



Asamblea General

Distr. general
29 de julio de 2010
Español
Original: inglés

Sexagésimo quinto período de sesiones

Tema 69 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**

Eliminación de todas las formas de intolerancia religiosa

Nota del Secretario General

El Secretario General tiene el honor de transmitir a los miembros de la Asamblea General el informe provisional de la Relatora Especial sobre la libertad de religión o de creencias, presentado de conformidad con la resolución 64/164 de la Asamblea.

* A/65/150.



Informe provisional de la Relatora Especial sobre la libertad de religión o de creencias

Resumen

La Relatora Especial sobre la libertad de religión o de creencias, señora Asma Jahangir, presenta este informe a la consideración de la Asamblea General, de conformidad con lo dispuesto en su resolución 64/164, en la que, entre otras cosas, la Asamblea instó a los Estados a que intensificaran sus esfuerzos para proteger y promover la libertad de pensamiento, conciencia, y religión o creencias. En ese contexto, la Relatora Especial expone algunas cuestiones que son motivo de preocupación y ofrece ejemplos derivados del ejercicio de su mandato durante los últimos seis años. Este informe comprende, entre otras, las siguientes cuestiones: a) las garantías suficientes y efectivas de la libertad de pensamiento, conciencia, religión o creencia a todos sin distinción; b) la privación del derecho a la vida, la libertad o la seguridad de la persona a causa de su religión o sus creencias y los casos de tortura y arresto o detención arbitrarios por esos motivos; c) la mujer y la libertad de pensamiento, conciencia y religión o creencias; d) la no discriminación, entre otras cosas, respecto del acceso a la educación, la atención médica, el empleo, la asistencia humanitaria o las prestaciones sociales; e) las prácticas de registro; f) los documentos oficiales y la divulgación en estos de la religión que se profesa; g) el derecho de todas las personas a practicar o enseñar su religión o a reunirse en relación con una religión o creencia; h) los lugares, santuarios y símbolos religiosos; i) las instituciones religiosas, caritativas o humanitarias; j) las actividades de concienciación, educación o capacitación de los funcionarios y empleados públicos; k) la lucha contra el odio, la discriminación, la intolerancia y los actos de violencia, intimidación, coerción e incitación a la hostilidad y la violencia; l) el fomento de la comprensión, la tolerancia, la no discriminación y el respeto en la sociedad en general, y m) los indicios de intolerancia que puedan conducir a la discriminación.

La Relatora Especial ofrece también un panorama general de las actividades que ha llevado a cabo en cumplimiento de su mandato desde que presentó su informe anterior a la Asamblea General (A/64/159), incluidas las comunicaciones dirigidas a los Estados en relación con casos particulares, las visitas a los países y otras actividades que corresponden a la titular del mandato.

La Relatora Especial concluye que las cuestiones religiosas despiertan una especial sensibilidad y que a los Estados les corresponde la función muy delicada de promover la libertad de religión o de creencias, protegiendo a la vez a la población de los abusos cometidos en nombre de estas. Destaca que es necesario responder debidamente a todas las violaciones de derechos humanos, sin importar la religión que profese el perpetrador o la víctima. Reafirma además la necesidad de que, como parte de su mandato, se sigan poniendo de relieve las prácticas discriminatorias que han padecido y continúan padeciendo las mujeres, cometidas algunas veces en nombre de la religión o las creencias.

Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción.....	4
II. Libertad de pensamiento, conciencia y religión o creencias.....	4
A. Garantías suficientes y efectivas de la libertad de pensamiento, conciencia, religión o creencia a todos sin distinción.....	5
B. Privación del derecho a la vida, la libertad o la seguridad de la persona a causa de su religión o creencias y casos de tortura y arresto o detención arbitrarios por ese motivo.....	6
C. La mujer y la libertad de pensamiento, conciencia y religión o creencias.....	7
D. No discriminación, en particular respecto del acceso a la educación, la atención médica, el empleo, la asistencia humanitaria o las prestaciones sociales.....	8
E. Prácticas de registro.....	9
F. Documentos oficiales e información sobre la religión que se profesa.....	10
G. Derecho de la persona a practicar o enseñar su religión o a reunirse en relación con una religión o creencia.....	11
H. Lugares, santuarios y símbolos religiosos.....	11
I. Instituciones religiosas, caritativas o humanitarias.....	13
J. Concienciación, educación o capacitación de los funcionarios y empleados públicos.....	14
K. Lucha contra el odio, la discriminación, la intolerancia y los actos de violencia, la intimidación, la coerción y la incitación a la hostilidad y la violencia.....	15
L. Promoción de la comprensión, la tolerancia, la no discriminación y el respeto en la sociedad en general.....	17
M. Indicios de intolerancia que podrían conducir a la discriminación.....	18
III. Actividades realizadas en cumplimiento del mandato.....	19
A. Comunicaciones.....	19
B. Visitas a los países.....	20
C. Otras actividades.....	21
IV. Conclusiones y recomendaciones.....	22

I. Introducción

1. El mandato del Relator Especial sobre la libertad de religión o de creencias fue establecido por la Comisión de Derechos Humanos en su resolución 1986/20¹. En 2007, el Consejo de Derechos Humanos, en su resolución 6/37, examinó y prorrogó ese mandato².

2. La Asamblea General, en su resolución 64/164, acogió con beneplácito la labor de la Relatora Especial y le pidió que le presentara un informe provisional en su sexagésimo quinto período de sesiones. En atención a esa petición, la Relatora Especial examina detenidamente en la sección II del presente informe algunos asuntos que son motivo de inquietud relacionados con la libertad de pensamiento, conciencia y religión o creencias. En la sección III ofrece un panorama general de las actividades realizadas en el marco de su mandato desde que presentó su informe anterior a la Asamblea (A/64/159), y en la sección IV presenta algunas conclusiones y recomendaciones generales.

3. El 18 de junio de 2010, el Consejo de Derechos Humanos, en su resolución 14/11, prorrogó el mandato de la Relatora Especial por un período adicional de tres años. En vista de que su nombramiento como Relatora Especial sobre la libertad de religión o de creencias finaliza el 31 de julio de 2010, tras seis años en el cargo, la señora Asma Jahangir aprovecha esta oportunidad para agradecer a todos los Estados Miembros y representantes de la sociedad civil la cooperación y el apoyo que le brindaron durante su mandato. La Relatora Especial expresa asimismo su agradecimiento por la excelente asistencia que ha recibido de los funcionarios de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH).

4. El señor Heiner Bielefeldt, nuevo titular del mandato nombrado por el Consejo de Derechos Humanos en su 14º período de sesiones, asumirá el cargo de Relator Especial sobre la libertad de religión o de creencias el 1 de agosto de 2010.

II. Libertad de pensamiento, conciencia y religión o creencias

5. En su resolución 64/164, la Asamblea General instó a los Estados a que intensificaran sus esfuerzos para proteger y promover la libertad de pensamiento, conciencia y religión o creencias y señaló 13 aspectos en los que deberían intensificarse las actividades con ese fin³. En el presente informe, la Relatora Especial se refiere a cada uno de esos aspectos, examinando detenidamente algunas cuestiones que son motivo de preocupación, y ofrece ejemplos derivados del ejercicio de su mandato durante los últimos seis años, incluidas sus visitas a los países y las comunicaciones dirigidas a los gobiernos interesados.

¹ Véase *Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, 1986, Suplemento núm. 2* (E/1986/22), cap. II, secc. A.

² Véase A/HRC/6/22, cap. I.

³ Véase el párrafo 11 de la resolución 64/164 de la Asamblea General.

A. Garantías suficientes y efectivas de la libertad de pensamiento, conciencia, religión o creencia a todos sin distinción

6. La Relatora Especial destaca, en primer lugar, que la constitución y la legislación interna de los países deben garantizar la libertad de religión o de creencias y la no discriminación por esos motivos. En ese contexto, observa con pesar que en años recientes algunos Estados han adoptado disposiciones abiertamente discriminatorias de las minorías religiosas.

7. La nueva constitución adoptada en un Estado en 2008, por ejemplo, comprende una cláusula que limita la ciudadanía exclusivamente a quienes adopten la religión estatal⁴. Preocupa profundamente a la Relatora Especial que la aplicación de esa cláusula constitucional tenga una grave repercusión negativa en los derechos humanos en el país, incluso para los conversos, que corren el riesgo de ser privados de su ciudadanía y de convertirse en apátridas. Las medidas que discriminan por motivos de religión o creencias o que dan lugar a la discriminación de facto por esos motivos, constituyen una violación de las normas de derechos humanos. Por consiguiente, restringir la ciudadanía a quienes profesan ciertas creencias religiosas es contrario al principio de no discriminación.

8. En otro Estado, como resultado de un referendo realizado en 2009, se prohibió la construcción de minaretes y se aprobó una enmienda constitucional con ese fin. En una declaración de prensa, la Relatora Especial expresó su profunda inquietud por las consecuencias negativas del resultado de la votación e instó a las autoridades estatales a cumplir todas sus obligaciones internacionales⁵. La Relatora Especial señaló que prohibir los minaretes representaba una restricción indebida de la libertad de manifestar la propia religión y constituía una discriminación patente contra los miembros de la comunidad islámica. La Relatora Especial quiere destacar a este respecto la necesidad de seguir sensibilizando e instruyendo a la gente sobre la diversidad religiosa, para eliminar las causas de temores que pueden ser explotados para fines políticos.

9. Preocupa asimismo a la Relatora Especial que algunas leyes internas obliguen a quienes desean ocupar cargos en la administración pública o formar parte de la judicatura a jurar fidelidad a una religión determinada⁶. Más aún, varias disposiciones constitucionales exigen que el Presidente, el Primer Ministro o los miembros del parlamento profesen una religión en particular y juren públicamente su adhesión a ella. La Relatora Especial quiere reiterar que restringir los cargos públicos a los fieles de determinadas religiones o denominaciones religiosas particulares puede constituir una discriminación de facto. Además, en las leyes sobre el estado civil de las personas, los Estados deben prever la posibilidad del matrimonio entre quienes profesan diferentes religiones o no profesan ninguna religión.

⁴ Véase A/HRC/10/8/Add.1, párrs. 146 a 148 y el informe de la Relatora Especial sobre su misión a Maldivas (A/HRC/4/21/Add.3).

⁵ Véase el comunicado de prensa de la Relatora Especial de 30 de noviembre de 2009, "Switzerland: UN expert on religious freedom regrets outcome of vote to ban construction of minarets" (Suiza: experta de las Naciones Unidas sobre la libertad de religión lamenta el resultado de la votación que prohíbe la construcción de minaretes).

⁶ Véase A/63/161, párr. 38.

10. Además de incorporar disposiciones no discriminatorias en la constitución y otras leyes internas, es indispensable establecer medidas efectivas de reparación en los casos de violaciones de los derechos humanos. La Relatora Especial ha dirigido numerosas comunicaciones a los gobiernos sobre casos particulares de presunta violación de la libertad de religión o creencias, incluido el derecho a cambiar de religión. En un caso, por ejemplo, una mujer que se había convertido al cristianismo acudió al departamento del registro civil de su país, para solicitar que se modificara la religión que figuraba en su tarjeta de identidad. Sin embargo, la administración rechazó su solicitud y los tribunales nacionales sostuvieron que el tribunal religioso de la sharia tenía jurisdicción absoluta respecto de la conversión al Islam⁷, lo que suponía necesariamente que también la tendría respecto de la apostasía y la conversión a una fe distinta del Islam. La Relatora Especial se permite reiterar que la libertad de tener o de adoptar una religión o unas creencias comporta forzosamente la libertad de elegir las, comprendido, entre otras cosas, el derecho a cambiar la religión o las creencias actuales por otras o adoptar opiniones ateas⁸. El artículo 18 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos protege las creencias teístas, no teístas y ateas, así como el derecho a no profesar ninguna religión o creencia.

B. Privación del derecho a la vida, la libertad o la seguridad de la persona a causa de su religión o creencias y casos de tortura y arresto o detención arbitrarios por ese motivo

11. Como consta en los informes de la Relatora Especial sobre los casos transmitidos a los gobiernos y las respuestas recibidas de ellos⁹, muchas personas han sido privadas del derecho a la vida, la libertad o la seguridad a causa de su religión o creencias y han sido sometidas a tortura y a arresto o detención arbitrarios por ese motivo. Tales violaciones de los derechos humanos al parecer se dirigen especialmente contra miembros de las minorías religiosas. Su situación de vulnerabilidad se acentúa cuando los gobiernos los ponen en la mira registrando sus nombres y sometiéndolos a acoso. Los Estados no sólo están obligados a proteger sus propios ciudadanos sino también deben garantizar que ninguna persona dentro de su jurisdicción padezca vulneraciones de sus derechos humanos y deben someter a la acción de la justicia a todos los responsables de la violación de esos derechos.

12. Si no se responde debidamente a las tensiones entre religiones o en el seno de una misma religión, éstas pueden dar lugar a brotes de violencia en gran escala en las comunidades. Por desgracia, tales tensiones han causado la muerte de muchísimas personas. Si bien hay que señalar que los motivos de esa violencia pueden ser múltiples y muy complejos, la Relatora Especial ha observado también que la violencia a menudo se desata por razones de dogma y que quienes la instigan encuentran que pueden obtener mayor apoyo si plantean sus argumentos en términos religiosos. La Relatora Especial reitera que los Estados tienen la obligación de

⁷ Véase la comunicación de la Relatora Especial de 12 de octubre de 2005 y la respuesta del Gobierno de Malasia de fecha 28 de julio de 2008 (A/HRC/10/8/Add.1, párrs. 135 a 143).

⁸ Véase el párrafo 5 de la observación general núm. 22 (1993) del Comité de Derechos Humanos, *Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo octavo período de sesiones, Suplemento núm. 40 (A/48/40)*, vol. I, anexo VI.

⁹ A/HRC/13/40/Add.1, A/HRC/10/8/Add.1, A/HRC/7/10/Add.1, A/HRC/4/21/Add.1, E/CN.4/2006/5/Add.1, y E/CN.4/2005/61/Add.1.

investigar todos los actos de violencia que ocurran, de identificar y enjuiciar a los presuntos responsables y de permitir que las víctimas busquen resarcimiento por los perjuicios sufridos. Los Estados también deben garantizar la protección y la seguridad de los miembros de las comunidades religiosas que sean blanco de ataques, a los que se debe reconocer el derecho a practicar su religión libremente y sin obstáculos, comprendidos los impuestos por agentes no estatales.

13. En ocasiones se aducen las convicciones religiosas para justificar ciertas prácticas nocivas y en algunos Estados estas se han incorporado a la legislación interna. Por ejemplo, en su informe sobre una misión, la Relatora Especial analizó ciertas formas de castigo estipuladas en los códigos penales de la sharia y concluyó que los castigos de lapidación o amputación constituyen cuando menos manifestaciones del trato cruel, inhumano y degradante que prohíben categóricamente varios convenios internacionales¹⁰.

C. La mujer y la libertad de pensamiento, conciencia y religión o creencias

14. Hay diversas prácticas que discriminan contra la mujer o resultan perjudiciales a su salud, como la mutilación genital femenina, el infanticidio, la crueldad a las viudas, los asesinatos cometidos en nombre del honor y las leyes discriminatorias relativas al estado civil. Muchas de éstas prácticas pueden atribuirse principalmente a interpretaciones culturales de los preceptos religiosos o incluso pueden ser contrarias a lo prescrito por las religiones. Sin embargo, los dirigentes religiosos, las comunidades o los Estados consideran ciertas prácticas nocivas un deber sacro que ellos y sus antepasados han cumplido fielmente desde tiempo inmemorial. Todo esto hace especialmente difícil desafiar tales prácticas y darles un tratamiento adecuado.

15. En cumplimiento de su mandato, la Relatora Especial se ha referido a estos asuntos en sus comunicaciones a los gobiernos y sus informes temáticos, y durante sus misiones en los países¹¹. Ha recomendado que se promulgue legislación para eliminar las prácticas discriminatorias o perjudiciales y revocar las leyes que infringen los derechos de la mujer. En lo que respecta concretamente a la mutilación genital femenina, los Estados deberían penalizar a quienes practican esas prácticas nocivas y ayudarles a encontrar otras fuentes de ingreso, por ejemplo como parteras. En cuanto a las medidas preventivas que podrían adoptarse a nivel nacional, debería alentarse a los Estados a formular estrategias de capacitación e instrucción en materia jurídica en todos los niveles de la sociedad, con el fin de modificar las normas y actitudes culturales discriminatorias. En ese contexto, el diálogo entre las autoridades y los dirigentes religiosos y otros miembros de la sociedad, como los médicos, los líderes políticos, las autoridades educativas y los medios de difusión, representa una medida de prevención importante.

16. Los Estados deben adoptar medidas pertinentes y eficaces para garantizar a la mujer el ejercicio de sus derechos de igualdad ante la ley, y adoptar también disposiciones penales adecuadas para proteger a la mujer de la violencia que se deriva de prácticas culturales tradicionales que suponen una amenaza a su salud y su

¹⁰ Véase el informe sobre la misión de la Relatora Especial a Nigeria (E/CN.4/2006/5/Add.2, párrs. 68 y 100) y el cuadro complementario (www2.ohchr.org/english/issues/religion/docs/followup/FU-Nigeria.pdf).

¹¹ Véanse E/CN.4/2002/73/Add.2; A/64/159, párrs. 59 a 63, y A/HRC/10/8, párrs. 25 a 28.

vida. Para lograr mejoras duraderas, las medidas encaminadas a eliminar la violencia contra la mujer no deben estar dirigidas únicamente a suprimir los efectos del fenómeno, sino también sus causas fundamentales. Además, los Estados deben fortalecer los mecanismos de seguimiento, los órganos oficiales y las instituciones de la sociedad civil que se ocupan de la protección y promoción de los derechos de la mujer frente a las prácticas culturales nocivas. Se debe alentar asimismo a los Estados a retirar las reservas fundadas en la religión que puedan vulnerar o restringir la aplicación de los instrumentos jurídicos internacionales que protegen la condición de las mujeres, en particular la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.

D. No discriminación, en particular respecto del acceso a la educación, la atención médica, el empleo, la asistencia humanitaria o las prestaciones sociales

17. La Relatora Especial ha examinado casos en que ciertas personas o grupos han sido discriminados por motivo de su religión o sus creencias en el acceso a la educación, la atención médica, el empleo, la asistencia humanitaria o las prestaciones sociales¹².

18. La legislación de un Estado, por ejemplo, prohíbe desde 2004 el porte ostensible de símbolos religiosos en las escuelas públicas. Aunque el ámbito de la ley de 2004 contempla por igual todos los símbolos religiosos, su aplicación al parecer afecta especialmente a las jóvenes musulmanas que llevan pañuelo en la cabeza y a los miembros de la comunidad sij¹³. La finalidad de la ley de 2004 es proteger la autonomía de los menores que pueden verse presionados o forzados a portar símbolos religiosos; sin embargo, la ley desconoce el derecho de los menores que han elegido libremente portar un símbolo religioso a la escuela, como parte de sus creencias. La Relatora Especial y los órganos establecidos en virtud de los tratados de derechos humanos sostienen que la prohibición puede ser contraproducente, por cuanto desconoce el principio de los mejores intereses del niño y su derecho de tener acceso a la educación. La Relatora Especial también hizo un llamamiento al Gobierno para que resarciera sin demora a las personas que habían sido víctimas de discriminación por llevar símbolos religiosos.

19. Los miembros de los grupos religiosos minoritarios parecen estar especialmente expuestos a la discriminación y la denegación de sus derechos, incluido el acceso a la educación. La Relatora Especial dirigió comunicaciones a un Estado donde más de 100 estudiantes bahaíes habían sido expulsados de universidades, presuntamente a raíz de la orden emitida por la Oficina Central de Seguridad del país de que se expulsara a cualquier estudiante del que se descubriera que pertenecía a la fe bahai, ya fuera al matricularse o en el transcurso de sus

¹² Véase el informe anual de la Relatora Especial correspondiente a 2009 (A/HRC/10/8, párrs. 29 a 54), donde se hace un análisis de la discriminación fundada en la religión o las creencias y sus efectos en el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales.

¹³ Véase el informe de la Relatora Especial sobre su misión a Francia (E/CN.4/2006/5/Add.4, párrs. 47 a 72 y 98 a 104) y la respuesta del Gobierno en el cuadro complementario (www2.ohchr.org/english/issues/religion/docs/followup/FU-France.pdf).

estudios¹⁴. En ese contexto, la Relatora Especial quisiera recordar que las políticas o prácticas que restringen el acceso a la educación o el empleo son incompatibles con la prohibición de aplicar medidas coercitivas, estipulada en el párrafo 2 del artículo 18 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos¹⁵.

20. Otro ejemplo de leyes o prácticas discriminatorias en el contexto de las prestaciones sociales es la relación que establece un Estado entre la pertenencia a una casta registrada y la filiación a determinadas religiones¹⁶. Las prestaciones que ofrece el Gobierno a los miembros de las castas registradas están limitadas por ley a los hindúes, los sijs y los budistas. Esto puede crear dificultades para los dalit que se han convertido al Islam o al cristianismo y que por ello pierden el derecho de beneficiarse de los programas de acción afirmativa del Estado. La Relatora Especial ha recomendado a ese respecto que la condición de pertenencia a una casta registrada y las prestaciones correspondientes se desvinculen de la filiación religiosa.

E. Prácticas de registro

21. Es necesario que los Estados revisen algunas de las prácticas de registro vigentes para cerciorarse de que no limiten el derecho de todas las personas a manifestar su religión o sus creencias, individual o colectivamente y tanto en público como en privado. Los requisitos de registro nacionales a menudo se emplean, según parece, para restringir los derechos de los miembros de ciertas minorías religiosas.

22. La Relatora Especial quiere reiterar que los gobiernos deben informar ampliamente a la población, en particular a los organismos encargados de hacer cumplir la ley, del principio de que el registro no debe constituir una condición previa para la práctica de la propia religión o creencia¹⁷. Más aún, todo procedimiento de registro de las asociaciones religiosas debe ser transparente, incluso en lo que respecta a la duración del proceso. Los trámites de registro deben ser fáciles y rápidos y no deben depender de análisis del contenido sustantivo de las creencias de la asociación de que se trate. No deben permitirse las disposiciones imprecisas que otorgan al Gobierno excesiva discreción para autorizar el registro. Es indispensable que ningún grupo religioso esté facultado para decidir respecto del registro de otro grupo confesional. Por otra parte, los requisitos de un alto número de miembros o de la presencia prolongada en el país no constituyen criterios apropiados para el registro.

23. En caso de denegarse el registro, las instituciones competentes tienen la obligación de comunicar oficialmente a la comunidad o el grupo interesado los

¹⁴ Véanse las comunicaciones de la Relatora Especial de 24 de abril de 2007 y 12 de febrero de 2008, así como la respuesta de la República Islámica del Irán (A/HRC/7/10/Add.1, párrs. 121 a 124 y A/HRC/10/8/Add.1, párrs. 90 a 92).

¹⁵ Véase el párrafo 5 de la observación general núm. 22 (1993) del Comité de Derechos Humanos, *Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo octavo período de sesiones, Suplemento núm. 40* (A/48/40), vol. I, anexo VI.

¹⁶ Véase el informe de la Relatora Especial sobre su misión a la India (A/HRC/10/8/Add. 3, párrs. 27, 28 y 71).

¹⁷ Véanse los informes de la Relatora Especial sobre sus misiones a Azerbaiyán (A/HRC/4/21/Add.2, párrs. 96 y 97), Angola (A/HRC/7/10/Add.4, párrs. 16 a 24) y Turkmenistán (A/HRC/10/8/Add.4, párrs. 22 a 32).

motivos exactos por los que fue negado. Además, los gobiernos deben asegurarse de que los grupos o comunidades tengan acceso irrestricto a los tribunales competentes para la revisión judicial de la negativa. Dado que las normas internacionales de derechos humanos reconocen la libertad de religión o creencias sea cual fuere la condición de registro, quienes no puedan registrarse o no quieran hacerlo deben poder manifestar individual o colectivamente su religión o creencias. Cualquier limitación de esa libertad no sólo debe estar prescrita por ley, sino debe ser necesaria para proteger la seguridad pública, el orden, la salud o la moral, o los derechos y libertades fundamentales de otras personas.

F. Documentos oficiales e información sobre la religión que se profesa

24. La Relatora Especial lamenta que en algunos Estados no se expidan documentos oficiales a algunas personas a causa de su religión o creencias. Además, no siempre se respeta el derecho de la persona de abstenerse de divulgar información en esos documentos sobre la propia religión, en contra de su voluntad. En su informe presentado a la Asamblea General en 2008, la Relatora Especial analizó la discriminación por motivos religiosos en los procedimientos administrativos, por ejemplo, en la expedición de documentos oficiales¹⁸.

25. Al mismo tiempo, la Relatora Especial observa con agrado algunos adelantos positivos ocurridos recientemente. En un Estado, los tribunales internos anulaban en 2008 y 2009 decisiones por las cuales la administración se había negado a poner un guión en el espacio reservado a la religión en las tarjetas de identidad o los certificados de nacimiento, como habían pedido los solicitantes¹⁹. Con ello se puso fin a una política discriminatoria de ese país que consistía en no expedir documentos oficiales a los bahaíes a menos que se hubieran convertido a una de las tres religiones reconocidas por el Estado. En ese contexto, la Relatora Especial insiste nuevamente en que el artículo 18 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos también protege el derecho de no profesar religión o creencia alguna.

26. La Relatora Especial quiere referirse también a una sentencia reciente del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre el juramento de testigos, demandantes o sospechosos en los procesos penales internos²⁰. El Código de Procedimiento Penal del Estado en cuestión exige que las personas proporcionen detalles de sus creencias religiosas si no quieren que se presuma que son cristianos ortodoxos. Además, todos los testigos deben declarar su religión antes de rendir testimonio en los procesos penales. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos reafirmó que la libertad de manifestar las creencias religiosas comprende el derecho de la persona de no revelarlas. El Estado no debe obligar a nadie a actuar de tal manera que se pueda inferir si él o ella profesan alguna creencia, o no profesan ninguna.

¹⁸ A/63/161, párrs. 31 a 36 y 45 a 54.

¹⁹ Véanse las comunicaciones de la Relatora Especial dirigidas a Egipto (E/CN.4/2004/63, párrs. 40 y 41; E/CN.4/2005/61/Add.1, párr. 85; E/CN.4/2006/5/Add.1, párr. 117; A/HRC/7/10/Add.1, párrs. 79 a 85; y A/63/161, párr. 32).

²⁰ Tribunal Europeo de Derechos Humanos, sentencia del 3 de junio de 2010, *Dimitras y otros c. Grecia* (solicitudes núms. 42837/06, 3237/07, 3269/07, 35793/07 y 6099/08).

G. Derecho de la persona a practicar o enseñar su religión o a reunirse en relación con una religión o creencia

27. Algunos Estados restringen indebidamente el derecho de practicar o enseñar una religión o de reunirse en relación con una religión o creencia, de establecer y mantener lugares para esos fines y de escribir, producir y distribuir publicaciones sobre esas materias. En ese contexto, la Relatora Especial también se ha referido en sus informes temáticos e informes sobre los países a la cuestión de las actividades de los misioneros y otras formas de propagación de la propia religión o creencia²¹.

28. En un Estado, los grupos religiosos que no estuvieran registrados no podían celebrar reuniones religiosas o de culto colectivo, incluso en residencias privadas. Para evitar problemas con las autoridades, algunas comunidades religiosas al parecer se abstendían de toda actividad misionera en ese contexto nacional, aunque ello era en cierta medida inherente a su fe. Sin embargo, la Relatora Especial se permite reiterar que la actividad de los misioneros no puede considerarse una violación de la libertad de religión y creencias de otros si todas las partes interesadas son adultos capaces de razonar por su cuenta y si no hay ninguna relación de dependencia o jerarquía entre los misioneros y las personas a las que dirigen sus actividades²².

29. En otro Estado, algunos miembros de minorías religiosas resaltaron el problema práctico que suponía el hecho de que la labor misionera sólo pudiera cumplirse en sus sitios de culto, generalmente porque así lo requerían las autoridades locales²³. Los folletos religiosos que distribuían en las calles eran confiscados por las autoridades y se multaba a la gente por hablar a los transeúntes acerca de Dios. Además, se exigía autorización previa para la importación o distribución de publicaciones religiosas. La Relatora Especial hace hincapié en que las restricciones de la libertad de manifestar la religión o las creencias propias o de ejercer la libertad de expresión deben ceñirse estrictamente a las disposiciones de los artículos 18.3, 19.3 y 20 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

H. Lugares, santuarios y símbolos religiosos

30. La Relatora Especial ha observado que los creyentes se encuentran en situación especialmente vulnerable cuando practican el culto o se reúnen en los lugares religiosos. La Asamblea General, en su resolución 55/254, exhortó a todos los Estados a que hicieran cuanto estuviera a su alcance por asegurarse de que los lugares religiosos fueran plenamente respetados y protegidos de conformidad con los principios internacionales y su legislación nacional y a que adoptaran medidas adecuadas para prevenir los actos o las amenazas de violencia.

31. En mayo de 2010, por ejemplo, varios hombres armados con granadas atacaron dos mezquitas de la comunidad Ahmadiyyah, dieron muerte a no menos de

²¹ Véanse A/60/399, párrs. 55 a 68 y A/HRC/6/5, párrs. 11, 12 y 17.

²² Véase el informe de la Relatora Especial sobre su misión a la República Democrática Popular Lao (A/HRC/13/40/Add.4, párrs. 32 y 43).

²³ Véase el informe de la Relatora Especial sobre su misión a Tayikistán (A/HRC/7/10/Add.2, párrs. 34 a 37) y el cuadro complementario (www2.ohchr.org/english/issues/religion/docs/followup/FU-Tajikistan.pdf).

70 miembros y tomaron a cientos de fieles como rehenes²⁴. Los miembros de esa minoría religiosa han sido objeto de amenazas constantes, discriminación y ataques violentos. La Relatora Especial reitera que los Estados deben adoptar todas las medidas necesarias para garantizar la seguridad de los miembros de todas las minorías religiosas y sus lugares de culto. Además, para evitar que se repitan actos violentos de esa índole, deben afrontar debidamente toda apología del odio religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia.

32. En otra región, durante y después de un conflicto armado, más de 100 iglesias, monasterios y mezquitas sufrieron daños o quedaron destruidos²⁵. También fueron arrasados algunos cementerios y muchas de las tumbas fueron profanadas y esparcidos los huesos que se encontraban en ellas. La Relatora Especial quisiera referirse a la resolución 55/254 de la Asamblea General, en la que la Asamblea alentó a todos los Estados, a las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales competentes y a los medios de difusión a que promovieran una cultura de tolerancia y respeto de la diversidad de las religiones y los lugares religiosos, que constituyen un importante aspecto del patrimonio común de la humanidad.

33. Además, en determinados contextos, la conservación y protección de los lugares religiosos y el acceso de los creyentes a los sitios de culto puede plantear grandes dificultades. En un Estado, por ejemplo, aunque existen disposiciones jurídicas para salvaguardar y proteger los sitios sagrados de la profanación, el Gobierno sólo ha emitido normas para su aplicación respecto de los santos lugares de la religión estatal. No obstante, la Relatora Especial hizo hincapié en la necesidad urgente de conservar y proteger también los lugares religiosos de las minorías, muchos de los cuales han estado clausurados o desatendidos durante decenios. Recomendó que todas las partes se comprometieran legalmente a proteger los derechos de las minorías religiosas, prestando particular atención a la necesidad de proporcionar amplias garantías de igualdad y de no discriminación por motivos de religión o creencias, y de conservar todos los sitios religiosos y permitir que se acceda pacíficamente a ellos²⁶.

34. La Relatora Especial también ha seguido atentamente los debates celebrados en varios países en torno a la prohibición de llevar ciertos trajes y prendas religiosas. La mayor parte de las leyes o proyectos de ley recientes sobre la materia han estado dirigidos a restringir la posibilidad de portar en sitios públicos el velo islámico que cubre el cuerpo de la cabeza a los pies. La Relatora Especial observa que este debate sobre el burqa o niqab no se libra únicamente en los Estados occidentales²⁷, pues en otras regiones se han adoptado decisiones análogas²⁸. En su

²⁴ Véase el comunicado de prensa emitido el 28 de mayo de 2010 por la Relatora Especial, la Experta Independiente sobre cuestiones de las minorías y el Relator Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, "UN experts strongly condemn attacks against Ahmadis in Pakistan" (Expertos de las Naciones Unidas condenan enérgicamente ataques contra ahmadíes en el Pakistán).

²⁵ Véase el informe de la Relatora Especial sobre su misión a la República de Serbia, incluida su visita a Kosovo (A/HRC/13/40/Add.3, párrs. 51 a 58).

²⁶ Informes de la Relatora Especial sobre su misión a Israel y al territorio palestino ocupado (A/HRC/10/8/Add.2, párrs. 25 a 39 y 76 y 77).

²⁷ El Consejo de Ministros de Francia, por ejemplo, aprobó el 19 de mayo de 2010 un proyecto de ley que prohíbe el uso de prendas que cubran el rostro en público y castiga a quienes obliguen a otras personas mediante amenazas, actos violentos o el abuso de una posición de autoridad, a

informe de 2006 a la Comisión de Derechos Humanos, la Relatora Especial analizaba ya algunos hechos concretos, así como el marco jurídico y la jurisprudencia internacional relativa a los símbolos religiosos en general. En ese contexto, estableció una serie de criterios generales para establecer un equilibrio entre los derechos humanos que se contraponen, con el fin de ayudar a los Estados a revisar la legislación existente y a redactar nuevas leyes sobre el derecho a la libertad de religión o creencias²⁹. La Relatora Especial identificó algunos “indicadores agravantes”, esto es, actos legislativos y administrativos que suelen ser incompatibles con las normas internacionales de derechos humanos, por ejemplo, cuando las excepciones a la prohibición de portar símbolos religiosos se adaptan a la religión o creencia predominante. Al mismo tiempo, la Relatora Especial se refirió a los “indicadores neutrales”, por ejemplo, cuando la injerencia es decisiva para proteger los derechos de las mujeres, las minorías religiosas o los grupos vulnerables, o cuando la persona que porta el símbolo debe estar debidamente identificada, por ejemplo, en una tarjeta de identidad con fotografía o en los puestos de seguridad. La Relatora Especial reitera que el objetivo fundamental debe ser salvaguardar la libertad positiva de religión o creencia que se manifiesta en el porte voluntario de símbolos religiosos, y también la libertad negativa de no verse obligado a portarlos. Debe prestarse especial atención a la protección de los derechos de la mujer, en particular en lo que respecta al uso del velo que la cubre de la cabeza a los pies.

I. Instituciones religiosas, caritativas o humanitarias

35. La Relatora Especial también ha observado con inquietud que no siempre se respeta y protege plenamente la libertad de establecer y mantener instituciones religiosas, caritativas o humanitarias, conforme a leyes nacionales apropiadas y en consonancia con las normas internacionales de derechos humanos. Por ejemplo, en el plano nacional, algunas minorías religiosas no están autorizadas a extender sus actividades religiosas a los asuntos sociales, educativos o de salud.

36. Aunque el derecho de establecer instituciones religiosas, caritativas o humanitarias y de recibir financiación para ellas no es ilimitado, toda restricción que

cubrirse el rostro, en razón de su sexo. El 4 de mayo de 2010, el parlamento del cantón suizo de Aargau aprobó por votación la propuesta de presentar una moción a la Asamblea Federal de Suiza que prohibiría el uso del niqab en sitios públicos. El 29 de abril de 2010, la cámara baja del Parlamento de Bélgica votó a favor de un proyecto de ley que prohíbe el uso de prendas que oculten el rostro en sitios públicos, incluidas las calles. La legislación aprobada en marzo de 2010 en la provincia de Quebec, en el Canadá, estipula que las mujeres musulmanas deben descubrirse el rostro cuando soliciten servicios del gobierno de Quebec o si son empleadas de la provincia. Véase también el último informe de la Relatora Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia (A/HRC/15/53, párrs. 46 a 60).

²⁸ El Tribunal Superior de Bangladesh, por ejemplo, emitió un veredicto el 8 de abril de 2010 por el que ordenaba al Ministerio de Educación disponer que no se exigiera a las mujeres empleadas en las instituciones públicas llevar el velo en contra de su voluntad. En enero de 2010, la Corte Suprema de la India ordenó que no se emitieran cédulas de votación a las mujeres que llevaran burqa, desestimando el argumento de que la religión les prohíbe levantarse el velo. En virtud de una ley promulgada en 2006 en Kuwait, no se permite a las mujeres que lleven cubierto el rostro conducir automóviles.

²⁹ E/CN.4/2006/5, párrs. 51 a 60.

se imponga debe estar prescrita por ley y debe ser necesaria para proteger la seguridad y el orden públicos, la salud o la moral, o los derechos y libertades fundamentales de otras personas, por ejemplo, para impedir que dichas instituciones sean utilizadas para avanzar su causa mediante la violencia. Además, los Estados deben prohibir toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia.

J. Concienciación, educación o capacitación de los funcionarios y empleados públicos

37. En su resolución 64/164, la Asamblea General instó a los Estados a garantizar que todos los funcionarios y empleados públicos, incluidos los miembros de las fuerzas del orden y el personal de los centros de detención, las fuerzas armadas y los educadores, en el desempeño de sus funciones oficiales, respeten la libertad de religión o de creencias y no discriminen por motivos de religión o creencias, y que se realicen todas las actividades de concienciación, educación o capacitación que sean necesarias y apropiadas. En ese contexto, la Relatora Especial ha observado una práctica que considera positiva y que consiste en la elaboración de un manual de referencia sobre la diversidad religiosa que proporcione información a los miembros de las fuerzas de policía sobre las diferentes religiones y creencias de un determinado país y describa con precisión e imparcialidad la diversidad y las particularidades de las diferentes comunidades religiosas³⁰.

38. Durante sus misiones, la Relatora Especial ha observado a menudo problemas relacionados con la libertad de religión o creencias de las personas privadas de libertad. Quiere reiterar a ese respecto que el Estado debe proporcionar al personal de las instalaciones de detención capacitación adecuada y procurar que tome mayor conciencia y se sensibilice respecto de su deber de promover y respetar las normas internacionales de derechos humanos concernientes al tratamiento de los reclusos³¹. Además, deben revocarse de inmediato las técnicas de interrogatorio especiales que resultan particularmente degradantes a los miembros de determinadas religiones³². Para evitar posibles abusos, los Estados también deberían velar por que los centros de detención estén sometidos a un intenso escrutinio público y crear mecanismos eficaces para presentar denuncias.

39. En el contexto de las medidas contra el terrorismo, la Relatora Especial considera preocupantes los informes de que los musulmanes se ven sometidos regularmente a la investigación de sus datos personales, requisas domiciliarias, interrogatorios y detenciones motivados únicamente por la religión que profesan³³. Quiere insistir en que la práctica de elaborar perfiles basados en el origen étnico o nacional o la religión no se ajusta al requisito de proporcionalidad como medio de

³⁰ A/64/159, párr. 7.

³¹ Véase el informe de la Relatora Especial sobre su misión a la República Democrática Popular Lao (A/HRC/13/40/Add.4, párr. 53).

³² Véase el informe conjunto de los cinco titulares de mandatos de los procedimientos especiales sobre la situación de los detenidos en la bahía de Guantánamo (E/CN.4/2006/120, párrs. 60 a 62 y 96).

³³ Véase el informe de la Relatora Especial sobre su misión al Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte (A/HRC/7/10/Add.3, párr. 67).

lucha contra el terrorismo y entraña además consecuencias negativas considerables que pueden hacer que esas medidas resulten contraproducentes para combatirlo³⁴.

40. La Relatora Especial ha informado también acerca de la situación de los miembros de grupos que las autoridades de algunos Estados denominan “cultos” o “sectas”³⁵. A ese respecto quiere reiterar la observación de su predecesor de que, fuera de los cauces jurídicos existentes para combatir las actividades delictivas, “no corresponde ni al Estado ni a ningún otro grupo o comunidad tomar las riendas de la conciencia popular para favorecer, imponer o censurar una creencia religiosa o una convicción”³⁶. Los términos “creencia” y “religión” deben interpretarse en su forma más amplia. Por consiguiente, debe informarse a los funcionarios y empleados públicos de que la libertad de religión o creencias no se refiere únicamente a las religiones tradicionales o a las creencias cuyas características institucionales o prácticas sean análogas a las de esas religiones.

K. Lucha contra el odio, la discriminación, la intolerancia y los actos de violencia, la intimidación, la coerción y la incitación a la hostilidad y la violencia

41. En la resolución 64/164, la Asamblea General instó a los Estados a que adoptaran todas las medidas necesarias y apropiadas, de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos, para combatir el odio, la discriminación, la intolerancia y los actos de violencia, la intimidación y la coerción motivadas por la intolerancia basada en la religión o las creencias, así como la incitación a la hostilidad y la violencia, con especial consideración a los miembros de minorías religiosas en todas partes del mundo. La Relatora Especial se ha referido a esos asuntos y presentado sus conclusiones y recomendaciones en diversos informes. En su informe sobre una misión, por ejemplo, expresó su preocupación por el largo tiempo que tardaban las investigaciones de los casos de disturbios, actos de violencia y matanzas en las comunidades³⁷. La Relatora Especial reitera que la violencia comunitaria no es simplemente un problema de “orden público” sino que tiene también graves ramificaciones socioeconómicas. Se ha observado que los disturbios sectarios ocurren comúnmente cuando existen los siguientes elementos: a) un grave antagonismo de larga data por motivos religiosos en determinadas aldeas y localidades urbanas, b) una respuesta emotiva de los miembros de las comunidades religiosas a un hecho que precipita esa reacción, c) el sentimiento de los revoltosos y del grupo religioso más amplio al que pertenecen de que la violencia por motivos sectarios es justificable, y d) la convicción de los revoltosos de que la policía no reaccionará a la violencia sectaria o que su intervención será parcializada o ineficaz.

³⁴ Véase el análisis conexo del Relator Especial sobre la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo (A/HRC/4/26, párrs. 32 a 62 y 83 a 89).

³⁵ Véanse, por ejemplo, las observaciones de la Relatora Especial sobre las respuestas del Gobierno de China (A/HRC/10/8/Add.1, párrs. 16 a 22) y del Gobierno de la República Islámica del Irán (A/HRC/10/8/Add.1, párrs. 81 a 85).

³⁶ E/CN.4/1997/91, párr. 99.

³⁷ Véase el informe de la Relatora Especial sobre su misión a la India (A/HRC/10/8/Add.3, párrs. 30 a 41).

42. En cumplimiento de la decisión 1/107 del Consejo de Derechos Humanos, titulada “Incitación al odio racial y religioso y promoción de la tolerancia”, la Relatora Especial presentó un informe, junto con el Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial y xenofobia y formas conexas de intolerancia (A/HRC/2/3), en el que recomendaron que el Consejo pidiera a todos los gobiernos que expresaran y demostraran su firme voluntad política y adhesión respecto de la lucha contra la creciente intolerancia racial y religiosa. Aunque el derecho a la libertad de religión o de creencias no incluye en sí el derecho a que la religión o creencias propias no sean objeto de críticas ni de comentarios negativos, el derecho a la libertad de expresión se puede restringir legítimamente en los casos de apología que constituya incitación a la violencia o la discriminación contra las personas por motivos de su religión. La libertad de religión o de creencias y la libertad de expresión son interdependientes y están relacionadas entre sí.

43. En ese contexto, la Relatora Especial quiere establecer una distinción entre expresar opiniones incluso cuando algunos creyentes las consideren ofensivas, y hacer apología del odio religioso en medida que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia. Para proteger la integridad de la persona, la apología del odio religioso debe estar prohibida por ley si alcanza el umbral enunciado en el párrafo 2 del artículo 20 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Sin embargo, cada caso debe considerarse individualmente de modo que no se infrinja la libertad de expresión ni la libertad de religión o de creencias. Corresponde al poder judicial la función vital de establecer un delicado equilibrio en cada caso. Como se indica en uno de los informes recientes de la Relatora Especial sobre los países³⁸, existe el riesgo de que las leyes internas que prohíben la apología del odio sean interpretadas en sentido lato y aplicadas de manera selectiva por las autoridades, por lo que resulta especialmente importante que la redacción sea inequívoca y que se establezcan salvaguardas eficaces contra la aplicación abusiva de la ley. La Relatora Especial reitera que la legislación en materia religiosa no debe ser vaga, sino incluyente, formulada con suma atención y aplicada imparcialmente³⁹.

44. La Relatora Especial quiere referirse a algunos acontecimientos positivos en este ámbito. Después de que ella hubiera formulado recomendaciones sobre la materia en el informe sobre su visita a un determinado país, el Parlamento promulgó nueva legislación que llevó a que se abolieran en 2008 los delitos discriminatorios de derecho común de blasfemia e injuria blasfema⁴⁰. Además, los resultados de votaciones recientes en el Consejo de Derechos Humanos indican que el concepto de “difamación de las religiones” tiene cada vez menos acogida a nivel internacional. La Relatora Especial reitera que la penalización de la llamada

³⁸ Informe sobre la misión a la ex República Yugoslava de Macedonia (A/HRC/13/40/Add.2, párrs. 46 a 48 y 60).

³⁹ Véase el informe del Seminario de expertos de 2008 sobre la relación entre los artículos 19 y 20 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos: “Libertad de expresión y apología del odio religioso que constituye incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia” (A/HRC/10/31/Add.3, párr. 24).

⁴⁰ Véanse el informe de la Relatora Especial sobre su visita al Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte (A/HRC/7/10/Add.3, párrs. 73 a 75), las respuestas del Gobierno a la lista de cuestiones planteadas en relación con el examen del sexto informe periódico presentado al Comité de Derechos Humanos (CCPR/C/GBR/Q/6/Add.1, párr. 165), y las observaciones finales del Comité (CCPR/C/GBR/CO/6, párr. 4).

difamación de las religiones puede ser contraproducente y puede tener consecuencias adversas para los integrantes de las minorías religiosas, los creyentes que disienten, los ateos, los artistas y los académicos⁴¹. En vez de tratar de proteger a las religiones en sí mismas de la crítica o la mofa, los Estados deberían concentrarse en proteger a los creyentes y los no creyentes de la discriminación y la violencia. Sin embargo, en algunos países aún parece haber resistencia a la despenalización de la blasfemia o a que se deroguen las disposiciones discriminatorias que presuntamente se oponen a la “difamación de las religiones”⁴².

L. Promoción de la comprensión, la tolerancia, la no discriminación y el respeto en la sociedad en general

45. En el Documento Final de la Conferencia Internacional consultiva sobre la educación escolar en relación con la libertad de religión y de convicciones, la tolerancia y la no discriminación⁴³ se subraya la urgente necesidad de fomentar, mediante la educación, la protección y el respeto a la libertad de religión o de convicciones para fortalecer la paz, el entendimiento y la tolerancia entre individuos, grupos y naciones, y para el desarrollo del pluralismo. Cada Estado debería promover y respetar políticas educativas dirigidas a fortalecer la promoción y la protección de los derechos humanos, la erradicación de los prejuicios y las concepciones incompatibles con la libertad de religión o convicciones, y debería garantizar el respeto y la aceptación del pluralismo y la diversidad en el ámbito de la religión o de las convicciones, así como el derecho de no recibir una instrucción religiosa incompatible con sus convicciones.

46. Por otra parte, el diálogo entre las religiones y al interior de ellas puede ser un instrumento importante para evitar malentendidos y la discriminación basada en la religión o las creencias. Ese diálogo, especialmente cuando en él participan los jóvenes, las mujeres y los hombres a nivel comunitario, puede contribuir a reducir las tensiones en el período posterior a los conflictos y ayudar a impedirlos antes de que la situación se agrave. Si ese diálogo entre las religiones y dentro de ellas se lleva a cabo utilizando métodos apropiados y con una amplia gama de participantes, ello puede conducir con el tiempo a que la sociedad adquiera un conocimiento más amplio de la historia, las tradiciones, el idioma y la cultura de las diversas minorías religiosas. La intervención de los artistas, los periodistas y los abogados también puede ser importante para instruir al público respecto de la tolerancia religiosa y tender puentes entre las distintas comunidades.

47. Todos los medios de difusión deberían, como responsabilidad moral y social, participar en la lucha contra la discriminación y en la promoción del entendimiento intercultural, considerando, entre otras, las medidas siguientes: a) asegurarse de informar tomando en cuenta el contexto, de manera objetiva y con sensibilidad, cerciorándose de que los actos de discriminación salgan a la luz pública,

⁴¹ Véase A/62/280, párrs. 70, 71, 76 y 77.

⁴² Por ejemplo, el 19 de abril de 2010, la Corte Constitucional de Indonesia confirmó la ley nacional contra la blasfemia (núm. 1/PNPS/1965), que impone penas hasta de cinco años de encarcelamiento a quienes se aparten de las enseñanzas básicas de las religiones oficiales. Véanse también los llamamientos urgentes formulados por la Relatora Especial el 21 de abril y el 12 de junio de 2008, así como la respuesta del Gobierno de Indonesia de fecha 27 de junio de 2008 (A/HRC/10/8/Add.1, párrs. 55 a 68).

⁴³ E/CN.4/2002/73, apéndice.

b) mantenerse alertas al peligro de la discriminación o de los estereotipos negativos individuales y de grupos fomentados por los medios de comunicación, c) evitar referencias innecesarias a la raza, la religión, el sexo y otras características de los grupos que puedan fomentar la intolerancia, d) crear conciencia de los daños causados por la discriminación y el empleo de estereotipos negativos, y e) informar sobre diferentes grupos o comunidades y ofrecer a sus miembros la oportunidad de hablar y de ser oídos de una manera que promueva un mejor entendimiento de ellos, y que a la vez refleje las perspectivas de esos grupos o comunidades⁴⁴.

M. Indicios de intolerancia que podrían conducir a la discriminación

48. Es fundamental prestar la debida atención a los primeros indicios de discriminación y violencia por motivo o en nombre de la religión o las creencias. En su último informe temático presentado al Consejo de Derechos Humanos, la Relatora Especial señaló una serie de indicios tempranos que se refieren a los agentes estatales, los agentes no estatales y los factores externos (A/HRC/13/40, párrs. 18 a 32).

49. Un primer indicio alarmante relacionado con los agentes estatales es la falta de legislación adecuada para asegurar la libertad de religión o de creencias en todas sus dimensiones. Un segundo indicio alarmante es la falta de rendición de cuentas por los delitos y la impunidad reiterada en los casos de violaciones de los derechos humanos en las que las víctimas son miembros de una comunidad religiosa o de creencias específica. Además, la existencia de pautas significativas de discriminación religiosa en las prácticas y políticas oficiales debe ser objeto de vigilancia y atención. De igual manera, los estereotipos negativos persistentes en las alocuciones públicas de los funcionarios elegidos u otros funcionarios contra los miembros de comunidades religiosas o de creencias específicas pueden agravar tendencias discriminatorias latentes.

50. Los ataques violentos por parte de agentes no estatales contra determinadas personas por su filiación religiosa o los actos de violencia perpetrados en nombre de la religión o las creencias pueden ser indicadores que exijan la intervención del gobierno. Debe vigilarse atentamente el grado y la persistencia de las tensiones religiosas en la sociedad. La difusión de mensajes de odio religioso por parte de dirigentes religiosos y forjadores de la opinión pública a través de los medios de comunicación de masas, o por particulares a través de blogs y de los foros de debate en línea deben dar lugar a la adopción de medidas para fomentar la tolerancia con diversas iniciativas, incluido el diálogo y las expresiones de apoyo a quienes profesan diversas opiniones.

51. Hay también una serie de factores externos que pueden incidir negativamente en el disfrute de la libertad de religión o de creencias en una sociedad determinada. Esos factores pueden estar relacionados, por ejemplo, con unas futuras elecciones, la realización de campañas que fomenten el odio con argumentos religiosos y las políticas sectarias. Las tensiones que subsisten durante un tiempo prolongado pueden ser otro signo de alarma, especialmente si están relacionadas con antiguos

⁴⁴ Los Principios de Camden sobre la libertad de expresión y la igualdad, Principio 9; puede consultarse en www.article19.org/advocacy/campaigns/camden-principles/index.html.

conflictos sobre lugares de culto, tierras, el poder o la identidad religiosa. Además, los desastres naturales y la llegada de misioneros extranjeros pueden llevar a algunos grupos religiosos a exigir que se repriman las llamadas “conversiones no éticas”, como sucedió en algunos Estados tras el tsunami de diciembre de 2004 en el Océano Índico⁴⁵.

52. La Relatora Especial hace hincapié en que los Estados deben responder a esos primeros indicios de alarma, no necesariamente promulgando nuevas leyes o penalizando ciertas actividades, sino recurriendo a una serie de medidas e iniciativas de prevención. Estas pueden comprender, por ejemplo, fomentar el diálogo entre las religiones y al interior de ellas, manifestar apoyo a quienes profesan diversas opiniones dentro de la comunidad, e impartir una educación de calidad para crear una sociedad más tolerante y equitativa. Es necesario que los integrantes de las religiones minoritarias puedan hacerse oír, facilitándoles el acceso a las autoridades estatales y a quienes tienen poder decisorio. En ese contexto, el poder ejecutivo, la administración y los dirigentes políticos deben establecer políticas y estrategias de comunicación basadas en los derechos humanos.

III. Actividades realizadas en cumplimiento del mandato

53. La Relatora Especial desea exponer brevemente sus actividades en relación con: a) las comunicaciones enviadas a los Estados sobre casos concretos, b) las visitas que ha realizado a los países, y c) otras actividades realizadas en cumplimiento del mandato.

A. Comunicaciones

54. Una de las principales actividades de la Relatora Especial consiste en entablar un diálogo constructivo con los Estados enviándoles comunicaciones para pedir aclaración sobre las denuncias verosímiles que haya recibido. Desde el establecimiento 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 las comunicaciones enviadas por la Relatora Especial entre el 1 de diciembre de 2008 y el 30 de noviembre de 2009, así como de las respuestas recibidas de los gobiernos, se recogen en el último informe sobre esas comunicaciones presentado al Consejo de Derechos Humanos (A/HRC/13/40/Add.1).

55. Durante los últimos seis años, casi la mitad de sus comunicaciones a los Estados fueron remitidas conjuntamente con los titulares de otros mandatos de procedimientos especiales. La Relatora Especial acoge con beneplácito esa importante colaboración con los titulares de los mandatos temáticos y de los referentes a determinados países, teniendo en cuenta especialmente que las violaciones del derecho de libertad de religión o de creencias, por su misma naturaleza, suelen ir acompañadas de violaciones de otros derechos humanos.

⁴⁵ Véase el informe de la Relatora Especial sobre su misión a Sri Lanka (E/CN.4/2006/5/Add.3, párrs. 32 a 78) y su informe presentado a la Asamblea General sobre este tema (A/60/399, párrs. 55 a 68).

56. En algunos casos, la Relatora Especial ha enviado comunicaciones de seguimiento para solicitar más aclaraciones o información al 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 justifican el envío de 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 que se la mantenga 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.

B. Visitas a los países

57. Las visitas a los países son una parte esencial de las actividades de la Relatora Especial pues le ofrecen una valiosa oportunidad de interactuar con diversos funcionarios públicos y de reunirse con representantes de las comunidades religiosas o de determinadas creencias y con otros miembros de la sociedad civil. En sus informes sobre los países, la Relatora Especial procura señalar los obstáculos actuales e incipientes al disfrute del derecho a la libertad de religión o creencias y presentar recomendaciones prácticas sobre los medios de superar esos obstáculos. Desde 1986, la Relatora Especial ha llevado a cabo 32 visitas a los países, incluida una misión de seguimiento. En su último informe al Consejo de Derechos Humanos figura una lista de las visitas efectuadas, con indicación de las fechas de las misiones y las firmas de los documentos correspondientes (A/HRC/13/40, párr. 13).

58. La Relatora Especial ha retomado la práctica establecida inicialmente por los titulares del mandato⁴⁶ de enviar cartas de seguimiento después de las visitas a los países para solicitar recibir información actualizada sobre la aplicación de sus recomendaciones a nivel nacional. 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 extraída de documentos pertinentes de las Naciones Unidas, incluidos los informes del mecanismo de examen periódico universal, los procedimientos especiales y los órganos establecidos en virtud de tratados. En una tercera columna se consigna la información facilitada por el Estado sobre la consideración que se ha dado a las recomendaciones, las medidas adoptadas para aplicarlas y los obstáculos que podrían impedir su aplicación. Los cuadros de seguimiento también pueden consultarse en el sitio web de la Relatora Especial⁴⁷.

59. Desde la presentación de su informe anterior a la Asamblea General (A/64/159), la Relatora Especial llevó a cabo una misión en la República Democrática Popular Lao, del 23 al 30 de noviembre de 2009. Al final de su visita al país, concluyó que la población es generalmente muy tolerante en materia religiosa. Sin embargo, durante los últimos 12 años, la Relatora Especial ha recibido una serie de denuncias graves de violaciones de los derechos humanos por el Estado, tales como detenciones fundadas en la religión, o campañas oficiales dirigidas a obligar a los cristianos a renunciar a su fe. La situación parece haber mejorado mucho

⁴⁶ Véanse A/51/542, anexos I y II, A/52/477/Add.1, A/53/279, anexo, y E/CN.4/1999/58, anexo.

⁴⁷ www2.ohchr.org/english/issues/religion/visits.htm.

recientemente; sin embargo, a la Relatora Especial le siguen preocupando ciertos casos individuales y determinadas políticas que violan claramente el derecho a la libertad de religión o de creencias. Quiere reiterar por tanto que en cualquier texto legislativo debe evitarse imponer a las comunidades religiosas obligaciones enunciadas vagamente, incluso en lo que respecta a los procedimientos de registro, y que se deben suprimir las amplias facultades de vigilancia que ejercen actualmente a ese respecto varias entidades estatales. La Relatora Especial recomienda que se examine el decreto núm. 92/PM relativo a la gestión y protección de las actividades religiosas y sugiere que se transmitan directrices explicativas de las normas a las autoridades provinciales y de distrito para evitar interpretaciones discriminatorias⁴⁸.

C. Otras actividades

60. 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, con el fin de examinar la situación de la libertad de religión o de creencias a nivel nacional e internacional. Por ejemplo, participó en una mesa redonda sobre “Los procedimientos especiales: alerta temprana y cuestiones emergentes”, celebrada en Nueva York el 23 de octubre de 2009. También pronunció un discurso sobre la función y la importancia de los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos en una reunión que tuvo lugar en Bangkok el 1 de diciembre de 2009, organizada por la Oficina Regional para el Asia sudoriental del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

61. La Relatora Especial también llevó a cabo investigaciones sobre diversos asuntos relacionados con su mandato y publicó artículos sobre esas materias, por ejemplo, sobre la religión o las creencias de los niños⁴⁹ y las actividades de los misioneros y cuestiones relativas a la conversión⁵⁰. Junto con otros titulares de mandatos de los procedimientos especiales, emitió declaraciones públicas con ocasión del Día de los Derechos Humanos (10 de diciembre), el Día Internacional de la Mujer (8 de marzo), y el Día Mundial de la Diversidad Cultural para el Diálogo y el Desarrollo (21 de mayo).

62. En la declaración conjunta del 10 de diciembre de 2009, los titulares de los mandatos hicieron un llamamiento en pro de un compromiso más firme y la adopción de medidas más decididas contra la discriminación a nivel mundial⁵¹. Los titulares de los mandatos afirmaron que era necesario reconocer, valorar y respetar las diferencias étnicas, culturales o religiosas, que no deberían verse como una amenaza a la unidad, como suele ocurrir, sino como un valioso componente de esta. Destacaron también que las sociedades que rechazan la discriminación y propugnan la diversidad y los derechos crean las condiciones necesarias para que todos crezcan y prosperen en condiciones de igualdad y dignidad. La discriminación desvirtúa esa visión y causa daños incalculables a todas las sociedades. Para aquellos que son hostigados, amenazados o detenidos por profesar una fe o una creencia diferente, es un recordatorio constante de que no son

⁴⁸ A/HRC/13/40/Add.4, párr. 66.

⁴⁹ Véase Child Rights Information Network (CRIN) Review 23, de octubre de 2009, págs. 18 y 19.

⁵⁰ Véase Marianne Heimbach-Steins/Heiner Bielefeldt, eds., *Religionen und Religionsfreiheit – Menschenrechtliche Perspektiven im Spannungsfeld von Mission und Konversion* (Würzburg, 2010), págs. 47 a 56.

⁵¹ www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=9668&LangID=E.

bienvenidos. La discriminación silencia a quienes más precisan hacerse oír para reclamar sus derechos y niega un lugar en las estructuras de la sociedad y los procesos de toma de decisiones a quienes más lo necesitan.

63. En su declaración conjunta del 8 de marzo de 2010, 28 titulares de mandatos de procedimientos especiales pidieron que se adoptara una nueva visión de los derechos de la mujer, a partir de las enseñanzas derivadas del examen quinquenal de la aplicación de la Plataforma de Acción de Beijing⁵². Los titulares de los mandatos destacaron que siguen vigentes los antiguos retos relativos a la protección de los derechos de la mujer, como las múltiples formas de discriminación contra ella, y que han surgido nuevos desafíos. Concluyeron que la participación de la mujer en todos los contextos, ya sea en tiempos de paz o en situaciones de conflicto o después de los conflictos, o en otros tipos de crisis como las ocasionadas por los desastres naturales o las crisis financieras, es un requisito indispensable, no solo para la protección de sus derechos, sino también para alcanzar la paz, la seguridad y el desarrollo humano sostenible.

64. Con ocasión del Día Mundial de la Diversidad Cultural para el Diálogo y el Desarrollo, siete titulares de mandatos destacaron en su declaración conjunta del 21 de mayo de 2010 que la defensa de la diversidad es inseparable del respeto de la dignidad de la persona⁵³. La diversidad cultural sólo puede promoverse y protegerse si se garantizan los derechos humanos y las libertades fundamentales, como la libertad de expresión, información y comunicación, la libertad de todas las formas de discriminación, así como la posibilidad de que la persona elija su propia forma de expresión cultural y su derecho a participar en la vida cultural de determinadas comunidades, o a abstenerse de participar en ella. Los titulares de los mandatos resaltaron también que la diversidad cultural no debe utilizarse para fomentar la segregación y las prácticas tradicionales perjudiciales que, en nombre de la cultura, pretenden consagrar diferencias que son contrarias a la universalidad, la indivisibilidad y la interdependencia de los derechos humanos.

IV. Conclusiones y recomendaciones

65. La Relatora Especial reconoce que las cuestiones concernientes a la religión despiertan una especial sensibilidad. A los Estados les corresponde la función muy delicada de promover la libertad de religión o de creencias, protegiendo a la vez a la población de los abusos perpetrados en nombre de estas. Es alentador observar a ese respecto que algunos Estados, entidades de la sociedad civil y particulares han asumido la difícil tarea de enfrentar a las fuerzas de la intolerancia. Por desgracia, esas voces valientes son pocas y parece haber en cambio una tendencia hacia la apología, en que la religión o las creencias se utilizan como instrumento de opresión.

66. Para muchos Estados representa un desafío poner fin a todas las formas de discriminación por motivos religiosos y crear una opinión pública informada que pueda afrontar eficazmente la intolerancia religiosa o los prejuicios contra las comunidades que profesan nuevas creencias. La Relatora Especial lamenta observar que, en lo que respecta a su mandato, la denuncia pública de las

⁵² www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=98778&LangID=E.

⁵³ www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=100518&LangID=E.

infracciones de los derechos humanos suele ser selectiva; la religión de la víctima y del perpetrador, más que el acto en sí mismo, parece ser el factor que determina quién se siente obligado a condenar públicamente el incidente. Es indispensable responder debidamente a todas las violaciones de los derechos humanos, sin importar la religión que profese el perpetrador o la víctima.

67. En el presente informe (véanse los párrafos 5 a 52), la Relatora Especial ofrece algunos ejemplos derivados del ejercicio de su mandato desde 2004 para ilustrar las medidas que deben adoptarse para proteger y promover la libertad de conciencia, pensamiento, religión o creencias. En ese contexto, quiere reiterar las siguientes recomendaciones:

a) La constitución y otras leyes internas de los países deben garantizar legalmente y de hecho, la libertad de religión o de creencias y la observancia del principio de no discriminación.

b) Los Estados deben garantizar que nadie dentro de su jurisdicción padezca violaciones de los derechos humanos, incluida la privación del derecho a la vida, la libertad o la seguridad personal, la tortura, el arresto o la detención arbitrarios por motivos de su religión o sus creencias, y deben llevar ante la justicia a todos los responsables de la violación de esos derechos.

c) Los Estados deben promulgar legislación para erradicar las prácticas culturales perjudiciales y la discriminación contra la mujer y deben retirar las reservas que puedan vulnerar o restringir la aplicación de los instrumentos jurídicos internacionales concernientes a la protección de la condición de la mujer.

d) Los Estados deben proporcionar resarcimiento oportuno en las situaciones en que se haya discriminado a las personas en el acceso a la educación, la atención médica, el empleo, la asistencia humanitaria o las prestaciones sociales.

e) Los Estados deben examinar las prácticas de registro para asegurar que no limiten el derecho de todas las personas a manifestar su religión o sus creencias, ya sea individual o colectivamente y tanto en público como en privado.

f) Los Estados no deben denegar la expedición de documentos oficiales por motivos de religión o creencias y deben respetar el derecho de la persona a no divulgar las creencias que profesa.

g) Los Estados deben garantizar el derecho a practicar y enseñar su religión o reunirse en relación con una religión o creencia y a establecer y mantener lugares para esos propósitos, así como a escribir, publicar y difundir textos pertinentes en esas materias.

h) Los Estados deben asegurar que se respeten y protejan plenamente los lugares religiosos y deben adoptar medidas apropiadas para impedir todo acto o amenaza de violencia relacionados con esos sitios.

i) Los Estados deben respetar y proteger el derecho de establecer y mantener instituciones religiosas, caritativas y humanitarias, de conformidad con la legislación nacional pertinente y en consonancia con las normas internacionales de derechos humanos.

j) Los Estados deben proporcionar a los funcionarios públicos la necesaria sensibilización, educación y capacitación para que, en el desempeño de sus funciones oficiales, respeten la libertad de religión o creencias y no discriminen por motivos de religión o de creencias.

k) Los Estados deben adoptar todas las medidas necesarias y apropiadas para combatir el odio, la discriminación, la intolerancia y los actos de violencia, la intimidación y la coerción motivadas por la intolerancia basada en la religión o las creencias, así como la incitación a la hostilidad y la violencia, con especial consideración a los miembros de las minorías religiosas.

l) Los Estados deben promover y respetar las políticas educativas encaminadas a erradicar los prejuicios y conceptos incompatibles con la libertad de religión o de creencias, y asegurar el respeto y la aceptación del pluralismo y la diversidad en materia de religión o de creencias.

m) Los Estados deben responder a los primeros indicios de intolerancia, entre otras cosas, fomentando el diálogo entre las religiones y dentro de cada una de ellas, apoyando a quienes manifiestan conceptos diversos y ofreciendo una educación de calidad para forjar sociedades más tolerantes y equitativas.

68. La Relatora Especial quiere destacar que la intolerancia religiosa no es el resultado natural de distintas sociedades, sino más bien el producto de la manipulación que ejercen ciertos grupos, fuerzas políticas o personas por diversas razones. La historia contemporánea, como la de épocas más remotas, demuestra que las cuestiones relacionadas con la religión y las creencias están cargadas de una gran emotividad y que, una vez que se propaga la simiente de la intolerancia religiosa, resulta difícil contenerla. La estructura del Estado, su sistema de gobierno y sus políticas educativas, según su diseño y aplicación, pueden ayudar a promover la armonía religiosa o contribuir a las tensiones por motivos confesionales. Por ello, la acción preventiva de los Estados y de los agentes no estatales, incluidos los dirigentes religiosos, y la dedicación a los derechos humanos fundamentales revisten importancia decisiva para crear un clima de tolerancia religiosa.

69. La Relatora Especial cree firmemente que es preciso que el titular del mandato siga poniendo de relieve las prácticas discriminatorias que han tenido que padecer las mujeres a través de los siglos y que siguen padeciendo ahora, algunas veces en nombre de la religión o en sus comunidades religiosas. Ya no puede considerarse tabú exigir que los derechos de la mujer primen sobre las creencias intolerantes que se aducen para justificar la discriminación por motivos de género. Durante las misiones de la Relatora Especial y en su interacción con los dirigentes religiosos se le ha dicho reiteradamente que la mayoría de las religiones reconocen la igualdad de hombres y mujeres. Sin embargo, los fanáticos religiosos y sus seguidores a menudo emprenden campañas de discriminación contra la mujer, en vez de apoyar la igualdad entre los géneros. Muchas mujeres se ven privadas de sus derechos básicos de igualdad en la más fundamental unidad social, que es la familia. En muchos países, la denegación de esos derechos encuentra apoyo en leyes discriminatorias y es justificada en nombre de la religión o la tradición. No podrá haber jamás una auténtica igualdad entre los géneros en el ámbito público si las mujeres continúan siendo oprimidas por el peso de la discriminación en el hogar, muy a menudo en nombre de una sanción divina.