



## Asamblea General

Distr. general  
21 de diciembre de 2009  
Español  
Original: inglés

### Consejo de Derechos Humanos

#### 13º período de sesiones

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 de la Relatora Especial sobre la libertad de religión o de creencias, Sra. Asma Jahangir**

#### *Resumen*

En el presente informe, la Relatora Especial sobre la libertad de religión o de creencias ofrece un panorama general de las actividades enmarcadas en su mandato relativas a las comunicaciones sobre casos específicos enviadas a Estados, su participación en las conferencias y reuniones celebradas recientemente, sus visitas a países y otras actividades de seguimiento relacionadas con el mandato.

Además, la Relatora Especial examina los indicios alarmantes de discriminación y violencia por motivo o en nombre de la religión o las creencias. Esos indicios se refieren a la acción, o la inacción, de agentes estatales y no estatales y de factores internacionales o externos.

La Relatora Especial hace también una recapitulación de algunas pautas generales y cuestiones que suscitan preocupación en relación con su mandato. A ese respecto, establece una distinción entre discriminación y violencia por motivos relacionados con la religión o las creencias (es decir, por la filiación religiosa de la víctima) y la discriminación y la violencia en nombre de la religión o las creencias (es decir, originada por o atribuible a los principios religiosos del autor).

En sus conclusiones y recomendaciones, la Relatora Especial subraya que la prevención es clave para promover un clima de tolerancia religiosa. La estructura del Estado, su sistema de gobierno, su política educativa y el compromiso de los gobiernos y las sociedades con los derechos humanos fundamentales son ingredientes esenciales que actúan como factores cautelares que promueven la armonía entre las religiones o como factores que propician las fricciones religiosas. La Relatora Especial identifica algunas respuestas idóneas por parte de los diferentes agentes, y formula recomendaciones sobre el papel del Estado, el papel de los dirigentes religiosos y la sociedad civil, y el papel de la comunidad internacional y los mecanismos de derechos humanos. Subraya que los Estados son los principales responsables de aplicar las normas internacionales de derechos humanos, incluida la libertad de religión o de creencias. Los miembros de los distintos partidos políticos deben celebrar reuniones de intercambio de ideas sobre la forma de

afrentar los nuevos retos que se plantean en un mundo cada vez más globalizado. Los dirigentes religiosos y la sociedad civil en su conjunto también pueden desempeñar un importante papel en favor de la tolerancia religiosa. En una sociedad determinada, las tensiones incipientes pueden desactivarse si, por ejemplo, los dirigentes religiosos afirman claramente la importancia del derecho a la libertad de religión o de creencias para todos y en todas sus dimensiones. Por último, la comunidad internacional y los mecanismos de derechos humanos deben seguir vigilando la situación de la libertad de religión o de creencias a nivel mundial y detectando con prontitud los indicios alarmantes de intolerancia que pueden conducir a la discriminación por motivo de la religión o las creencias o en nombre de ellas. Los órganos establecidos en virtud de tratados y los procedimientos especiales pueden aprovechar la oportunidad que les brinda el seguimiento de las recomendaciones derivadas del examen periódico universal y seguir ocupándose de las cuestiones de derechos humanos en sus observaciones finales, las cartas de denuncia y los informes sobre misiones.

## Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción .....	1–4	4
II. Panorama general de las actividades del mandato .....	5–17	5
A. Comunicaciones .....	6–8	5
B. Participación en conferencias y reuniones.....	9–11	6
C. Visitas a los países.....	12–13	6
D. Actividades de seguimiento.....	14–17	8
III. Indicios alarmantes de discriminación y violencia por motivo o en nombre de la religión o las creencias .....	18–32	9
A. Agentes estatales .....	23–26	10
B. Agentes no estatales .....	27–29	11
C. Factores internacionales o externos .....	30–32	11
IV. Pautas generales y causas de preocupación.....	33–47	12
A. Discriminación y violencia por motivo de la religión o las creencias .....	34–40	12
B. Discriminación y violencia en nombre de la religión o las creencias.....	41–47	14
V. Conclusiones y recomendaciones .....	48–68	16
A. El papel del Estado .....	52–59	17
B. El papel de los dirigentes religiosos y la sociedad civil.....	60–64	19
C. El papel de la comunidad internacional y de los mecanismos de derechos humanos.....	65–68	21

## I. Introducción

1. En diciembre de 2007 el Consejo de Derechos Humanos decidió prorrogar el mandato de la Relatora Especial por un nuevo período de tres años. En este contexto, en su resolución 6/37, el Consejo invitó a su titular 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) prosiguiera sus esfuerzos por examinar los incidentes y las medidas gubernamentales 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 por recomendar medidas correctivas, según procediera; y d) siguiera aplicando una perspectiva de género, entre otras cosas señalando qué abusos se cometían específicamente contra la mujer, en el proceso de preparación de informes, especialmente en la reunión de información y en las recomendaciones.

2. Desde que ocupó el cargo en julio de 2004, la actual Relatora Especial ha preparado informes sobre varias cuestiones temáticas relacionadas con su mandato. En esos análisis temáticos ha abordado la cuestión de la conversión<sup>1</sup>; la libertad de religión o creencias de los detenidos<sup>2</sup>; los símbolos religiosos<sup>3</sup>; la incitación al odio racial y religioso y el fomento de la tolerancia<sup>4</sup>; la intolerancia religiosa y los derechos de la mujer<sup>5</sup>; los efectos adversos de algunas medidas antiterroristas en el goce de la libertad de religión o de creencias<sup>6</sup>; las minorías religiosas y los nuevos movimientos religiosos<sup>7</sup>; la situación de los refugiados, los solicitantes de asilo y los desplazados internos<sup>8</sup>; la situación de las personas ateas o con creencias no teístas<sup>9</sup>; la nacionalidad y la discriminación religiosa en los procedimientos administrativos<sup>10</sup>; la discriminación basada en la religión o las creencias y sus efectos en el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales<sup>11</sup>; y la situación de las personas en situaciones vulnerables en cuanto a su capacidad de ejercer libremente su derecho a la libertad de religión o de creencias<sup>12</sup>.

3. Habida cuenta de que el mandato de la actual titular expira en julio de 2010, este será su último informe general al Consejo de Derechos Humanos<sup>13</sup>. La Relatora Especial desea dar las gracias a todos los Estados miembros por su cooperación y manifestar su especial reconocimiento a los gobiernos que la han invitado a visitar su país por el apoyo

<sup>1</sup> A/60/399, párrs. 40 a 68.

<sup>2</sup> *Ibid.*, párrs. 69 a 91.

<sup>3</sup> E/CN.4/2006/5, párrs. 36 a 60.

<sup>4</sup> A/HRC/2/3.

<sup>5</sup> A/HRC/4/21, párrs. 34 a 39.

<sup>6</sup> *Ibid.*, párrs. 40 a 42; véase también el "Estudio sobre la libertad de religión o de creencias y la condición de la mujer en relación con la religión y las tradiciones" preparado por su antecesor (E/CN.4/2002/73/Add.2).

<sup>7</sup> A/HRC/4/21, párrs. 43 a 47.

<sup>8</sup> A/62/280, párrs. 38 a 63.

<sup>9</sup> *Ibid.*, párrs. 64 a 79.

<sup>10</sup> A/63/161, párrs. 25 a 66.

<sup>11</sup> A/HRC/10/8, párrs. 29 a 54.

<sup>12</sup> A/64/159, párrs. 18 a 34.

<sup>13</sup> El procedimiento de presentación de candidaturas, selección y nombramiento de nuevos titulares de mandatos se detalla en el sitio web de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos ([www2.ohchr.org/english/bodies/chr/special/nominations.htm](http://www2.ohchr.org/english/bodies/chr/special/nominations.htm)).

ofrecido. La Relatora Especial no habría podido realizar su labor sin la ayuda constante de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH). Ante todo, la Relatora Especial desea agradecer los excelentes servicios del personal que presta asistencia al mandato, que a menudo tiene que trabajar bajo las intensas presiones de todas las partes, pese a lo cual sigue respetando los plazos y asegurando la calidad del trabajo que se le ha confiado.

4. En el informe, la Relatora Especial ofrece en primer lugar un panorama general de las actividades de su mandato y, a continuación, examina los indicios alarmantes de discriminación y violencia por motivo o en nombre de la religión o las creencias. En ese contexto, también pasa revista a algunas pautas generales y causas de preocupación en relación con su mandato. En sus conclusiones y recomendaciones, identifica algunas respuestas idóneas por parte de diversos agentes, incluidas recomendaciones sobre el papel del Estado, los dirigentes religiosos y la sociedad civil, y la comunidad internacional y los mecanismos de derechos humanos.

## II. Panorama general de las actividades del mandato

5. La Relatora Especial desea exponer brevemente sus actividades en relación con: a) las comunicaciones enviadas a los Estados en relación con casos concretos; b) su participación en las últimas conferencias y reuniones; c) las visitas que ha realizado a países; y d) otras actividades de seguimiento del mandato.

### A. Comunicaciones

6. Las comunicaciones enviadas a los Estados y las respuestas recibidas han sido instrumentos indispensables para que la Relatora Especial pudiese examinar y verificar todas las denuncias de violaciones de los derechos humanos comprendidas dentro de su mandato. Esas comunicaciones ofrecen la posibilidad de colaborar constructivamente con los Estados en el examen de los incidentes y permiten a estos últimos tomar medidas en respuesta a las comunicaciones. La información recibida de todas las partes también ha resultado útil para identificar los obstáculos actuales e incipientes al disfrute del derecho a la libertad de religión o de creencias. Esa información ha permitido, además, identificar las buenas prácticas establecidas por los Estados a ese respecto.

7. Desde el inicio del mandato en 1986, el Relator Especial ha enviado más de 1.200 cartas de denuncia y llamamientos urgentes a un total de 130 Estados. Los resúmenes de esas comunicaciones se recogen en los diversos informes del Relator Especial y representan importante documentación de los casos concretos y las cuestiones que suscitan preocupación en relación con el mandato. La Relatora Especial actualiza regularmente el compendio en línea de su marco para las comunicaciones, en el que las normas internacionales de derechos humanos relativas a la libertad de religión o de creencias se ilustran con extractos de los informes publicados desde el inicio del mandato<sup>14</sup>.

8. Las comunicaciones enviadas por la Relatora Especial entre el 1º de diciembre de 2008 y el 30 de noviembre de 2009, y las respuestas recibidas de los Estados hasta el 30 de enero de 2010 se resumen en una adición al presente informe (A/HRC/13/40/Add.1). La Relatora Especial celebra la decisión adoptada durante la 16ª reunión de los relatores y representantes especiales, expertos independientes y presidentes de los grupos de trabajo de

---

<sup>14</sup> El compendio en línea de la Relatora Especial puede consultarse en la dirección [www2.ohchr.org/english/issues/religions/standards.htm](http://www2.ohchr.org/english/issues/religions/standards.htm).

elaborar en el futuro un informe común sobre las comunicaciones<sup>15</sup>. Por consiguiente, todas las comunicaciones de titulares de mandatos se compilarán por países, en orden alfabético y cronológico, en informes comunes que se presentarán en cada período ordinario de sesiones del Consejo de Derechos Humanos. En comparación con el actual ciclo anual de informes separados sobre las comunicaciones preparados por cada uno de los distintos mandatos, la futura práctica, que entraña una mayor frecuencia en la presentación de informes comunes, permitirá también asegurar que el contenido de las comunicaciones y el seguimiento que haya podido dárseles se tengan más presentes en el proceso de examen periódico universal.

## **B. Participación en conferencias y reuniones**

9. La Relatora Especial ha asistido a numerosas reuniones con representantes de los Estados, las comunidades religiosas y de creencias y las organizaciones de la sociedad civil a fin de examinar la situación de la libertad de religión o de creencias a nivel nacional e internacional. Esas reuniones han tenido lugar fundamentalmente durante las visitas a los países o en las oficinas de Naciones Unidas en Nueva York y Ginebra. La Relatora Especial también ha participado en conferencias relacionadas con su mandato y, por ejemplo, el 19 de febrero de 2009 pronunció en Bamberg (Alemania) una conferencia sobre las religiones y la libertad religiosa.

10. Además, la Relatora participó en el proceso preparatorio de la Conferencia de Examen de Durban<sup>16</sup> y pronunció una alocución ante su Comité principal el 23 de abril de 2009 en Ginebra (Suiza). Durante la Conferencia de Examen de Durban, también participó en un acto paralelo sobre la libertad de expresión y la incitación al odio racial o religioso, organizado por el ACNUDH<sup>17</sup>.

11. Además, la Relatora Especial participó en una mesa redonda sobre el tema "Procedimientos especiales: alerta temprana y cuestiones emergentes", celebrada el 23 de octubre de 2009 en Nueva York<sup>18</sup>. Asimismo, pronunció un discurso sobre la función y la importancia de los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos en una conferencia organizada en Bangkok el 1º de diciembre de 2009 por la Oficina Regional del ACNUDH para el Asia sudoriental.

## **C. Visitas a los países**

12. Las visitas a los países son una parte esencial de las actividades de la Relatora Especial. Esas misiones de investigación ofrecen a la Relatora una importante oportunidad de interactuar con diversos cargos públicos y de entrevistarse con representantes de las comunidades religiosas o de creencias y con otros miembros de la sociedad civil. En sus informes sobre los países, la Relatora Especial trata de identificar los obstáculos actuales e

---

<sup>15</sup> A/HRC/12/47, párrs. 24 a 26.

<sup>16</sup> Véase, por ejemplo, la contribución conjunta presentada por 14 titulares de mandatos de procedimientos especiales (A/CONF.211/PC/WG.1/5) de conformidad con la decisión PC.1/10, adoptada por el Comité Preparatorio de la Conferencia de Examen de Durban en su primer período de sesiones.

<sup>17</sup> La declaración conjunta de la Relatora Especial sobre la libertad de religión o de creencias, el Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión y el Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia está disponible en la dirección [www2.ohchr.org/english/issues/religions/docs/SRJointstatement22April09.pdf](http://www2.ohchr.org/english/issues/religions/docs/SRJointstatement22April09.pdf).

<sup>18</sup> Véase el archivo de transmisión web del 23 de octubre de 2009, disponible en la dirección [www.un.org/webcast/2009.html](http://www.un.org/webcast/2009.html).

incipientes al disfrute del derecho a la libertad de religión o de creencias y de presentar recomendaciones prácticas sobre medios y formas para superar esos obstáculos. También se esfuerza por alentar la adopción de medidas a nivel nacional para asegurar la promoción y la protección del derecho a la libertad de religión o de creencias. A ese respecto, se felicita de que varios Estados se hayan mostrado dispuestos a revisar proyectos de ley y a tener en cuenta las recomendaciones formuladas por la Relatora Especial en sus informes sobre los países.

13. En el siguiente cuadro figura la lista de las 31 misiones a países que ha llevado a cabo hasta la fecha el Relator Especial sobre la libertad de religión o de creencias, que incluye las fechas de las misiones y las firmas de los documentos correspondientes.

<i>Destino de la misión</i>	<i>Fecha de la visita</i>	<i>Informe sobre la visita</i>
Bulgaria	octubre de 1987	E/CN.4/1988/45, secc. II. C.
China	noviembre de 1994	E/CN.4/1995/91, secc. III.
Pakistán	junio de 1995	E/CN.4/1996/95/Add.1
República Islámica del Irán	diciembre de 1995	E/CN.4/1996/95/Add.2
Grecia	junio de 1996	A/51/542/Add.1
Sudán	septiembre de 1996	A/51/542/Add.2
India	diciembre de 1996	E/CN.4/1997/91/Add.1
Australia	febrero/marzo de 1997	E/CN.4/1998/6/Add.1
Alemania	septiembre de 1997	E/CN.4/1998/6/Add.2
Estados Unidos de América	enero/febrero de 1998	E/CN.4/1999/58/Add.1
Viet Nam	octubre de 1998	E/CN.4/1999/58/Add.2
Turquía	noviembre/diciembre de 1999	A/55/280/Add.1
Bangladesh	mayo de 2000	A/55/280/Add.2
Argentina	abril de 2001	E/CN.4/2002/73/Add.1
Argelia	septiembre de 2002	E/CN.4/2003/66/Add.1
Georgia	agosto/septiembre de 2003	E/CN.4/2004/63/Add.1
Rumania	septiembre de 2003	E/CN.4/2004/63/Add.2
Nigeria	febrero/marzo de 2005	E/CN.4/2006/5/Add.2
Sri Lanka	mayo de 2005	E/CN.4/2006/5/Add.3
Francia	septiembre de 2005	E/CN.4/2006/5/Add.4
Azerbaiyán	febrero/marzo de 2006	A/HRC/4/21/Add.2
Maldivas	agosto de 2006	A/HRC/4/21/Add.3
Tayikistán	febrero/marzo de 2007	A/HRC/7/10/Add.2
Reino Unido	junio de 2007	A/HRC/7/10/Add.3

<i>Destino de la misión</i>	<i>Fecha de la visita</i>	<i>Informe sobre la visita</i>
Angola	noviembre de 2007	A/HRC/7/10/Add.4
Israel y territorio palestino ocupado	enero de 2008	A/HRC/10/8/Add.2
India	marzo de 2008	A/HRC/10/8/Add.3
Turkmenistán	septiembre de 2008	A/HRC/10/8/Add.4
Ex República Yugoslava de Macedonia	abril de 2009	A/HRC/13/40/Add.2
República de Serbia, incluida una visita a Kosovo	abril/mayo de 2009	A/HRC/13/40/Add.3
República Democrática Popular Lao	noviembre de 2009	A/HRC/13/40/Add.4

#### **D. Actividades de seguimiento**

14. Las actividades de seguimiento se consideran un elemento crucial para asegurar la adopción de medidas adecuadas en respuesta a la labor de los procedimientos especiales. El seguimiento abarca una amplia gama de medidas encaminadas a promover, facilitar y supervisar la aplicación de las recomendaciones que figuran en los informes sobre los países, los informes sobre las comunicaciones y los informes temáticos de la Relatora Especial. Además de los Estados, que son los principales responsables de aplicar las recomendaciones, otros asociados fundamentales a nivel nacional que pueden participar en las actividades de seguimiento son las instituciones nacionales de derechos humanos, las organizaciones de la sociedad civil y los equipos de las Naciones Unidas en el país.

15. Como indicaba en su informe anterior al Consejo de Derechos Humanos<sup>19</sup>, la Relatora Especial ha restablecido el enfoque original<sup>20</sup> de enviar cartas de seguimiento después de las visitas a los países a fin de recibir información actualizada sobre la aplicación de sus recomendaciones a nivel nacional. A ese respecto, en noviembre de 2009 la Relatora Especial transmitió cuadros de seguimiento a los Gobiernos de los ocho países que había visitado entre 2005 y 2007. Esos cuadros contienen las conclusiones y recomendaciones del informe sobre la misión e información complementaria procedente de documentos pertinentes de las Naciones Unidas, incluidos documentos del examen periódico universal, los procedimientos especiales y los órganos de tratados. En una tercera columna se incluye la información facilitada por el Estado sobre la atención prestada a esas recomendaciones, las medidas adoptadas para aplicarlas y los obstáculos con los que podría tropezar su aplicación. Esos cuadros de seguimiento también podrán consultarse en el sitio web de la Relatora Especial<sup>21</sup>.

16. Los informes sobre las comunicaciones brindan a la Relatora Especial la oportunidad de hacer un seguimiento de las cartas de denuncia y los llamamientos urgentes, en particular a través de sus observaciones sobre las comunicaciones enviadas y de las respuestas recibidas de los Estados. En algunos casos, la Relatora Especial también ha

<sup>19</sup> A/HRC/10/8, párr. 17.

<sup>20</sup> Véase A/51/542, anexos I y II; A/52/477/Add.1; A/53/279, anexo; y E/CN.4/1999/58, anexo.

<sup>21</sup> [www2.ohchr.org/english/issues/religions/visits.htm](http://www2.ohchr.org/english/issues/religions/visits.htm).

enviado comunicaciones de seguimiento para solicitar más aclaraciones o información del Estado en cuestión. Aunque la Relatora se ha ocupado de algunos casos concretos por segunda vez, en particular cuando no se ha recibido respuesta del Estado y cuando se han registrado nuevos acontecimientos que han hecho necesario enviar otra carta de denuncia u otro llamamiento urgente, la mayor parte del seguimiento de las comunicaciones corre a cargo de las organizaciones de la sociedad civil locales, nacionales o internacionales. La Relatora Especial desea destacar la importancia de mantenerse al tanto de la evolución positiva o negativa de los casos en cuestión, tanto a través de las víctimas como de las fuentes de las que procedía la denuncia.

17. El examen periódico universal es otro medio de realizar el seguimiento de las visitas a los países y las comunicaciones de los procedimientos especiales. Además, la Relatora Especial puede ocuparse de las recomendaciones formuladas en el examen periódico universal en relación con la libertad de religión o de creencias cuando visite ulteriormente el país en cuestión. En los cinco períodos de sesiones del examen periódico universal que se han celebrado hasta el momento de redactar el presente informe, se han abordado cuestiones relacionadas con la religión en relación con 60 de los 80 países que han sido objeto del examen hasta la fecha. Ese hecho demuestra que los asuntos relacionados con la libertad de religión o de creencias son motivo de preocupación en gran número de países de distintas regiones del mundo y que la comunidad internacional se ocupa activamente de esas cuestiones.

### **III. Indicios alarmantes de discriminación y violencia por motivo o en nombre de la religión o las creencias**

18. Como ya ha señalado en informes anteriores la Relatora Especial, es de suma importancia que se preste la debida atención a los indicios alarmantes que puedan detectarse en el ámbito de su mandato. En el presente capítulo, el análisis preliminar de la Relatora Especial sobre los indicios alarmantes de discriminación y violencia por motivo de la religión o las creencias o en nombre de ellas también se basa en la labor realizada por varios mecanismos de derechos humanos en el marco de sus mandatos respectivos<sup>22</sup>.

19. De conformidad con la resolución 6/37 del Consejo de Derechos Humanos, la Relatora Especial sobre la libertad de religión y de creencias tiene el mandato de determinar los obstáculos actuales e incipientes al disfrute del derecho a la libertad de religión o de creencias. Por lo tanto, el mandato no se circunscribe exclusivamente a la vigilancia de las violaciones de los derechos humanos, sino que también desempeña un papel de detección de los indicios alarmantes de discriminación y violencia.

20. Por ejemplo, el antecesor de la Relatora Especial advirtió en uno de sus informes sobre países acerca de la posibilidad de que volvieran a producirse matanzas generalizadas en caso de que una situación determinada se explotara con fines políticos<sup>23</sup>. Lamentablemente, su advertencia resultó profética porque seis años después la violencia comunal volvió a cobrarse más de un millar de vidas. En el informe de su misión de seguimiento, transcurridos otros seis años, la actual titular del mandato manifestó también su preocupación por el grado de polarización existente en algunos grupos de población que

---

<sup>22</sup> Véase, por ejemplo, el procedimiento de alerta temprana del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (A/62/18, anexo III, y [www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/early-warning.htm](http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/early-warning.htm)) y el marco del análisis de la Oficina del Asesor Especial del Secretario General sobre la Prevención del Genocidio ([www.un.org/preventgenocide/adviser/pdf/OSAPG%20AnalysisFrameworkExternalVersion.pdf](http://www.un.org/preventgenocide/adviser/pdf/OSAPG%20AnalysisFrameworkExternalVersion.pdf)).

<sup>23</sup> E/CN.4/1997/91/Add.1, párr. 46.

profesaban distintos credos y por el peligro de que las tensiones comunales pudieran provocar una reacción en cadena<sup>24</sup>.

21. La Relatora Especial está convencida de que es preciso adoptar medidas inmediatas desde los primeros indicios alarmantes de discriminación y violencia por motivo o en nombre de la religión o las creencias. Desde que asumió el mandato en julio de 2004, la Relatora ha tenido ocasión de observar diversos actos o conductas de distintas partes interesadas que pueden considerarse indicios alarmantes de discriminación y violencia y que, por lo tanto, requieren que se adopten medidas decididas para hacerles frente.

22. Esos indicios guardan relación con la acción, o a la inacción, de: a) agentes estatales, b) agentes no estatales, y c) factores internacionales o externos.

## A. Agentes estatales

23. Un indicio alarmante que se refiere a los agentes estatales es la falta de legislación adecuada para asegurar la libertad de religión o de creencias en todas sus dimensiones y prohibir la discriminación basada en la religión o las creencias<sup>25</sup>. A ese respecto, resultan especialmente preocupantes las disposiciones de la legislación, o incluso la constitución, de algunos países que conceden un trato privilegiado a una religión determinada, lo que tiene efectos adversos en los miembros de otras religiones o creencias. Las leyes discriminatorias que, por ejemplo, restringen la nacionalidad a las personas que profesan determinadas creencias religiosas o que deniegan documentos oficiales alegando la filiación religiosa del solicitante también pueden dar lugar a la falta de diversidad religiosa en un país determinado. Otro indicador que es la adopción de legislación discriminatoria, en particular si los cargos gubernamentales justifican abiertamente esas nuevas leyes.

24. Un segundo indicio alarmante sería la falta de rendición de cuentas por los delitos y la impunidad en caso de violaciones de los derechos humanos en las que las víctimas son miembros de una comunidad religiosa o de creencias específica. La persecución, la violencia y el acoso contra los miembros de diversas minorías religiosas pueden ser indicadores. Es motivo de alarma que las víctimas de la discriminación religiosa no tengan acceso, en la práctica, a recursos jurídicos o que la legislación nacional que los ampara no se aplique adecuadamente. A ese respecto, la pasividad de las instituciones públicas competentes o la actuación discriminatoria de la policía, los fiscales y los jueces pueden ser indicadores cruciales.

25. Un tercer indicio es la existencia de pautas significativas de discriminación religiosa en las prácticas y políticas oficiales. Esas pautas suelen manifestarse en indicadores sociales, educativos y económicos negativos. Por ejemplo, las autoridades competentes aplican algunos procedimientos internos de registro de las comunidades religiosas de manera discriminatoria; en ocasiones, las autoridades llegan a condicionar el reconocimiento de la condición jurídica de una comunidad que solicite su inscripción en el registro a que lo acepte otra comunidad religiosa. Además, la identificación obligatoria de la filiación religiosa de una persona en los documentos oficiales de identidad entraña grave riesgo de abusos o de discriminación basada en la religión o las creencias.

26. Un cuarto indicio alarmante es el de los estereotipos negativos persistentes en las alocuciones públicas de los cargos electorales o de otros funcionarios contra los miembros

<sup>24</sup> A/HRC/10/8/Add.3, párr. 64.

<sup>25</sup> Las normas internacionales de derechos humanos relativas a la libertad de religión o de creencias se reproducen en el informe de la Relatora Especial a la Comisión de Derechos Humanos en su 62º período de sesiones (E/CN.4/2006/5, anexo).

de comunidades religiosas o de creencias específicas. Además, resulta preocupante que un gobierno utilice los medios de comunicación controlados por el Estado para difundir calumnias sobre determinados grupos a fin de condonar o justificar la violencia contra los miembros de esas comunidades religiosas. Lamentablemente, resulta fácil explotar con fines políticos los temores irracionales acerca de los miembros de comunidades religiosas o de creencias específicas. También puede ser un indicador negativo que los miembros de determinadas comunidades religiosas no puedan hacerse oír debidamente por los encargados de la adopción de decisiones y las autoridades públicas competentes.

## **B. Agentes no estatales**

27. Algunos actos y conductas de agentes no estatales también pueden constituir indicios alarmantes en relación con la discriminación y la violencia por motivo o en nombre de la religión o las creencias. Los ataques violentos y el acoso contra personas por su filiación religiosa —real o presunta— pueden ser indicadores que exijan la intervención del gobierno. Además, la destrucción deliberada de los lugares de culto y otros lugares religiosos de una comunidad específica por parte de agentes no estatales y los ataques contra esos lugares también son tendencias preocupantes que es preciso atajar desde sus inicios.

28. También se deben vigilar de cerca las pautas de fomento del odio religioso que pueden constituir incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia. A ese respecto, un signo de alarma es que los dirigentes religiosos, las personas que influyen en la opinión pública a través de los medios de comunicación u otras personas difundan mensajes de odio religioso, incluso por medio de las nuevas tecnologías de la información, como los blogs o los foros de debate en línea. Otro indicador son los sermones de los dirigentes religiosos en los que se incita al odio. También es un indicio preocupante la enseñanza en instituciones educativas que alientan el fanatismo religioso y la explotación de los niños de manera sistemática y organizada.

29. Otra señal de alarma a nivel de la sociedad es el grado y la persistencia de las tensiones religiosas. Esas tensiones pueden darse tanto entre las distintas religiones como entre las diversas ramas de una misma comunidad religiosa o de creencias. A ese respecto, el ascenso del extremismo militante y la negativa a celebrar debates sobre temas religiosos puede ser indicio de una mayor polarización de los distintos sectores religiosos en el futuro. Otro indicador de esa polarización son las situaciones en las que algunos agentes no estatales excluyen deliberadamente a los miembros de otras comunidades religiosas o de creencias de determinadas actividades económicas y sociales o de oportunidades de empleo. Asimismo, la creación de guetos en determinadas comunidades religiosas o la compartimentación de diversos grupos en zonas separadas pueden perpetuar la falta de entendimiento y el temor a los otros, originando así una posible fuente de conflictos entre las comunidades.

## **C. Factores internacionales o externos**

30. Existen también factores internacionales o externos que pueden contribuir, directa o indirectamente, a la discriminación y la violencia por motivo o en nombre de la religión o las creencias. Un indicio alarmante es la influencia adversa de elementos que se encuentran fuera del país, ya sean gobiernos extranjeros, grupos armados con base en países vecinos, grupos de refugiados o grupos de expatriados con intereses creados.

31. Esos agentes extranjeros pueden tener motivaciones para crear división entre los grupos religiosos del país en cuestión o incluso para perpetrar actos de violencia genocida.

Según el artículo II de la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio, se entiende por genocidio cualquiera de los actos mencionados a continuación, perpetrados con la intención de destruir, total o parcialmente, a un grupo nacional, étnico, racial o religioso, como tal: a) matanza de miembros del grupo; b) lesión grave a la integridad física o mental de los miembros del grupo; c) sometimiento intencional del grupo a condiciones de existencia que hayan de acarrear su destrucción física, total o parcial; d) medidas destinadas a impedir los nacimientos en el seno del grupo; y e) traslado por fuerza de niños del grupo a otro grupo. La comunidad internacional tiene la obligación de mantenerse alerta, especialmente cuando se detecten indicios alarmantes de la intención de cometer un genocidio o actos de genocidio.

32. También existen varios factores externos que pueden agravar aún más la situación en un país determinado y afectar negativamente al disfrute de la libertad de religión o de creencias. Esos factores externos pueden estar relacionados, por ejemplo, con unas futuras elecciones y consistir en el registro discriminatorio de los votantes, la realización de campañas que fomenten el odio con argumentos religiosos y las políticas sectarias. Un golpe de Estado o cualquier otro cambio de gobierno al margen del proceso sancionado por la constitución también pueden provocar un deterioro de la situación de las minorías religiosas. Las tensiones que subsisten durante períodos de tiempo prolongados pueden ser otro signo de alarma, especialmente si guardan relación con antiguos conflictos sobre los lugares de culto, las tierras, el poder o la identidad religiosa. Además, los desastres naturales pueden desencadenar la exigencia por parte de algunos grupos religiosos de que se eviten las denominadas "conversiones no éticas", como sucedió en algunos países tras el maremoto que tuvo lugar en diciembre de 2004 en el Océano Índico. Otros factores externos pueden ser las corrientes de refugiados o personas desplazadas como resultado de pautas de discriminación religiosa y de conflictos relacionados con los territorios tradicionales de comunidades minoritarias, o la expulsión de miembros de esas comunidades de sus tierras.

#### **IV. Pautas generales y causas de preocupación**

33. La Relatora Especial desea también referirse a algunas pautas generales y causas de preocupación relacionadas con su mandato. En ese contexto, desea establecer una distinción entre: a) la discriminación y la violencia "por motivo de la religión o las creencias", es decir, basadas en la filiación religiosa de la víctima; y b) la discriminación y la violencia "en nombre de la religión o las creencias", es decir, basada en o atribuible a las ideas religiosas del autor.

##### **A. Discriminación y violencia por motivo de la religión o las creencias**

34. El ejemplo más prominente de pauta generalizada y preocupante en todo el mundo es la discriminación y la violencia que sufren los miembros de las minorías religiosas. Muchas minorías religiosas se encuentran en una situación vulnerable, que se ve agravada cuando los gobiernos las ponen en el punto de mira obligando a sus miembros a inscribirse en un registro y sometiéndolos a vigilancia. Aún más graves son las leyes que discriminan abiertamente a las personas en función de su religión o sus creencias o de su presunta falta de fervor religioso. Los creyentes que disienten o viven su fe de manera más desapasionada son objeto de marginación y se enfrentan a problemas interreligiosos o intrarreligiosos. A algunas personas se les niega la admisión en las escuelas y el empleo en la administración pública o en empresas privadas por su filiación religiosa o sus creencias. También es frecuente que agentes no estatales amenacen a los miembros de minorías religiosas o perpetren, a menudo con total impunidad, actos violentos en su contra.

35. Otra pauta generalizada que es motivo de inquietud son los ataques contra lugares de culto y otros edificios o propiedades de comunidades religiosas. La Relatora Especial está gravemente preocupada por los frecuentes ataques contra lugares de culto y por la profanación de cementerios. Esos ataques violan los derechos no de un solo creyente, sino del grupo de personas que constituyen la comunidad vinculada al lugar en cuestión. A ese respecto, la Asamblea General ha aprobado la resolución 55/254 sobre la protección de lugares religiosos, en la que se exhorta a todos los Estados a que hagan cuanto esté a su alcance por asegurarse de que los lugares religiosos sean plenamente respetados y protegidos.

36. Las políticas, la legislación y las prácticas nacionales destinadas a combatir el terrorismo han tenido y siguen teniendo efectos adversos en el goce de la libertad de religión o de creencias en todo el mundo. La Relatora Especial observa con preocupación el empeoramiento de la situación de las comunidades minoritarias tras los sucesos del 11 de septiembre de 2001 y el distanciamiento de comunidades que anteriormente convivían sin desconfianza. Si bien los Estados están obligados a tomar medidas eficaces para luchar contra el terrorismo, la Relatora subraya que también deben asegurarse de que las medidas antiterroristas se atengan a las obligaciones contraídas por esos Estados en virtud del derecho internacional, incluidas las normas internacionales de derechos humanos y el derecho humanitario y sobre los refugiados.

37. También existen otras cuestiones que suscitan preocupación en relación con su mandato, y que parecen ser más frecuentes en regiones o países concretos. Por ejemplo, las autoridades aplican de manera discriminatoria algunos procedimientos internos de registro de las comunidades religiosas, obstaculizando con frecuencia la libertad de religión o de creencias de comunidades minoritarias como los nuevos movimientos religiosos o los pueblos indígenas. Además, preocupa a la Relatora la indebida injerencia del Estado en la enseñanza religiosa y la difusión de publicaciones conexas, por ejemplo, cuando las autoridades censuran, supervisan y redactan los sermones o persiguen a los dirigentes religiosos. Además, la Relatora Especial ha podido observar las restricciones impuestas a distintas formas de expresión religiosa, como, por ejemplo, las prendas de vestir o los tocados distintivos. Al mismo tiempo, le preocupan las denuncias de mujeres que, en algunos países, son obligadas a vestir en público la ropa que preconiza una religión determinada.

38. Varias sociedades se enfrentan con obstáculos para poner fin a todas las formas de discriminación por motivos religiosos y crear una opinión pública informada que pueda hacer frente con eficacia al fanatismo religioso. La Relatora Especial ha observado con pesar que, por lo que respecta a su mandato, la denuncia de violaciones de los derechos humanos es con frecuencia selectiva; aparentemente, es la religión de la víctima y del autor, más que el propio acto, el factor determinante a la hora de condenar públicamente el incidente. Cuando la víctima pertenece a una religión y el autor a otra, la afrenta pública a la comunidad de la víctima parece, lamentablemente, ser mayor que si el autor y la víctima tienen la misma religión o profesan las mismas creencias. Sin embargo, además de los conflictos interreligiosos, también la violencia intrarreligiosa debe someterse a estrecha vigilancia y condenarse. Todos los autores de actos violentos, cualquiera que sea su filiación religiosa o la de sus víctimas, deben ser enjuiciados.

39. Asimismo, la Relatora Especial ha observado que aunque las críticas a las grandes religiones suscitan una atención considerable a nivel nacional, regional e internacional, se debe prestar más atención a los numerosos casos de incitación a la violencia contra las religiones más minoritarias. El párrafo 2 del artículo 20 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos obliga a los Estados a prohibir por ley toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia. Sin embargo, el derecho a la libertad de religión o de creencias no incluye el

derecho a tener una religión o unas creencias que no puedan criticarse ni ridiculizarse<sup>26</sup>. La Relatora Especial desea destacar el importante papel que desempeña un poder judicial independiente, que tiene que dictar sentencia en cada caso concreto en función de las circunstancias y teniendo en cuenta el contexto específico. También se han producido casos de violencia colectiva como reacción a expresiones percibidas como críticas a religiones o personalidades religiosas. En ese contexto, varios relatores especiales han instado a todas las partes a abstenerse de toda forma de violencia y a evitar alimentar los odios, y han alentado a los Estados a promover el carácter interdependiente e indivisible de los derechos humanos y libertades y a fomentar la utilización de los recursos jurídicos, así como la continuación del diálogo pacífico sobre cuestiones que son fundamentales para todas las sociedades multiculturales<sup>27</sup>.

40. La educación religiosa es otra cuestión contenciosa que ha generado controversias en muchas sociedades. Hay países en los que se imparte instrucción religiosa de una religión determinada en las escuelas públicas, mientras que en otros se imparten clases de historia de las distintas religiones. Desde la perspectiva de los derechos humanos, este último enfoque resulta menos problemático siempre que las clases de historia de las religiones sean neutrales y objetivas. Sin embargo, la enseñanza pública que incluye la instrucción en una religión o unas creencias determinadas sólo cumple lo dispuesto en el párrafo 4 del artículo 18 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos si se prevén exenciones o alternativas no discriminatorias que permitan tener en cuenta los deseos de los padres o los tutores legales. En algunos países la instrucción religiosa es obligatoria, situación que plantea el problema de cómo dar el mismo nivel de enseñanza a los niños pertenecientes a minorías religiosas. En algunos casos, estos no tienen más opción que recibir instrucción en la religión de la comunidad mayoritaria. Solo en algunos casos pueden las escuelas ofrecer instrucción religiosa a los estudiantes de todas las distintas comunidades religiosas o de creencias. En sus contactos con los gobiernos y las autoridades escolares, se señaló a la atención de la Relatora Especial el hecho de que algunos padres que pedían que se impartiera instrucción religiosa en las escuelas solían preguntar por el contenido de esa instrucción religiosa. Esto ponía invariablemente a las autoridades escolares en una situación difícil, especialmente cuando una comunidad religiosa estaba dividida y carecía de portavoz oficial. Los Principios Orientadores de Toledo sobre la enseñanza acerca de religiones y creencias en las escuelas públicas<sup>28</sup> proporcionan orientación práctica para la preparación de programas de estudios para la enseñanza de las religiones y las creencias, así como sobre los procedimientos más adecuados para asegurar la equidad en la preparación de esos programas de estudios.

## **B. Discriminación y violencia en nombre de la religión o las creencias**

41. Otra pauta preocupante es la discriminación y la violencia en nombre de la religión o las creencias. Como se subraya en el preámbulo de la Declaración sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o las convicciones, aprobada por las Naciones Unidas en 1981, es esencial promover la comprensión, la tolerancia y el respeto en las cuestiones relacionadas con la libertad de religión y de convicciones y asegurar que no se acepte el uso de la religión o las convicciones con fines

<sup>26</sup> Véase A/HRC/2/3, párr. 36.

<sup>27</sup> Véase A/HRC/6/5, párrs. 38 y 39.

<sup>28</sup> Preparados por el Consejo Asesor de Expertos sobre Libertad de Religión o Creencias de la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa), disponible en la dirección [www.osce.org/publications/odihr/2007/11/28314\\_993\\_en.pdf](http://www.osce.org/publications/odihr/2007/11/28314_993_en.pdf).

incompatibles con la Carta, con otros instrumentos pertinentes de las Naciones Unidas y con los propósitos y principios de la Declaración de 1981.

42. La discriminación y la violencia en nombre de la religión o las creencias es la causa de muchos conflictos que tienen su origen, o que se considera que tienen su origen, en conflictos religiosos, con frecuencia entremezclados con conflictos étnicos, nacionales, políticos o históricos concretos. Desde que se creó el mandato en 1986, han salido a la luz varios casos de discriminación y violencia en nombre de la religión o las creencias, tanto en el marco de los informes temáticos como durante las visitas a los países, o en el intercambio de comunicaciones con los Estados. Los siguientes ejemplos, que proceden del ejercicio del mandato, tienen por objeto ilustrar algunas formas de extremismo militante y polarización religiosa, así como las consecuencias negativas que esos fenómenos pueden tener en el goce de los derechos humanos, incluida la libertad de religión o de creencias.

43. En su informe anual presentado a la Comisión de Derechos Humanos en 1993, el primer titular del mandato, Angelo Vidal d'Almeida Ribeiro, observó "lo difícil que es reducir o erradicar la propagación de las ideas extremistas o el fanatismo, y superar la desconfianza entre miembros de determinadas confesiones. Si bien los fenómenos de discriminación e intolerancia religiosa se originan a menudo en factores económicos, sociales, políticos o culturales diversos, que derivan de procesos históricos complejos, muchas veces son producto de una intransigencia sectaria o dogmática. Teniendo en cuenta los efectos negativos de esos fenómenos sobre la estabilidad de las relaciones internacionales, el Relator Especial opina que los Estados deben permanecer vigilantes a este respecto y hacer decididos esfuerzos para combatir la discriminación y la intolerancia religiosas a todos los niveles"<sup>29</sup>.

44. El segundo titular del mandato, Abdelfattah Amor, subrayó que la naturaleza del extremismo religioso era tal que ponía en peligro el derecho de las personas y de los pueblos a la paz y perjudicaba a los derechos humanos en su conjunto<sup>30</sup>. Observó que el extremismo religioso actuaba como un cáncer en cualquier grupo religioso, fuera cual fuere, y que afectaba tanto a los miembros de ese grupo religioso como a los de otros grupos religiosos<sup>31</sup>. Añadió que el extremismo, de la religión que fuere, ya fuera manifiesto o latente, solapado o evidente, potencialmente activo o abiertamente violento, debería ser objeto de un examen a fondo tanto en lo que respectaba a sus causas, inclusive las económicas y sociales, como a sus efectos inmediatos y mediatos<sup>32</sup>. Entre los aspectos del extremismo figuran también fenómenos como los suicidios colectivos de los seguidores de algunos grupos, los atentados terroristas que llevan a cabo nuevos movimientos religiosos y las repercusiones de los ataques suicidas de motivación presuntamente religiosa<sup>33</sup>.

45. En los dos últimos informes de la Relatora Especial sobre comunicaciones figuran ejemplos recientes de discriminación y violencia en nombre de la religión o las creencias<sup>34</sup>. Uno de los ejemplos que se dan en esos informes, que, evidentemente, no son exhaustivos, se refiere a los disturbios y los ataques contra lugares de culto perpetrados por miembros de un grupo que trataba de imponer su interpretación de las leyes religiosas a todo el resto de la población de esa región. Otro ejemplo se refería a un presunto caso de blasfemia en el que algunos grupos políticos y religiosos amenazaban con cercar a toda una ciudad y atacar a una minoría religiosa a menos que la policía pudiera detener a cinco de los miembros de

<sup>29</sup> E/CN.4/1993/62, párr. 78.

<sup>30</sup> E/CN.4/1995/91, pág. 148.

<sup>31</sup> E/CN.4/1996/95, párr. 45.

<sup>32</sup> E/CN.4/1997/91, párr. 92.

<sup>33</sup> Véase, por ejemplo, E/CN.4/1998/6, párr. 151; A/52/477, párr. 58; y E/CN.4/2003/66, párrs. 93 a 104.

<sup>34</sup> A/HRC/13/40/Add.1 y A/HRC/10/8/Add.1.

esa minoría. En otro incidente, dos miembros de una minoría religiosa fueron asesinados después de que el autor de los hechos pidiera ver los documentos de identidad de las víctimas, en los que se indicaba la filiación religiosa de los titulares. Justo antes de la celebración de elecciones nacionales en un país, se había aprobado una ley del estatuto personal para una comunidad religiosa, lo que había afianzado aún más la discriminación y la violencia contra las mujeres, las niñas y los miembros de las minorías religiosas. En una provincia concreta de otro país, se había aprobado un nuevo código penal para una comunidad religiosa, en el que se legalizaba, de hecho, la violación dentro del matrimonio. En los informes de la Relatora Especial sobre sus últimas misiones figuran otros ejemplos de violencia sectaria, persecución religiosa y atrocidades cometidas en nombre de la religión<sup>35</sup>.

46. En muchos casos, personas en una situación vulnerable, incluidos niños, mujeres y conversos, son objeto de discriminación o violencia en nombre de la religión o las creencias. Los niños son adoctrinados en la intolerancia religiosa y, lamentablemente, siguen siendo utilizados por algunos agentes no estatales para perpetrar actos de violencia contra otros o contra sí mismos en nombre de la religión. Las mujeres también siguen siendo un objetivo constante de la intolerancia religiosa. Sus derechos se violan en nombre de la religión o de las creencias de la manera más prepotente. Las leyes siguen discriminando a las mujeres en particular, por ejemplo en el ámbito del derecho personal, por considerarse que solo esas leyes están en conformidad con las creencias religiosas de la comunidad a la que pertenece la mujer.

47. Los agentes no estatales y, en ocasiones, incluso las autoridades públicas, siguen amenazando o discriminando a las personas que han cambiado de religión. Ese problema sigue siendo alarmante en varios países, pese al hecho de que en el artículo 18 de la Declaración Universal de Derechos Humanos aprobada por las Naciones Unidas se afirma explícitamente que toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; y que ese derecho incluye la libertad de cambiar de religión o de creencia. Los dirigentes religiosos y las personas que tienen influencia en la opinión pública deben tomar conciencia de que no solo está protegida la conversión a la religión o a las creencias que ellos profesan, sino que también lo está la decisión de sustituir por otras la religión o las creencias que profesa cualquier persona. La posibilidad de elegir y conservar su propia religión o sus propias creencias, pero también la decisión de cambiar de religión o de creencias y de sustituirlas por otras es fundamental para la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión. Ninguna persona debe enfrentarse a la intolerancia, la discriminación o la persecución por su decisión de cambiar de religión o de creencias o de no profesar ninguna religión. Además, obligar a las personas a revelar su religión o sus creencias en los documentos oficiales puede incrementar el riesgo de persecución. La Relatora Especial desea subrayar que los creyentes deístas y no deístas, los ateos y los que no profesan ninguna religión o creencia gozan de la misma protección. Todos ellos tienen un importante papel que desempeñar en la construcción de sociedades pluralistas para el siglo XXI.

## V. Conclusiones y recomendaciones

48. **En la medida en que la discriminación y la violencia por motivo o en nombre de la religión o las creencias persistan a nivel nacional o mundial, persistirán también las tensiones, que serán explotadas por las distintas fuerzas religiosas, políticas o**

---

<sup>35</sup> Véase, por ejemplo, A/HRC/7/10/Add.3; A/HRC/10/8/Add.2; A/HRC/10/8/Add.3; y A/HRC/13/40/Add.3.

militantes. Los informes presentados a lo largo de los años indican que la intolerancia religiosa no es el resultado natural de las distintas sociedades, sino que estas son con frecuencia manipuladas por ciertos grupos o personas por diversas razones. Las cuestiones relacionadas con la religión y las creencias son sumamente sensibles y, una vez que se propaga la simiente de la intolerancia religiosa, resulta difícil controlarla. La intolerancia alimenta a la intolerancia y erradicar ese fenómeno lleva mucho más tiempo que instigarlo. Se debe intensificar la lucha contra la discriminación y se le debe dar mayor prioridad en todas las sociedades y a todos los niveles como objetivo fundamental de los derechos humanos.

49. Por lo tanto, la prevención es esencial para crear un entorno de tolerancia religiosa. La estructura del Estado, su sistema de gobierno y sus políticas educativas y el compromiso de los gobiernos y las sociedades con los derechos humanos fundamentales son elementos clave que pueden actuar como factores cautelares que promueven la armonía religiosa o como factores que contribuyen a las fricciones religiosas. Esos principios también se aplican a nivel mundial. El fanatismo religioso no se circunscribe a una única región ni reconoce fronteras nacionales. La denegación, o lo que se percibe como denegación, de la libertad de religión o de creencias en una región o país puede provocar reacciones en otra parte del mundo. Los principios básicos de la libertad de religión o de creencias deben gozar del mismo respeto en todas las sociedades. La Relatora Especial desea reiterar que todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y que están interrelacionados.

50. A través de la investigación, de la información recibida por la Relatora Especial, del intercambio de opiniones con los expertos, de las visitas a los países y de las comunicaciones con los Estados, se pueden identificar algunas pautas generales y causas de preocupación (véanse los párrafos 33 a 47 *supra*). Existen, sin duda, varias cuestiones contenciosas que las sociedades están tratando de resolver. Mientras que algunas de esas cuestiones relacionadas con la religión se abordan de manera cuidadosa y reflexiva, lamentablemente se ha permitido que otras cuestiones se enconen hasta que la controversia desemboca en violencia. Sin embargo, también existen algunas buenas prácticas y enfoques innovadores con respecto a la libertad de religión o de creencias que la Relatora Especial sigue dando a conocer, por ejemplo, a través de los informes sobre sus visitas a países.

51. Con el fin de promover la adopción de medidas a nivel nacional, regional e internacional para asegurar la promoción y la protección del derecho a la libertad de religión o de creencias, la Relatora Especial desea presentar algunas ideas sobre respuestas adecuadas por parte de los distintos agentes. La Relatora propone las siguientes medidas y recomendaciones con respecto a: a) el papel del Estado; b) el papel de los dirigentes religiosos y de la sociedad civil; y c) el papel de la comunidad internacional y los mecanismos de derechos humanos.

## A. El papel del Estado

52. Los Estados son los principales responsables de aplicar las normas internacionales de derechos humanos, incluida la promoción y la protección de la libertad de religión o de creencias. Por una parte, los Estados deben abstenerse de violar la libertad de religión o de creencias y, por otra, también tienen la obligación de proteger a las personas que se encuentran bajo su jurisdicción frente a posibles violaciones de sus derechos, incluidos los abusos cometidos por agentes no estatales. Las medidas no solo deben consistir en el enjuiciamiento de los autores de esos actos y

el resarcimiento de las víctimas, sino también en establecer medidas preventivas específicas para evitar que ese tipo de actos se repitan en el futuro.

53. El poder legislativo y el poder ejecutivo deben adoptar leyes y políticas no discriminatorias destinadas a lograr la igualdad. La legislación nacional debe estar también en conformidad con el párrafo 2 del artículo 20 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. La incitación al odio religioso puede ser un indicador de tensiones emergentes y las autoridades competentes deben encontrar la forma más eficaz de proteger a las personas frente al fomento del odio y la violencia por parte de otros. A este respecto, es fundamental que exista un poder judicial independiente e imparcial que examine el fondo de cada caso con el fin de asegurar que no se limitan indebidamente la libertad de religión ni la libertad de expresión.

54. Por lo que respecta a los enfoques preventivos, la Relatora Especial desea destacar que es preciso que las minorías religiosas puedan hacer oír su voz facilitándoles cauces adecuados de comunicación con los encargados de la adopción de decisiones y las autoridades públicas. El poder ejecutivo, la administración y los dirigentes políticos deben desarrollar políticas y estrategias de comunicación basadas en los derechos humanos. Asimismo, deben promover la sensibilización y educar a la población acerca de la diversidad religiosa, permitiendo así a las sociedades adoptar una actitud progresista hacia las creencias de otras comunidades. De esa manera contribuirán a erradicar los temores irracionales hacia algunos grupos religiosos y evitarán que esos temores puedan ser explotados con fines políticos.

55. Los miembros de los distintos partidos políticos deben celebrar reuniones para intercambiar ideas sobre la forma de hacer frente a los nuevos retos en un mundo cada vez más globalizado. Ese intercambio de ideas podría dar lugar a la adopción de medidas prácticas para incorporar y aplicar enfoques incluyentes que promuevan la diversidad, por ejemplo, en los proyectos relacionados con la vivienda, los programas de estudios escolares y la presentación de candidatos para ocupar cargos en los órganos oficiales. La Relatora Especial ha observado que, en muchos países, las minorías religiosas tienen menos oportunidades de participar efectivamente en el proceso de adopción de decisiones, por ejemplo en las esferas política y económica. Sin embargo, es crucial que esas minorías participen efectivamente y sean consultadas a todos los niveles del proceso de adopción de decisiones para asegurar que se presta a la debida atención a las cuestiones que les preocupan y permitir la adopción de decisiones informadas.

56. Además, los niños pertenecientes a minorías religiosas parecen sufrir de manera desproporcionada las desigualdades en el acceso a una enseñanza de buena calidad. Por lo tanto, las autoridades competentes tienen que asegurar la igualdad de oportunidades y de acceso a la educación con miras a prevenir las consecuencias económicas y sociales adversas para las nuevas generaciones. A ese respecto, puede estudiarse la posibilidad de tomar medidas especiales de carácter temporal destinadas a promover el empoderamiento de los miembros de las comunidades religiosas que se han visto afectadas a lo largo de la historia por prácticas discriminatorias. No obstante, se debe evaluar la eficacia y supervisar los resultados de esas medidas afirmativas.

57. Reviste suma importancia que los Estados y las instituciones educativas encuentren estrategias más creativas para asegurar a todos los niños la libertad de religión o de creencias y para proporcionarles una educación de buena calidad que promueva la tolerancia y la comprensión y el respeto mutuos. A ese respecto, los programas de formación del personal docente pueden contribuir a que los profesores tengan una actitud ecuánime hacia las distintas comunidades religiosas o de creencias. También existen múltiples posibilidades de realizar intercambios escolares con otros

países. A ese respecto, en la Conferencia Internacional Consultiva sobre la Educación Escolar en Relación con la Libertad de Religión y de Creencias, la Tolerancia y la No Discriminación se recomendó que se diera a los profesores y los estudiantes la oportunidad de participar voluntariamente en reuniones e intercambios con sus contrapartes de distintas religiones o creencias. Las autoridades locales también deberían visitar las escuelas y entrevistarse con los representantes juveniles como medio para determinar el grado real de tolerancia en la sociedad. Por lo que respecta a la captación y el adoctrinamiento de niños por parte de grupos militantes, la Relatora Especial destaca la necesidad de vigilar instituciones públicas como los orfanatos, las prisiones o las escuelas.

58. Además, los Estados no deben permitir actividades que contravengan los derechos humanos, aunque esas actividades parezcan derivarse de prácticas religiosas o tradicionales. A ese respecto, la Relatora Especial y su antecesor se han referido a la mutilación genital femenina como ejemplo de práctica que es perjudicial para la salud de la mujer<sup>36</sup>. Habida cuenta de que, a menudo, la mutilación genital femenina se asocia erróneamente a la religión, la Relatora Especial ha celebrado que se hayan hecho públicas declaraciones aclarando la posición religiosa sobre esa práctica perjudicial y proscribiéndola<sup>37</sup>. En su resolución 63/181, la Asamblea General también hizo referencia a la necesidad de afrontar las situaciones de violencia y discriminación que afectan a muchas mujeres y otras personas por motivo o en nombre de la religión o las creencias o debido a prácticas culturales y tradicionales, y el uso indebido de la religión o las creencias para fines incompatibles con la Carta de las Naciones Unidas, así como con otros instrumentos pertinentes de las Naciones Unidas.

59. El Estado también puede estudiar la posibilidad de establecer un foro para el diálogo interreligioso e intrarreligioso. Sin embargo, ese diálogo no debe formularse en términos condescendientes ni de manera que resulte en una obligación, ni ser impuesto por el Estado. Las políticas nacionales a ese respecto deben dar cabida a las distintas religiones y creencias, promoviendo así las oportunidades de interacción y entendimiento. El enfoque más adecuado respecto del diálogo interreligioso e intrarreligioso es aquel en el que este se lleva a cabo por iniciativa de las propias comunidades religiosas, a las que el Estado puede proporcionar locales o algo de financiación.

## **B. El papel de los dirigentes religiosos y la sociedad civil**

60. Los dirigentes religiosos y la sociedad civil en su conjunto pueden desempeñar un importante papel en relación con el fomento y la promoción de la tolerancia religiosa. Por ejemplo, para desactivar las tensiones que puedan surgir en una sociedad determinada, puede ser útil que los dirigentes religiosos afirmen claramente la importancia del derecho a la libertad de religión o de creencias de todas las personas y en todas sus dimensiones. Ello incluye la reafirmación del derecho a convertirse a otra religión o a manifestar opiniones sobre otras religiones o creencias, aunque esas opiniones se consideren discutibles. Al mismo tiempo, de conformidad con el párrafo 2 del artículo 20 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, todos los agentes tienen que atenerse a la prohibición de promover el odio religioso que incita a la discriminación, la hostilidad o la violencia.

<sup>36</sup> Véase E/CN.4/2002/73/Add.2, párrs. 104 a 110.

<sup>37</sup> A/HRC/4/21, párr. 38.

61. Los miembros y los dirigentes de las distintas comunidades religiosas deben estudiar la posibilidad de participar en diálogos interreligiosos e intrarreligiosos a diversos niveles y con una amplia selección de participantes. Si bien considera importantes las declaraciones conjuntas de los dirigentes religiosos, la Relatora Especial desea destacar el papel fundamental de las iniciativas, las reuniones y las actuaciones conjuntas a nivel de base. Es evidente que el diálogo interreligioso por sí solo no resuelve los problemas subyacentes; sin embargo, puede ser un primer paso en la buena dirección. El diálogo interreligioso no debe ser solo un ejercicio intelectual y teológico, sino que también debe impulsar a la mayoría silenciosa a buscar una estrategia común para mitigar las tensiones y promover la tolerancia. Asimismo, los intercambios de opiniones deben incluir a creyentes que tienen una actitud desapasionada ante su religión, a ateos y a creyentes de religiones no deístas, además de a miembros de las minorías religiosas. Los diálogos se beneficiarían también en gran medida de las opiniones de las mujeres, que suelen estar marginadas en los principales actos enmarcados en los diálogos interreligiosos e intrarreligiosos. Las mujeres figuran entre las principales víctimas de la intolerancia religiosa; sin embargo, la Relatora Especial ha observado que algunos grupos de mujeres de distintas religiones o creencias han promovido muy eficazmente los derechos humanos en situaciones de tensiones comunales.

62. Los artistas también pueden desempeñar un papel importante educando a la opinión pública en la tolerancia religiosa y tendiendo puentes entre las distintas comunidades. Asimismo, los periodistas, los abogados y los defensores de los derechos humanos pueden contribuir, especialmente cuando sus declaraciones y acciones trascienden de las fronteras religiosas. Hay diversos ejemplos de personas que, superando todas las divisiones religiosas, han tendido la mano para ayudar a los demás en situaciones de violencia comunal.

63. Los miembros de las comunidades religiosas, las organizaciones de la sociedad civil, las instituciones nacionales de derechos humanos y el mundo académico también deben participar en los esfuerzos para promover una enseñanza basada en los derechos humanos. Los Principios Orientadores de Toledo sobre la enseñanza acerca de religiones y creencias en las escuelas públicas preconizan el establecimiento, a distintos niveles, de órganos consultivos que adopten un enfoque incluyente para involucrar a las distintas partes interesadas en la preparación y aplicación de los programas de estudios y la formación del profesorado. Esos órganos deben ser elegidos de manera que resulten incluyentes, aseguren la apertura y la competencia para afrontar las cuestiones que puedan plantearse, y creen cauces de comunicación con los principales interesados. Para tal fin, es preciso tener en cuenta las opiniones, los intereses y las sensibilidades no solo de los alumnos, sus padres o tutores, los profesores y los administradores de las escuelas, sino también de varias otras partes interesadas, como los representantes de las distintas comunidades religiosas y de creencias, las organizaciones de padres y profesores y otras organizaciones de la sociedad civil. Los consejos interreligiosos pueden desempeñar una función útil en ese proceso, siempre que estén estructurados de manera que asegure una amplia representación, o siempre que los que no están representados en ellos dispongan de vías alternativas para trasladar sus preocupaciones.

64. Además, los medios de comunicación impresos o audiovisuales tradicionales, así como las nuevas tecnologías de la información, desempeñan un papel importante en la promoción de la tolerancia religiosa. Los medios de comunicación pueden servir de vigía para detectar las políticas gubernamentales discriminatorias y promover un debate activo de interés público, con múltiples facetas, para dar a conocer los distintos puntos de vista. Por consiguiente, los medios de comunicación deberían tomar medidas para: a) asegurar que su personal sea diverso y representativo de la sociedad

en su totalidad; b) abordar, en cuanto sea posible, asuntos de interés para todos los grupos de la sociedad; c) buscar una multiplicidad de fuentes y voces dentro de las distintas comunidades en vez de representar a las comunidades como bloques monolíticos; y d) adherirse a altos criterios del suministro de información que satisfagan reconocidas normas profesionales y éticas<sup>38</sup>. A ese respecto, cuando es eficaz, la autorregulación parece ser la forma más adecuada de abordar las cuestiones profesionales relacionadas con los medios de comunicación.

### C. El papel de la comunidad internacional y de los mecanismos de derechos humanos

65. La comunidad internacional y los mecanismos de derechos humanos deben seguir supervisando la libertad de religión o de creencias a nivel mundial. La Asamblea General, el Consejo de Derechos Humanos, a través, entre otras cosas, del proceso de examen periódico universal, y el sistema de procedimientos especiales y órganos de tratados tienen también un importante papel que desempeñar en la detección de los primeros indicios alarmantes de discriminación y violencia por motivo o en nombre de la religión o las creencias.

66. En su resolución 62/90, la Asamblea General proclamó 2010 Año Internacional de Acercamiento de las Culturas y recomendó que, en el transcurso del año, se organizaran actividades apropiadas relativas al diálogo, la comprensión y la cooperación entre religiones y culturas en pro de la paz, que incluyeran entre otras, un diálogo de alto nivel o audiencias interactivas oficiosas con la sociedad civil. En su resolución 63/181, la Asamblea General expresó preocupación por la persistencia de la intolerancia y discriminación sociales institucionalizadas que se practicaban contra muchas personas en nombre de la religión o las creencias. Asimismo, la Asamblea invitó a todas las instancias a abordar, en el contexto del diálogo entre religiones y culturas, cuestiones como las siguientes, en el marco de las normas internacionales de derechos humanos: a) el aumento del extremismo religioso que afecta a las religiones en todas las partes del mundo; b) las situaciones de violencia y discriminación que afectan a muchas mujeres y otras personas por motivo o en nombre de la religión o las creencias o debido a prácticas culturales y tradicionales; c) el uso indebido de la religión o las creencias para fines incompatibles con la Carta de las Naciones Unidas, así como con otros instrumentos pertinentes de las Naciones Unidas.

67. El Consejo de Derechos Humanos y su grupo de trabajo sobre el examen periódico universal también han examinado varias cuestiones generales relativas a países específicos relacionadas con la libertad de religión o de creencias. El proceso de examen periódico universal ofrece una oportunidad única de evaluar periódicamente, cada cuatro años, el historial de derechos humanos de todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas. Uno de los informes relativos a cada Estado sometido a examen que se presentan al Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal es una compilación de la información que figura en los informes de los órganos establecidos en virtud de tratados, los procedimientos especiales (incluidas las observaciones y comentarios del Estado en cuestión) y otros documentos oficiales pertinentes de las Naciones Unidas. Por lo tanto, las recomendaciones formuladas por los órganos de tratados y los procedimientos especiales, incluidas las relativas a la libertad de religión

<sup>38</sup> Véase el principio 6.1 de los *Principios de Camden sobre la Libertad de Expresión y la Igualdad*; disponibles en <http://www.article19.org/pdfs/standards/the-camden-principles-on-freedom-of-expression-and-equality.pdf>.

o de creencias, se evalúan en el marco del proceso de examen periódico universal. Además, muchas de las recomendaciones procedentes del examen entre pares se refieren a cuestiones relacionadas con la libertad de religión o de creencias. Si bien la mayor parte de esas recomendaciones formuladas durante el diálogo interactivo cuentan con el apoyo del Estado sometido a examen, algunas recomendaciones relativas a la libertad de religión o de creencias han sido rechazadas posteriormente por el gobierno en cuestión. Los órganos de tratados y los procedimientos especiales pueden aprovechar la oportunidad para llevar a cabo un seguimiento de las recomendaciones del examen periódico universal, incluidas las rechazadas, y seguir abordando las cuestiones de derechos humanos en las observaciones finales de los órganos de tratados o en las cartas de denuncia y los informes sobre las misiones de los procedimientos especiales.

68. Los indicios alarmantes identificados por los distintos mecanismos de derechos humanos también tienen que ponerse en conocimiento de los órganos políticos y de prevención de conflictos de las Naciones Unidas. Es preciso establecer unos cauces eficaces de comunicación entre los distintos estamentos del sistema de las Naciones Unidas para permitir a los encargados de la adopción de decisiones tomar medidas con pleno conocimiento de la situación sobre el terreno. Los Estados Miembros son los principales responsables de facilitar la labor de los procedimientos especiales, colaborando con ellos y aplicando sus recomendaciones. Sobre el terreno, en caso de brotes de violencia, las partes interesadas también deberían recurrir en mayor medida a las recomendaciones específicas de los procedimientos especiales para atajar las causas raíces de esa violencia y evitar que se repita.

---