología del odio racial o religioso, incluidos los mensajes de incitación al odio de carácter político, mediante la intensificación de las campañas públicas de información y sensibilización y la adopción de las medidas necesarias para lograr que los jueces, los fiscales y la policía apliquen rigurosamente las disposiciones del derecho penal que sancionan la incitación al odio racial o religioso.

29. El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, que sostiene la opinión de que la discriminación basada exclusivamente en motivos religiosos no está comprendida explícitamente en el ámbito de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, siempre ha buscado una conexión “étnica” o de otra índole o un elemento de interseccionalidad entre la discriminación racial y religiosa a fin de determinar si una cuestión incumbe a su mandato.

30. La “intersección” entre la discriminación racial y religiosa se examinó más detenidamente con motivo de dos comunicaciones remitidas al Comité en 2007, ambas relativas a denuncias de incitación al odio. En *P.S.N. c. Dinamarca* (2007) se denunciaban presuntas violaciones de los artículos 2.1 d), 4 y 6 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, consistentes en la publicación de declaraciones en el sitio web de una parlamentaria contra la inmigración y los musulmanes, bajo el título “Artículos que nadie se atreva a publicar”. Las opiniones expresadas fueron reiteradas en una entrevista concedida a un periódico y algunas de ellas habían sido publicadas anteriormente en un libro. El peticionario presentó tres denuncias con arreglo al Código Penal de Dinamarca, en cuyo artículo 266b se prohíben las declaraciones de carácter racista, alegando que las declaraciones publicadas en el sitio web estaban dirigidas contra un grupo concreto (los musulmanes), eran degradantes y tenían fines propagandísticos y podían ser consultadas por un público muy amplio. Se presentaron denuncias similares en relación con el libro y la entrevista.

31. El Estado parte se pronunció en contra de la admisibilidad de la comunicación, objetando que las declaraciones denunciadas hacían referencia a los musulmanes y, por consiguiente, quedaban fuera del ámbito de aplicación del artículo 1 de la Convención. No obstante, reconoció que “es posible alegar en cierta medida que las declaraciones se refieren a la segunda generación de inmigrantes y crean un conflicto entre ‘los daneses’ y esos inmigrantes, por lo que en cierto modo quedan abarcadas por el ámbito de aplicación de la Convención”. El peticionario, por el contrario, sostuvo que “la islamofobia, al igual que los ataques contra los judíos, se ha manifestado como forma de racismo en muchos países europeos”. Afirmó también que se había instigado el odio hacia las personas de origen árabe y creencias musulmanas y que “la cultura y la religión están relacionadas en el Islam”.

32. En su decisión de admisibilidad, el Comité observó que “las declaraciones impugnadas se refieren específicamente al Corán, el Islam y los musulmanes en general”, sin referencia alguna a los cinco motivos especificados en el artículo 1 de la Convención. Asimismo, si bien los elementos del expediente no permitían que el Comité analizase y determinase la intención de las declaraciones impugnadas, el Comité observó que “en esas declaraciones orales ... no se ataca directamente a ningún grupo nacional o étnico específico” y que “los musulmanes que residen actualmente en el Estado parte son de origen heterogéneo”. El Comité reconoció “la importancia de la interfaz entre la raza y la religión y estima que sería pertinente considerar una reclamación por ‘doble’ discriminación sobre la base de la religión y otra base específicamente prevista en el artículo 1”, lo cual no era el caso en la petición en cuestión. La petición, según el Comité, se basaba únicamente en la religión y “el Islam no es una religión practicada únicamente por un determinado grupo de personas”. Así pues, la comunicación fue declarada inadmisibles. En lo que respecta a *A.W.R.A.P. c. Dinamarca* (2007), el Comité declaró inadmisibles la comunicación por motivos similares a los aducidos en relación con *P.S.N. c. Dinamarca*.

33. No obstante, muchas de las prácticas discriminatorias descritas en la resolución 63/171 de la Asamblea General, como la incitación, los estereotipos, la elaboración de perfiles, la estigmatización y la legitimación de la discriminación, están recogidas en la práctica del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. El Comité ha hecho numerosas referencias en sus observaciones finales a fenómenos como la islamofobia, incluidas denuncias de este fenómeno tras los atentados del 11 de septiembre de 2001, la discriminación de los judíos y los sijes, la discriminación de las religiones indígenas y la profanación de lugares sagrados, y a otros casos en que ha constatado una superposición entre religión y etnia.

VII. Procedimientos especiales de las Naciones Unidas

34. El Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, Sr. Githu Muigai, presentó su último informe al Consejo de Derechos Humanos en su 12º período de sesiones (A/HRC/12/38), en cumplimiento de la resolución 10/22, en que el Consejo lo invitó a que le informara, en su 12º período de sesiones, de todas las manifestaciones de difamación de las religiones y, en particular, de las graves consecuencias de la islamofobia para el disfrute de todos los derechos de quienes profesaban esas religiones.

35. En su informe, el Relator Especial recordó la recomendación de su predecesor, Sr. Doudou Diène (véase A/HRC/9/12, párr. 65), según el cual el Consejo de Derechos Humanos debía promover “el desplazamiento del concepto sociológico de ‘difamación de las religiones’ hacia la norma jurídica de no incitación al odio nacional, racial o religioso sobre la base de disposiciones jurídicas enunciadas en los instrumentos internacionales de derechos humanos, en particular los artículos 18 a 20 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el artículo 4 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial”.

36. El Relator Especial expresó además la opinión (A/HRC/12/38, párr. 45) de que en el acuerdo alcanzado en el documento final de la Conferencia de Examen de

Durban se establecía el equilibrio entre la reafirmación de la importancia de la libertad de expresión y la necesidad de poner fin a los mensajes de incitación al odio. Por lo tanto, recomendó que ese documento consensuado se utilizara como referencia en el futuro cuando se plantearan cuestiones difíciles como la incitación al odio racial o religioso. El Relator Especial recomendó en particular que los responsables de la formulación de políticas se basaran en el lenguaje firme y adecuado del documento final y lo aplicaran en sus países.

37. El Relator Especial estableció una distinción (ibíd., párr. 46) entre los cuatro problemas siguientes: a) las mentalidades intolerantes que no constituían todavía violaciones de los derechos humanos pero podían llegar a dar lugar a dichas violaciones; b) la apología del odio racial o religioso que constituía incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia y que estaba prohibida por las normas internacionales de derechos humanos; c) la discriminación contra los miembros de comunidades religiosas o de creencias, que estaba también claramente prohibida por las normas internacionales de derechos humanos y que afectaba negativamente al disfrute de los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales; y d) los actos de violencia cometidos contra miembros de comunidades religiosas o de creencias, que constituían una flagrante violación de los derechos humanos, por ejemplo del derecho a la seguridad de la persona o, en última instancia, del derecho a la vida.

38. El Relator Especial recordó (ibíd., párr. 48) que las normas internacionales ya trataban de la discriminación racial y religiosa, así como de la incitación al odio racial o religioso. A ese respecto destacó que, al mes de junio de 2009, un total de 164 Estados habían ratificado el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y había 173 Estados partes en la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial. El Relator Especial exhortó a los Estados que no habían ratificado todavía esos instrumentos internacionales a que considerasen la posibilidad de hacerlo.

39. El Relator Especial subrayó (ibíd., párr. 49) el hecho de que, si bien la obligación de prohibir la discriminación y la incitación al odio racial y religioso no presentaba ambigüedades en las normas internacionales de derechos humanos, esta era solo una de las distintas medidas que debían aplicarse para garantizar plenamente el derecho a la igualdad de trato y luchar contra el racismo y todas las formas de discriminación. El Relator Especial afirmó que los Estados tenían una obligación fundamental de adoptar medidas que promoviesen la tolerancia y el respeto de la diversidad cultural, incluida la diversidad religiosa. Solo si se aplicara esa gran variedad de medidas podrían los Estados defenderse a largo plazo de las insidiosas consecuencias de los mensajes de incitación al odio.

40. Por último, el Relator Especial expresó su profunda preocupación (ibíd., párr. 50) por los casos de incitación al odio racial o religioso y exhortó a los Estados a intentar solucionar esos casos sin demora en el actual marco internacional de derechos humanos. También recordó a los Estados la obligación que les competía con arreglo a las normas internacionales de derechos humanos de proteger a los miembros de las comunidades religiosas o de creencias frente a la violación de su derecho a la libertad de religión o de creencias.

41. La Relatora Especial sobre la libertad de religión o de creencias, Sra. Asma Jahangir, en su informe al Consejo de Derechos Humanos en su décimo período de sesiones (A/HRC/10/8), puso de relieve el hecho de que seguía recibiendo informes

de intolerancia religiosa y actos de violencia contra los miembros de determinadas comunidades religiosas o de creencias. Señaló que, si bien debía tolerarse siempre la expresión pacífica de opiniones e ideas, el uso de estereotipos y estigmas que atentaban contra sentimientos religiosos muy arraigados no contribuía a crear un ambiente propicio para el diálogo pacífico y constructivo entre las distintas comunidades. La Relatora Especial también recordó a los Estados su obligación de tomar medidas ante la promoción del odio religioso, que constituía una incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia.

42. La Relatora Especial sobre la libertad de religión o de creencias señaló además que, si bien en algunos casos el comportamiento intolerante en materia religiosa no constituía una violación de los derechos humanos, este daba lugar a una polarización religiosa y perturbaba la cohesión social. A este respecto, insistió en que cada caso particular debía resolverse conforme a sus circunstancias concretas, y destacó la importancia esencial que desempeñaba la judicatura para ofrecer un recurso jurídico a las víctimas de las violaciones de derechos humanos. La Relatora Especial afirmó que era necesario seguir celebrando consultas y recomendó que se organizaran talleres regionales para estudiar el tema a nivel comunitario. También sugirió que el Comité de Derechos Humanos revisase su observación general núm. 11 (1983) relativa al artículo 20 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

43. En informes anteriores (A/62/280 y Corr.1, párr. 76, y A/HRC/7/10/Add.3, párr. 73), la Relatora Especial sobre la libertad de religión o de creencias adujo que la protección cabal de las personas frente a la apología del odio nacional, racial o religioso que constituyera incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia según el párrafo 2 del artículo 20 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos constituía una alternativa útil a las leyes contra la blasfemia.

44. La experta independiente sobre cuestiones de las minorías, Sra. Gay McDougall, denunció en su informe de 2006 a la Comisión de Derechos Humanos (E/CN.4/2006/74) que las minorías de todas las regiones del mundo seguían enfrentándose a graves amenazas, a la discriminación y al racismo. Subrayó además el hecho de que las comunidades minoritarias afrontaban nuevos retos, en particular las leyes, políticas y prácticas antiterroristas que podían impedirles injustamente el disfrute de sus derechos o incluso violarlos. La experta independiente expresó también su preocupación por el hecho de que algunos debates importantes sobre la religión, la inclusión social y la identidad solían adquirir tintes negativos que no propiciaban la cohesión ni la armonía social.

45. En opinión de la experta independiente, si bien la lucha contra la discriminación era un elemento clave, no bastaba por sí sola para garantizar plenamente los derechos de las minorías, ya que la defensa de esos derechos no se limitaba a las medidas para acabar con la discriminación, sino que atendía a las cuestiones de quienes intentaban fomentar y preservar su propia identidad. Los derechos de las minorías, afirmó, suponían reconocer que, debido a su condición minoritaria y a su identidad distinta, algunos grupos estaban en desventaja y a veces se convertían en víctimas, y que esas comunidades necesitaban medidas especiales de protección y empoderamiento. A este respecto, la experta independiente exhortó a todos los Estados a intentar hacer realidad el objetivo de la igualdad en la diversidad, de jure y de facto.

46. El Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, Sr. Githu Muigai, la Relatora Especial sobre la libertad de religión o de creencias, Sra. Asma Jahangir, y el Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, Sr. Frank La Rue, publicaron una declaración conjunta en Ginebra el 22 de abril de 2009, en que señalaron varios problemas en relación con la difusión de manifestaciones ofensivas para determinados creyentes (véase A/HRC/12/38, párrs. 33 a 42). Si bien se trataba de un fenómeno que había afectado históricamente a todas las regiones del mundo y a diversas religiones y creencias, consideraban que los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 habían exacerbado las tensiones en las relaciones intercomunitarias. En ese contexto, los tres titulares de mandatos sugirieron que se distinguiera claramente entre tres tipos de manifestaciones: a) las que constituían un delito con arreglo al derecho internacional; b) las que no eran sancionables por la vía penal pero podían justificar una demanda civil; y c) las que no daban lugar a sanciones penales ni civiles pero generaban inquietud por lo que se refería a la tolerancia, el civismo y el respeto de la religión o las creencias de otras personas.

47. Los relatores especiales exhortaron a que el debate se fundamentara en el marco jurídico internacional establecido por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, concretamente, sus artículos 19 y 20. Además de las respuestas de índole jurídica a la apología del odio y la violencia, insistieron en que para atajar de raíz las causas de la intolerancia era necesario contar con un conjunto amplio de medidas de política, por ejemplo en los ámbitos del diálogo intercultural e interreligioso o la educación para la tolerancia y la diversidad.

VIII. Conclusión

48. **La noción de difamación de las religiones repercute en la realización de los derechos humanos. Dado que las restricciones permitidas de la libertad de expresión son una de las características más destacadas del debate sobre la difamación de las religiones, cabe destacar los artículos 19 y 20 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el artículo 4 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.**

49. **Los órganos creados en virtud de tratados y los procedimientos especiales han informado sobre casos graves de intolerancia y discriminación y actos de violencia basados en la religión o las creencias, calificados en la resolución 63/171 de la Asamblea General de difamación de las religiones, como los estereotipos despectivos y la estigmatización de las personas por motivos de religión o de creencias, además de la proyección de una imagen negativa de determinados símbolos religiosos y religiones y los ataques contra ellos. A este respecto, han recomendado que se haga especial hincapié en el cumplimiento de las obligaciones básicas de los Estados con respecto a la protección de las personas y los grupos de personas contra las violaciones de sus derechos como resultado de la incitación al odio.**

50. **Muchas prácticas discriminatorias mencionadas en la resolución 63/171, como la difusión, la incitación, los estereotipos, la estigmatización y la legitimación de la discriminación, competen también a la Convención**

Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial. El Comité ha hecho numerosas referencias en sus observaciones finales a fenómenos como la islamofobia, incluidas denuncias de este fenómeno tras los atentados del 11 de septiembre de 2001, la discriminación de los judíos y los sijes, la discriminación de las religiones indígenas y la profanación de lugares sagrados, y a otros casos en que ha constatado una superposición entre religión y etnia.

51. Como han subrayado el Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, la Relatora Especial sobre la libertad de religión o de creencias y el Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, el objetivo último consiste en encontrar los medios más eficaces para proteger a las personas frente a la apología del odio y la violencia ejercida por otros. Los mensajes de incitación al odio no son sino un síntoma, la manifestación externa de algo mucho más profundo como la intolerancia y el fanatismo. Las respuestas de índole jurídica, como las restricciones de la libertad de expresión, distan por sí solas de ser suficientes para obrar cambios reales en las mentalidades, las percepciones y el discurso. Para atajar de raíz las causas de la intolerancia es necesario contar con un conjunto amplio de medidas de política en los ámbitos del diálogo intercultural y de la educación para la tolerancia y la diversidad.
