



Asamblea General

Distr. general
22 de julio de 2008
Español
Original: inglés

Sexagésimo tercer período de sesiones

Tema 67 b) del programa provisional*

**Promoción y protección de los derechos humanos:
cuestiones relativas a los derechos humanos, incluidos
distintos criterios para 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, Asma Jahangir, que se presenta de conformidad con la resolución 62/157 de la Asamblea General.

* A/63/50.



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 somete el presente informe a la consideración de la Asamblea General en atención a su resolución 62/157. En el informe se presenta una reseña de las actividades realizadas en cumplimiento de su mandato desde la presentación del informe anterior a la Asamblea (A/62/280 y Corr.1), incluidas las recientes visitas de la Relatora Especial a Angola, la India, Israel y el territorio palestino ocupado.

La Relatora Especial aborda cuestiones relacionadas con la nacionalidad y la discriminación religiosa en los procedimientos administrativos, tema sustantivo e intersectorial de su mandato. Después de ofrecer un panorama general de la práctica pertinente de los Estados y de la legislación interna, la Relatora Especial examina las normas jurídicas internacionales vigentes y la jurisprudencia. La Relatora observa que, si bien la mayoría de los Estados no discrimina abiertamente en función de la religión por lo que respecta a las cuestiones de la nacionalidad y en los procesos administrativos, se dan casos en que la práctica de los Estados o la legislación interna es incompatible con las normas de derechos humanos. En particular, preocupan a la Relatora Especial la denegación o privación de la nacionalidad por razón de la religión que profese la persona interesada; la consignación obligatoria de determinadas religiones en las tarjetas de identidad oficiales o en los pasaportes; la obligación de condenar cierta confesión religiosa cuando se solicitan documentos oficiales; y la reserva del desempeño de cargos estatales a quienes profesan determinadas religiones.

La Relatora Especial presenta sus conclusiones y recomendaciones en relación con las cuestiones de la nacionalidad y los procedimientos administrativos en el contexto de su mandato. La Relatora subraya que los legítimos intereses del Estado han de compaginarse en cada caso concreto con la libertad de religión o de creencias de la persona, teniendo asimismo en cuenta su derecho a la intimidad, la libertad de circulación, el derecho a la nacionalidad y el principio de la no discriminación. La Relatora destaca algunos aspectos que pueden contribuir a determinar si ciertas restricciones al derecho a la libertad de religión o de creencias en el contexto de las cuestiones de la nacionalidad y los procedimientos administrativos contravienen las normas de derechos humanos.

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción	1-2	4
II. Actividades realizadas en cumplimiento del mandato	3-24	4
A. Comunicaciones	4-7	5
B. Visitas a países	8-20	6
C. Otras actividades	21-24	9
III. Las cuestiones de la nacionalidad y la discriminación religiosa en los procedimientos administrativos	25-66	10
A. Práctica y legislación interna de los Estados	27-38	11
B. Normas jurídicas internacionales	39-59	15
C. Jurisprudencia internacional y regional	60-66	21
IV. Conclusiones y recomendaciones	67-78	23

I. Introducción

1. En su resolución 1986/20¹, la Comisión de Derechos Humanos estableció el mandato del Relator Especial sobre la libertad de religión o de creencias. En su resolución 6/37², el Consejo de Derechos Humanos prorrogó el mandato de la Relatora Especial por un nuevo período de tres años y la invitó 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) Continuara aplicando una perspectiva de género, entre otras cosas señalando qué abusos se cometían específicamente contra la mujer, en el proceso de preparación de informes, especialmente en la reunión de información y en las recomendaciones.

2. En el presente informe la Relatora Especial ofrece una visión general de las actividades que ha realizado de conformidad con su mandato desde su informe anterior a la Asamblea General (A/62/280 y Corr.1), examina las cuestiones de la nacionalidad y de la discriminación religiosa en los procedimientos administrativos como tema sustantivo intersectorial de su mandato y formula conclusiones y recomendaciones al respecto.

II. Actividades realizadas en cumplimiento del mandato

3. De conformidad con la resolución 6/37 del Consejo de Derechos Humanos, la Relatora Especial lleva a cabo numerosas actividades, centradas en la supervisión, la comunicación, la protección, la prevención y el análisis, de manera que se puedan formular recomendaciones pertinentes para someterlas a la consideración del Consejo y otros órganos de las Naciones Unidas. La Relatora Especial recibe un volumen ingente de información en relación con su mandato. Remite al gobierno del Estado de que se trate información veraz procedente de fuentes dignas de confianza. Las visitas a países se llevan a cabo por diferentes razones, entre las que cabe mencionar la búsqueda de soluciones a las cuestiones complejas de la libertad de religión o de creencias. Mientras realiza visitas sobre el terreno y otras actividades relacionadas con su mandato, la Relatora Especial intenta establecer un diálogo con los gobiernos teniendo en cuenta las observaciones, las conclusiones y las

¹ Véase *Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, 1986, Suplemento No. 2* (E/1986/22), cap. II, secc. A.

² Véase el documento A/HRC/6/22, cap. I.

recomendaciones que formula en el desempeño de su labor. La Relatora Especial comunica el análisis que realiza al gobierno de que se trate y deja constancia de ello en sus informes. Como parte de sus actividades preventivas, la Relatora Especial ha participado en diversas formas de diálogo interreligioso y en reuniones de intercambio de ideas sobre cuestiones relacionadas con su mandato. La Relatora Especial se mantuvo al corriente de los esfuerzos realizados para establecer criterios docentes que promovieran la tolerancia respecto de las personas y grupos de diferentes religiones y creencias. Su mandato entraña asimismo una función de alerta temprana con objeto de dar a conocer los nuevos obstáculos que se plantean para el disfrute del derecho a la libertad de religión o de creencias.

A. Comunicaciones

4. Desde el inicio de su mandato en 1986, los Relatores Especiales han enviado un total de 1.130 comunicaciones a 130 países. La mayoría de ellas se han enviado como cartas de denuncia a la misión permanente del Estado de que se trate. La Relatora Especial realiza llamamientos urgentes cuando las presuntas violaciones exijan obrar con urgencia ante la posibilidad de pérdida de vidas, situaciones que pongan en peligro la vida o daños inminentes o permanentes de carácter muy grave para las víctimas y que no se puedan abordar de forma oportuna mediante una carta de denuncia.

5. Cada uno de los casos comunicados a los gobiernos y las respuestas recibidas se resumen en los informes anuales al Consejo (véase el documento A/HRC/7/10/Add.1). Tales informes utilizan el marco para las comunicaciones (E/CN.4/2006/5, anexo), que permite que la Relatora Especial determine si hay elementos de su mandato que guardan relación con las denuncias recibidas. Además, la Relatora Especial ha incorporado ese marco para las comunicaciones a un compendio en línea en el que se recogen las normas internacionales ordenadas por categoría, junto con los pasajes pertinentes de las conclusiones a las que han llegado los Relatores Especiales desde 1986. El compendio en línea puede consultarse en el sitio en la web del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) (www.ohchr.org).

6. Las comunicaciones sólo ofrecen una visión general. La Relatora Especial recibe muchas más denuncias de las que finalmente trasmite a los gobiernos. Incluso puede haber denuncias que no se han señalado a la atención de la Relatora Especial. En consecuencia, el “informe con las comunicaciones” es únicamente una muestra de las formas de violación de la libertad de religión o de creencias. En otras épocas, los Relatores Especiales recibían informes en los que se denunciaban asesinatos, detenciones o discriminación sobre la base de la religión o las creencias. Ciertos grupos tienden a ser particularmente vulnerables en relación con su libertad de religión o de creencias; por consiguiente, la Relatora Especial ha prestado especial atención a la situación de las mujeres, las minorías, las personas privadas de libertad, los refugiados, los niños y los trabajadores migratorios.

7. Dado que muchos casos suscitaban preocupación en relación con ciertas violaciones de los derechos humanos, la Relatora Especial actuó de nuevo conjuntamente con otros titulares de procedimientos especiales. Desde el 1º de julio de 2007, se han enviado cartas conjuntas de denuncia o llamamientos urgentes conjuntos con el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o

arbitrarias, el Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, el Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, el Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, la Experta independiente sobre las cuestiones relativas a las minorías, el Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, el Grupo de Trabajo sobre la detención arbitraria, la Representante Especial del Secretario General para la situación los defensores de los derechos humanos, el Relator Especial sobre la cuestión de la tortura y el Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos en Myanmar.

B. Visitas a países

8. En los últimos 14 años, los Relatores Especiales han llevado a cabo 27 visitas para analizar la situación de 26 países en todos los continentes. Desde el último informe de la Relatora Especial, ésta ha visitado Angola (noviembre de 2007), Israel y el territorio palestino ocupado (enero de 2008) y la India (marzo 2008). La visita a la India fue la primera visita de seguimiento realizada en el marco de su mandato, dado que su predecesor había realizado una misión a la India en 1996. La Relatora Especial desea subrayar que, durante sus misiones, los diferentes gobiernos cooperaron de manera muy satisfactoria y siempre existió un verdadero diálogo con el fin de reforzar la capacidad de los Estados de cumplir sus obligaciones en materia de derechos humanos.

1. Visita a Angola

9. La Relatora Especial visitó Angola del 20 al 27 de noviembre de 2007. Si bien el derecho a la libertad de religión o de creencias está consagrado en la Constitución de 1992, la Relatora Especial observó preocupaciones en relación con la Ley No. 2/04, relativa a la libertad de religión, conciencia y culto, que establece requisitos restrictivos para la inscripción, como el de que se ha de contar con 100.000 miembros domiciliados en Angola, de los que dos tercios han de vivir en las provincias. Esa Ley discrimina a las minorías religiosas y no se ajusta a los instrumentos internacionales en que Angola es parte. La Relatora Especial recomienda que se reforme la Ley y, a este respecto, considera alentador que el Gobierno esté dispuesto a revisarla.

10. Además, la Relatora Especial lamentó que Angola también se viera afectada por una tendencia predominante a nivel mundial, consistente en vincular a los musulmanes con el terrorismo internacional. La Relatora Especial subrayó la obligación del Gobierno de promover la tolerancia y de impedir que los funcionarios formularan declaraciones en detrimento de alguna confesión religiosa. En relación con un centro de detención que visitó, la Relatora Especial lamentó que los detenidos musulmanes, pese a representar el 95% del total de los detenidos (165), no tenían acceso a un imán ni a libros religiosos.

11. En relación con la situación en Cabinda, la Relatora Especial recibió un número importante de denuncias de violencia, intimidación, hostigamiento y detenciones por parte de los agentes del Estado respecto de personas que aparentemente no estaban de acuerdo con el nombramiento del obispo católico de

Cabinda. Además, preocupaban a la Relatora Especial la violencia y las amenazas contra los dirigentes de la Iglesia Católica de Angola e instó a que se facilitara el diálogo interreligioso entre las facciones enfrentadas.

12. Además, la Relatora Especial manifestó preocupación por los malos tratos y la violencia contra los niños acusados por sus familias de brujería. La Relatora Especial consideró alentadora la iniciativa tomada al respecto por el Instituto Nacional del Niño, junto con el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), a los efectos de hacer frente a dicho problema; no obstante, la respuesta a los diferentes problemas ha sido aislada y fragmentaria. Por último, la Relatora Especial recomendó que el Gobierno de Angola firmara un memorando de entendimiento con el ACNUDH con miras a establecer una oficina con el mandato de promover y proteger todos los derechos humanos. La Relatora Especial lamenta que, en marzo de 2008, el Gobierno decidiese no firmar un acuerdo general para la realización de actividades de promoción y protección de los derechos humanos en Angola y que pidiese al ACNUDH que pusiera fin a todas sus actividades y cerrara su representación en el país a más tardar el 31 de mayo 2008.

2. Visita a Israel y al territorio palestino ocupado

13. La Relatora Especial llevó a cabo una misión en Israel y el territorio palestino ocupado del 20 al 27 de enero 2008. La Relatora Especial, si bien recordó que la tierra que visitaba estaba bendecida por una gran diversidad de santos lugares importantes para numerosas religiones, lamentó que esa diversidad hubiese polarizado a la gente desde el punto de vista religioso; ciertamente el conflicto estaba produciendo un efecto perjudicial en el derecho de las personas y las comunidades a celebrar libremente sus cultos y a asistir a los servicios religiosos en sus santos lugares respectivos. Muchos musulmanes y cristianos se veían impedidos de celebrar el culto en algunos de sus santos lugares debido a un complejo sistema de permisos, visados y puestos de control, a lo que se sumaba el muro. El Gobierno de Israel informó a la Relatora Especial de que tales restricciones eran necesarias por razones de seguridad. Sin embargo, la Relatora Especial desea subrayar que todas las medidas para luchar contra el terrorismo han de ajustarse a las obligaciones que impone al Estado el derecho internacional, entre las que cabe mencionar el derecho a la libertad de religión o de creencias, y que dichas medidas no deben ser discriminatorias y han de ser proporcionadas a su objetivo.

14. Pese a reconocer que los miembros de las minorías religiosas en Israel afirmaban que no eran objeto de persecución religiosa por el Estado, la Relatora Especial manifestó que había grupos de cristianos, judíos y musulmanes que habían experimentado diferentes formas de discriminación, tal como ponían de manifiesto el abandono sufrido por sus santos lugares cristianos y musulmanes o la asignación injusta de subsidios, que favorecía a ciertas minorías y grupos religiosos.

15. Las comunidades minoritarias en el territorio palestino ocupado, incluidos algunos pequeños grupos cristianos, manifestaron su temor por el aumento de la intolerancia religiosa. Las mujeres parecían ser las que más sufrían el extremismo religioso. La Relatora Especial fue informada de casos de asesinatos por motivos de honor, perpetrados con impunidad en el territorio palestino ocupado en nombre de la religión, y de que al parecer algunas mujeres de Gaza se habían visto obligadas recientemente a cubrirse la cabeza, lo que obedecía no a las convicciones religiosas, sino al temor.

16. Un problema principal que ha de abordarse inmediatamente a fin de evitar que empeore la situación es la prohibición real y la sanción de la incitación al odio religioso. Toda violencia cometida en nombre de la religión debe denunciarse, investigarse y sancionarse. Resulta particularmente preocupante que se incite a los niños a manifestar odio contra quienes profesan una religión diferente. Además, la Relatora Especial recomendó que todas las partes en un posible acuerdo de paz se comprometiesen a proteger los derechos de las minorías religiosas y a incluir garantías de igualdad y de no discriminación basada en la religión, así como a conservar los santos lugares y permitir que se accediera pacíficamente a ellos.

3. Visita a la India

17. La Relatora Especial visitó la India del 3 al 20 de marzo 2008 como seguimiento de la misión de su predecesor (véase el documento E/CN.4/1997/91/Add.1). La Relatora Especial encomió al Gobierno central por su política general respecto a las minorías, incluidas las religiosas, y acogió favorablemente los informes que habían redactado recientemente los comités dirigidos por el Magistrado Rajender Sachar y el Magistrado Renganath Misra. Además, la Relatora Especial encomió a la Comisión Nacional de las Minorías por haber adoptado rápidamente medidas y publicado informes independientes sobre los incidentes de violencia comunal, junto con recomendaciones concretas. No obstante, la Relatora Especial lamentó la actuación desigual de las comisiones de derechos humanos de diferentes Estados, ya que esa actuación dependía en gran medida de la composición de las comisiones y de la importancia que los distintos gobiernos atribuían a sus mandatos.

18. La Relatora Especial señaló que, pese a que la India contaba con un marco jurídico amplio para proteger a las minorías y los derechos religiosos, su puesta en práctica estaba resultando difícil. La Relatora Especial lamentó el hecho de que los agentes encargados de hacer cumplir la ley fueran frecuentemente reacios a adoptar medidas contra grupos organizados que cometían actos de violencia en nombre de religiones o creencias.

19. Durante su visita, la Relatora Especial recibió numerosas denuncias de ataques contra minorías religiosas y sus lugares de culto, así como de discriminación contra sectores marginados de la comunidad hindú. En Uttar Pradesh, la Relatora Especial recibió denuncias concretas de violencia y de violación como reacción a la celebración de matrimonios entre miembros de diferentes religiones o castas. Además, informó sobre casos de violencia generalizada en el distrito de Kandhamal, en Orissa, centrados principalmente contra cristianos en las comunidades dalits y las comunidades tribales. En Gujarat, más de 1.000 personas³ fueron asesinadas en 2002 y hay informes veraces de falta de actuación de las autoridades y de presunta complicidad por parte del gobierno del estado en tales ataques. Además, la Relatora Especial deploró la creciente guetización y el aislamiento de los musulmanes en muchas zonas del país y manifestó preocupación por la lentitud de las investigaciones de casos de revueltas comunales, violencia y matanzas.

20. La Relatora Especial recordó el informe de su predecesor (ibíd, párr. 46), en el que éste manifestaba su preocupación por que pudieran repetirse incidentes del tipo de los registrados en Ayodhya en caso de explotación política de una situación. La

³ Algunas fuentes estiman que fueron más de 2.000 las personas muertas durante la violencia comunal en Gujarat, en 2002.

Relatora Especial subrayó que seguía existiendo a la sazón un riesgo real de violencia comunal similar a menos que se actuase con eficacia para impedir las manifestaciones odio religioso y la explotación política de las tensiones comunales. Otros motivos de preocupación para la Relatora Especial eran la relación jurídica existente entre la pertenencia a una casta registrada y a una confesión religiosa, los efectos de las “leyes contra la conversión” en algunos estados y las inquietudes manifestadas por los sijis, los budistas, los jains y los ateos.

C. Otras actividades

21. La Relatora Especial emitió comunicados de prensa juntamente con otros titulares de procedimientos especiales para manifestar preocupación por los recientes acontecimientos y la situación de los derechos humanos en Myanmar (28 de septiembre de 2007), Kenya (4 de enero 2008) y la Región Autónoma del Tíbet, en China (10 de abril de 2008). En otra declaración emitida conjuntamente con el Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia y el Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, la Relatora Especial condenó la imagen distorsionada que se ofrecía de los musulmanes en película “Fitna”, que podía verse en línea, y pidió que se dialogara y se mantuviera una actitud de vigilancia (28 de marzo de 2008).

22. Además, la Relatora Especial participó en la 15ª reunión anual de los titulares de procedimientos especiales y en varias conferencias o reuniones pertinentes para su mandato. Por ejemplo, se dirigió al plenario del Parlamento Europeo en Estrasburgo (Francia) en el marco del Año Europeo del Diálogo Intercultural, en 2008. La Relatora Especial alienta el diálogo interreligioso e intrarreligioso en sus diferentes formas y a diferentes niveles. A fin de promover una mentalidad de paz mediante el diálogo y la cooperación entre las personas y las comunidades de diferentes religiones y creencias, la Relatora Especial también respalda la propuesta de un decenio de las Naciones Unidas del diálogo interreligioso y de la cooperación en pro de la paz.

23. En lo concerniente a las actividades de prevención, la Relatora Especial ha participado en la labor realizada por el Consejo Asesor de Expertos sobre Libertad de Religión o Creencia de la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos a fin de preparar los Principios Orientadores de Toledo sobre la enseñanza acerca de religiones y creencias en las escuelas públicas⁴. Ese documento tiene por objeto ofrecer orientaciones prácticas para preparar programas de enseñanza sobre las religiones y creencias, los procedimientos recomendados para garantizar que los planes de estudio se desarrollen de forma justa y normas sobre cómo podrían llevarse a la práctica. La Relatora Especial desea reiterar que la enseñanza puede desempeñar un papel preventivo muy importante, especialmente cuando fomenta el respeto y la aceptación del pluralismo y de la diversidad. Habida cuenta de que la calidad de la enseñanza y del material docente resulta esencial, los Estados deberían adoptar medidas apropiadas para adecuar sus programas de enseñanza, libros de texto y métodos docentes a las normas de derechos humanos, incluidas las relativas a la libertad de religión o de creencias. Su predecesor puso en marcha en 2001 la Conferencia Internacional Consultiva sobre la educación escolar en relación con la

⁴ Puede consultarse en línea en www.osce.org/odihr/item_11_28314.html.

libertad de religión y de convicciones, la tolerancia y la no discriminación, que aprobó el Documento Final de Madrid (E/CN.4/2002/73, apéndice).

24. La Relatora Especial acoge favorablemente el comienzo del examen periódico universal, que servirá para examinar cada cuatro años la situación de los derechos humanos en todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas mediante un mecanismo común. La Relatora Especial toma nota con reconocimiento de que, en el marco de los dos primeros períodos de sesiones, celebrados en abril y mayo de 2008, muchas de las observaciones y recomendaciones de la Relatora Especial se incluyeron por el ACNUDH en los informes en que se reunía información contenida en documentos de las Naciones Unidas. En los relacionados con la libertad de religión o de creencias también se incluían varios casos de diálogo interactivo e informes del Grupo de Trabajo sobre el examen periódico universal. Ello brinda la oportunidad de realizar un seguimiento, entre otras cosas, de las comunicaciones y las visitas a los países realizadas por la Relatora Especial. Por consiguiente, la Relatora Especial también se propone restablecer el enfoque inicial del mandato (véanse los documentos A/51/542, anexos I y II; A/52/477/Add.1; A/53/279, anexo; y E/CN.4/1999/58, anexo) a los efectos de enviar cartas de seguimiento después de las visitas a los países a fin de recibir información actualizada sobre la aplicación de las recomendaciones de la Relatora Especial en el plano nacional.

III. Las cuestiones de la nacionalidad y la discriminación religiosa en los procedimientos administrativos

25. En diferentes comunicaciones e informes, la Relatora Especial ha manifestado preocupación en lo concerniente a las cuestiones de la nacionalidad y la discriminación religiosa en los procedimientos administrativos. En esta sección, la Relatora Especial ofrece una visión general de la práctica y de la legislación interna de los Estados en lo concerniente a dicha cuestión, Especial examina las normas internacionales vigentes y la jurisprudencia pertinente en los planos internacional regional y formula conclusiones y recomendaciones para que los derechos y limitaciones existentes en esta esfera puedan compaginarse debidamente.

26. El presente informe se ocupa de las cuestiones de la nacionalidad y la discriminación religiosa en los procedimientos administrativos en el contexto de la libertad de religión o de creencias. En lo concerniente al contexto histórico y político de las minorías y la denegación o privación discriminatoria de la nacionalidad, la Relatora Especial desea referirse al último informe presentado por la experta independiente en cuestiones de las minorías (A/HRC/7/23 y Add.1 a 3). En ese informe, la experta independiente expone también consideraciones de derecho internacional, como las relativas al derecho a la nacionalidad⁵, la importancia capital de la no discriminación, la nacionalidad y el disfrute de los derechos humanos, las libertades fundamentales y los derechos de las minorías. La Experta independiente subrayó que, con algunas excepciones, los Estados tenían la obligación de promover y proteger toda la gama de derechos humanos de todas las personas presentes en su territorio, fueran o no ciudadanos suyos.

⁵ Al igual que en el informe de la experta independiente (A/HRC/7/23, párr. 18), las expresiones “nacionalidad” y “ciudadanía” se utilizan como sinónimos en el presente informe.

A. Práctica y legislación interna de los Estados

27. La mayoría de los Estados no discrimina abiertamente sobre la base de la religión en relación con las solicitudes de nacionalidad u otros trámites administrativos. No obstante, la Relatora Especial ha denunciado varios casos en que la práctica o la legislación interna de los Estados es incompatible con las normas de derechos humanos. Esas denuncias se refieren, por ejemplo, a la denegación o privación de la nacionalidad sobre la base de la religión que profesa una persona, la obligatoriedad de mencionar determinadas religiones en los documentos de identidad oficiales o en los pasaportes, el requisito de denunciar determinada religión al solicitar documentos oficiales y las restricciones para acceder a determinados cargos estatales.

1. La nacionalidad supeditada a la profesión de una determinada religión

28. Durante su visita a Maldivas, en agosto de 2006, la Relatora Especial fue informada de que, de conformidad con el apartado a) del artículo 2 de la Ley de ciudadanía de Maldivas, no era posible que los no musulmanes obtuvieran la nacionalidad maldiva. Además, varios interlocutores indicaron que los solicitantes de la nacionalidad maldiva tenían que aprobar un examen sobre el islam; no obstante, el Gobierno manifestó que eso no era un requisito legal. Después de celebrar los correspondientes debates en el Parlamento, el Gobierno preparó un nuevo proyecto de ley para sustituir a la Ley de ciudadanía, con criterios mucho más estrictos para los musulmanes (A/HRC/4/21/Add.3, párr. 45).

29. Hay Estados como la Arabia Saudita⁶ y Kuwait⁷, en los que únicamente los musulmanes pueden obtener la nacionalidad. En respuesta a una carta del Gobierno de la Arabia Saudita, el primer titular del mandato, Angelo Vidal d'Almeida Ribeiro, formuló las observaciones siguientes:

“... en relación con la respuesta del Gobierno de la Arabia Saudita según la cual ‘absolutamente todos los ciudadanos de la Arabia Saudita profesan la religión musulmana’, quisiera señalar que esa uniformidad no existe en cuestiones políticas ni religiosas. La humanidad tiene derecho a la diversidad, a la libertad de pensamiento, de conciencia y de creencias, sin que nadie le imponga límites, salvo en los casos en que se prescriban restricciones al ejercicio de ese derecho” (E/CN.4/1993/62, párr. 53).

30. No sólo se impide a algunos creyentes que obtengan la nacionalidad en razón de de la religión que profesan, sino que también pierden su nacionalidad si deciden cambiar de religión. La Relatora Especial ha sido informada de esa privación de la nacionalidad cuando una persona que practica la religión predominante se convierte a otra⁸.

⁶ CRC/C/136/Add.1, párr. 98 (segundo informe periódico de la Arabia Saudita al Comité de los Derechos del Niño): “Aunque todos los ciudadanos sauditas son musulmanes, el Estado respeta el derecho de los residentes no musulmanes a sus creencias religiosas”.

⁷ E/CN.4/1998/6, párr. 58: “c) En Kuwait, según denuncias procedentes de varias fuentes de información, se prohíbe la ciudadanía a los no musulmanes”.

⁸ E/CN.4/2000/65, párr. 64 (en relación con Maldivas).

2. Acceso a los documentos oficiales y a su contenido

31. Algunos Estados deniegan documentos oficiales, como tarjetas de identidad, pasaportes, certificados de nacimiento y licencias de matrimonio, a miembros de ciertas comunidades religiosas o únicamente expiden tales documentos a miembros de un determinado grupo religioso⁹. Las trabas administrativas respecto de las solicitudes de tales documentos, incluidas las de los miembros de un determinado grupo religioso que solicita tarjetas de identidad para obtener documentos adicionales, también pueden entrañar una restricción de los derechos individuales. Los conversos a otra religión tropiezan en ocasiones con problemas cuando piden documentos oficiales para consignar el cambio de religión.

32. Varios Estados exigen que la profesión de la religión se especifique en las tarjetas de identidad, pasaportes o formularios de solicitud de cualquiera de esos documentos¹⁰. En algunos casos, únicamente se puede elegir entre dos¹¹ o tres¹² religiones oficialmente reconocidas, sin la posibilidad de no indicar ninguna religión o de declarar que la persona en cuestión es atea o no teísta. Los sistemas informáticos pueden agravar el problema cuando están programados para impedir que se incluya una confesión religiosa distinta de las preseleccionadas.

33. Al solicitar documentos oficiales, algunos grupos han de firmar una declaración específicamente relacionada con sus creencias religiosas. En el Pakistán, los musulmanes han de declarar solemnemente en su solicitud de pasaporte que “no reconocen a ninguna persona que afirme ser profeta en cualquier sentido de la palabra o cualquier descripción después de Mahoma (la paz sea con Él) ni reconocen a quien ello afirme como profeta ni reformador religioso musulmán” y que “consideran a Mirza Ghulam Ahmad Quadiani un *nabi* (profeta) impostor y también consideran que no son musulmanes sus seguidores, independientemente de que pertenezcan al grupo Lahori o Quadiani”¹³.

34. La denegación de documentos oficiales o el establecimiento de obstáculos en el proceso de solicitud para los miembros de determinados grupos religiosos puede

⁹ A/HRC/7/10/Add.1, párrs. 79 a 85 (en relación con Egipto); y A/HRC/4/21/Add.3 (en relación con Maldivas), párr. 45.

¹⁰ E/CN.4/1996/95/Add.2 (en relación con la República Islámica del Irán), párr. 62 1; y E/CN.4/1996/95/Add.1 (en relación con el Pakistán), párrs. 22 y 23.

¹¹ A/HRC/8/18, párr. 31 (en relación con el territorio palestino ocupado, incluida Jerusalén oriental): “En los documentos de identidad de la Ribera Occidental y Gaza se indica si el titular es musulmán o cristiano, sin ninguna alternativa posible. En los documentos de quienes no son creyentes, por ejemplo, se indica que el titular profesa la misma religión que sus padres; en cambio, en los documentos de los residentes en Jerusalén y de los ciudadanos israelíes no figura información acerca de la religión”.

¹² 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; y A/HRC/7/10/Add.1, párrs. 79 y 85 (en relación con Egipto). No obstante, en dos fallos de fecha 29 de enero 2008 (No. 18354/58 y No. 12780/61, el Tribunal de Justicia Administrativa de El Cairo anuló fallos de la administración en los que ésta se había abstenido de poner una raya u otro símbolo en el espacio reservado a la religión de los solicitantes de tarjetas de identidad o de certificados de nacimiento después de comprobar que previamente se les habían expedido documentos oficiales en los que no se indicaba ninguna de las tres religiones reconocidas en Egipto (el judaísmo, el cristianismo y el islamismo). Véase también el documento A/HRC/7/23, párr. 53.

¹³ El formulario de solicitud del pasaporte puede consultarse en el sitio en la web del Gobierno del Pakistán: [http://pakistan.gov.pk/forms/pdf/form_c_d.i.p._3\(rev\).pdf.zip](http://pakistan.gov.pk/forms/pdf/form_c_d.i.p._3(rev).pdf.zip); véase también el informe del Relator Especial sobre su visita al Pakistán (E/CN.4/1996/95/Add.1, párr. 24).

entrañar graves consecuencias para sus derechos civiles y políticos y para sus derechos económicos, sociales y culturales. Quienes no tienen documentos de identidad válidos frecuentemente no pueden votar y, por ello, están marginados políticamente. Otras consecuencias son las dificultades para obtener empleo en el sector público¹⁴, abrir cuentas bancarias, crear empresas y acceder a la asistencia médica o proseguir la enseñanza superior¹⁵. Los registros aleatorios practicados por la policía pueden dar lugar a la detención de quienes no tengan documentos de identidad. Además, las restricciones respecto de la emisión de pasaportes o visados en función de la religión que se profese pueden limitar la libertad de circulación de las personas¹⁶.

35. Las cuestiones de inmigración frecuentemente son consideradas por los Estados como una de las razones para limitar el derecho a obtener documentos oficiales o para imponer condiciones más rigurosas a algunos grupos. Usualmente las medidas adoptadas por el Estado en esta esfera no están directamente dirigidas contra determinados grupos religiosos, sino contra personas con ciertos orígenes regionales o étnicos. No obstante, cuando la mayoría de esas personas pertenece a un determinado grupo religioso, las medidas del gobierno pueden, de hecho, repercutir desproporcionadamente en ese grupo.

36. La consignación de la religión o del origen étnico en las tarjetas de identidad y el establecimiento de diferentes categorías de ciudadanos pueden dar lugar a la discriminación, estigmatización o denegación de ciertos derechos¹⁷. Algunos grupos religiosos tienen un tratamiento preferencial, ya que el gobierno les concede automáticamente la nacionalidad y prestaciones económicas, en tanto que quienes no pertenecen a ese grupo religioso no se benefician de ese trato¹⁸. Otra práctica consiste en que el Estado obliga a los ciudadanos a mencionar la religión que profesan en sus declaraciones fiscales a fin de destinar parte de los impuestos a algunas iglesias del país¹⁹.

3. Restricciones de ciertos derechos de los miembros de algunos grupos religiosos

37. Algunos gobiernos restringen los derechos de los miembros de algunos grupos religiosos en los procedimientos administrativos. Por ejemplo, las oficinas de registro se niegan a inscribir los matrimonios de personas no pertenecientes a ninguna de las religiones reconocidas o los matrimonios entre personas de diferentes religiones²⁰; los divorcios entre personas pertenecientes a determinados grupos

¹⁴ E/CN.4/2005/61/Add.1 (en relación con Myanmar), párr. 173; y A/HRC/4/21/Add. 3 (en relación con Maldivas), párrs. 43 y 44.

¹⁵ A/HRC/7/10/Add.1 (en relación con Egipto), párrs. 81 a 83.

¹⁶ E/CN.4/1996/95/Add.2 (en relación con la República Islámica del Irán), párr. 107; y E/CN.4/1996/95/Add.1 (en relación con el Pakistán), párrs. 23, 78 y 85.

¹⁷ Comité de los Derechos del Niño, observaciones finales: Myanmar (CRC/C/15/Add.237, párr. 34).

¹⁸ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observaciones finales: Israel (E/C.12/1/Add.90, párr. 18). El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial planteó preocupaciones similares (CERD/C/ISR/CO/13, párr. 17).

¹⁹ E/CN.4/1998/6/Add.2 (en relación con Alemania), párrs. 11 y 18.

²⁰ E/CN.4/1995/91, pág. 49; y E/CN.4/2005/61/Add.1 (en relación con Indonesia), párr. 132. Véase también el documento E/CN.4/1996/95/Add.2 (en relación con la República Islámica del Irán, en la que no se reconocen los matrimonios de los baha'i), párr. 62.

religiosos no se reconocen y no se respeta su derecho a la sucesión²¹; los derechos relacionados con la inmigración y la residencia, así como otros privilegios, como el acceso a la tierra y las prestaciones para los inmigrantes, únicamente se conceden a los miembros de ciertas comunidades religiosas²². En algunas disposiciones relacionadas con el registro se establece que los dirigentes de las asociaciones religiosas han de ser ciudadanos del país, lo que puede afectar negativamente a los grupos minoritarios religiosos que únicamente cuentan con clero extranjero para prestar servicios en el país²³. Además, las personas que desean cambiar su nombre porque así lo requiere su religión pueden ver denegada su solicitud al respecto²⁴. Otra cuestión que se plantea es la discriminación que sufren las mujeres en aplicación de la legislación religiosa, particularmente en esferas tales como las del divorcio, la herencia, la custodia de los hijos, la transmisión de la nacionalidad²⁵ y la libertad de circulación²⁶.

38. Algunos países obligan a quienes desean ocupar cargos en la administración pública o formar parte de la judicatura que juren fidelidad a determinada religión. Varias disposiciones constitucionales exigen que el Presidente²⁷, el Primer Ministro²⁸ y los miembros del Parlamento²⁹ pertenezcan a una determinada religión y manifiesten esa circunstancia públicamente mediante juramento. En otros países, el Rey o la Reina³⁰, los altos cargos de la judicatura, como el Fiscal General y el Presidente del Tribunal Supremo, y los miembros de la Comisión Nacional de Derechos Humanos³¹ han de prestar ese juramento. También se da el caso, que puede constituir de hecho una discriminación³², de que el desempeño de cargos públicos quede reservado a los miembros de ciertas confesiones religiosas. En ocasiones los candidatos a ocupar un cargo público han de ser miembros de una determinada confesión de la religión predominante en ese Estado³³.

²¹ E/CN.4/1996/95/Add.2 (en relación con la República Islámica del Irán), para. 62.

²² Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, observaciones finales: Israel (CERD/C/ISR/CO/13), párr. 17.

²³ A/HRC/7/10/Add.2 (en relación con Tayikistán), párr. 37; y A/HRC/7/10/Add.1, párr. 246 (en relación con el proyecto de ley de Tayikistán).

²⁴ *Coeriel et al. v. The Netherlands* (CCPR/C/48/D/453/1991), párr. 6.1.

²⁵ E/CN.4/2000/65 (en relación con Brunei Darussalam), párr. 19; y E/CN.4/2002/73/Add.2 (únicamente en francés), párr. 137 (se citan informes del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer en relación con Argelia, Jordania y Kuwait).

²⁶ A/54/386 (en relación con el Yemen), párr. 83.

²⁷ A/51/542/Add.1 (en relación con Grecia), párrs. 15 a 17; y E/CN.4/1996/95/Add.1 (en relación con el Pakistán), párr. 17.

²⁸ E/CN.4/1996/95/Add.1 (en relación con el Pakistán), párr. 17.

²⁹ A/HRC/4/21/Add.3 (relación con Maldivas), párr. 10; véase también el artículo 62 de la Constitución del Pakistán: “Una persona no podrá ser elegida ni designada como miembro del Majlis-e-Shoora (Parlamento) a menos que [...] d) tenga buena reputación y no sea conocida por infringir los preceptos islámicos; e) tenga un adecuado conocimiento de las enseñanzas islámicas, cumpla las obligaciones prescritas por el islam y se abstenga de cometer pecados capitales; [...]. Las exclusiones especificadas en los apartados d) y e) no se aplicarán a quienes no sean musulmanes, si bien dichas personas habrán de gozar de buena reputación moral”.

³⁰ A/HRC/7/10/Add.3 (en relación con el Reino de Gran Bretaña e Irlanda del Norte), párr. 30.

³¹ A/HRC/4/21/Add. 3 (en relación con Maldivas), párrs. 43 y 44.

³² A/55/280/Add.2 (en relación con Bangladesh), párr. 96.

³³ A/HRC/4/21/Add. 3 (en relación con Maldivas), párr. 43. Los artículos 34 a) y 66 a) de la Constitución de Maldivas, de 1997, disponen que el Presidente, los Ministros y el Fiscal General han de ser “musulmanes de observancia sunita”. Sin embargo, todo musulmán puede ser

B. Normas jurídicas internacionales

1. La nacionalidad supeditada a la profesión de una determinada religión

39. El Estado determina los criterios para la concesión de la nacionalidad. No obstante, no puede hacerlo de manera discriminatoria, como ocurriría si estableciera distinciones basadas en la religión o las creencias. Desde la perspectiva de las normas de derechos humanos, parece imposible justificar la denegación de la nacionalidad a los solicitantes que no pertenezcan a la religión mayoritaria de un determinado Estado. En consecuencia, en sus informes sobre países, la Relatora Especial ha alentado a los legisladores a considerar la posibilidad de reformar las leyes de nacionalidad para adecuarlas a las obligaciones contraídas en virtud de tratados, particularmente en lo concerniente a las disposiciones sobre la no discriminación³⁴.

40. El principio de la no discriminación puede basarse en diferentes instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos. El párrafo 1 del artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos prohíbe la discriminación por motivos de religión, al igual que el párrafo 2 del artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el artículo 30 de la Convención sobre los Derechos del Niño, el inciso vii) del apartado d) del artículo 5 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, el artículo 14 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y el artículo 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En la Declaración sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o las convicciones, de 1981, se dispone que todos los Estados “adoptarán medidas eficaces para promover 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” (art. 4 1)).

41. Como ejemplo de medida discriminatoria respecto de la nacionalidad sobre la base de la religión o las creencias cabe mencionar la desestimación de la solicitud de una persona para obtener la nacionalidad porque el solicitante, o su cónyuge, lleva sobre sí un símbolo religioso. Recientemente el Tribunal Federal de Suiza consideró que el hecho de llevar un pañuelo en la cabeza era una manifestación de un derecho constitucionalmente protegido a la libertad de religión o de creencias que debería interpretarse teniendo en cuenta la prohibición de la discriminación. El Tribunal estimó que el mero hecho de llevar un pañuelo en la cabeza no constituía una falta de respeto al orden constitucional y, por ello, la decisión de no conceder la nacionalidad a la solicitante en cuestión infringía el principio de la igualdad³⁵. Sin embargo, en Francia la solicitud de nacionalidad de una musulmana salafista de Marruecos, quien llevaba un *burqa* negro y al parecer vivía totalmente sometida a los hombres de su familia, fue desestimada en 2005 por considerarse que la

miembro del Majlis del Pueblo, ser designado Jefe de Atolón, Presidente del Tribunal Supremo o Magistrado y votar en las elecciones y en los referéndums públicos.

³⁴ A/HRC/4/21/Add.3 (en relación con Maldivas), párr. 67.

³⁵ Tribunal Federal de Suiza, fallos 1D_11/2007 y 1D_12/2007, de 27 de febrero de 2008 (en alemán únicamente).

asimilación era insuficiente. Recientemente el Consejo de Estado de Francia respaldó esa desestimación por considerar que la adopción por la mujer de una práctica radical de su religión era incompatible con los valores fundamentales de la comunidad francesa, particularmente el principio de la igualdad entre los sexos³⁶.

42. Los migrantes parecen encontrarse en una situación especialmente vulnerable, entre otras cosas, en relación con su libertad de religión o de creencias. Las políticas en materia de inmigración y los exámenes para obtener la nacionalidad no deben establecer discriminaciones en función de la religión de los solicitantes. A este respecto, en un llamamiento urgente hecho conjuntamente por la Relatora Especial sobre la libertad de religión o de creencias, el Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes y el Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, se manifestaron preocupaciones en relación con el contenido de los cuestionarios y de las directrices de las entrevistas que utilizaban las autoridades nacionales de naturalización³⁷.

43. Además, el derecho a la nacionalidad está consagrado, entre otras cosas, en el artículo 15 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y el artículo 20 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. El párrafo 3 del artículo 24 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el artículo 7 de la Convención sobre los Derechos del Niño garantizan el derecho de todo niño a adquirir una nacionalidad. El artículo 7 de la Convención sobre los Derechos del Niño debe interpretarse teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 2 de la Convención, que contiene uno de sus principios generales, a saber, la prohibición de la discriminación, entre otras cosas, por motivos de religión o de creencias. En la Convención para reducir los casos de apatridia, de 1961, también se reconoce el derecho a la nacionalidad y, en su artículo 9, se dispone que “los Estados contratantes no privarán de su nacionalidad a ninguna persona o a ningún grupo de personas, por motivos raciales, étnicos, religiosos o políticos”. Además, en la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas, de 1954, se establece que las disposiciones de esa Convención se aplicarán sin discriminación por motivos de religión (art. 2).

44. En su resolución 41/70, relativa a la cooperación internacional para evitar nuevas corrientes de refugiados, la Asamblea General hizo un llamamiento a todos los Estados para que respetaran las recomendaciones que figuraban en el informe del Grupo de Expertos Gubernamentales sobre cooperación internacional para evitar nuevas corrientes de refugiados (A/41/324, anexo) y, en particular, la recomendación de promover los derechos humanos y las libertades fundamentales y de abstenerse de denegarlos, entre otras cosas, sobre la base de la religión (ibíd., párr. 66 d)). Además, cabe mencionar la resolución 7/10 del Consejo de Derechos Humanos³⁸, en la que el Consejo exhortó a todos los Estados a que se abstuvieran de adoptar medidas discriminatorias y de promulgar o mantener leyes que privaran arbitrariamente a personas de su nacionalidad. La Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos decidió en 2000 nombrar un Relator Especial sobre los derechos de los no ciudadanos. En su informe final, el Relator Especial,

³⁶ Consejo de Estado, decisión No. 286798, de 27 de junio de 2008 (en francés únicamente).

³⁷ A/HRC/4/21/Add.1 (en relación con Alemania), párrs. 152 a 158.

³⁸ Véase el proyecto de informe del Consejo de Derechos Humanos sobre su séptimo período de sesiones (A/HRC/7/L.11), cap. I, secc. A.

David Weissbrodt, manifestó que todas las personas, en virtud de su humanidad intrínseca, debían gozar de todos los derechos humanos, incluido el de la libertad de religión o de creencias, a menos que se hubiesen establecido distinciones excepcionales, como, por ejemplo, entre ciudadanos y no ciudadanos en función de un objetivo legítimo del Estado y en consonancia con el logro de ese objetivo³⁹.

2. Acceso a los documentos oficiales y a su contenido

45. La denegación de documentos oficiales a los miembros de ciertas confesiones religiosas y la reserva del derecho a obtener tales documentos a los miembros de determinados grupos religiosos contravienen el principio de la discriminación por razones de religión o de creencias, tal como se ha mencionado *supra*. En relación con la consignación obligatoria de determinadas religiones en los documentos oficiales, la Relatora Especial ha subrayado que “el hecho de que no se puedan mencionar religiones que no sean el islam, el cristianismo o el judaísmo, parece constituir una violación del derecho internacional”⁴⁰. Incluso la mención facultativa a la religión de la persona en los documentos de identidad “puede constituir un problema en la medida en que la presión social dificultaría que uno no mencionara su religión o sus creencias”⁴¹.

46. La libertad de profesar y adoptar una religión o unas creencias está consagrada en varias normas internacionales y regionales. Ese derecho también incluye la libertad negativa de no pertenecer a ningún grupo religioso o de vivir sin profesar ninguna religión⁴². En el párrafo 3 de su observación general No. 22 (1993)⁴³, el Comité de Derechos Humanos subrayó que no se podía obligar a nadie a revelar sus pensamientos o su adhesión a una religión o a unas creencias. Habida cuenta de la libertad negativa de religión o de creencias, ello entraña necesariamente el derecho a no obligar a nadie a revelar que no profesa determinada religión o determinadas creencias.

47. La Relatora Especial ha puesto de manifiesto la libertad positiva y negativa de religión o de creencias en el contexto de los símbolos religiosos⁴⁴. Esa diferenciación también es pertinente en lo concerniente a la obligación de manifestar la religión o las creencias de la persona en los documentos oficiales. Aunque tal vez haya quienes deseen declarar su religión y, por consiguiente, ejercer su libertad positiva de religión o de creencias, hay otras personas que tal vez opten por no hacerlo, lo que equivaldría a ejercitar su libertad negativa de religión o de creencias.

48. Además, en el párrafo 2 del artículo 18 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se prohíbe que el Estado adopte medidas coercitivas a fin de que se pertenezca o no se pertenezca a un determinado grupo religioso. El Comité de Derechos Humanos ha interpretado esa disposición de la manera siguiente:

³⁹ E/CN.4/Sub.2/2003/23, párr. 1.

⁴⁰ E/CN.4/2004/63 (en relación con Egipto), párr. 42. Véase también el informe de la Relatora Especial con las comunicaciones más recientes (A/HRC/7/10/Add.1), párrs. 79 a 85.

⁴¹ A/55/280/Add.1 (en relación con Turquía), párr. 22.

⁴² Manfred Nowak, *UN Covenant on Civil and Political Rights. CCPR Commentary* (segunda edición, Kehl am Rhein, N.P. Engel Verlag, 2005), art. 18, párr. 15.

⁴³ Véase *Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo octavo período de sesiones, Suplemento No. 40* (A/48/40), vol. I, anexo, VI.

⁴⁴ E/CN.4/2006/5, párrs. 36 a 60.

“El párrafo 2 del artículo 18 prohíbe las medidas coercitivas que puedan menoscabar el derecho a tener o a adoptar una religión o unas creencias, comprendidos el empleo o la amenaza de empleo de la fuerza o de sanciones penales para obligar a creyentes o no creyentes a aceptar las creencias religiosas de quienes aplican tales medidas o a incorporarse a sus congregaciones, a renunciar a sus propias creencias o a convertirse. 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, al empleo o a los derechos garantizados por el artículo 25 y otras disposiciones del Pacto son igualmente incompatibles con el párrafo 2 del artículo 18. La misma protección se aplica a los que tienen cualquier clase de creencias de carácter no religioso.”⁴⁵

49. La imposición por el Estado de la obligación de manifestar públicamente fidelidad a cierta religión en los documentos oficiales puede constituir también una limitación del derecho a manifestar la propia religión o las propias creencias. En caso de que, en el marco del procedimiento de solicitud de documentos oficiales, únicamente se permita seleccionar una religión de una lista, los solicitantes cuya religión no esté incluida en la lista tal vez no puedan manifestar qué religión profesan expresando públicamente su fidelidad hacia ella. Además, existe asimismo un derecho a no manifestar la religión que se profesa, derecho que también se vería limitado al exigirse que se consignara la religión propia en los documentos oficiales.

50. Contrariamente al derecho a tener o adoptar una religión (*forum internum*), la libertad de manifestar la religión o las creencias propias (*forum externum*) puede estar sujeta a limitaciones, como las del párrafo 2 del artículo 29 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el párrafo 3 del artículo 18 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el párrafo 3 del artículo 1 de la Declaración de 1981, el párrafo 2 del artículo 9 del Convenio Europeo de Derechos Humanos y el párrafo 3 del artículo 12 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. No obstante, esas disposiciones únicamente aceptan las limitaciones establecidas o determinadas por la ley y que sean necesarias, en una sociedad democrática, para proteger la seguridad pública, el orden público, la salud pública, la moral pública o los derechos y libertades fundamentales de otras personas.

51. El derecho a la libertad de religión o de creencias también está incluido en el concepto de identidad, que forma parte integrante del derecho a la intimidad, consagrado en el artículo 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos⁴⁶. De conformidad con el párrafo 1 del artículo 17 del Pacto, nadie será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra y reputación. El Comité de Derechos Humanos precisó en su observación general No. 16 (1988) que

“la expresión ‘injerencias arbitrarias’ puede hacerse extensiva también a las injerencias previstas en la ley. Con la introducción del concepto de arbitrariedad se pretende garantizar que incluso cualquier injerencia prevista en la ley esté en consonancia con las disposiciones, los propósitos y los objetivos del Pacto y sea, en todo caso, razonable en las circunstancias particulares del caso. [...] Como todas las personas viven en sociedad, la

⁴⁵ *Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo octavo período de sesiones, Suplemento No. 40 (A/48/40)*, vol. I, anexo, VI, párr. 5.

⁴⁶ Nowak, op. cit., art. 17, párr. 18.

protección de la vida privada es por necesidad relativa. Sin embargo, las autoridades públicas competentes sólo deben pedir aquella información relativa a la vida privada de las personas cuyo conocimiento resulte indispensable para los intereses de la sociedad en el sentido que tienen con arreglo al Pacto.”⁴⁷

52. En lo concerniente a la mención de la religión en las tarjetas de identidad, el Comité de los Derechos del Niño recomendó en sus observaciones finales, teniendo en cuenta el artículo 7 de la Convención sobre los Derechos del Niño (derecho a un nombre y a una nacionalidad), que el Estado parte de que se tratara procediera a la “abolición de la división por categorías de los ciudadanos, así como a hacer constar en la tarjeta nacional de identidad la religión y el origen étnico de los ciudadanos, inclusive en el caso de los niños”⁴⁸.

53. El aspecto de la intimidad también cobra importancia cuando el Estado pide a los contribuyentes que mencionen su religión en las declaraciones fiscales a los efectos de destinar ciertos impuestos a algunas de las principales iglesias. En determinadas circunstancias, podría considerarse que esa práctica entraña beneficios para ciertas religiones de manera discriminatoria⁴⁹. El Estado debería tomar las medidas necesarias para garantizar que la información facilitada en las declaraciones fiscales no se utilizara para objetivos diferentes de los establecidos en el marco impositivo.

54. Además, el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos garantiza el derecho a la libertad de circulación, que entraña el derecho a salir de cualquier país, incluso del propio. Ese derecho incluye también el derecho a la obtención de documentos de viaje, como obligación positiva de los Estados para garantizar el disfrute real del derecho a salir de un país⁵⁰. El Comité de Derechos Humanos ha subrayado que, cuando un Estado deniega la expedición de un pasaporte, esa restricción del derecho a abandonar el país requiere una justificación especial de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 3 del artículo 12 del Pacto⁵¹. Las limitaciones de la libertad de circulación han de tener una base jurídica, ser compatibles con los demás derechos del Pacto y ser necesarias y proporcionadas al objetivo que se persigue. El hecho de prohibir que una persona abandone un país por razón de sus convicciones religiosas es incompatible con la libertad de religión o de creencias y con el principio de la no discriminación y, por consiguiente, infringe lo dispuesto en el párrafo 3 del artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos⁵². El Comité de Derechos Humanos ha expresado preocupación por el hecho de que los obstáculos que imponen ciertos Estados hacen más difícil

⁴⁷ *Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo tercer período de sesiones, Suplemento No. 40 (A/43/40), anexo, VI, párrs. 4 y 7.*

⁴⁸ Comité de los Derechos del Niño, observaciones finales: Myanmar, (CRC/C/15/Add.237), párr. 35.

⁴⁹ Véase el documento E/CN.4/1998/6/Add.2 (en relación con Alemania), párrs. 11 y 18: la Relatora Especial también explica que, en el contexto de Alemania, esas ventajas no guardan relación con el carácter religioso de la iglesia, sino con el reconocimiento de que ello beneficia al interés público o constituye una compensación por el patrimonio confiscado sin pago.

⁵⁰ Comité de Derechos Humanos, observación general No. 27 (1999), *Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo quinto período de sesiones, Suplemento No. 40 (A/55/40)*, vol. I, anexo, VI, secc. A, párr. 9; Nowak, *op. cit.*, art. 12, párr. 19.

⁵¹ *Samuel Lichtensztejn v. Uruguay*, dictamen de 31 de marzo de 1983 (CCPR/C/18/D/77/1980), párr. 8.3.

⁵² Observación general No. 27 (1999), párr. 18.

abandonar el país, entre otras cosas, en el contexto de las solicitudes de pasaporte, y ha instado a los Estados a que velen por que todas las restricciones impuestas se ajusten cabalmente a lo dispuesto en el párrafo 3 del artículo 12 del Pacto⁵³.

3. Restricciones de ciertos derechos de los miembros de algunos grupos religiosos

55. La restricción de los derechos relacionados con la nacionalidad de las personas pertenecientes a determinados grupos religiosos infringe el principio de la no discriminación consagrado en las normas internacionales y regionales de derechos humanos (véanse los párrafos 39 a 44 *supra*).

56. En lo concerniente a la denegación a las mujeres de ciertos derechos relacionados con la nacionalidad por motivos religiosos, el artículo 1 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer prohíbe toda discriminación sobre la base de sexo que limite los derechos humanos de la mujer. Además, el derecho de toda persona, de conformidad con el artículo 16 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, al reconocimiento de su personalidad jurídica abarca la capacidad de la mujer para ejercer el derecho de propiedad, concertar un contrato o ejercer otros derechos civiles, que no se pueden restringir sobre la base de su estado civil o por otros motivos discriminatorios⁵⁴.

57. El anterior titular de mandato, Abdelfattah Amor, también advirtió contra la discriminación agravada que se producía después de que el Estado adoptase la religión de la mayoría o de la minoría étnicamente dominante. Además, ese Relator Especial observó que la existencia de una religión del Estado no era en sí misma incompatible con los derechos humanos, pero no debería utilizarse en detrimento de los derechos de las minorías ni de los derechos vinculados a la ciudadanía, que implicaban la no discriminación entre los ciudadanos basada, entre otras cosas, en consideraciones de credo o convicción⁵⁵. De hecho, “en la medida en que todo depende, en definitiva, de la buena voluntad del Estado, de la personalidad de los gobernantes sucesivos y de otros factores imprevisibles o subjetivos, no hay ninguna garantía jurídicamente cierta de que el Estado de que se trate respete en todo momento los derechos de las minorías etnorreligiosas” (A/CONF.189/PC.1/7, anexo, párr. 119).

58. En relación con los cargos públicos reservados, el Comité de Derechos Humanos manifestó en el párrafo 9 de su observación general No. 22 (1993) que “las medidas que sólo permiten el acceso a la función pública de los miembros de la religión predominante o que les conceden privilegios económicos o imponen limitaciones especiales a la práctica de otras creencias no están en consonancia con la prohibición de discriminación por motivos de religión o de creencias y con la garantía de igual protección en virtud del artículo 26”. Además, el Comité de Derechos Humanos observó en el caso de *Waldman v. Canada* que el hecho de que

⁵³ *Ibid.*, párr. 17.

⁵⁴ Comité de Derechos Humanos, observación general No. 28 (2000). *Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo quinto período de sesiones, Suplemento No. 40 (A/55/40)*, vol. I, anexo, VI, secc. B, párr. 19.

⁵⁵ A/51/542/Add.1 (en relación con Grecia), párr. 132; véanse también el documento E/CN.4/1996/95/Add.2 (en relación con la República Islámica del Irán), párr. 88; y el documento A/51/542/Add.2 (en relación con el Sudán), párr. 134.

una distinción estuviera consagrada en la constitución del Estado no hacía a esa distinción razonable y objetiva⁵⁶.

59. En relación con la obligación de jurar fidelidad a cierta religión cuando se desee acceder a un cargo público, cabe señalar las disposiciones antes mencionadas en relación con la libertad positiva y negativa de religión o de creencias, la prohibición de coerción del Estado en relación con la libertad de religión o de creencias y los límites permisibles a la manifestación de la libertad de religión o de creencias.

C. Jurisprudencia internacional y regional

60. Parece ser que solamente hay algunos fallos pertinentes en los planos internacional y regional en relación con las mencionadas cuestiones de la nacionalidad y de la discriminación religiosa en los procedimientos administrativos.

1. Comité de Derechos Humanos

61. El Comité de Derechos Humanos consideró, en *Coeriel et al. v. The Netherlands*, que un caso podía entrar dentro del ámbito del artículo 18 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos cuando un Estado no permitiese el cambio de apellido a una persona que afirmase que ello era necesario en el contexto de su religión. Los demandantes, el Sr. Coeriel y el Sr. Aurik, deseaban cambiar sus apellidos por otros hindúes después de haber adoptado esa religión. No obstante, el Comité consideró que la denuncia era inadmisibles de conformidad con el artículo 18 del Pacto, ya que “la regulación de los apellidos y su cambio es eminentemente un asunto de orden público y, por ello, son permisibles la restricciones de conformidad con el párrafo 3 del artículo 18”⁵⁷. En lo concerniente a la intimidad, la mayoría de los miembros del Comité consideró que, habida cuenta de las circunstancias del caso planteado, la desestimación de la petición de los autores era arbitraria en el sentido de lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 17 del Pacto, ya que los motivos para limitar los derechos de los autores no eran razonables⁵⁸.

2. Comisión Europea/Tribunal Europeo de Derechos Humanos

62. El Sr. Aurik y el Sr. Coeriel también habían presentado una demanda a la Comisión Europea de Derechos Humanos. La Comisión declaró que la demanda presentada en relación con los artículos 9 y 14 del Convenio Europeo de Derechos Humanos era inadmisibles por ser manifiestamente infundada, dado que los

⁵⁶ Comité de Derechos Humanos, *Waldman v. Canada*, dictamen de 3 de noviembre de 1999 (CCPR/C/67/D/694/1996), párr. 10.4.

⁵⁷ Comité de Derechos Humanos, *Coeriel et al. v. The Netherlands*, dictamen de 31 de octubre de 1994 (CCPR/C/48/D/453/1991), párr. 6.1; el Comité también consideró que el Gobierno de los Países Bajos “no podía ser responsable de las restricciones impuestas al ejercicio de cargos religiosos por dirigentes políticos de otro país”, es decir, requisitos impuestos por dirigentes hindúes de la India.

⁵⁸ *Ibid.*, párr. 10.5. Véanse también las opiniones disidentes individuales de Nisuke Ando y Kurt Herndl.

demandantes no habían probado que sus estudios religiosos se verían obstaculizados por la negativa a modificar sus apellidos⁵⁹.

63. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos también se ha ocupado del contenido de los juramentos que han de prestar los miembros elegidos de los órganos legislativos nacionales. En la causa *Buscarini and others v. San Marino*, el Tribunal consideró que la libertad de pensamiento, conciencia y religión “entraña, entre otras cosas, la libertad de tener o no tener creencias religiosas y de practicar o no practicar una religión”⁶⁰. En esa causa los demandantes habían sido elegidos miembros del Gran Consejo General de la República de San Marino y como tales tenían que prestar juramento “sobre los Santos Evangelios” antes de empezar a desempeñar sus funciones. El Tribunal indicó que el requisito de jurar fidelidad a una determinada religión bajo pena de perder el puesto en el Parlamento era contrario a la libertad de pensamiento, conciencia y religión, a menos que así se dispusiera en la ley, se persiguieran uno o más objetivos legítimos con arreglo al párrafo 2 del artículo 9 del Convenio Europeo de Derechos Humanos y ello fuera necesario en una sociedad democrática. Finalmente, el Tribunal consideró que “el hecho de exigir que los demandantes juraran sobre los Evangelios equivalía a exigir a dos representantes elegidos por el pueblo que juraran fidelidad a una determinada religión, exigencia que no es compatible con el artículo 9 del Convenio. Como indicó acertadamente la Comisión en su informe, sería contradictorio que el desempeño del mandato establecido con el fin de representar a diferentes opiniones de la sociedad dentro del Parlamento quedara supeditado a una declaración previa de compromiso respecto de un conjunto determinado de creencias”⁶¹.

64. En *McGuinness v. the United Kingdom*, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos desarrolló su jurisprudencia sobre el asunto. Martin McGuinness, miembro elegido del Parlamento por el Sinn Fein, en Irlanda del Norte, fue obligado a jurar fidelidad a la monarquía británica⁶² antes de ocupar su puesto en el Parlamento. El Sr. McGuinness afirmó que el hecho de prestar ese juramento constituiría una ofensa para sus creencias religiosas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 9 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, ya que era católico y, con arreglo a la ley del Reino Unido, los católicos no podían acceder al trono. El Tribunal se refirió a su fallo en *Buscarini and others*; no obstante, en esta causa consideró que, dado que el demandante no estaba obligado a jurar ni a manifestar su lealtad a una determinada religión bajo pena de perder su puesto parlamentario o como condición para ocuparlo, la demanda interpuesta en relación con el artículo 9 del Convenio era manifiestamente infundada⁶³.

65. En *Buscarini and others v. San Marino*, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos se refirió a otra causa fundamental, *Kokkinakis v. Greece*, en la que el

⁵⁹ Comisión Europea de Derechos Humanos, decisión sobre inadmisibilidad de 2 de julio de 1992, demanda No. 18050/91; véase también la referencia en el documento CCPR/C/48/D/453/1991, párr. 2.4.

⁶⁰ Tribunal Europeo de Derechos Humanos, fallo de 18 de febrero de 1999, demanda No. 24645/94, párr. 34.

⁶¹ *Ibid.*, párr. 39.

⁶² “Yo [nombre] juro que seré fiel y profesaré verdadera lealtad a Su Majestad la Reina Isabel II y a sus herederos y sucesores, de conformidad con la ley. Si no lo hiciera así, Dios me lo demande.”

⁶³ Tribunal Europeo de Derechos Humanos, fallo de 8 de junio de 1999, demanda No. 39511/98, párr. 2.

Tribunal había señalado que “tal como se consagra en el artículo 9, la libertad de pensamiento, conciencia y religión es uno de los fundamentos de una ‘sociedad democrática’ en el sentido del Convenio. En su dimensión religiosa, es uno de los elementos más esenciales que configuran la identidad de los fieles y su concepción de la vida, si bien es también un precioso activo para los ateos, agnósticos, escépticos e indiferentes. El pluralismo indisociable de una sociedad democrática, que se ha logrado claramente a lo largo de los siglos, depende de ello”⁶⁴.

3. Corte Interamericana de Derechos Humanos

66. La Corte Interamericana de Derechos Humanos hizo únicamente algunas breves observaciones sobre la libertad de religión en el caso de *Dilcia Yean y Violeta Bosico v. República Dominicana*⁶⁵. La Corte consideró que, al negarse a expedir certificados de nacimiento e impedir que las demandantes, que eran de origen haitiano y que habían nacido en la República Dominicana, disfrutasen de su derecho de nacionalidad debido al origen de sus ascendientes, el Estado había infringido sus derechos a la nacionalidad, a la protección igual, al nombre y a la personalidad jurídica, así como su derecho a un tratamiento humano. En relación con la afirmación de que la República Dominicana también había infringido la libertad de conciencia y de religión de las demandantes consagrada en el artículo 12 de la Convención Americana, la Corte consideró que los hechos del caso planteado no se ajustaban a esa afirmación y, por consiguiente, no se pronunció sobre ese aspecto.

IV. Conclusiones y recomendaciones

67. **La práctica de los Estados y la legislación interna sobre cuestiones de nacionalidad y procedimientos administrativos que se exponen *supra* (véanse los párrafos 25 a 66) muestran que en ocasiones los gobiernos imponen restricciones que afectan negativamente el derecho a la libertad de religión o de creencias de las personas. Si bien el Estado puede tener un interés legítimo en limitar algunas manifestaciones de la libertad de religión o de creencias, cuando impone limitaciones ha de asegurarse de que se cumplen ciertas condiciones. Toda limitación ha de basarse en razones de seguridad pública, orden público o moral pública o en los derechos y libertades fundamentales de otros, ha de responder a una necesidad pública o social apremiante, ha de perseguir un objetivo legítimo y ha de ser proporcionada a ese objetivo**⁶⁶.

68. **En esencia, la libertad de religión o de creencias y los intereses legítimos del Estado habrán de compaginarse en función de las circunstancias de cada caso. Además del derecho a la libertad de religión o de creencias, también pueden verse afectados el derecho a la intimidad y a la libertad de circulación de la persona, su derecho a la nacionalidad y el principio de la no discriminación. Teniendo presente este criterio basado en las circunstancias de**

⁶⁴ Tribunal Europeo de Derechos Humanos, fallo de 25 de mayo de 1993, demanda No. 14307/88, párr. 31.

⁶⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos, fallo de 8 de septiembre de 2005, serie C No. 130, párrs. 202 a 207.

⁶⁶ Véase, por ejemplo, el párrafo 3 del artículo 18 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y los Principios de Siracusa sobre las disposiciones de limitación y derogación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (E/CN.4/1985/4, anexo), párr. 10.

cada caso y la necesidad de compaginación, la Relatora Especial desea destacar algunos aspectos que pueden contribuir a determinar si ciertas restricciones al derecho a la libertad de religión o de creencias contravienen las normas de derechos humanos.

69. El Estado no puede imponer o interpretar limitaciones de manera que se ponga en peligro la esencia del derecho de que se trate. Por consiguiente, el hecho de forzar a alguien que desee ocupar un cargo público a jurar fidelidad a cierta religión puede equivaler a coacción por parte del Estado e infringiría la libertad de religión o de creencias de la persona. También serían incompatibles con el párrafo 2 del artículo 18 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos las políticas o prácticas en materia de nacionalidad que restringieran el acceso a la educación, la atención de la salud, el empleo, la asistencia humanitaria o las prestaciones sociales a fin de obligar a los creyentes o no creyentes a profesar ciertas convicciones religiosas, abjurar de ellas o modificarlas.

70. Las medidas que discriminan sobre la base de la religión o las creencias o dan lugar a una discriminación de hecho por esas razones infringen las normas de derechos humanos. Por consiguiente, sería contrario al principio de la no discriminación el hecho de restringir la nacionalidad a quienes profesaran ciertas convicciones religiosas o denegar documentos oficiales en función de la religión profesada por el solicitante. También es discriminatoria la práctica del Estado de reservar el acceso a los cargos públicos a los miembros de ciertas religiones o de requerir que los candidatos pertenezcan a cierta confesión de la religión predominante en ese Estado. Sin embargo, el principio de la igualdad puede exigir que los Estados adopten medidas afirmativas a fin de disminuir o eliminar las condiciones que causan la discriminación o contribuyen a perpetuarla. Así pues, el hecho de reservar parte de los puestos de los órganos legislativos a miembros de minorías religiosas podría constituir una diferenciación legítima en la medida en que ello fuera necesario para poner remedio a una discriminación de hecho.

71. Las medidas que limitan la libertad de religión o de creencias han de perseguir un objetivo legítimo y ser proporcionadas a ese objetivo. Además, toda valoración de la necesidad de una limitación debería realizarse sobre la base de consideraciones objetivas.

72. Sería un objetivo legítimo el hecho de que el Estado preguntara a sus nacionales la religión que profesan, por ejemplo en el marco de la realización de un censo nacional que permitiera que el Estado analizara cuestiones relacionadas con la libertad de religión o de creencias. No obstante, el Estado tiene la obligación de justificar la limitación de derechos humanos como el derecho a la libertad de religión o de creencias y el derecho a la intimidad.

73. Las leyes que imponen limitaciones al ejercicio de los derechos humanos no deben ser arbitrarias ni injustificadas. Si el Estado desea que se indique la religión que se profesa en los documentos oficiales, han de establecerse listas con diferentes religiones, incluidas listas abiertas. No basta con permitir que se elija una de varias religiones reconocidas oficialmente; también debe ofrecerse a la persona la posibilidad de indicar “otra religión” o “ninguna religión” y de no divulgar sus convicciones religiosas. En general, la mención a la religión que se profesa debe ser voluntaria.

74. Todas las limitaciones deben interpretarse a la luz y en el contexto del derecho concreto de que se trate. Teniendo en cuenta el carácter positivo y negativo de la libertad de religión o de creencias, los solicitantes de documentos oficiales no deberían verse obligados a firmar determinadas declaraciones en relación con sus creencias religiosas.

75. Tal vez los gobiernos sostengan que necesitan estar informados sobre la religión que profesan sus ciudadanos a fin de saber, por ejemplo, cuál es la ley personal (religiosa) que debe regir en lo concerniente a la inscripción de los matrimonios. Sin embargo, cuando se limita el derecho a la libertad de religión o de creencias, el Estado no debe utilizar más medios restrictivos de los necesarios para el logro del objetivo que se persigue. El Estado podría establecer un medio menos restrictivo desde el punto de vista de la persona, ofreciendo, por ejemplo, una alternativa civil a la inscripción de los matrimonios.

76. El párrafo 3 del artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos dispone que las restricciones al derecho a la libertad de circulación han de ser compatibles con los demás derechos reconocidos en el Pacto, razón por la que parece aconsejable eliminar las preguntas sobre la religión que se profesa en las solicitudes de pasaportes o de visados.

77. El hecho de indicar la religión que se profesa en los documentos oficiales entraña un grave riesgo de abusos o de posterior discriminación basada en la religión o las creencias, lo que ha de contraponerse a las posibles razones para divulgar la religión del titular.

78. Toda limitación que se imponga ha de poder ser impugnada y entrañar la posibilidad de que se pida una reparación en caso de que se aplique abusivamente. En todos los procedimientos relacionados con la nacionalidad y la administración han de quedar garantizados una equidad básica y el derecho a recurrir.