



**Asamblea General**

Distr.  
GENERAL

A/HRC/10/8  
6 de enero de 2009

ESPAÑOL  
Original: INGLÉS

---

CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS  
Décimo 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\***

---

\* Documento presentado con retraso.

## Resumen

La Relatora Especial sobre la libertad de religión o de creencias presenta este informe al Consejo de Derechos Humanos de conformidad con su resolución 6/37. El informe se divide en dos secciones principales. En la primera, la Relatora Especial reseña las actividades realizadas con arreglo a los cuatro pilares del mandato desde que éste fuera revisado, racionalizado y mejorado en diciembre de 2007. Destaca la importancia de las iniciativas adoptadas en los ámbitos de la enseñanza, la sensibilización del público y el diálogo entre religiones, así como la acción estatal contra la promoción del odio religioso que incita a la discriminación, la hostilidad o la violencia. Aplicando una perspectiva de género, la Relatora Especial también examina las prácticas discriminatorias y perjudiciales para la mujer, y se refiere a las diversas comunicaciones remitidas a los gobiernos y a los informes sobre los países.

En la segunda sección, la Relatora Especial ofrece un análisis preliminar de la discriminación basada en la religión o las creencias y sus efectos en el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales. Con respecto al marco jurídico internacional, destaca que la no discriminación es un principio general que se aplica a todos los derechos humanos, incluida la libertad de religión o de creencias. Recuerda la importancia fundamental de prevenir la discriminación en el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales, ya que las minorías y los grupos vulnerables resultan particularmente afectados cuando los Estados incumplen su obligación de respetar, proteger y realizar esos derechos. La Relatora Especial destaca asimismo algunas de las cuestiones recurrentes en la práctica del mandato a fin de ilustrar los efectos adversos de la discriminación por motivos de religión o de creencias en el disfrute de los derechos al trabajo, a una alimentación y una vivienda adecuadas, a la salud, a la educación y a participar en la vida cultural.

La Relatora Especial concluye señalando que la discriminación basada en la religión o las creencias emana con frecuencia de políticas deliberadas de los Estados para excluir de la sociedad a determinadas comunidades religiosas o de creencias y restringir o denegar su acceso a los servicios de salud, la educación pública o los cargos públicos, entre otras cosas. Los Estados tienen el deber de abstenerse de discriminar a personas o grupos de personas por su religión o sus creencias (obligación de respetar); deben impedir esa discriminación, incluso por parte de los agentes no estatales (obligación de proteger); y deben adoptar medidas para garantizar que, en la práctica, toda persona que se encuentre en su territorio disfrute de todos los derechos humanos sin discriminación alguna (obligación de realizar).

Por último, la Relatora Especial recuerda que todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí. Por consiguiente, no debe existir un enfoque distinto entre la discriminación que afecta al disfrute de los derechos civiles y políticos y la que afecta al disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales.

## ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. INTRODUCCIÓN.....	1 - 2	4
II. ACTIVIDADES DEL MANDATO.....	3 - 28	4
A. Promoción de 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 y creencias .....	6 - 15	5
B. Determinación de los obstáculos actuales e incipientes al disfrute del derecho a la libertad de religión o de creencias y formulación de recomendaciones sobre los medios de superar tales obstáculos .....	16 - 21	8
C. Examen de los incidentes y las medidas gubernamentales 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 recomendación de medidas correctivas según proceda .....	22 - 24	10
D. Aplicación de una perspectiva de género .....	25 - 28	11
III. LA DISCRIMINACIÓN BASADA EN LA RELIGIÓN O LAS CREENCIAS Y SUS EFECTOS EN EL DISFRUTE DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES .....	29 - 54	13
A. Marco jurídico a nivel internacional.....	30 - 39	13
B. Ejemplos de la práctica del mandato .....	40 - 54	16
IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	55 - 62	21

## I. INTRODUCCIÓN

1. Este informe se presenta de conformidad con la resolución 6/37 del Consejo de Derechos Humanos, por la que el Consejo prorrogó y revisó el mandato de la Relatora Especial sobre la libertad de religión o de creencias.
2. En el presente informe, la Relatora Especial reseña en primer lugar las actividades realizadas en el marco del mandato sobre la libertad de religión o de creencias desde la presentación de sus últimos informes al Consejo (A/HRC/4/21 y A/HRC/6/5). A continuación, analiza el marco jurídico internacional y ofrece varios ejemplos de discriminación basada en la religión o las creencias y de sus efectos en el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales. Por último, la Relatora Especial presenta sus conclusiones y recomendaciones al respecto.

## II. ACTIVIDADES DEL MANDATO

3. El mandato del Relator Especial sobre la intolerancia religiosa se creó inicialmente en virtud de la resolución 1986/20 de la Comisión de Derechos Humanos. Si bien la Comisión definió el mandato sobre la intolerancia religiosa con arreglo a las disposiciones de la Declaración sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o las convicciones, de 25 de noviembre de 1981, el alcance de dicho mandato fue ampliado posteriormente por la Comisión y la Asamblea General en resoluciones ulteriores. Mediante su resolución 2000/33, aprobada por el Consejo Económico y Social, en su decisión 2000/261, la Comisión cambió el título del mandato por el de Relator Especial sobre la libertad de religión o de creencias.
4. En su resolución 6/37, el Consejo de Derechos Humanos llegó a la conclusión de que era necesario que la Relatora Especial siguiera contribuyendo a la protección, promoción y aplicación universal del derecho a la libertad de religión o de creencias. Por consiguiente, el Consejo decidió prorrogar el mandato de la Relatora Especial sobre la libertad de religión o de creencias por un nuevo período de tres años y, en este contexto, 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;

- 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.

5. Desde el proceso de revisión, racionalización y mejoramiento del mandato que tuvo lugar en diciembre de 2007, la Relatora Especial ha desarrollado sus actividades con arreglo a esos cuatro pilares. Conforme al primero ha participado, por ejemplo, en varias iniciativas internacionales y regionales relativas a la libertad de religión o de creencias. En relación con las iniciativas a nivel nacional, la Relatora Especial promovió la adopción de medidas para velar por la promoción y la protección del derecho a la libertad de religión o de creencias, entre otras cosas durante las visitas a los países. Las comunicaciones con los gobiernos y esas visitas la ayudaron a llevar a efecto los pilares segundo y tercero. Además, la Relatora Especial ha tratado de aplicar una perspectiva de género en todas sus actividades, principalmente durante las visitas a los países y en los informes temáticos presentados a la Asamblea General y al Consejo. Aunque en algunos casos los cuatro pilares pueden superponerse, al reseñar sus actividades más recientes la Relatora Especial las ha agrupado, en aras de la claridad, bajo los cuatro encabezamientos antes citados.

**A. Promoción de 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**

6. A nivel nacional, la Relatora Especial ha mantenido numerosas reuniones oficiales y oficiosas de puesta en común de ideas con representantes de los Estados y de organizaciones de la sociedad civil a fin de reflexionar sobre la situación de la libertad de religión o de creencias en distintos países<sup>1</sup>. Esas reuniones se celebraron principalmente durante las visitas a los países, en los períodos de sesiones de la Asamblea y el Consejo y en diversas conferencias. En cuanto al estudio de la situación de la libertad de religión o de creencias en los distintos países, la titular del mandato los lleva a cabo de forma continua.

7. A nivel regional, la Relatora Especial participó en una iniciativa de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) para la elaboración de los Principios Orientadores de Toledo sobre la enseñanza acerca de religiones y creencias en las escuelas públicas<sup>2</sup>. Desde 1994, la Comisión de Derechos Humanos había instado al Relator Especial a que examinara la contribución de la educación en la promoción de la tolerancia religiosa y de creencias. Este marco permitió al anterior titular del mandato, el Sr. Abdelfattah Amor, participar activamente en la organización en 2001 de la Conferencia Internacional Consultiva sobre la educación escolar en relación con la libertad de religión y de convicciones, la tolerancia y la no discriminación. En 2007, la actual titular del mandato participó en la elaboración de los Principios Orientadores de Toledo, que, en su opinión, pueden contribuir a fomentar la tolerancia religiosa.

---

<sup>1</sup> Véanse E/CN.4/2005/61, párrs. 15 a 20, y E/CN.4/2006/5, anexo, así como el resumen en Internet de su marco de comunicaciones ([www2.ohchr.org/english/issues/religion/standards.htm](http://www2.ohchr.org/english/issues/religion/standards.htm)).

<sup>2</sup> Véase [www.osce.org/publications/odihr/2007/11/28314.html](http://www.osce.org/publications/odihr/2007/11/28314.html).

8. Según los Principios Orientadores de Toledo, la enseñanza acerca de las religiones y creencias ha de impartirse de una forma justa, fiel a la verdad y basada en un sólido conocimiento académico. Los alumnos han de recibir información sobre las distintas religiones y creencias en un entorno respetuoso con los derechos humanos, las libertades fundamentales y los valores cívicos. Si bien los Principios Orientadores señalan que la enseñanza acerca de las religiones y creencias es una responsabilidad esencial de las escuelas, también reconocen el papel de la familia y de las organizaciones religiosas o de creencias en la transmisión de valores a las generaciones venideras. Con respecto a los programas obligatorios para la enseñanza de religiones y creencias, deberá concederse a los padres y alumnos el derecho a ser dispensados de esa enseñanza, de forma no discriminatoria, en caso de que dichos programas no sean lo suficientemente objetivos. En cuanto a la cuestión fundamental de los planes de estudios, los Principios Orientadores de Toledo disponen que éstos deben elaborarse con arreglo a criterios profesionales reconocidos para garantizar un planteamiento equilibrado de la enseñanza de las religiones y creencias. El desarrollo y la ejecución de los planes de estudios habrán de ser inclusivos para dar a todos los interesados oportunidad suficiente de realizar comentarios y sugerencias. Además, deben prestar especial atención a hechos cruciales, históricos y contemporáneos, relacionados con la religión y las creencias, y han de reflejar aspectos locales y mundiales. Por otra parte, se procurará evitar todo material inexacto o portador de prejuicios, especialmente si contribuye a reforzar estereotipos negativos. Los docentes cumplen una función importante. Han de sentir, en primer lugar, la responsabilidad de la libertad religiosa de manera que se impulsen en la escuela un entorno y unas prácticas que fomenten la protección de los derechos de los demás, con un espíritu de respeto y comprensión mutuos entre los miembros de la comunidad escolar. Asimismo, de conformidad con los Principios Orientadores de Toledo, quienes imparten enseñanza sobre las religiones y creencias han de haber recibido la formación necesaria para ello, y no sólo necesitan conocer la materia que imparten, sino poseer también habilidades pedagógicas y recibir formación continua para impartir los planes de estudios.

9. Partiendo de la base de que una enseñanza que ponga de relieve el derecho de *todos* a la libertad de religión tiene un valor positivo y de que enseñar *acerca de* las religiones y las creencias puede reducir malentendidos y estereotipos negativos, los Principios Orientadores de Toledo se formularon a fin de profundizar el compromiso con los derechos humanos. El objetivo de esos principios orientadores no es ni proponer un programa de estudios para impartir enseñanza sobre las religiones y las creencias ni promover un enfoque concreto en relación con esa enseñanza. Con ellos se pretende, en cambio, ayudar a todos los agentes que participan en la esfera de la educación, a saber, maestros, educadores, legisladores y funcionarios de los ministerios de educación, además de administradores y docentes de escuelas privadas y religiosas, a velar por que la enseñanza sobre las distintas religiones y creencias se imparta de una manera no tendenciosa y equilibrada.

10. A nivel regional, la Relatora Especial también fue invitada a dirigirse al Parlamento Europeo en el marco del Año Europeo del Diálogo Intercultural (2008). En su discurso, el 18 de junio de 2008, destacó la importancia del diálogo entre las religiones y dentro de ellas a fin de promover el derecho a la libertad de religión o de creencias mediante esfuerzos preventivos. La Relatora Especial destacó que el estado de derecho y el funcionamiento de las instituciones democráticas eran condiciones fundamentales para el establecimiento de un clima favorable que condujera a un diálogo y un entendimiento verdaderos. Las personas necesitan confiar en las instituciones y los representantes estatales, y la diversidad dentro de esas

instituciones puede contribuir a la creación de ese entorno. Las políticas del Estado deben ofrecer suficiente espacio para diversas religiones y creencias y, con ello, oportunidades naturales de interacción y entendimiento.

11. En el plano internacional, la Relatora Especial participó en la preparación de una aportación conjunta con otros titulares de mandatos de procedimientos especiales (A/CONF.211/PC/WG.1/5) para contribuir de forma sustantiva al proceso de examen de la Declaración y el Programa de Acción de Durban. También se dirigió al Comité Preparatorio de la Conferencia de Examen de Durban en su segundo período de sesiones sustantivo, el 6 de octubre de 2008. En la aportación conjunta presentada por escrito, la Relatora Especial dio respuesta a seis preguntas relacionadas con la Declaración y el Programa de Acción de Durban, aprobados en 2001 por la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia. En ese contexto, se centró particularmente en las cuestiones y los temas pertinentes a su mandato.

12. En el párrafo 79 del Programa de Acción de Durban se exhorta a los Estados a que protejan y promuevan el ejercicio de los derechos enunciados en la Declaración sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o las convicciones para evitar la discriminación religiosa que, combinada con otros tipos de discriminación, constituye una forma de discriminación múltiple. A este respecto, la Relatora Especial lamenta seguir recibiendo todavía informes de intolerancia religiosa y actos de violencia contra los miembros de determinadas comunidades religiosas o de creencias. Con respecto a las medidas e iniciativas concretas para combatir y eliminar todas las manifestaciones de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, la Relatora Especial indicó al Comité Preparatorio las iniciativas en materia de educación citadas más arriba. Análogamente, alentó a que se utilizaran iniciativas de diálogo entre las religiones y dentro de ellas a fin de promover el respeto de la diversidad religiosa en las sociedades pluralistas. En colaboración con 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, la Relatora Especial sobre la libertad de religión o de creencias abordó la cuestión de la difusión de expresiones ofensivas a determinados creyentes. Los tres relatores especiales reconocieron que, aunque no se trataba de un fenómeno nuevo, el período posterior a los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 había exacerbado las tensiones en las relaciones entre comunidades y, en este ámbito, publicaron comunicados de prensa conjuntos. Señalaron que, si bien debía tolerarse siempre la pacífica expresión de opiniones e ideas, el uso de estereotipos y estigmas que atentaban contra sentimientos religiosos muy arraigados no contribuía a crear un ambiente propicio para el diálogo pacífico y constructivo entre las distintas comunidades.

13. A nivel internacional, la Relatora Especial participó en un seminario de expertos organizado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) sobre el tema de "la libertad de expresión y la promoción del odio religioso que contribuyen a una incitación a la discriminación, la hostilidad y la violencia", celebrado los días 2 y 3 de octubre de 2008 en Ginebra. Invitada a tratar la cuestión de los límites y las restricciones a la libertad de expresión, sostuvo que los Estados tenían la obligación de tomar medidas ante la promoción del odio religioso que constituía una incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia. Destacó también que los gobiernos disponían de

varios instrumentos para luchar contra la intolerancia religiosa, como el diálogo entre las religiones y dentro de ellas y la educación.

14. Los Estados deben desempeñar una delicada función al legislar o al formular políticas en materia de religión o de creencias. Los actos violentos perpetrados en nombre de la religión no deben beneficiarse de ningún tipo de impunidad. Toda ley o política elaborada para combatir la discriminación religiosa debe ser inclusiva, formularse atentamente y ejecutarse de forma equilibrada para que pueda lograr sus objetivos. Aun así, pueden existir casos de comportamiento intolerante en materia religiosa que, aunque no constituyan una violación de los derechos humanos, tal vez den lugar a una polarización religiosa y perturben la cohesión social. La Relatora Especial advirtió de forma expresa contra una legislación excesiva o vaga sobre esas cuestiones religiosas, que podría crear tensiones y problemas en lugar de resolverlos. En la experiencia de su mandato, señaló que a menudo había observado que la aplicación de esas leyes nacionales favorecía más la polarización en lugar de proteger a las minorías. Además, destacó que cada caso particular debía resolverse conforme a sus circunstancias concretas, y mencionó también que la función de la judicatura era esencial para ofrecer un recurso jurídico a las víctimas de las violaciones de derechos humanos. Como conclusión, afirmó que era necesario seguir celebrando consultas, especialmente con respecto a la aplicación de las normas vigentes en el plano nacional. Sugirió que el Comité de Derechos Humanos podría revisar su Observación general N° 11 (1983) relativa al artículo 20 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. También recomendó que se organizaran talleres regionales para estudiar este tema a nivel comunitario, y destacó que los instrumentos internacionales de derechos humanos se habían elaborado para proteger a las personas y a grupos de personas.

15. Por último, en el plano internacional, la Relatora Especial contribuyó asimismo al debate general del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre la cuestión de la no discriminación. El objetivo del medio día de debate general celebrado el 17 de noviembre de 2008 era mejorar el entendimiento del contenido y los efectos del párrafo 2 del artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y ofrecer la oportunidad de revisar el proyecto de observación general N° 20 sobre la no discriminación. En la sección sobre la discriminación basada en la religión o las creencias y sus efectos en el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales se examinan con mayor detenimiento las cuestiones relacionadas con este tema.

### **B. Determinación de los obstáculos actuales e incipientes al disfrute del derecho a la libertad de religión o de creencias y formulación de recomendaciones sobre los medios de superar tales obstáculos**

16. En 2007 y 2008, la Relatora Especial llevó a cabo seis misiones a países, y se desplazó a Tayikistán, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Angola, Israel y el territorio palestino ocupado, la India y Turkmenistán. Los informes sobre sus visitas de 2007 a Tayikistán (A/HRC/7/10/Add.2), el Reino Unido (A/HRC/7/10/Add.3) y Angola (A/HRC/7/10/Add.4) fueron presentados al Consejo en su séptimo período de sesiones de conformidad con su resolución 6/37. Los informes sobre sus visitas de 2008 a Israel y el territorio palestino ocupado (A/HRC/10/8/Add.2), la India (A/HRC/10/8/Add.3) y Turkmenistán (A/HRC/10/8/Add.4) se han publicado como adiciones al presente informe.

17. En general, la Relatora Especial desea agradecer a los gobiernos la cooperación que le brindaron durante sus misiones. Espera que las recomendaciones que formuló tras las visitas contribuyan a superar los obstáculos actuales e incipientes al disfrute del derecho a la libertad de religión o de creencias en los países interesados. La Relatora Especial también reinstaurará el planteamiento inicial del mandato<sup>3</sup> de enviar tres cartas de seguimiento tras las visitas a los países a fin de recibir información actualizada sobre el cumplimiento de sus recomendaciones a nivel nacional.

18. Con respecto a los esfuerzos preventivos, la Relatora Especial reitera su recomendación a los Estados de que formulen estrategias dinámicas para superar los obstáculos actuales e incipientes al disfrute del derecho a la libertad de religión o de creencias. Además de las iniciativas en el ámbito de la educación (véanse los párrafos 7 a 9 *supra*), el diálogo entre religiones constituye uno de los principales medios para contrarrestar las actitudes sectarias y fomentar la tolerancia religiosa en todo el mundo. Se trata de un instrumento de gran valor para prevenir malentendidos y violaciones en la esfera de la libertad de religión o de creencias. El diálogo entre las religiones también puede ayudar a poner en marcha a la mayoría silenciosa en la búsqueda de estrategias comunes para encontrar la paz y la armonía. Aunque es evidente que el diálogo, por sí solo, no puede resolver todos los problemas subyacentes, la Relatora Especial destaca que sí puede contribuir sin embargo a mitigar las tensiones en situaciones posteriores a conflictos y también ayudar a prevenirlas antes de que se produzca un deterioro. Durante sus misiones a los países, la alentaron varios ejemplos de diálogo fructífero que reunía a personas de distinta procedencia religiosa y política. La Relatora Especial también celebra la reciente iniciativa de un foro católico-musulmán<sup>4</sup> en el que se subrayó, entre otras cosas, que las minorías religiosas tenían derecho a ser respetadas en sus prácticas y convicciones religiosas.

19. Con respecto a la participación en iniciativas relacionadas con el diálogo entre religiones, la Relatora Especial considera que éste no debe limitarse a los dirigentes de las comunidades religiosas o de creencias, sino que ha de ser lo más inclusivo posible. El diálogo entre religiones a nivel comunitario debe fomentarse enérgicamente, y el intercambio de opiniones debería incluir también, de ser posible, a los ateos y los no teístas, así como a los creyentes que no viven intensamente la fe y a los miembros de minorías religiosas. Todo diálogo se beneficiaría igualmente en gran medida de las perspectivas de la mujer, que tiende a quedar marginada en los acontecimientos importantes del diálogo entre religiones. Si bien las mujeres son a menudo objeto de discriminación basada en la religión o las creencias, grupos de mujeres de todas las confesiones han contribuido con gran eficacia a la promoción de los derechos humanos en situaciones de tensión comunitaria. Además, la Relatora Especial considera que los artistas, incluidos los de los medios visuales, pueden desempeñar un importante papel en la educación del público con respecto a la tolerancia religiosa y en la construcción de puentes entre distintas comunidades. Los periodistas y abogados también pueden contribuir, especialmente cuando sus

---

<sup>3</sup> Véanse A/51/542, anexos I y II; A/52/477/Add.1; A/53/279, anexo; y E/CN.4/1999/58, anexo.

<sup>4</sup> Ese foro tuvo lugar los días 4 a 6 de noviembre de 2008 en Roma. Participaron en él el Pontificio Consejo para el Diálogo Interreligioso y una delegación de los 138 signatarios musulmanes de la carta abierta titulada "Una palabra común". La declaración final del primer seminario del Foro católico-musulmán puede consultarse en la dirección [http://acommonword.com/en/attachments/108\\_FinalFinalCommunique.pdf](http://acommonword.com/en/attachments/108_FinalFinalCommunique.pdf).

declaraciones y actos trascienden las fronteras religiosas. Los políticos deberían ayudar asimismo a llevar a cabo acciones concretas a fin de promover la tolerancia religiosa y normalizar la diversidad en este ámbito. A este respecto, debe hacerse hincapié en la sensibilización y la educación del público. Se trata de un aspecto de especial importancia, en un mundo en el que la tecnología tiene un gran peso en la formación de la opinión pública. Además, las respuestas rápidas a los actos de violencia basados en la religión o las creencias son fundamentales: pueden o bien alimentar la intolerancia religiosa o bien resultar constructivas y calmar las tensiones en ascenso. A los medios electrónicos les corresponde, pues, un papel esencial que, si se desempeña de forma responsable, puede contribuir a la paz.

20. La Relatora Especial reconoce que el contenido del diálogo entre religiones también puede dar lugar a polémicas, en particular si entraña un debate sobre las distintas religiones y su planteamiento teológico. Por este motivo, puede existir la tentación de entablar el diálogo sólo en relación con temas que no sean controvertidos y que no estén directamente relacionados con la teología, como las cuestiones ambientales de interés común. Si bien el debate sobre esos temas es indudablemente útil, no debe despreciarse el potencial del diálogo entre religiones para promover la tolerancia religiosa al mejorar el entendimiento entre los miembros de comunidades religiosas o de creencias. Los participantes en el diálogo entre religiones deben ser capaces de debatir las similitudes y diferencias entre sus respectivos planteamientos teológicos. Con ello tal vez puedan encontrar puntos en común respecto de diversas cuestiones, o incluso, en definitiva, aceptar que no están de acuerdo.

21. Es deseable institucionalizar el diálogo entre religiones a diversos niveles, en el formato adecuado y con una amplia selección de participantes, que permita mantener un auténtico intercambio de opiniones. No obstante, el diálogo entre religiones también puede tener lugar en entornos más bien informales. Los espacios naturales de las sociedades plurales, como barrios multiculturales, escuelas, clubes y otros servicios públicos que permiten una interacción constante, favorecen un diálogo genuino. En una sociedad en la que no existen fronteras invisibles basadas en la religión o las creencias esa interacción es inevitable, y conduce al diálogo y el entendimiento mutuo. Además, el papel de las instituciones educativas a este respecto parece ser esencial: pueden inculcar un espíritu de tolerancia o bien promover las tensiones, incluso a una edad temprana. Así pues, debe hacerse hincapié en una educación abierta que enseñe a los niños a tener conciencia de la diversidad existente y a apreciarla. A tal efecto, 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 discriminación se incluyó entre los objetivos el fortalecimiento de una perspectiva no discriminatoria en la ecuación y del conocimiento en relación con la libertad de religión o de creencias a los niveles adecuados.

**C. Examen de los incidentes y las medidas gubernamentales 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 recomendación de medidas correctivas según proceda**

22. Desde el establecimiento del mandato, en 1986, se han mandado más de 1.150 cartas de denuncia y llamamientos urgentes a un total de 130 Estados. Las comunicaciones enviadas por la Relatora Especial entre el 1º de diciembre de 2006 y el 30 de noviembre de 2008 y las respuestas recibidas de los gobiernos se resumen en sus dos últimos informes sobre las

comunicaciones (A/HRC/7/10/Add.1 y A/HRC/10/8/Add.1). Esas comunicaciones han constituido un útil instrumento para examinar incidentes y actividades gubernamentales incompatibles con la Declaración sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o las convicciones. Como ya se ha señalado, también han resultado útiles para llevar a efecto el segundo pilar, relativo a la determinación de los obstáculos actuales e incipientes al disfrute del derecho a la libertad de religión o de creencias. Mediante la información recibida y las comunicaciones conexas enviadas a los gobiernos, la Relatora Especial ha podido determinar cuestiones recurrentes relativas a su mandato y entablar un diálogo constructivo con los Estados interesados.

23. Las cuestiones más prominentes que la Relatora Especial ha tratado en sus comunicaciones recientes se refieren a la legislación sobre asuntos religiosos y las cuestiones relativas a la conversión. Los grupos afectados por esas cuestiones eran principalmente minorías religiosas y grupos vulnerables. La Relatora Especial ha señalado a las mujeres, las personas privadas de libertad, los solicitantes de asilo, los refugiados, los niños, las minorías y los trabajadores migrantes como colectivos particularmente vulnerables a las violaciones de su derecho a la libertad de religión o de creencias. La Relatora Especial recibe periódicamente informes de violaciones del derecho de los miembros de minorías religiosas y de grupos vulnerables a llevar a cabo sus actividades religiosas. En realidad, siguen siendo objeto de un hostigamiento frecuente por parte de las autoridades o de grupos religiosos mayoritarios, especialmente en el contexto de tensiones entre religiones. En cuanto a la legislación, la Relatora Especial ha transmitido su preocupación acerca de las leyes que limitan indebidamente el derecho a manifestar la propia religión o fe, en particular mediante la imposición de requisitos de registro o de restricciones a los lugares de culto, la educación y la literatura religiosas y las actividades de proselitismo. Por lo que respecta a la conversión, la Relatora Especial ha remitido numerosas comunicaciones en relación con las sanciones impuestas tras actos de conversión a una religión distinta de la mayoritaria en un país determinado. También ha abordado la cuestión de las conversiones forzadas, que a menudo afectan a mujeres y a niños secuestrados y luego obligados a convertirse a otra religión.

24. Aunque la información recibida y las comunicaciones conexas permiten identificar cuestiones recurrentes, la Relatora Especial recuerda que las comunicaciones enviadas a los gobiernos sólo ofrecen un panorama general, y que el mandato recibe muchas más denuncias de las que llega a transmitir. Además, es posible que existan otras denuncias que no se le hayan presentado. Por consiguiente, la Relatora Especial destaca que el informe sobre las comunicaciones es solamente una indicación de las formas de violaciones de la libertad de religión o de creencias, y no se puede considerar exhaustivo.

#### **D. Aplicación de una perspectiva de género**

25. Desde 1996, la Comisión de Derechos Humanos y el Consejo de Derechos Humanos han señalado reiteradamente en sus resoluciones la necesidad de aplicar 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. Con ello, han reafirmado continuamente la necesidad de que la Relatora Especial pusiera de relieve determinadas situaciones y tratara casos relativos a la discriminación contra la mujer basada en la religión o las creencias.

26. En 2002, el anterior titular del mandato presentó un estudio comparativo sobre la libertad de religión o de creencias y la situación de la mujer desde la perspectiva de la religión y las tradiciones (E/CN.4/2002/73/Add.2), en el cual observó que muchas formas de discriminación contra la mujer estaban basadas en la religión o le eran atribuibles, eran toleradas por el Estado y, en algunos casos, se amparaban en la legislación. La esencia del problema era que las prácticas discriminatorias y perjudiciales para la mujer, como la mutilación genital de la mujer, la poligamia, la discriminación relativa a la herencia, la prostitución sagrada y la preferencia general a tener hijos varones, eran a menudo practicadas por personas o comunidades que las concebían como una obligación religiosa o como parte de su libertad para manifestar su religión o sus creencias. Sin embargo, el anterior titular del mandato argumentó que las religiones no habían inventado prácticas discriminatorias y perjudiciales para la mujer; en realidad, esas prácticas debían atribuirse esencialmente a una interpretación cultural de preceptos religiosos. No obstante, los conceptos de cultura y religión estaban inextricablemente vinculados, por lo que era difícil disociar la religión de la cultura o las costumbres y tradiciones, ya que la propia religión era una tradición. Con todo, el Relator Especial llegó a la conclusión de que un importante número de esas prácticas discriminatorias habían disminuido con el tiempo. En gran parte, ello era resultado de una estrategia concertada del Estado para hacer frente a las causas fundamentales de dichas prácticas modificando ciertos esquemas culturales mediante reformas relativas, entre otras cosas, a los aspectos de la vida social y familiar. El anterior titular del mandato destacó que, aunque algunas prácticas tradicionales tuvieran orígenes ancestrales, los gobiernos seguían estando obligados a proteger a las mujeres de las prácticas discriminatorias perpetradas por personas u otras comunidades en su territorio.

27. La actual titular del mandato ha abordado, desde 2004, el deber de proteger a las mujeres de las prácticas discriminatorias basadas en la religión o atribuidas a ella. Desde el principio, la Relatora Especial destacó que la libertad de religión o de creencias era un derecho humano fundamental cuyo ejercicio no podía suspenderse, sino sólo restringirse bajo condiciones estrictas determinadas con arreglo al párrafo 3 del artículo 18 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Sin embargo, este derecho, como otros derechos humanos, no podía invocarse para justificar la violación de otros derechos humanos y libertades.

28. La Relatora Especial ha enviado comunicaciones conjuntas con otros titulares de mandatos de procedimientos especiales, como la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias y la Relatora Especial sobre la trata de personas, especialmente mujeres y niños, sobre casos de discriminación de mujeres por motivos de género y religión o creencias. Además, algunos de sus informes de países más recientes incluyen apartados sobre la situación específica de la mujer (A/HRC/7/10/Add.2 y Add.3; A/HRC/10/8/Add.2 y Add.3). En esos informes, se refieren a la discriminación y las prácticas perjudiciales para la mujer, como los homicidios por motivos de honor, la poligamia, los matrimonios precoces de niñas y la prohibición u obligación de llevar símbolos religiosos. También ha dedicado especial atención a las leyes personales basadas en la religión, particularmente en las esferas del divorcio, la herencia, la custodia de los hijos y la transmisión de la ciudadanía.

### III. LA DISCRIMINACIÓN BASADA EN LA RELIGIÓN O LAS CREENCIAS Y SUS EFECTOS EN EL DISFRUTE DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

29. En el desempeño de su mandato, la Relatora Especial siempre ha tratado de adoptar un enfoque holístico y de examinar todas las cuestiones relacionadas con la libertad de religión o de creencias de una manera no selectiva. De esta forma, al igual que sus predecesores, ha llegado a tratar muy diversas cuestiones que son motivos de preocupación, como los casos de discriminación por motivos de religión o de creencias<sup>5</sup> relacionados con los derechos civiles y políticos o los derechos económicos, sociales y culturales. En esta sección, la Relatora Especial ofrece un análisis preliminar de la discriminación basada en la religión o las creencias y sus efectos en el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales. Si bien el presente informe se centra en esos derechos, la Relatora Especial recuerda que en la Declaración y el Programa de Acción de Viena, de 1993, se proclamaba que todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí. Así pues, la distinción establecida en esta sección entre los derechos civiles y políticos, por un lado, y los derechos económicos, sociales y culturales, por otro lado, debe considerarse como un reflejo de la terminología utilizada en los dos Pactos Internacionales.

#### A. Marco jurídico a nivel internacional

30. El principio de la no discriminación se considera en general como uno de los más importantes en el ámbito de los derechos humanos. Es un principio de alcance global y, por lo tanto, se aplica a todos los derechos humanos, incluido el derecho a la libertad de religión o de creencias. Es fundamental en la prevención de la discriminación en el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales, ya que las minorías y los grupos vulnerables se ven especialmente afectados cuando los Estados incumplen su obligación de respetar, proteger y realizar esos derechos.

31. Sin embargo, el goce en condiciones de igualdad de los derechos y libertades no significa identidad de trato en toda circunstancia<sup>6</sup>. De hecho, la discriminación no se produce únicamente cuando personas y grupos en la misma situación son tratados de distinta forma, sino que también puede ocurrir cuando personas e individuos son tratados de forma idéntica aunque su situación sea diferente. El principio de la no discriminación prohíbe, así pues, tanto distinciones

---

<sup>5</sup> La Relatora Especial prefiere utilizar el término de la "discriminación basada en la religión o las creencias" en lugar de la "discriminación religiosa" para poner de relieve que la discriminación no se limita a creencias teístas, sino que engloba asimismo creencias no teístas y ateas. Esto concuerda con el enfoque adoptado por el Comité de Derechos Humanos en su Observación general N° 22, párr. 2 ("El artículo 18 protege las creencias teístas, no teístas y ateas, así como el derecho a no profesar ninguna religión o creencia. Los términos "creencias" y "religión" deben entenderse en sentido amplio"), así como el enfoque del 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 discriminación (E/CN.4/2002/73, apéndice).

<sup>6</sup> Comité de Derechos Humanos, Observación general N° 18 (1989), párr. 8.

injustificadas cuando situaciones similares son tratadas de distinta forma, como comparaciones indebidas cuando situaciones distintas son tratadas de idéntica forma.

32. El principio de la no discriminación se trata extensamente en los artículos 2, 3 y 4 de la Declaración sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o las convicciones. En particular, el párrafo 1 del artículo 2 de la Declaración dice así: "Nadie será objeto de discriminación por motivos de religión o convicciones por parte de ningún Estado, institución, grupo de personas o particulares". En el párrafo 2 del artículo 2 figura la siguiente definición a los efectos de la Declaración: "[s]e entiende por "intolerancia y discriminación basadas en la religión o las convicciones" toda distinción, exclusión, restricción o preferencia fundada en la religión o en las convicciones y cuyo fin o efecto sea la abolición o el menoscabo del reconocimiento, el goce o el ejercicio en pie de igualdad de los derechos humanos y las libertades fundamentales"<sup>7</sup>. En el artículo 4 se establece que todos los Estados "adoptarán medidas eficaces para prevenir y eliminar toda discriminación por motivos de religión o convicciones en el reconocimiento, el ejercicio y el goce de los derechos humanos y de las libertades fundamentales en todas las esferas de la vida civil, económica, política, social y cultural", y que "harán todos los esfuerzos necesarios por promulgar o derogar leyes, según el caso, a fin de prohibir toda discriminación de ese tipo y por tomar las medidas adecuadas para combatir la intolerancia por motivos de religión o convicciones en la materia".

33. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales trata el principio de la no discriminación en el párrafo 2 de su artículo 2, que incluye la siguiente referencia a la religión: "Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social".

34. En su Observación general N° 22 (1993), el Comité de Derechos Humanos se refirió específicamente a los derechos económicos, sociales y culturales en relación con la prohibición de la coacción. En el párrafo 5 afirma que las políticas o prácticas que tengan los mismos propósitos o efectos, como por ejemplo las que limitan el acceso a la educación, a la asistencia médica o al empleo, son igualmente incompatibles con el párrafo 2 del artículo 18 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Este planteamiento se vio reforzado recientemente por la Asamblea General en su resolución 63/181 sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación basadas en la religión o las convicciones, en la que la Asamblea instó a los Estados que velaran por que no se discriminara a nadie, con motivo de su religión o de sus convicciones, en su acceso a, entre otras cosas, la educación, la atención de la salud, el empleo, la asistencia humanitaria o las prestaciones sociales.

35. Sobre la base de los artículos 2 y 4 de la Declaración sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o las convicciones deben destacarse tres cuestiones. En primer lugar, que el principio de la no discriminación recogido en la Declaración se aplica tanto a los Estados como a los agentes no estatales como posibles autores de actos discriminatorios. Por lo tanto, los Estados tienen la obligación de evitar

---

<sup>7</sup> El Comité de Derechos Humanos utiliza una definición similar del término "discriminación" en su Observación general N° 18 (1989), párr. 7.

discriminar a personas o grupos de personas en razón de su religión o sus creencias, pero también deben adoptar medidas para impedir y eliminar la discriminación entre los agentes no estatales. Los incidentes entre agentes no estatales tienden a ser menos obvios que los perpetrados por los Estados. Por ejemplo, tal vez resulte difícil determinar si las asociaciones de carácter religioso pueden tener derecho a pasar por alto las solicitudes de empleo de creyentes de otra filiación o si están obligadas a considerar a todos los solicitantes, independientemente de su religión. Otro ejemplo consiste en el caso de la comunidad religiosa o de creencias que decide que un grupo determinado no puede utilizar sus locales cuando éstos se pueden alquilar. A fin de determinar si esos actos constituyen o no discriminación, es necesario analizarlos uno a uno.

36. En segundo lugar, de la definición que figura en el párrafo 2 del artículo 2 de la Declaración se desprende que "toda distinción, exclusión, restricción o preferencia fundada en la religión o en las convicciones y cuyo fin o efecto sea la abolición o el menoscabo del reconocimiento, el goce o el ejercicio en pie de igualdad de los derechos humanos y las libertades fundamentales" constituye discriminación. Así pues, no todas las formas de distinción, exclusión, restricción o preferencia son discriminatorias; de hecho, algunas pueden utilizarse en el contexto de las medidas especiales temporales de acción afirmativa, cuyo objetivo es la eliminación de las condiciones que causan o ayudan a perpetuar la discriminación, también por motivos de religión o de creencias. Según el Comité de Derechos Humanos, "en un Estado en el que la situación general de un cierto sector de su población impide u obstaculiza el disfrute de los derechos humanos por parte de esa población, el Estado debería adoptar disposiciones especiales para poner remedio a esa situación. Las medidas de ese carácter pueden llegar hasta otorgar, durante un tiempo, al sector de la población de que se trate un cierto trato preferencial en cuestiones concretas en comparación con el resto de la población. Sin embargo, en cuanto son necesarias para corregir la discriminación de hecho, esas medidas son una diferenciación legítima con arreglo al Pacto"<sup>8</sup>. La Relatora Especial desea destacar que la acción afirmativa puede ser fundamental para habilitar a las comunidades que han padecido a causa de prácticas discriminatorias del pasado. Al mismo tiempo, subraya que la eficacia de la acción afirmativa debe medirse por diversos medios identificables, y que han de controlarse sus resultados.

37. En tercer lugar, al referirse a los "propósitos" o "efectos" de toda distinción, exclusión, restricción o preferencia, el párrafo 2 del artículo 2 de la Declaración ofrece protección contra la discriminación formal (*de jure*) y práctica (*de facto*). Ambos conceptos, obviamente, están estrechamente relacionados. Si bien la discriminación *de jure* se refiere a la discriminación amparada en las leyes, la discriminación *de facto* tiene que ver con los efectos de las leyes, políticas o prácticas. Eso significa que la discriminación *de jure* debe erradicarse de forma inmediata, ya que eso puede llevarse a cabo enmendando o revocando las disposiciones discriminatorias. Al enfrentarse a la discriminación *de facto*, los Estados deben adoptar medidas inmediatas que puedan conducir a su eliminación lo antes posible.

38. Además de lo que antecede, cabe señalar los conceptos de la discriminación directa e indirecta por motivos de religión o de creencias. Las leyes, las políticas y las prácticas crean una discriminación directa cuando una diferencia de trato, que no pueda justificarse objetivamente, se basa expresamente en la religión o las creencias de la persona. La discriminación indirecta

---

<sup>8</sup> Observación general N° 18 (1989), párr. 10.

emana de una ley, política o práctica que no parecen, a primera vista, entrañar desigualdades, pero que inevitablemente entrañan tales desigualdades en la práctica. Puesto que la discriminación indirecta puede darse también sin la intención del autor, puede ser más difícil de detectar y de demostrar que la discriminación directa. Sin embargo, una vez se haya determinado, los Estados deben adoptar las medidas adecuadas para remediar esa situación lo antes posible.

39. Aun en los casos en que no haya intención por parte del Estado de discriminar a los miembros de determinada comunidad religiosa o de creencias, o en que no haya discriminación *de jure* en la legislación nacional, tal vez existan diferencias religiosas en el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales. Así pues, podrán encontrarse diferencias en el acceso a servicios básicos como la educación y la atención de la salud o al empleo al comparar diversas comunidades religiosas, o, de forma más general, grupos socioeconómicos de personas que estén más estrechamente vinculados a determinadas comunidades religiosas o de creencias. Cuando haya discriminación, ya sea *de jure* o *de facto*, directa o indirecta, los Estados deberían hacer frente a los desequilibrios emergentes en consonancia con el artículo 4 de la Declaración sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o las convicciones. Por este motivo, los estudios y análisis a fondo sobre la situación socioeconómica de las distintas comunidades religiosas son esenciales para que los Estados puedan adoptar las medidas que corresponda.

## **B. Ejemplos de la práctica del mandato**

40. A fin de ilustrar los efectos adversos de la discriminación basada en la religión o las creencias sobre el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales, la Relatora Especial pone de relieve algunas de las cuestiones que se han planteado reiteradamente en el desempeño de su mandato, tanto en las comunicaciones con los gobiernos como en las visitas a los países. Ha elegido, pues, algunos ejemplos para ilustrar cómo se han denegado diversos derechos económicos, sociales y culturales recogidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales a determinadas personas o grupos de personas sobre la base de su religión o sus creencias. También se refiere a otros mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas, como órganos de tratados o procedimientos especiales, que han abordado estas cuestiones en el ámbito de sus mandatos.

### **1. Derecho al trabajo**

41. La Relatora Especial lamenta que los miembros de determinados grupos religiosos o de creencias hayan visto denegado su acceso al empleo o hayan tropezado con obstáculos a este respecto, tanto en las instituciones de gobierno como en empresas privadas. Por ejemplo, durante una visita reciente a un país, recibió informes de que miembros de determinadas minorías religiosas habían sido convocados por las autoridades y presionados para abandonar sus empleos en instituciones del Estado (A/HRC/10/8/Add.4, párr. 21). Durante otra visita a un país, el anterior titular del mandato fue informado sobre una serie de obstáculos a los que se enfrentaban las minorías religiosas en su acceso a los empleos en el sector público, especialmente a cargos de responsabilidad (A/55/280/Add.2, párrs. 50 y 64). El primer titular del mandato, el Sr. Angelo d'Almeida Ribeiro, observó también que, en un país, el gobierno había exigido a los empleadores privados que despidieran a los empleados pertenecientes a

determinada secta, y había ordenado a los departamentos administrativos que prepararan listas de los miembros de la secta empleados en los distintos departamentos (E/CN.4/1987/35, párr. 63).

42. La Relatora Especial también recibió información con indicios de desigualdades persistentes y diferencias entre religiones en lo relativo al empleo. Por ejemplo, durante una visita reciente a un país, observó que la presencia de los católicos era muy baja en la policía, los servicios penitenciarios, otros órganos de justicia penal y al nivel superior de la administración, mientras que los protestantes estaban insuficientemente representados en sectores como la enseñanza y la salud (A/HRC/7/10/Add.3, párr. 38). En otra misión a un país, el anterior titular del mandato observó que parecía, en la práctica, que los católicos no eran aceptados para ingresar en el ejército, la policía y otras esferas delicadas de la administración, como la diplomacia (A/51/542/Add.1, párrs. 65 a 67). Si bien esos casos podrían considerarse como discriminación *de facto* o indirecta, la Relatora Especial quisiera recordar a los Estados su obligación de adoptar medidas inmediatas que puedan dar lugar a la eliminación de esas desigualdades persistentes y diferencias entre religiones lo antes posible.

43. La Relatora Especial también ha abordado la discriminación basada en la religión o las creencias en el contexto del acceso al empleo, en relación con la cuestión del porte de símbolos religiosos. En un informe temático (E/CN.4/2006/5, párr. 55), la Relatora Especial destacó que, normalmente, las medidas legislativas y administrativas serían incompatibles con las normas internacionales de derechos humanos si aplicaban restricciones que tuvieran como propósito causar, o que causaran, una discriminación abierta o una diferenciación disimulada según la religión o creencias de que se tratase. En caso de que esas restricciones fuesen compatibles con los derechos humanos, los organismos estatales no deberían aplicarlas de manera discriminatoria o con fines discriminatorios, por ejemplo, aplicándolas arbitrariamente a determinadas comunidades o grupos. La Relatora Especial señaló, sin embargo, que las situaciones objeto de polémica debían evaluarse caso por caso, sopesando los distintos derechos según las circunstancias de cada situación. Hizo referencia a la jurisprudencia internacional correspondiente, en particular a la opinión del Comité de Derechos Humanos en una comunicación relativa a la rescisión de un contrato de empleo de un trabajador sij que llevaba un turbante cotidianamente y que se negaba a ponerse un casco de protección en su trabajo en una empresa nacional de ferrocarril. En respuesta a la denuncia del empleado de que la compañía lo había discriminado por su religión, el Comité sostuvo que "la legislación que requiere que los trabajadores empleados por el Estado federal estén protegidos de lesiones y descargas eléctricas mediante cascos de seguridad debe considerarse razonable y encaminada a fines objetivos que son compatibles con el Pacto"<sup>9</sup>. La Relatora Especial destaca que, en un asunto similar, otro Estado promulgó disposiciones específicas para eximir a los sijs del requisito de llevar casco de protección en las obras de construcción y brindar protección a los miembros de esa comunidad contra la discriminación conexas<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> *Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo quinto período de sesiones, Suplemento N° 40 (A/45/40), vol. II, cap. IX E, párr. 6.2.*

<sup>10</sup> Véanse los artículos 11 y 12 de la Ley de empleo de 1989 del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte.

## **2. Derecho a un nivel de vida adecuado**

44. La Relatora Especial ha planteado la cuestión del derecho de las personas privadas de libertad a una alimentación adecuada. Por ejemplo, en una comunicación reciente, estudió el caso de un seguidor de los Hare Krishna que se quejaba de que se le denegaba el acceso a alimentos que cumplieran los requisitos dietéticos concretos que exigían sus creencias (A/HRC/4/21/Add.1, párrs. 57 a 68). Aunque las autoridades carcelarias le ofrecían una comida caliente al día, el detenido se quejaba de que, como vegetariano, la mayoría de las veces no podía ingerirla porque las verduras estaban cubiertas con salsa de carne. Según las normas de la prisión, sólo se proporcionaban comidas especiales a los detenidos por motivos médicos, y los detenidos podían, en cualquier caso, comprar comida fría en la cafetería o recibir alimentos específicos de su comunidad religiosa. Sin embargo, el demandante sostenía que no había ninguna comunidad hindú local que pudiera atender sus necesidades dietéticas. Este ejemplo demuestra que también puede haber discriminación cuando las personas reciben el mismo trato que los demás, aunque su situación sea diferente. La Relatora Especial recuerda que las personas privadas de libertad se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad, ya que las autoridades carcelarias reciben un control absoluto de las actividades más básicas de los reclusos, incluso los alimentos que ingieren.

45. Con respecto a la discriminación basada en la religión o las creencias y sus efectos en el derecho a una vivienda adecuada, el mandato trató la situación de los miembros de una comunidad musulmana minoritaria en diversas comunicaciones a un gobierno (E/CN.4/1993/62, párr. 45, E/CN.4/2005/61/Add.1, párr. 173 y A/HRC/7/10/Add.1, párrs. 180 y 181). Al parecer, los musulmanes eran desalojados y expulsados sistemáticamente de sus aldeas, en las que ulteriormente se asentaban miembros de la mayoría budista, convirtiéndolas en "aldeas modelo". Durante esos desalojos, las mezquitas eran supuestamente destruidas y reemplazadas por pagodas budistas. Además, en algunos sitios el terreno en el que se erigían las mezquitas había sido confiscado por las autoridades.

46. Durante una visita a un país, el anterior titular del mandato observó que, al parecer, se habían confiscado bienes, incluso inmuebles, a la comunidad bahaí (E/CN.4/1996/95/Add.2, párr. 62). En un informe más reciente sobre el país, el Relator Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado también abordó esta cuestión (E/CN.4/2006/41/Add.2, párrs. 81 a 85). Destacó que la situación de las minorías religiosas en materia de vivienda se veía gravemente afectada por leyes discriminatorias, como las disposiciones legales relativas a los derechos de herencia, así como por el uso indebido de la confiscación de bienes inmuebles. En particular, informó sobre varios casos de confiscación de tierras contra miembros de la comunidad bahaí, que a menudo iban acompañados de amenazas y violencia física antes y durante los presuntos desalojos forzados. Los bienes confiscados desde 1980 incluían viviendas y tierras agrícolas, y también lugares sagrados bahaíes, como cementerios y templos. El Relator Especial expresó su preocupación ante los claros indicios de conducta discriminatoria con respecto a los bienes bahaíes, en particular la vivienda.

## **3. Derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental**

47. También se han denunciado al mandato casos de discriminación directa e indirecta basada en la religión o las creencias que afectan negativamente el derecho a la salud. En el primer informe anual, el Sr. d'Almeida Ribeiro criticó que a los miembros de una comunidad religiosa

de un país determinado se les denegara el acceso a la atención médica (E/CN.4/1987/35, párr. 64). En una visita reciente a un país, la actual titular del mandato también trató la situación de los miembros de la minoría musulmana con respecto al derecho a la salud (A/HRC/10/8/Add.3). Se refirió al análisis que figuraba en un informe nacional<sup>11</sup> sobre la situación social, económica y educativa de la comunidad india en el que se señalaba la inequidad de los servicios sociales que abastecían las zonas con una elevada proporción de musulmanes. En el informe se indicaba, por ejemplo, que más de 10.000 aldeas con un alto porcentaje de musulmanes carecían de servicios médicos, y se destacaba la urgencia de adoptar iniciativas de política para mejorar esas condiciones.

48. En el marco de otra misión a un país (E/CN.4/1999/58/Add.2, párrs. 35 y 113), el anterior titular del mandato observó que para acceder a la atención de la salud, al empleo y a la educación hacía falta un permiso de residencia que comprendía información básica sobre la persona, incluidos datos de carácter político y religioso. Al parecer, los policías del sector tenían la facultad de expedir o retirar ese documento. El anterior titular del mandato criticó este complejo sistema de control y el poder excesivo que otorgaba sobre las personas. La actual Relatora Especial desea reiterar que el hecho de indicar la filiación religiosa de una persona en los documentos oficiales entraña un grave riesgo de abusos o de posterior discriminación basado en la religión o las creencias, lo que ha de contraponerse a las posibles razones para divulgar la religión del titular (A/63/161, párr. 77).

#### **4. Derecho a la educación**

49. Desde su creación, el mandato también ha tratado casos de discriminación basada en la religión o las creencias en el ámbito de la educación. Por ejemplo, el Sr. d'Almeida Ribeiro afirmó, en su primer informe anual, que la discriminación en la educación podía adoptar diversas formas, como las vejaciones infligidas en la escuela a los hijos de creyentes por los profesores o los demás alumnos. En ciertos países se negaba a los creyentes el acceso a los estudios superiores y, a veces, el hecho de descubrir que un estudiante pertenecía a una determinada confesión religiosa podía acarrear su expulsión de la universidad (E/CN.4/1987/35, párr. 65). Análogamente, el Relator Especial sobre el derecho a la educación observó que la discriminación por razones religiosas había sido ampliamente documentada, y que se citaban casos paradigmáticos en donde se acusaba la existencia de un ambiente negativo para las personas que no compartían la cultura dominante (E/CN.4/2005/50, párr. 100).

50. En relación con la enseñanza escolar, la Relatora Especial sobre la libertad de religión o de creencias fue informada por grupos de ateos y no teístas de que, en algunos casos, los alumnos eran obligados a participar en actividades colectivas de culto religioso, sin disponer debidamente del derecho a no participar. Además, esos grupos tenían objeciones a la forma en que se elaboraban los programas docentes de educación religiosa, especialmente al hecho de que los ateos y los no teístas rara vez estaban representados en los comités u órganos asesores pertinentes. Algunos países concedían una condición especial a las escuelas religiosas y les

---

<sup>11</sup> Comité de Alto Nivel del Primer Ministro de la India (Presidente: Magistrado Rajindar Sachar), *Social, Economic and Educational Status of the Muslim Community of India - A Report*, noviembre de 2006 (se puede consultar en [http://minorityaffairs.gov.in/newsite/sachar/sachar\\_comm.pdf](http://minorityaffairs.gov.in/newsite/sachar/sachar_comm.pdf)).

permitían discriminar en sus políticas de admisión y de empleo. Por consiguiente, los profesores que no tenían creencias religiosas o cuyas creencias eran incompatibles con las de la escuela religiosa quedaban en desventaja con respecto a sus colegas teístas. La Relatora Especial reitera que los alumnos y profesores no deben ser objeto de discriminación por su adhesión (o no adhesión) a una religión o creencia específica (A/62/280, párrs. 72 y 78).

51. La discriminación indirecta o *de facto* se ha encontrado en el contexto de la legislación que regula el porte de símbolos religiosos en las instituciones educativas. En otra visita a un país (E/CN.4/2006/5/Add.4, párrs. 47 a 68 y 98 a 104), la Relatora Especial examinó una ley que prohibía el porte de símbolos o vestidos con los que los alumnos de escuelas primarias o secundarias públicas mostraran ostensiblemente su identidad religiosa. Aunque el ámbito de la ley se aplicase de forma idéntica a todos los símbolos religiosos, afectó de forma desproporcionada a las muchachas musulmanas que se cubrían la cabeza con un pañuelo, constituyendo así una forma de discriminación indirecta. También afectaba gravemente a los miembros de la comunidad sij, quienes señalaron que la exhibición de símbolos religiosos era una parte fundamental de su fe. La aplicación de esa ley dio lugar a la exclusión de niños del sistema escolar público, y menoscabó, por consiguiente, el derecho de esos niños a acceder a una institución educativa<sup>12</sup>. De forma análoga, la Relatora Especial trató recientemente la cuestión de las normas universitarias que, según parece, impedían examinarse a los estudiantes que llevaran la cabeza cubierta (A/HRC/10/8/Add.1). Por ejemplo, cuando una estudiante musulmana se presentó a un examen en la universidad llevando puesta una peluca, se le impidió que se examinara. Al parecer, el personal encargado se negó a entregarle las hojas de examen, alegando que su pelo no tenía un aspecto normal. Por lo tanto, fue obligada a salir del aula antes de que pudiera examinarse.

## **5. Derecho a participar en la vida cultural**

52. Como el derecho a la libertad de religión o de creencias está intrínsecamente vinculado al derecho a participar en la vida cultural, la Relatora Especial también ha abordado casos de discriminación basada en la religión o las creencias en relación con esa participación. Tal caso fue el de la destrucción de reliquias y monumentos religiosos irremplazables, que en definitiva impidió que determinados creyentes disfrutaran de sus derechos culturales y religiosos. A este respecto, el anterior titular del mandato exigió que se detuviera la destrucción de las estatuas budistas de Bamayan, que reflejaban la diversidad religiosa del país interesado (A/56/253, párr. 27). Por desgracia, las estatuas fueron destruidas.

53. La Relatora Especial ha destacado reiteradamente que los lugares sagrados y de culto y los cementerios tienen un significado que sobrepasa el interés material para la comunidad religiosa a la que están vinculados. En este contexto, opina que el concepto del patrimonio colectivo de la humanidad podría utilizarse de forma más notoria en relación con la preservación y la protección de sitios religiosos. Durante una visita reciente a un país, la Relatora Especial recomendó que el

---

<sup>12</sup> Con respecto al mismo tema, el Comité de los Derechos del Niño expresó en una de sus observaciones finales su preocupación porque la nueva legislación sobre el uso de símbolos y vestimentas religiosos en las escuelas públicas pudiera ser "contraproducente, al pasar por alto el principio del interés superior del niño y el derecho del niño a tener acceso a la enseñanza" (CRC/C/15/Add.240, párrs. 25 y 26).

gobierno promulgara normas no selectivas y designara lugares sagrados sin ningún tipo de discriminación (A/HRC/10/8/Add.2, párr. 77)<sup>13</sup>. Además, las restricciones de acceso a esos lugares sagrados y de culto, que en definitiva afectan también el derecho a participar en la vida cultural, deben cumplir la normativa internacional de derechos humanos, incluido el principio de no discriminación, así como la libertad de religión o de creencias y la libertad de circulación. En el contexto del párrafo 3 del artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Relatora Especial destacó que la prohibición de la discriminación y la libertad de religión o de creencias podían ser decisivas para evaluar si la restricción de la libertad de circulación era o no permisible.

54. El derecho de los pueblos indígenas a mantener, proteger y acceder con privacidad a sus lugares sagrados y culturales se reafirmó en el artículo 12 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. También el anterior titular del mandato planteó estas cuestiones en varios informes sobre países (E/CN.4/2002/73/Add.1; E/CN.4/1999/58/Add.1; y E/CN.4/1998/6/Add.1). Insistió en que el acceso a los lugares sagrados y la preservación de éstos eran derechos fundamentales en la esfera de la religión o las creencias que debían garantizarse de conformidad con lo dispuesto en las normas internacionales de derechos humanos. Agradeció todos los esfuerzos encaminados a impedir que los pueblos indígenas fueran una comunidad excluida y a que disfrutaran de todos sus derechos, especialmente los económicos, sociales y culturales. Los pueblos indígenas que sufren de una acumulación de circunstancias desfavorables (económicas, sociales, culturales y religiosas) deberían beneficiarse en la práctica de una política de apoyo para ofrecer reparación por esas desigualdades. Este enfoque debe estar en consonancia con los requisitos generales de medidas temporales especiales, como se indica en varias observaciones finales formuladas por órganos de tratados<sup>14</sup>.

#### IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

**55. Hace sesenta años, la Asamblea General aprobó la Declaración Universal de Derechos Humanos, en la que se establece, entre otras cosas, que "se ha proclamado, como la aspiración más elevada del hombre, el advenimiento de un mundo en que los seres humanos, liberados del temor y de la miseria, disfruten de la libertad de palabra y de la libertad de creencias". En ella se destaca además que toda persona tiene los derechos y libertades proclamados en la Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición. Por desgracia, aún queda un largo**

---

<sup>13</sup> Véanse también CERD/C/ISR/CO/13, párr. 28 y E/C.12/1/Add.90, párr. 16.

<sup>14</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observaciones generales N° 13 (1999), N° 16 (2005) y N° 17 (2005); Comité de Derechos Humanos, Observaciones generales N° 17 (1989), N° 18 (1989) y N° 23 (1994); Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, recomendaciones generales N° XXVII (2000), N° XXIX (2002) y N° XXX (2005); Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Observaciones generales N° 5 (1988), N° 23 (1997) y N° 25 (2004); y Comité de los Derechos del Niño, Observaciones generales N° 4 (2003) y N° 5 (2003).

camino por recorrer antes de que se logren los objetivos establecidos en la Declaración; la discriminación basada en la religión o las creencias, que impide a las personas disfrutar plenamente de todos sus derechos humanos, sigue produciéndose de forma cotidiana en todo el mundo.

56. La cuestión de la discriminación por motivos de religión o de creencias ha sido un elemento central del mandato desde su establecimiento, en 1986, cuando llevaba todavía el nombre de "Relator Especial sobre la intolerancia religiosa". A lo largo de los años, el Relator Especial ha denunciado numerosos casos de discriminación que afectaba negativamente los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales. Al examinar los efectos de la discriminación basada en la religión o las creencias sobre el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales en el presente informe, la Relatora Especial ha puesto de relieve algunas de las tendencias problemáticas que existen en este ámbito. Espera que este análisis preliminar pueda dar lugar a una reflexión más profunda sobre esta importante cuestión.

57. En muchos países, la religión se explota con fines políticos. Como se ilustra en el presente informe, la discriminación basada en la religión o las creencias emana con frecuencia de políticas deliberadas de los Estados para excluir de la sociedad a determinadas comunidades religiosas o de creencias y restringir o denegar su acceso a los servicios de salud, la educación pública o los cargos públicos, entre otras cosas. Las autoridades estatales tienden a prestar más atención a los intereses de la comunidad religiosa mayoritaria y, por este motivo, las religiones o creencias de las minorías pueden ser objeto de marginación o discriminación.

58. La Relatora Especial recuerda que los Estados tienen el deber de abstenerse de discriminar a personas o grupos de personas por su religión o sus creencias (obligación de respetar); están obligados a impedir esa discriminación, incluso por parte de los agentes no estatales (obligación de proteger); y deben adoptar medidas para garantizar que, en la práctica, toda persona que se encuentre en su territorio disfrute de todos los derechos humanos sin discriminación alguna (obligación de realizar).

59. Para cumplir esas obligaciones, los Estados disponen de diversos instrumentos, entre otras cosas la eliminación de los obstáculos *de jure* y *de facto* al ejercicio en pie de igualdad de todos los derechos humanos. A este respecto, la capacitación de los funcionarios públicos puede constituir una importante medida para velar por que el Estado respete el principio de no discriminación, también por motivos de religión o de creencias. La vigilancia del cumplimiento de la legislación de lucha contra la discriminación por el sector privado y la provisión de una enseñanza pública de calidad también parecen esenciales para promover el principio de la no discriminación en la sociedad. Por otra parte, deben proporcionarse recursos jurídicos a las personas a fin de permitirles obtener reparación por actos de discriminación basada en la religión o las creencias. Los Estados deberían establecer además medidas de protección a favor de determinados sectores de la población, incluidas las minorías religiosas, para ofrecer a aquellos que no dispongan de medios suficientes un acceso igual a servicios básicos como la atención de la salud o la educación.

**60. A fin de adoptar medidas adecuadas para corregir las desigualdades persistentes y las diferencias de carácter religioso en relación con los derechos humanos, la Relatora Especial recomienda que los Estados recopilen datos desglosados y que impulsen la realización de estudios a fondo sobre la situación socioeconómica de las comunidades religiosas o de creencias. Sin embargo, advierte contra la utilización indebida de esos datos, que podría agravar el agrupamiento de la población en categorías artificiales y conducir, a la larga, a una sociedad más polarizada e intolerante.**

**61. Todos los derechos humanos son indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí. Por consiguiente, no debe existir un enfoque distinto entre la discriminación que afecta al disfrute de los derechos civiles y políticos y la que afecta al disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales. Como ha reiterado en varias de sus observaciones generales el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el principio de no discriminación en el disfrute de los derechos amparados por el Pacto no está supeditado a la norma de la realización gradual de los derechos ni a la disponibilidad de los recursos. Se aplica plena e inmediatamente a todos los derechos garantizados por el Pacto y abarca todos los motivos de discriminación rechazados internacionalmente.**

**62. La entrada en vigor del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aprobado recientemente por la Asamblea General, debería permitir que todas las personas víctimas de violaciones de sus derechos económicos, sociales y culturales soliciten reparación, y que los autores rindan cuenta de sus actos. En un comunicado de prensa conjunto de 10 de diciembre de 2008, la Relatora Especial y otros 35 titulares de mandatos de procedimientos especiales expresaron su sincera esperanza de que la comunidad de derechos humanos utilice las opiniones adoptadas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales con arreglo a los procedimientos del Protocolo Facultativo para ayudar a los Estados a adoptar medidas concretas para realizar los derechos de todas las personas y para llegar hasta los más marginados y desfavorecidos, que son los que más probabilidades tienen de ver sus derechos conculcados. La Relatora Especial considera que la promoción de la realización de los derechos económicos, sociales y culturales podrá contribuir a la larga a fomentar la tolerancia religiosa y a prevenir la discriminación.**

-----