



Asamblea General

Distr. general
2 de agosto de 2016
Español
Original: inglés

Septuagésimo primer período de sesiones

Tema 69 b) del programa provisional*

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

Eliminación de todas las formas de intolerancia religiosa

Nota del Secretario General

El Secretario General tiene el honor de transmitir a la Asamblea General el informe provisional del Relator Especial sobre la libertad de religión o de creencias, Sr. Heiner Bielefeldt, presentado de conformidad con la resolución [70/158](#) de la Asamblea General.

* [A/71/150](#).



Informe provisional del Relator Especial sobre la libertad de religión o de creencias

Resumen

En el presente informe, el Relator Especial sobre la libertad de religión o de creencias, Sr. Heiner Bielefeldt, ofrece un panorama general de las actividades que ha llevado a cabo en cumplimiento de su mandato después de la presentación del informe anterior a la Asamblea General ([A/70/286](#)).

Desde el punto de vista temático, el informe se centra en la amplia gama de violaciones de la libertad de religión o de creencias, sus múltiples causas fundamentales y otras variables, en particular desde una perspectiva de género, que deben tenerse en cuenta para hacer un análisis adecuado de los problemas. El informe tiene por objeto sensibilizar a los lectores ante la amplia gama de violaciones, muchas de las cuales no suscitan una atención suficiente del público, o ninguna. Los gobiernos tienen la obligación de adoptar medidas eficaces para prevenir las violaciones de la libertad de religión o de creencias, en particular los abusos cometidos por agentes no estatales. En primer lugar, el Relator Especial define el alcance y los límites del derecho a la libertad de pensamiento, conciencia, religión o creencias, que debe entenderse en un sentido amplio en consonancia con el espíritu universal de los derechos humanos.

Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción	4
II. Actividades del Relator Especial	4
III. La amplia gama de violaciones de la libertad de religión o de creencias, sus causas fundamentales y variables	5
A. Alcance normativo de la libertad de pensamiento, conciencia, religión o creencias.	6
B. Causas fundamentales y motivos.	10
C. Patrones de violaciones inducidas por el Estado	15
D. Violaciones cometidas por agentes no estatales y restricciones de la sociedad.	20
E. Responsabilidad de la comunidad internacional	22
IV. Conclusiones	24

I. Introducción

1. El Relator Especial sobre la libertad de religión o de creencias, Sr. Heiner Bielefeldt, fue nombrado por primera vez por el Consejo de Derechos Humanos el 18 de junio de 2010 (véase la resolución [14/11](#) del Consejo) para un mandato de tres años a partir del 1 de agosto de 2010. El 2013 el Consejo renovó su mandato por otros tres años en la resolución [22/20](#), que finalizarían el 31 de julio de 2016. Sin embargo, el 1 de julio de 2016, el Presidente del Consejo de Derechos Humanos anunció que, a fin de evitar una falta de protección, el Sr. Bielefeldt permanecería en sus funciones como Relator Especial sobre la libertad de religión o de creencias, hasta la entrada en funciones de su sucesor, Sr. Ahmed Shaheed, que en aquel entonces era Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos en la República Islámica del Irán.

2. En la sección II del presente informe, el Relator Especial expone un panorama general de sus actividades desde que presentó su informe anterior a la Asamblea General ([A/70/286](#)). En la sección III se centra en la amplia gama de violaciones de la libertad de religión o de creencias, sus múltiples causas fundamentales y variables adicionales, en particular desde una perspectiva de género. En la sección IV formula sus conclusiones temáticas.

II. Actividades del Relator Especial

3. El Relator Especial llevó a cabo varias actividades entre el 1 de agosto de 2015 y el 31 de julio de 2016, de conformidad con las resoluciones del Consejo de Derechos Humanos [6/37](#), [14/11](#) y [22/20](#) y [31/16](#).

4. En su último informe al Consejo de Derechos Humanos se incluye una sinopsis de las actividades del Relator Especial entre el 1 de agosto y el 30 de noviembre de 2015 (véase [A/HRC/31/18](#), párrs. 2 y 3). En febrero de 2016, el Relator Especial contribuyó al debate en una conferencia con el tema “La lucha contra la intolerancia religiosa: cómo hacer el mejor uso del marco actual”, en la que se hizo balance de la aplicación de la resolución [16/18](#) del Consejo de Derechos Humanos.

5. El Relator Especial presentó su informe anual ([A/HRC/31/18](#)) en el 31° período de sesiones del Consejo de Derechos Humanos, en marzo de 2016, donde también participó en actos paralelos y organizó reuniones bilaterales. Posteriormente, realizó una visita a Dinamarca del 13 al 22 de marzo de 2016. El próximo titular del mandato presentará el informe sobre la misión al 34° período de sesiones del Consejo de Derechos Humanos en marzo de 2017.

6. El Relator Especial envió comunicaciones a los gobiernos a través de llamamientos urgentes, cartas de denuncias y otras cartas. En los últimos informes de comunicaciones ([A/HRC/30/27](#), [A/HRC/31/79](#) y [A/HRC/32/53](#)) figuran todas las comunicaciones enviadas entre el 1 de marzo de 2015 y el 29 de febrero de 2016, así como las respuestas recibidas de los gobiernos antes del 30 de abril de 2016. Asimismo, formuló declaraciones públicas y concedió varias entrevistas.

7. Del 8 al 10 de junio de 2016, el Relator Especial, en colaboración con la organización no gubernamental Muslims for Progressive Values, organizó en Ginebra la primera conferencia sobre “La libertad de religión o de creencias y la sexualidad”, en la que participó la Alta Comisionada Adjunta de las Naciones Unidas para los

Derechos Humanos, que moderó el debate público con la sociedad civil. La conferencia exploró a fondo la relación entre las diversas cuestiones de derechos humanos que intervienen en el ámbito de la sexualidad y la libertad de religión o de creencias, tanto a nivel normativo y como de experiencias personales. Los dirigentes y representantes religiosos, personas activistas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales, académicos, juristas y diplomáticos asistentes a la conferencia debatieron abiertamente la forma de superar la percepción errónea de una dicotomía normativa abstracta y determinar posibles sinergias entre el compromiso en nombre de la libertad de religión o de creencias y los derechos de las personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales.

8. Los días 13 y 14 de junio de 2016, el Relator Especial presentó una ponencia en un seminario de alto nivel sobre la protección y promoción de los derechos humanos en sociedades culturalmente diversas, organizado en Estrasburgo (Francia) por el Consejo de Europa. Los días 29 y 30 de junio, el Relator Especial asistió a la presentación del informe anual de 2016 sobre la situación de la libertad de religión o de creencias en el mundo, publicado por el Intergrupo del Parlamento Europeo sobre la Libertad de Religión o de Creencias y Tolerancia Religiosa. El 19 de julio se dirigió a la reunión del Comité de Dimensión Humana de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa en Viena, y realizó una presentación sobre el tema “La interrelación entre la democracia y los derechos humanos: la libertad de religión o de creencias como prueba para Europa”.

III. La amplia gama de violaciones de la libertad de religión o de creencias, sus causas fundamentales y variables

9. Tras seis años de enviar comunicaciones individuales, hacer visitas a los países y elaborar informes temáticos, el Relator Especial no cree que sea posible presentar un “mapa mundial” de las violaciones existentes de la libertad de religión o de creencias. Las formas, los motivos y las causas fundamentales de las violaciones difieren ampliamente y no se pueden capturar adecuadamente con proyectos “cartográficos”, algunos de los cuales tratan de describir grados de violaciones comparándolos con la altura de las montañas o la profundidad del océano. El objetivo principal del presente informe es sensibilizar a los lectores de la complejidad de las violaciones de los derechos humanos en la esfera de la libertad de religión o de creencias. Si bien algunos tipos de violaciones atraen una amplia atención pública, en particular en el seno de la comunidad internacional, otros son poco conocidos, incluso entre los expertos en derechos humanos.

10. Sensibilizar sobre la complejidad de las violaciones de los derechos humanos en la esfera de la libertad de religión o de creencias requiere, en primer lugar, aclarar el alcance normativo y los límites de este derecho humano, consagrado en el artículo 18 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el artículo 18 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y otros instrumentos internacionales de derechos humanos. A menudo se subestima el alcance del derecho a la libertad de religión o de creencias, con consecuencias negativas para su conceptualización y aplicación. Por ejemplo, algunos gobiernos se centran de manera restrictiva en las dimensiones individualista y privada de la libertad de religión o de creencias, a la vez que prestan una atención insuficiente a los aspectos comunitarios, institucionales e

infraestructurales de la vida religiosa. Como contraste, otros gobiernos hacen todo el hincapié en el reconocimiento de las identidades religiosas colectivas, por lo que falta el elemento crucial de la libertad personal, aunque incluso figure en el título de la libertad de religión o de creencias. Sin embargo, otros gobiernos privilegian a una religión o creencia en particular, o a un tipo determinado de religiones, promoviéndola como parte del patrimonio nacional, con lo que hacen caso omiso de los principios de igualdad y no discriminación que se especifican en detalle en la Declaración sobre la Eliminación de Todas las Formas de Intolerancia y Discriminación Fundadas en la Religión o las Convicciones de 1981 (la Declaración de 1981). Además, en los casos en que los abusos los cometen principalmente agentes no estatales, los gobiernos siguen siendo responsables de no dar una protección eficaz a las personas y los grupos cuyos derechos están siendo violados, o de no ser plenamente capaces de darla.

A. Alcance normativo de la libertad de pensamiento, conciencia, religión o creencias

1. Conceptualización inclusiva como consecuencia del universalismo

11. La libertad de religión o de creencias no protege, y de hecho no puede proteger, a las religiones o sistemas de creencias en sí, es decir, sus diversas afirmaciones de la verdad, las enseñanzas, los ritos o las prácticas. En su lugar, empodera a los seres humanos, como personas y en comunidad con otros, que profesan religiones o creencias y deseen definir su vida de conformidad con sus propias convicciones. La razón de este enfoque en “creyentes en lugar de creencias” (como se ha resumido sucintamente) no es que los derechos humanos reflejen una determinada “visión antropocéntrica del mundo”, como algunos observadores han inferido erróneamente. Más bien, una de las razones principales es que las religiones y las creencias son muy diferentes, a menudo incluso de manera irreconciliable, en sus mensajes y requisitos normativos. Las religiones y las creencias reflejan una abundancia de diversas enseñanzas, doctrinas, ideas de salvación, normas de conducta, liturgias, días festivos, períodos de ayuno, costumbres alimentarias, códigos de vestimenta y otras prácticas. Además, las interpretaciones de lo que importa desde el punto de vista religioso no solo pueden diferir ampliamente entre las comunidades religiosas, sino también dentro ellas. Por tanto, el único denominador común identificable en esa gran diversidad parece ser el ser humano, que es quien profesa y practica su religión o sus creencias, como individuo o en comunidad con otros. En consecuencia, los derechos humanos solo pueden hacer justicia a la diversidad existente y emergente empoderando a los seres humanos, que, de hecho, son titulares del derecho a la libertad de religión o de creencias. Este enfoque consistente en los seres humanos como titulares de derechos también está plenamente en consonancia con el enfoque basado en los derechos humanos en general.

12. Los derechos humanos son derechos universales en el sentido de que están íntimamente ligados a la humanidad del ser humano y, por tanto, de todos los seres humanos por igual. En la primera oración del artículo 1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos se afirma que “Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos.” Debido a su carácter de derecho humano universal, al que todos los seres humanos tienen derecho, la libertad de religión o de creencias debe ser interpretada de manera amplia. No se debe limitar a listas particulares de religiones o

de “opciones” relacionadas con creencias predefinidas por los Estados, en las que deben permanecer las personas. En su lugar, el punto de partida debe ser la definición de todos los seres humanos en la vasta esfera de las religiones y las creencias, que incluye convicciones existenciales que conforman la identidad de las personas y diversas prácticas vinculadas a esas convicciones. En el párrafo 2 de su observación general núm. 22 (1993) sobre la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión, el Comité de Derechos Humanos corroboró esa comprensión abierta e inclusiva aclarando que el artículo 18 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos protege las creencias teístas, no teístas y ateas, así como el derecho a no profesar ninguna religión o creencia, y que los términos “creencias” y “religión” deben entenderse en sentido amplio. El Consejo de Derechos Humanos destacó también que el artículo 18 no se limita en su aplicación a las religiones tradicionales o a las religiones y creencias con características o prácticas institucionales análogas a las de las religiones tradicionales. Cabe añadir que la libertad de religión o de creencias también abarca los derechos de los miembros de comunidades grandes y pequeñas, minorías y minorías dentro de minorías, tradicionalistas y liberales, conversos y reconversos, disidentes y otras voces críticas y, por último, pero no por menos importante, las mujeres, que lamentablemente siguen ocupando posiciones marginadas en muchas tradiciones religiosas.

13. Las abreviaturas utilizadas ampliamente, como la “libertad de religión” o “libertad religiosa” no reflejan plenamente el alcance del derecho humano en cuestión. Incluso el término “libertad de religión o de creencias”, que para facilitar la consulta han empleado en general el Relator Especial y sus predecesores, sigue siendo una formulación sucinta. Por consiguiente, sería útil que de vez en cuando se recordara el título completo del derecho, que es “la libertad de pensamiento, de conciencia, de religión o de creencias”. Las leyes y la jurisdicción en muchos Estados no reflejan adecuadamente el pleno alcance de este derecho humano, ya que a menudo restringen su aplicación a tipos predefinidos de religiones y excluyen creencias y prácticas no tradicionales. Limitar el goce de la libertad de religión o de creencias a los miembros de las religiones “reconocidas” también viola el espíritu y la letra de los derechos humanos universales.

2. Primacía de la libertad y el alcance de las limitaciones permisibles

14. La libertad de religión o de creencias es un derecho polifacético. Empodera a los seres humanos en todo el ámbito de las convicciones religiosas y no religiosas, las posiciones basadas en la conciencia y las prácticas religiosas, que pueden ejercer las personas solas o en comunidad con otros. Esto incluye, entre otras cosas, el libre desarrollo de las identidades religiosas o relacionadas con las creencias, dando testimonio de las convicciones existenciales al comunicarse libremente con correligionarios u otras personas, la organización autónoma de la vida en una comunidad religiosa, la transmisión entre generaciones de las religiones o las creencias, los diversos aspectos infraestructurales, como el funcionamiento de las escuelas o las organizaciones de beneficencia, y otros aspectos. Además, al igual que las personas son libres de permanecer dentro de su tradición religiosa, también son libres de reconsiderar su fe, expresar dudas personales y adoptar una nueva religión o creencia.

15. Es en este espíritu de libertad que el derecho a la libertad de religión o de creencias abarca todos los aspectos de la vida religiosa y relacionada con las creencias, no solo “creer”, sino también “pertenecer” y “comportarse”, es decir, las prácticas individuales y comunitarias relacionadas con las convicciones y las tradiciones. Las manifestaciones pueden llevarse a cabo en privado o en público. Aunque las personas tienen derecho a manifestar públicamente su orientación religiosa o sus creencias, individualmente o junto con otros, también tienen derecho a mantener esa información solo para ellos mismos. Es más, nadie puede ser verdaderamente libre de hacer algo si no es también libre de no hacerlo, y viceversa. Esa es la razón de que la libertad de religión o de creencias también abarque la libertad de no profesar una religión o creencia, no asistir a actos de culto y no participar en la vida de la comunidad.

16. El Relator Especial ha escuchado a menudo declaraciones de representantes gubernamentales en el sentido de que la libertad de religión o de creencias, al igual que cualquier otro derecho, “no puede ser absoluta” y a veces debe limitarse en su aplicación. Eso es un truismo, y de hecho, uno peligroso, ya que la invocación general de limitaciones puede convertirse fácilmente en un pretexto para imponer restricciones de largo alcance o arbitrarias. Muchos gobiernos se refieren de hecho a intereses amplios e inespecíficos de “seguridad”, “orden” o “moralidad” a fin de frenar las críticas religiosas, discriminar a las minorías, reforzar el control sobre la vida independiente en comunidades religiosas o restringir de cualquier otra forma la libertad de religión o de creencias, a menudo de forma excesiva.

17. Por tanto, el Relator Especial desea reiterar que la relación entre un derecho humano a la libertad y sus limitaciones debe seguir siendo una relación entre la norma y la excepción. Nadie tiene que justificar el ejercicio de su libertad de religión o de creencias, que debido a su carácter de derecho humano universal, debe respetarse como inherente a todos los seres humanos. La carga de la justificación, más bien, recae en quienes consideran que las limitaciones son necesarias. Para que las limitaciones sean justificables, deben satisfacer todos los criterios establecidos en el artículo 18 3) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y otras normas pertinentes del derecho internacional de los derechos humanos. En consecuencia, las limitaciones deben prescribirse por ley y deben ser necesarias para lograr un objetivo legítimo: la protección de “la seguridad, el orden, la salud o la moral públicos, o los derechos y libertades fundamentales de los demás”. Además, las restricciones sobre las manifestaciones de la religión o las creencias (en el *forum externum*) deben ser proporcionales, lo que, entre otras cosas, significa que deben ser el medio menos restrictivo entre todas las medidas adecuadas que podrían aplicarse. La dimensión interna de la libertad de pensamiento, de conciencia, de religión o de creencias (el *forum internum*) goza de una protección incondicional con arreglo al artículo 18 2) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que establece que “Nadie será objeto de medidas coercitivas que puedan menoscabar su libertad de tener o de adoptar la religión o las creencias de su elección”.

18. El respeto de la libertad de religión o de creencias, o la falta de ese respeto, se manifiesta normalmente en la forma en que los gobiernos abordan los motivos de su limitación. Lamentablemente, el Relator Especial ha observado con frecuencia invocaciones vagas y excesivamente amplias de los motivos de las limitaciones, que a menudo parecen llevarse a cabo sin la debida diligencia empírica y normativa.

Quisiera reiterar el párrafo 8 de la observación general núm. 22, en que el Comité de Derechos Humanos insiste en que “el párrafo 3 del artículo 18 ha de interpretarse de manera estricta: no se permiten limitaciones por motivos que no estén especificados en él. Las limitaciones solamente se podrán aplicar para los fines con que fueron prescritas y deberán estar relacionadas directamente y guardar la debida proporción con la necesidad específica de la que dependen. No se podrán imponer limitaciones por propósitos discriminatorios ni se podrán aplicar de manera discriminatoria”.

3. Igualdad y no discriminación

19. La libertad de religión o de creencias no solo prohíbe el menoscabo indebido de la libertad de una persona o un grupo de personas, también prohíbe la discriminación, es decir, la denegación de igualdad, sobre la base de la religión o las creencias. Por ejemplo, el artículo 2 de la Declaración Universal de Derechos Humanos afirma que “Toda persona tiene los derechos y libertades proclamados en esta 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.” El artículo 2 1) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos amplía la misma garantía de no discriminación a todos los individuos que se encuentren en el territorio de un Estado parte y a las personas sujetas a su jurisdicción¹. Además, en el artículo 2 1) de la Declaración de 1981 se confirma que “nadie será objeto de coacción que pueda menoscabar su libertad de tener una religión o convicciones”, lo que incluye también el componente de “creencias”. El artículo 3 de la Declaración de 1981 envía un mensaje firme al afirmar que “La discriminación entre los seres humanos por motivos de religión o convicciones constituye una ofensa a la dignidad humana y una negación de los principios de la Carta de las Naciones Unidas”.

20. El debate internacional sobre la discriminación ha experimentado grandes avances en los últimos decenios. Aparte de la continua necesidad de hacer frente a las manifestaciones directas y abiertas de discriminación, hay una mayor sensibilidad a las formas ocultas de discriminación, como las normas “neutrales” *prima facie* que prescriben algunos códigos de vestimenta en instituciones públicas. Aunque no suelen estar dirigidas abiertamente hacia una comunidad concreta, esas normas pueden equivaler a una discriminación contra las personas pertenecientes a una minoría religiosa, si estas personas (a menudo mujeres) se sienten obligadas por su religión a llevar prendas religiosas concretas. Puede haber problemas similares con las normas alimentarias, el ayuno, los días festivos públicos, las normas laborales, las normas de salud pública y otras cuestiones. Superar las diversas formas de discriminación en la esfera de la religión o las creencias, entre ellas la discriminación indirecta y estructural, es una tarea compleja que exige ir más allá de la mera igualdad formal hacia la igualdad sustantiva, en particular mediante la adopción de medidas de ajuste razonables (véase [A/69/261](#), párrs. 49 a 66).

¹ Véase Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 31 (2004), párr. 10, y Heiner Bielefeldt, Nazila Ghanea y Michael Wiener, *Freedom of Religion or Belief: An International Law Commentary* (Oxford, Oxford University Press, 2016), págs. 573 y 574.

4. Obligaciones de los Estados

21. Las obligaciones de los Estados respecto de la aplicación de las normas de derechos humanos pueden dividirse en obligaciones de respetar, proteger y cumplir. En primer lugar, los Estados deben respetar los derechos humanos, incluida la libertad de religión o de creencias. Esto presupone un entendimiento claro de que los seres humanos, como individuos o en comunidad con otros, no necesitan permiso del Estado para tener, adoptar, profesar y practicar su religión o sus creencias en privado o en público. Al igual que otros derechos humanos, la libertad de religión o de creencias se deriva del debido respeto a la dignidad humana, que es inherente a todos los seres humanos por igual y, por tanto, exige un respeto incondicional antes de todo acto de aprobación legislativa o administrativa, y, en última instancia, es independiente de este.

22. Además, el Estado debe proteger la libertad de religión o de creencias contra los abusos de terceros, por ejemplo, contra las amenazas de medios autoritarios, grupos de vigilancia religiosa o incluso grupos terroristas. Dependiendo de la naturaleza precisa del problema, esto requiere distintas iniciativas, como apoyo legislativo a las minorías religiosas contra la discriminación en el lugar de trabajo, medidas para proteger a las personas de la conversión forzada y políticas de lucha contra el vigilantismo religioso o el terrorismo.

23. Por último, los Estados deben proporcionar una infraestructura adecuada que permita a todas las personas que vivan bajo su jurisdicción hacer de hecho un uso pleno de sus derechos humanos. Este aspecto de su responsabilidad se ha denominado obligación de cumplir. Incluye la disponibilidad de recursos adecuados, en particular un sistema judicial independiente y eficiente. Los Estados también deberían facilitar la adquisición por las comunidades religiosas de un estatuto jurídico colectivo, que podrían necesitar para realizar importantes funciones comunitarias, tales como emplear personal profesional, comprar bienes inmuebles para construir lugares de culto o establecer organizaciones de beneficencia o instituciones de enseñanza religiosa. La obligación de cumplir también abarca una amplia gama de actividades de promoción, como la educación sobre la diversidad religiosa y de creencias como parte del plan de estudios, o la creación de resiliencia en la sociedad contra la intolerancia religiosa.

B. Causas fundamentales y motivos

24. A menudo se supone que las violaciones de la libertad de religión o de creencias proceden principalmente de la intolerancia religiosa, es decir, una actitud de mentalidad estrecha que no admite ninguna diversidad interreligiosa o intrareligiosa. Aunque las interpretaciones intolerantes de las religiones o las creencias son, de hecho, una de las causas fundamentales más importantes de numerosas violaciones en ese ámbito, no se debe pasar por alto la importancia de diversos factores sociales y políticos, como la injerencia de gobiernos autoritarios obsesionados por el control, la utilización de las religiones para definir un concepto homogéneo de identidad nacional, la pérdida de confianza de las personas en las instituciones públicas con los procesos concomitantes de fragmentación social, la prevalencia de una cultura machista, las disparidades económicas y sociales, la ampliación de diferencias de

poder entre los diferentes grupos dentro de una sociedad y otras variables. Una vez más, las observaciones que figuran a continuación siguen sin ser exhaustivas.

1. Interpretaciones intolerantes de las religiones o las creencias

25. No se puede insistir lo suficiente en que la intolerancia religiosa no procede directamente de las propias religiones, sino que siempre presupone la intervención del ser humano. La idea básica de que no se puede comprender un texto sin interpretación humana también se aplica a las fuentes (escritas u orales) de diversas tradiciones basadas en la religión o las creencias. Aunque puede haber diferencias entre las inclinaciones hacia una mentalidad abierta y tolerancia en diversas tradiciones, hay posibilidades de interpretación en todas ellas. Por tanto, los seres humanos son los responsables en última instancia de hacer interpretaciones con una mentalidad abierta o cerrada, algo que en realidad existe en prácticamente todas las tradiciones religiosas y filosóficas. Si bien algunos creyentes pueden demonizar a cualquiera que profese una opinión ligeramente diferente, otros creyentes del mismo grupo religioso pueden considerar que la diversidad interreligiosa e intrareligiosa es un estimulante necesario para hacer una reflexión teológica o filosófica profunda y una condición previa para intercambios productivos. Algunos pueden soñar con una sociedad homogénea desde el punto de vista religioso como su máxima aspiración política, mientras que otros considerarían que esa homogeneidad sería el final de cualquier creencia auténtica.

26. La conciencia de la importancia de la intervención humana, incluida la interpretación humana de fuentes religiosas, puede contribuir a superar percepciones erróneas “fatalistas” generalizadas. Mientras que en un país los fieles de diversas religiones o cultos han coexistido pacíficamente desde tiempo inmemorial y pueden incluso contraer matrimonio entre ellos con la plena aprobación de sus respectivas comunidades, la relación entre las mismas comunidades en un país vecino podría parecer tremendamente complicada. Además, las situaciones pueden cambiar con el tiempo, ya sea para mejor o peor. Existe una amplia variedad de interacciones amistosas o de odio y relaciones productivas o tensas en diferentes países que atestiguan los efectos que en realidad tienen los seres humanos —las personas, las comunidades, las sociedades— conformar la coexistencia entre religiones de manera positiva, entre otras cosas mediante interpretaciones con mentalidad abierta de doctrinas religiosas y de las normas religiosas de conducta (véase [A/HRC/25/58/Add.1](#)). Una condición previa para superar los malentendidos fatalistas es ser consciente de sus posibles efectos, lo que en última instancia, desalentaría cualquier compromiso en esta esfera.

27. Sin embargo, en algunos países, el gobierno apoya y alienta activamente interpretaciones intolerantes de una religión. Como consecuencia, los gobiernos pueden no proteger adecuadamente a las minorías religiosas de los delitos motivados por prejuicios cometidos por grupos intolerantes, e incluso pueden actuar como guardianes de la pureza de doctrinas religiosas contra los que denomina “infieles”, “herejes” y personas que muestran un comportamiento religioso “aberrante”. La experiencia general ha sido que, además de violar el derecho universal a la libertad de religión o de creencias, cuando no lo deniegan totalmente, esos regímenes “teocráticos”, dondequiera que existan, suelen sofocar cualquier debate intelectual sobre cuestiones religiosas y a menudo crean un clima de intolerancia e hipocresía. Por tanto, no es casualidad que la oposición contra los regímenes teocráticos siempre

incluya a creyentes críticos de la misma religión que el gobierno pretende proteger, ya que pueden considerar que esa “tutela” gubernamental simplemente conduce a un conformismo superficial que en realidad disminuye todo el poder de persuasión y el atractivo de su religión.

2. Utilización de la religión para demarcar la identidad nacional

28. Además de los gobiernos que pretenden proteger determinadas afirmaciones religiosas de la verdad, muchos gobiernos promueven determinadas religiones con el fin de definir y demarcar su identidad nacional o cultural. El uso de la religión en la retórica sobre la identidad nacional se produce con mayor frecuencia que las aspiraciones gubernamentales de proteger la “pureza” de determinadas afirmaciones de la verdad. Singularizar a determinadas religiones o creencias para que reciban una protección especial como parte de un patrimonio nacional a veces conduce a incluirlas oficialmente en la constitución o en otros instrumentos legislativos. También existen religiones privilegiadas bajo los auspicios de Estados “seculares”. A pesar de que alegan que son neutrales, bastantes Estados que oficialmente son seculares demarcan su identidad nacional estableciendo distinciones muy precisas entre religiones “nacionales” dignas de apoyo y religiones “extranjeras” consideradas peligrosas o destructivas para la cohesión nacional.

29. El patrimonio de un país protegido oficialmente o de hecho puede abarcar más de una religión. Además de la religión nacional tradicionalmente hegemónica, también puede incluir algunas minorías tradicionales, que se consideran partes constitutivas del “mosaico tradicional” del país (véase [A/HRC/22/51/Add.1](#)). En esa constelación, la línea divisoria entre las comunidades aceptadas y no aceptadas puede estar situada principalmente entre religiones tradicionales y no tradicionales. Si bien las minorías que han residido tradicionalmente en el país son más o menos apreciadas, las personas pertenecientes a las denominadas minorías “no tradicionales” pueden ser objeto de sospechas y hostilidad.

30. En varios países, las minorías pequeñas y no tradicionales, a menudo consideradas “sectas”, tienen el estigma de funcionar como “quinta columna” en interés de “potencias extranjeras” o “donantes extranjeros”, lo que presuntamente erosiona la cohesión nacional del país. Las campañas en los medios de comunicación y los estereotipos hostiles, a veces incluso promovidos en el plan de estudios oficial de las escuelas, pueden animar a grupos nacionalistas a cometer actos de violencia contra los miembros de esas minorías, frecuentemente incluso con la aprobación tácita, cuando no la participación directa, de partes del aparato del Estado.

3. Ejercicio excesivo del control político

31. Sin embargo, otros gobiernos cometen violaciones de la libertad de religión o de creencias para fines totalmente banales, por ejemplo en interés de ejercer el control político sobre la sociedad en su conjunto. En este contexto, la “guerra contra el terrorismo” ha demostrado ser un pretexto conveniente para varios gobiernos que desean imponer medidas de control de amplio alcance que coartan la libertad de religión o de creencias y otros derechos humanos.

32. Podría decirse que cuanto más autoritario es un gobierno, más excesivas suelen ser sus obsesiones de control. En particular, los regímenes unipartidistas representan

típicamente una relación presuntamente armoniosa entre el partido político y el pueblo en su conjunto. Poner en tela de juicio esa armonía es tabú, ya que podría conducir a cuestionar el monopolio del partido, un resultado que el gobierno autoritario trata de evitar con una vigilancia estricta de cualquier comunicación.

33. La libertad de religión o de creencias se ha denominado acertadamente un “portal” hacia otras libertades, entre ellas la libertad de expresión y la libertad de reunión y de asociación pacíficas. No puede haber ninguna vida religiosa comunitaria libre sin el respeto de esas otras libertades, que están estrechamente relacionadas con el derecho a la libertad de religión o de creencias. Esto es exactamente lo que preocupa a los gobiernos autoritarios y a menudo hace que pongan coto a la libertad de religión o de creencias. Si bien a la mayoría no les preocupan mucho las cuestiones de ortodoxia religiosa frente a la heterodoxia, el interés principal de muchos gobiernos autoritarios es impedir que las comunidades religiosas administren sus propios asuntos de manera independiente por temor a que, a la larga, esto disminuya el control del Estado sobre la sociedad. Las obsesiones de control pueden ir tan lejos como incluso ejercer un estricto control administrativo sobre el nombramiento de dirigentes religiosos o la “reencarnación” de ciertos dignatarios religiosos.

34. Al visitar países autoritarios, a los observadores en ocasiones les engaña la exhibición de pluralismo religioso y diversidad de creencias, que podría existir en la superficie. Sin embargo, la prueba decisiva para muchos regímenes autoritarios no es si hay más de una religión reconocida o si existen minorías religiosas junto con la religión o ideología mayoritarias. Más bien, las pruebas pertinentes son si las comunidades religiosas pueden administrar sus propios asuntos fuera de los canales oficiales estrechamente vigilados, si los miembros de la comunidad se pueden reunir espontáneamente y en centros religiosos escogidos por ellos, si los dirigentes religiosos pueden pronunciar sermones o dirigirse a la comunidad sin presentarlos antes a la censura, si los padres tienen la libertad de transmitir su fe y rituales religiosos a la generación más joven en la forma que consideren conveniente y si se respeta el derecho a la objeción de conciencia al servicio militar.

35. En varios países gobernados por regímenes autoritarios, la línea divisoria entre lo que es permisible y lo que está prohibido no es entre religiones “ortodoxas” y “heterodoxas”, “tradicionales” y “no tradicionales” o “nacionales” y “extranjeras”. Más bien va entre las comunidades que cooperan con los organismos estatales permaneciendo dentro de canales predefinidos y estrechamente vigilados, por un lado, y las que desean mantener su vida comunitaria libre de un control e infiltración excesivos del gobierno, por el otro (véase [A/HRC/28/66/Add.2](#)). La injerencia del gobierno incluso puede sembrar la desconfianza entre las comunidades y dentro de ellas y envenenar las relaciones entre los seguidores de las comunidades “leales” y los grupos religiosos “independientes”, creando un clima de sospecha en un círculo vicioso que da a los organismos encargados de hacer cumplir la ley un pretexto adicional para aplicar medidas de control de largo alcance.

4. Estados que están fallando y Estados fallidos

36. En la actualidad se están produciendo violaciones en masa de la libertad de religión o de creencias, en particular en países que se caracterizan por una mala gestión política sistémica, como la corrupción endémica, el amiguismo y el etnocentrismo. El desencanto resultante con las instituciones públicas de gran parte de

la población puede poner en marcha un círculo vicioso de creciente fragmentación social, en el curso del cual las instituciones del gobierno, incluido el poder judicial, pueden perder cada vez más su autoridad, un proceso que, en última instancia, puede dar lugar a un Estado fallido.

37. Cuando las instituciones públicas se descomponen, suelen llenar el vacío grupos sociales, como organizaciones de la mafia, grupos parapoliciales autoproclamados e incluso organizaciones terroristas, algunos de los cuales cometen actos de violencia en nombre de la religión (véase [A/HRC/28/66](#)). En tales situaciones, la identidad religiosa o confesional, a menudo en combinación con la identidad étnica, puede convertirse en un factor para definir agrupaciones militarizadas. Con frecuencia, las personas no pueden evitar que se les adscriba a uno de los grupos religiosos enfrentados, incluso aunque deseen quedar fuera de esa peligrosa dinámica.

38. En un clima de desconfianza general causada por la ausencia de instituciones públicas fiables, la interpretación militante de mensajes religiosos encuentra terreno abonado. El fracaso de las instituciones públicas, que en situaciones extremas incluso pueden dejar de existir, normalmente genera actitudes estrechas de miras, con posibles efectos colaterales en las interpretaciones predominantes de las religiones, que también pueden volverse más y más militantes. Esta pauta ilustra una vez más que las interpretaciones intolerantes no proceden directamente de determinadas religiones en sí mismas, sino que suelen derivarse de un amplio conjunto de causas y factores políticos, sociales, económicos e históricos, que deben analizarse de manera crítica.

5. Desequilibrios de poder social y otras variables

39. Al realizar visitas a los países, el Relator Especial ha cobrado conciencia de que la apropiación de tierras puede ser un importante factor que explica las violaciones de la libertad de religión o de creencias en algunas regiones. Los pueblos indígenas son especialmente vulnerables a ese respecto. A menudo no pueden presentar títulos de propiedad (en la concepción moderna) de tierras que pueden haber utilizado y cultivado desde tiempo inmemorial. Esto ha dado lugar a controversias amargas y a menudo violentas. La libertad de religión o de creencias entra en juego, por ejemplo, si las controversias relativas a la tierra afectan a bienes inmuebles en que se han construido instituciones religiosas, como iglesias, templos, mezquitas, pagodas o cementerios. Además, algunos pueblos indígenas pueden tener un concepto de “lugares sagrados” que va más allá de zonas demarcadas espacialmente y puede incluir partes más amplias del entorno físico (véase [A/HRC/31/18/Add.2](#)).

40. La apropiación de tierras no es sino un ejemplo que ilustra la pertinencia de las variables económicas y sociales que deben tenerse en cuenta para un entendimiento adecuado de las violaciones de la libertad de religión o de creencias y sus causas fundamentales. En ese contexto, también se debe siempre prestar atención a los desequilibrios de poder, que suelen hacer que sectores de la población sean vulnerables a las presiones, la explotación y la discriminación. Además, el género es un factor crucial que nunca se debe olvidar en todo análisis de las violaciones de la libertad de religión o de creencias. El papel subordinado en general de la mujer en muchas sociedades a menudo también se refleja también en los obstáculos que se oponen a su pleno disfrute de la libertad de religión o de creencias. En algunos países, las cuestiones de la condición de minoría religiosa están profundamente interrelacionadas con la sociedad de castas, que crea situaciones de mayor

vulnerabilidad, en particular para los conversos de castas inferiores (véase [A/HRC/10/8/Add.3](#)).

41. Un número considerable de sociedades aún lidian con legados históricos complicados, como las consecuencias de la dominación colonial o la dictadura. Las potencias coloniales, así como los dictadores autóctonos, a menudo han aplicado el principio de “divide y vencerás” haciendo que algunos grupos se enfrenten a otros. Una vez más, esto puede tener repercusiones de gran alcance en las relaciones entre las comunidades religiosas y el clima general en un país. La incitación al odio puede reactivar antiguos estereotipos contra determinadas minorías religiosas, añadiendo teorías de conspiración agresivas, algunas de las cuales consideran que grupos pequeños, o incluso muy pequeños, representan un peligro para la moral, la cohesión de la sociedad, la economía o el desarrollo.

C. Patrones de violaciones inducidas por el Estado

42. Muchas violaciones de la libertad de religión o de creencias proceden directamente de los agentes del Estado y pueden incluir asesinatos, desapariciones forzadas e involuntarias, detenciones arbitrarias a gran escala y otras atrocidades contra las minorías religiosas o disidentes. Organismos estatales también han participado en la destrucción de lugares de culto o actos de vandalismo contra cementerios. Dentro de las limitaciones del presente informe, es imposible describir todos esos incidentes. En su lugar, la tipología no exhaustiva que figura a continuación tiene por objeto determinar las pautas generales amplias de violaciones sistemáticas cometidas por organismos estatales.

1. Sanciones penales

43. La forma más frecuente de violaciones de la libertad de religión o de creencias inducidas por el Estado son las sanciones penales contra los disidentes, los críticos, los conversos, los no creyentes o las personas pertenecientes a minorías religiosas. Varios Estados aún tienen disposiciones contra la apostasía en su derecho penal, o han introducido recientemente leyes de ese tipo. Esto es una violación obvia de la libertad de religión o de creencias, que corrobora inequívocamente la libertad de las personas de “cambiar” su religión o sus creencias (véase el artículo 18 de la Declaración Universal de Derechos Humanos) o la libertad de toda persona de “tener o de adoptar la religión o las creencias de su elección” (véase el artículo 18 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos). La prohibición de la injerencia coercitiva en el ámbito interno de las convicciones de la persona goza incluso de la condición de norma absoluta, comparable a las prohibiciones igualmente absolutas de la tortura y la esclavitud (véase [A/67/303](#)).

44. Aunque el número de Estados que prohíben formalmente la apostasía mediante sanciones penales es limitado, el panorama cambia cuando se incluyen leyes contra el proselitismo u otras leyes que prohíben las actividades misioneras. A diferencia de las prohibiciones de la apostasía, que en la actualidad parecen existir solo en algunos países de mayoría musulmana, se han promulgado leyes contra el proselitismo bajo los auspicios de diversas religiones como el budismo, el cristianismo, el hinduismo y el islam. Los efectos de esas leyes pueden ser similares a las prohibiciones de la apostasía. Aunque van dirigidas directamente a las

personas que “inducen” a otras a cambiar de religión o de creencias, esas leyes, a menudo intencionalmente, también arrojan una sombra sobre los propios conversos, al considerar que el acto de conversión es resultado de una mera manipulación externa. Lo que tienen además en común las leyes contra la apostasía y el proselitismo es una tendencia a prohibir los cambios de las religiones hegemónicas, que por lo general reciben un trato privilegiado. Los distintos raseros no son solo un problema cuando se aplican leyes respectivas en la práctica; suelen definir la esencia misma de esas leyes.

45. El alcance de las leyes contra la blasfemia es aún más amplio. Lo que constituye un delito de “blasfemia” frecuentemente sigue teniendo unos límites vagos, dando así a los Gobiernos carta blanca para aplicar esas leyes de manera arbitraria y discriminatoria. En algunos países se puede considerar “blasfemia” no solo afirmaciones verbales o de otro tipo, sino también ciertas conductas, como comer en público durante el período de ayuno. En los países que no tienen leyes contra la apostasía o el proselitismo, la tipificación como delito de actos amplios de blasfemia puede servir como sustituto que básicamente cumple la misma función. Numerosos informes han dado pruebas claras de que los miembros de minorías religiosas suelen padecer desproporcionadamente debido a esas leyes, que también van dirigidas contra los conversos, los disidentes, los no creyentes, los críticos dentro de la religión mayoritaria y las personas que realizan actividades misioneras indeseadas.

46. Aunque las leyes contra la apostasía, el proselitismo y la blasfemia llevan la palabra “religión” de forma más o menos abierta en sus títulos, otras leyes penales no muestran directamente la intención de frenar la disidencia religiosa o la crítica y, sin embargo, pueden tener esas consecuencias en la práctica. Un ejemplo son las leyes contra el odio excesivamente amplias (véase [A/HRC/13/40/Add.2](#), párrs. 46 a 48). Aunque el artículo 20 2) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos obliga a los Estados a prohibir la “apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia”², las disposiciones contra el odio a menudo reúnen una amplia gama de diferentes “delitos”, abriendo así las puertas a aplicaciones arbitrarias. Las disposiciones del derecho penal incluso a veces tipifican como delito las afirmaciones de superioridad religiosa, amenazando así hipotéticamente con sanciones contra todas las personas o grupos que dan testimonio públicamente de sus convicciones. Innumerables ejemplos han demostrado que esas disposiciones vagas se utilizan principalmente para intimidar a las minorías no deseadas, los conversos, los ateos, los agnósticos o los disidentes, incluidos los críticos pertenecientes a la religión mayoritaria del país. Otros ejemplos de disposiciones penales “neutras” *prima facie* son las leyes que al penalizar presuntos actos de erosión de la seguridad nacional pueden amenazar con penas a los objetores de conciencia al servicio militar.

2. Hostigamiento burocrático y disposiciones administrativas engorrosas

47. Posiblemente, la pauta más extendida de violaciones de la libertad de religión o de creencias inducidas por el Estado se relaciona con el hostigamiento por parte

² Véase orientación útil a este respecto en el Plan de Acción de Rabat sobre la prohibición de la apología del odio nacional, racial o religioso que constituye incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia ([A/HRC/22/17/Add.4](#), apéndice).

de una burocracia poco cooperativa que puede tratar a las personas que pertenecen a ciertas comunidades religiosas con desprecio, hostilidad o sospechas. Es muy importante prestar atención pública a esa forma de violación de la religión o las creencias.

48. Cuando desean construir lugares de culto o escuelas religiosas o reparar los edificios religiosos existentes, las comunidades minoritarias suelen tener que solicitar permisos especiales que puede tomar decenios obtener. Si los creyentes comienzan a construir o reparar los lugares de culto antes de recibir permiso oficial, pueden encontrarse con sanciones cuantiosas o incluso verse obligados a derribar un edificio recién construido. El Relator Especial escuchó informes de que para algunas comunidades parecía más fácil construir una granja avícola y convertirla posteriormente en lugar de culto que solicitar permiso para establecer un lugar de culto.

49. Algunos Gobiernos exigen a las comunidades religiosas que se registren ante la administración antes de que se le permita ejercer la libertad de religión o de creencias relacionada con su grupo. El registro pueden estar relacionado con una serie de ventajas prácticas, como exenciones fiscales o la participación periódica en consultas municipales. Si bien el registro puede tener efectos beneficiosos para las comunidades que desean obtener ese estatus, es muy problemático si el Gobierno hace que el registro sea obligatorio convirtiéndolo en una condición *sine qua non* para cualquier disfrute comunitario de la libertad de religión o de creencias (véase [A/HRC/28/66/Add.1](#)). No se puede reiterar suficientemente que la libertad de religión o de creencias, por su propia naturaleza como derecho humano universal, es inherente a todos los seres humanos antes de cualquier proceso de aprobación administrativa. Por tanto, debe ser posible que los individuos y los grupos de individuos practiquen su religión o sus creencias independientemente de cualquier estatus oficial, si prefieren no obtener ese estatus o si su solicitud de registro ha sido infructuosa. La situación puede ser aún más complicada si los Gobiernos exigen que el registro se renueve periódicamente, algo que puede convertirse en un procedimiento burocrático interminable para algunas comunidades. Cuanto más detallada sea la información exigida por la administración en esos procedimientos, más fácil será encontrar “deficiencias” en la solicitud, que la administración podría utilizar como pretexto para imponer sanciones, creando así un clima de intimidación para cualquier actividad religiosa indeseada.

50. Para muchas comunidades religiosas (no todas) es importante obtener la personalidad jurídica apropiada para ejercer ciertas funciones comunitarias, como adquirir bienes inmuebles, que puedan necesitar para establecer una infraestructura religiosa duradera, contratar a profesionales de la enseñanza u otro personal y gestionar sus escuelas, medios de comunicación u organizaciones de beneficencia (véase [A/HRC/22/51](#)). La denegación de una personalidad jurídica apropiada o estipulaciones poco razonables relacionadas con ese estatus puede equivaler por tanto a una violación de la libertad de religión o de creencias.

3. Estructuras discriminatorias en el derecho de familia

51. En muchos países, el derecho de familia refleja hegemonías religiosas tradicionales. Antes de examinar las repercusiones negativas que ello pueda tener para la libertad de religión o de creencias, el Relator Especial desea aclarar que el

derecho religioso de familia difiere conceptualmente de los valores, ritos o costumbres religiosos relacionados con la familia. La ley en el sentido estricto de la palabra conlleva el elemento de ejecución por parte del Estado. Las leyes aplicadas por el Estado basadas en una determinada religión o credo pueden dar lugar a situaciones problemáticas, por ejemplo, si no se puede contraer matrimonio entre religiones o si ese matrimonio se disuelve y el cónyuge que se había convertido a la religión de su pareja desea volver a la religión que profesaba anteriormente. Ese regreso suele ser difícil en sí mismo, y puede complicarse aún más por la inseguridad jurídica que puede provocar el cambio de religión respecto a cuestiones importantes como la herencia, la manutención o la custodia de los hijos. Además, aparte de causar preocupaciones por la libertad de religión o de creencias, con frecuencia el derecho confesional de familia refleja y refuerza las desigualdades entre hombres y mujeres en lo que respecta al matrimonio, la crianza, la custodia y la manutención de los hijos, la herencia y otras esferas de la vida familiar (véase [A/HRC/25/58/Add.2](#)).

52. Desde el punto de vista específico de la libertad de religión o de creencias, el derecho confesional de familia aplicado por el Estado da lugar a una serie de preocupaciones graves. Aunque la estructura puede ser pluralista en cierta medida, normalmente el sistema no da cabida fácilmente, o en absoluto, a determinadas constelaciones de asociaciones interreligiosas. Sobre la base del supuesto generalizado de que los hijos deben seguir la orientación religiosa del padre, el derecho confesional de familia puede permitir algunos matrimonios interreligiosos, a condición de que el marido sea de la religión predominante, y a menudo prohíbe el matrimonio entre una mujer de la religión tradicionalmente hegemónica y un hombre que profese otra religión o creencia. Así pues, pueden surgir casos complicados de discriminaciones múltiples e interseccionales, es decir, en la intersección de la condición de minoría religiosa y de género (véase [A/HRC/31/18/Add.1](#)). Además, los conversos, los agnósticos, los ateos y otras personas pueden enfrentarse a dificultades aún mayores para encajar en las opciones limitadas que proporciona el derecho religioso de familia impuesto por el Estado. Aunque las reformas con el fin de dar cabida al pluralismo existente y emergente de manera no discriminatoria deberían ser una prioridad, muchos gobiernos parecen ser renuentes a abordar esas cuestiones.

4. Violaciones en el contexto de la educación escolar

53. La escuela es una institución destinada a hacer efectivos los derechos humanos, en particular el derecho a la educación, consagrado en el artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el artículo 28 de la Convención sobre los Derechos del Niño y disposiciones similares. Para garantizar ese derecho a todos los niños, los Estados tienen la obligación de hacer que la educación en la escuela primaria sea obligatoria. Sin embargo, la escuela es también un entorno en el que pueden surgir problemas graves de derechos humanos. En las escuelas públicas, los niños experimentan normalmente la autoridad de maestros, quienes, como funcionarios públicos, también pueden representar la autoridad del Estado. Además, los niños pueden sufrir presión de sus compañeros y acoso, un problema que afecta de manera desproporcionada a los niños de las minorías.

54. Los padres pertenecientes a minorías religiosas, o los padres que se han convertido a otra religión que no es la predominante, a veces temen que pueda utilizarse la educación escolar para alienar a sus hijos. El Relator Especial escuchó informes sobre trato irrespetuoso a niños durante los períodos de ayuno religioso, cuando los niños están expuestos a expectativas claramente expresadas por sus maestros de que deben comer la comida que se sirve en la escuela y romper así las reglas de ayuno de su religión.

55. Cuando se llevan a cabo ceremonias religiosas en la escuela, como rezos públicos o actos de culto colectivo, en particular durante el horario escolar normal, se necesitan salvaguardias para garantizar que ningún niño se sienta obligado a participar en esas ceremonias contra su libre voluntad o la voluntad de sus padres. Lo mismo se aplica a la instrucción religiosa en las escuelas (véase [A/HRC/16/53](#)). El Comité de Derechos Humanos, en el párrafo 6 de su observación general núm. 22, señaló que la educación obligatoria que incluya el adoctrinamiento en una religión o unas creencias particulares es incompatible con el artículo 18 4) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, a menos que se hayan previsto exenciones y posibilidades que estén de acuerdo con los deseos de los padres o tutores. Sin embargo, en la práctica esas disposiciones, si existen, suelen ignorarse, tal vez como resultado de la ignorancia o por falta de una vigilancia sistemática, o incluso en un intento deliberado de convertir a los niños pertenecientes a minorías religiosas a la religión hegemónica del país.

56. En vista de que la educación escolar es obligatoria, los intentos de convertir a niños en el contexto escolar pueden constituir violaciones graves de la dimensión de *forum internum* absolutamente protegida de la libertad de religión o de creencias. Al mismo tiempo, esos intentos pueden violar el derecho de los padres a garantizar la educación religiosa y moral de sus hijos, que todavía no han alcanzado la madurez religiosa, de conformidad con sus propias convicciones, consagradas en el artículo 18 4) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el artículo 14 2) de la Convención sobre los Derechos del Niño (véase [A/70/286](#)).

57. Mientras que la instrucción religiosa, en el sentido de familiarizar a los estudiantes con su propia fe o la de sus padres, requiere salvaguardias para evitar que los estudiantes se vean expuestos involuntariamente a esas enseñanzas, la información general sobre las religiones podría muy bien convertirse en parte del plan de estudios obligatorio en las escuelas, “siempre que ello se haga de manera neutral y objetiva”, como advierte el Comité de Derechos Humanos en el párrafo 6 de su observación general núm. 22. Sin embargo, la objetividad de los libros de texto y otros materiales lectivos a menudo es cuestionable, por ejemplo cuando los libros de texto contienen un tono de alerta peculiar hacia las minorías “no tradicionales” o “sectas”, estigmatizando así a algunas comunidades. Muchos libros de texto utilizados en las escuelas reflejan las hegemonías religiosas existentes e ignoran totalmente las perspectivas de las minorías. Para los estudiantes y los padres expuestos a esa estigmatización, posiblemente incluso a diario, la enseñanza escolar puede ser una experiencia traumática. Otros libros de texto pueden favorecer una visión del mundo estrictamente secular, bien al excluir completamente temas religiosos o al contener únicamente comentarios críticos y negativos sobre la religión, lo que, junto con la enseñanza correspondiente, podría ejercer presión en los estudiantes religiosos.

5. Discriminación y estigmatización inducidas por el Estado

58. Las pautas descritas anteriormente, las disposiciones penales restrictivas, el hostigamiento y la intimidación por una burocracia indiferente, las estructuras discriminatorias en el derecho de familia y el trato poco respetuoso a los niños en las escuelas, a menudo se superponen, lo que crea un entorno en que los miembros de minorías religiosas, los seguidores de movimientos religiosos no tradicionales, los disidentes individuales, los críticos, los conversos, los ateos, los agnósticos y otros pueden sufrir una discriminación, marginación y exclusión sistemáticas. Las declaraciones de odio realizadas por funcionarios gubernamentales o las campañas en los medios de comunicación pueden agravar su situación. Sin embargo, los miembros de la religión mayoritaria también pueden sufrir en un entorno en el que las cuestiones relacionadas con la religión y las creencias apenas pueden discutirse de manera forma relajada y abierta.

59. Como se explica en la sección III.B, los motivos de las violaciones de la libertad de religión o de creencias inducidas por el Estado pueden ser múltiples, pueden diferir de un país a otro y también pueden cambiar en el curso del desarrollo de un país. Cualquier análisis amplio requiere que se examinen todos los factores pertinentes, incluidos los factores económicos y sociales, que pueden dar lugar a formas múltiples e intersectoriales de discriminación, como la discriminación en la intersección de la condición de minoría religiosa, el género, la casta, el empobrecimiento económico y otros factores.

D. Violaciones cometidas por agentes no estatales y restricciones de la sociedad

60. Muchos de los abusos más brutales de la libertad de religión o de creencias los cometen actualmente agentes no estatales, como grupos terroristas o grupos parapoliciales militantes. El hecho de que no exista una definición general de agentes no estatales, ni un consenso sobre sus obligaciones en materia de derechos humanos (véase [A/HRC/28/66](#), párrs. 54 a 59) hace que cualquier intento de ofrecer un panorama tipológico sea bastante complicado. Si bien los agentes no estatales pueden ser quienes cometen actos de violencia, a veces los Estados apoyan directa o indirectamente a esos agentes por los diversos motivos explicados más arriba. El objetivo principal de la presente sección es recordar a los Gobiernos la responsabilidad que les incumbe también cuando luchan contra las violaciones de la libertad de religión o de creencias cometidas por agentes no estatales.

1. Terrorismo, extremismo, vigilantismo y ostracismo social

61. Algunos grupos terroristas que pretenden actuar en nombre de la religión intentan eliminar cualquier rastro de diversidad religiosa, no solo en el presente y en el futuro, sino incluso los vestigios del pasado (véase [A/56/253](#), párrs. 25 a 30). Las atrocidades cometidas por esos grupos incluyen asesinatos en masa, formas de ejecución extremadamente crueles, mutilaciones, deportaciones forzadas, depuración étnica, chantajes, confiscación de bienes, secuestro de mujeres y niños y su venta como esclavos, destrucción de edificios religiosos, algunos de ellos reconocidos internacionalmente como monumentos históricos, y otros actos de brutalidad.

62. La información presentada en la sección III.B sobre las complejas causas fundamentales de las violaciones de la libertad de religión o de creencias también se aplica a las atrocidades cometidas por grupos terroristas. La falta de buena gobernanza, por ejemplo, la desintegración de instituciones públicas fiables, la corrupción endémica y el amiguismo, la ausencia de cualquier estado de derecho, la fragmentación social de gran alcance y la polarización concomitante y la generalización de los sentimientos de desesperación en la población, crean un terreno fértil en el que grupos militantes pueden funcionar con éxito. Al mismo tiempo, no se deben pasar por alto los efectos adicionales de interpretaciones religiosas intolerantes y estrechas de miras, que mediante las tecnologías de la información y las comunicaciones modernas pueden llegar a una audiencia mundial. Los grupos terroristas también han recibido apoyo ideológico, logístico y financiero de varios Gobiernos, sin los cuales habrían tenido menos éxito. Al tiempo que estigmatizan a los miembros de minorías religiosas como “infieles” o “herejes”, los grupos terroristas con frecuencia atacan también a personas de su misma religión a fin de crear un clima de temor en el que nadie pueda disfrutar de su libertad de religión o de creencias.

63. En varios países, grupos parapoliciales militantes autoproclamados patrullan los barrios para garantizar que todos se comporten de manera religiosamente apropiada, incluso mediante amenazas de violencia (véase [E/CN.4/2006/5/Add.3](#)). Las mujeres y las niñas suelen correr mayor riesgo de ser sancionadas, por ejemplo cuando no cumplen determinado código de vestimenta impuesto u otras normas de comportamiento. Incluso si no cuentan con el mandato del Gobierno, los grupos parapoliciales militantes pueden recibir apoyo directo o indirecto de determinados organismos públicos, que sistemáticamente hacen caso omiso de los abusos cometidos por esos grupos.

64. También pueden producirse abusos graves de la libertad de religión o de creencias en entornos sociales homogéneos que no aceptan ninguna diversidad interreligiosa o intrarreligiosa. Las personas que no encajan en las pautas tradicionales de creencias y comportamiento “aceptables” pueden sufrir diversas sanciones, como el ostracismo social, el acoso sistemático o incluso la violencia física. Las mujeres y las niñas o las personas con una orientación sexual e identidad de género diferente tienen un mayor riesgo de sufrir abusos cuando desean liberarse de ideas estrictas de lo que se considera una “conducta adecuada”, a menudo sobre la base de interpretaciones excesivamente restrictivas de las normas religiosas. Este es otro ámbito en el que la libertad de religión o de creencias a menudo guarda relación con cuestiones de violencia o discriminación por razón de género (véase [A/68/290](#)). Además de no proporcionar una protección jurídica y política apropiada, los Gobiernos pueden incluso apoyar esas prácticas represivas, por ejemplo, mediante leyes que tratan los delitos violentos cometidos en nombre del “honor” de forma particularmente indulgente, o mediante el envío de mensajes que culpan a la víctima de un ataque por haber infringido las normas morales en primer lugar.

65. Las políticas para prevenir y combatir el extremismo violento deben basarse en una comprensión clara de las numerosas causas fundamentales, que a menudo se refuerzan mutuamente. Como señaló la Alta Comisionada Adjunta Oficina de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Sra. Kathryn Gilmore, en una mesa redonda sobre las dimensiones de derechos humanos de la prevención y erradicación

del extremismo violento, celebrada en Ginebra el 17 de marzo de 2016, el extremismo violento es hijo de muchos padres, discriminación o injusticia, ya sean reales o percibidas; la exclusión política; un sentimiento de impotencia o de denegación de identidad entre los jóvenes, de desesperanza. Al hacer un llamamiento para la adopción de medidas positivas, la Alta Comisionada Adjunta hizo especial hincapié en la necesidad de apoyar a los defensores de los derechos humanos y la sociedad civil así como de disuadir inmediatamente las represalias contra las personas que levantan su voz.

2. Responsabilidad del Gobierno

66. Cuando los abusos no son cometidos por organismos estatales, el Gobierno sigue siendo responsable de cualquier violación de la libertad de religión o de creencias que se produzca dentro de su jurisdicción. Esto es aún más evidente cuando los organismos gubernamentales estén implicados directa o indirectamente en esas violaciones, por ejemplo, tolerando aparentemente los actos de violencia o creando una atmósfera de impunidad que da rienda suelta a los grupos militantes. Los funcionarios gubernamentales a veces no condenan los abusos cometidos en el seno de la sociedad o esas condenas pueden ser poco firmes. Además, el Gobierno puede enviar señales ambiguas a los organismos encargados de hacer cumplir la ley, que por consiguiente, no saben si realmente se espera que den protección a las personas o grupos a los que menosprecia la sociedad “convencional” (véase [A/HRC/31/18/Add.2](#)).

67. En varias visitas a países, el Relator Especial ha tendido en repetidas ocasiones la impresión de una falta de conciencia de que el derecho a la libertad de religión o de creencias exige actividades de protección y promoción por parte del gobierno para asegurar su aplicación sistemática en todos los sectores de la sociedad. Por ejemplo, la discriminación por motivos de religión o de creencias que se produce en el mercado de trabajo o en el mercado de la vivienda todavía se trata en ocasiones como una cuestión meramente “privada”, que presuntamente el Gobierno puede ignorar. Sin embargo, esa falta de compromiso no es acorde con la Declaración de 1981, que en su artículo 4 1) aclara de forma clara 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”. Esto también se aplica a los actos de intolerancia y discriminación en el lugar de trabajo, incluso en el sector empresarial. Por tanto, los Gobiernos que carecen de una política eficiente y amplia de lucha contra la discriminación no cumplen sus obligaciones en materia de derechos humanos.

E. Responsabilidad de la comunidad internacional

68. Uno de los avances progresivos más importantes en la política internacional de derechos humanos es la mayor conciencia de que las violaciones de los derechos humanos, incluida la libertad de religión o de creencias, no son “asuntos internos” de los Estados. Aunque los Gobiernos siguen siendo los principales garantes de derechos en lo que respecta a la aplicación de los derechos humanos dentro de su

jurisdicción, su responsabilidad no es exclusiva. Al ratificar tratados internacionales, los Gobiernos corroboran oficialmente el entendimiento de que el respeto, la protección y la promoción de los derechos humanos es un deber nacional y una cuestión de interés internacional. Además, existe un amplio consenso en el sentido de que los derechos humanos también constituyen una parte indispensable del derecho consuetudinario internacional.

69. Además de los Estados, la comunidad internacional también comprende otros agentes, en particular las organizaciones de la sociedad civil, sin cuyas contribuciones ni siquiera sería concebible la supervisión internacional. Además, pueden surgir situaciones en que la comunidad internacional tenga que adoptar medidas directas para poner fin a violaciones masivas de la libertad de religión o de creencias y otros abusos de los derechos humanos, por ejemplo, asegurándose de que las organizaciones terroristas que operan en nombre de la religión no reciben apoyo financiero, logístico o de otra índole, o exigiendo cuentas a los dirigentes políticos que hayan cometido violaciones generalizadas y sistemáticas de los derechos humanos.

70. A lo largo de los últimos años, el Relator Especial ha observado un creciente interés en las cuestiones relativas a su mandato. Al mismo tiempo, considera que la amplia gama de violaciones de la libertad de religión o de creencias no recibe atención. Por ejemplo, el hostigamiento administrativo y las estipulaciones burocráticas irracionales casi nunca aparecen en los titulares. La escasez de conclusiones empíricas puede deberse a dificultades en la investigación y la presentación de informes, pero también puede reflejar una falta de conciencia de que algunas cuestiones tienen una dimensión de derechos humanos en primer lugar. Este último problema puede ser el resultado de una comprensión inadecuada de la gama normativa y el pleno alcance de la libertad de religión o de creencias, que es un derecho generalmente aplicable a la libertad a que tiene derecho todo ser humano.

71. Una cuestión respecto de la cual la comunidad internacional ha fracasado evidentemente se refiere a los derechos de los refugiados y los desplazados internos. Las violaciones de la libertad de religión o de creencias se encuentran entre las múltiples razones por las que las personas dejan sus hogares y huyen de su país, en particular cuando los conflictos violentos han adquirido una dimensión religiosa o sectaria. Sin embargo, cuando solicitan asilo debido a las violaciones de su libertad de religión o de creencias, en ocasiones los refugiados se encuentran con que sus afirmaciones no se toman en serio. Algunos de ellos han recibido recomendaciones extrañas, como evitar la exposición pública y esconder su fe. Los conversos pueden enfrentarse a la sospecha de haber falsificado su conversión con el fin estratégico de obtener la condición de refugiado. Además, muchas de las violaciones de la libertad de religión o de creencias están estrechamente interrelacionadas con otras variables sociales o políticas, por ejemplo los intereses de control excesivo de los Gobiernos autoritarios. Habida cuenta de la complejidad de esas cuestiones, algunos observadores podrían subestimar drásticamente la gravedad de las violaciones sufridas por las personas en razón de su religión o sus creencias. Esto puede tener efectos en el trato a los refugiados, cuyas experiencias en esta esfera no reciben una atención y reconocimiento adecuados.

72. Es deprimente ver que en la actual crisis de refugiados muchos Estados no cumplen la responsabilidad que tienen de acoger a refugiados, en particular los que huyen de violaciones masivas de su libertad de religión o de creencias. Algunos Gobiernos han abierto sus fronteras y demostrado su solidaridad, a menudo junto con un compromiso admirable demostrado por organizaciones de la sociedad civil y numerosos voluntarios. Por el contrario, otros Estados han sido reacios incluso a acoger siquiera un pequeño número de refugiados. Sin embargo, otros Gobiernos han indicado que estarían dispuestos a acoger solo a los refugiados con sistemas religiosos similares a sus tradiciones religiosas predominantes. Sin embargo, esto equivaldría a una (re)territorialización de la religión y, por tanto, estaría en clara contradicción con la libertad de religión o de creencias, que protege a los seres humanos en sus diversas convicciones y prácticas, en lugar de promover territorios homogéneos desde el punto de vista de la religión. El Relator Especial solo puede hacer un llamamiento a los gobiernos reacios para que reconsideren su posición y cumplan sus obligaciones en virtud del derecho internacional, en particular mediante el respeto, la protección y la realización del derecho de toda persona a la libertad de religión o de creencias.

IV. Conclusiones

73. **A menudo se subestima el alcance total de la libertad de pensamiento, de conciencia, de religión o de creencias, con el resultado de una conciencia inadecuada de la amplia gama de violaciones que tienen lugar en este ámbito. Dada su naturaleza de derecho humano universal, la libertad de religión o de creencias no se puede limitar a ninguna lista de “opciones” religiosas legítimas predefinidas por los Gobiernos. En su lugar, reconoce a los seres humanos de manera amplia como sujetos de convicciones profundas que conforman la identidad y prácticas basadas en convicciones, tomando por tanto como punto de partida la autodefinición de todos los seres humanos. La libertad de religión o de creencias es un derecho polifacético que abarca dimensiones individuales, relacionales, institucionales e infraestructurales de la libertad, que las personas deben poder ejercer individualmente o en comunidad con otros, en privado y en público. En consonancia con el enfoque basado en los derechos humanos en general, la libertad de religión o de creencias exige además una aplicación no discriminatoria, lo que supone esfuerzos positivos para superar todas las formas de discriminación, directa, indirecta, estructural, por agentes públicos y privados, mediante la adopción de medidas apropiadas.**

74. **Para hacer un análisis amplio de los problemas existentes y emergentes, deben tomarse en serio todas las causas fundamentales, motivos y factores subyacentes de las violaciones de la libertad de religión o de creencias. Esto incluye interpretaciones intolerantes y estrechas de miras de las religiones, en otras palabras, cuestiones teológicas, así como factores políticos, sociales y económicos. Si bien los Gobiernos que se consideran a sí mismos guardianes de determinadas afirmaciones de la verdad religiosa imponen medidas restrictivas contra los “infiel” y los “herejes”, otros Gobiernos utilizan determinadas religiones con el fin de demarcar sus identidades nacionales, creando líneas divisorias entre religiones “nacionales” y “extranjeras” o entre religiones “tradicionales” y “no tradicionales”. Sin embargo, otros Gobiernos violan la**

libertad de religión o de creencias mediante el ejercicio de un control político excesivo sobre la vida comunitaria religiosa a fin de defender estructuras políticas autoritarias o monopolios del partido contra los posibles problemas que puedan derivarse de que las personas se reúnan libremente y se comuniquen fuera de los canales oficiales fuertemente vigilados. Además, la pérdida de confianza en las instituciones públicas puede poner en marcha un proceso de fragmentación institucional creciente, que podría crear un vacío político que pueden intentar llenar organizaciones terroristas o parapoliciales que operan en nombre de la religión.

75. Además, los desequilibrios de poder social pueden conducir a situaciones de mayor vulnerabilidad para algunas personas o comunidades, entre ellas las personas procedentes de una casta inferior, las personas pertenecientes a comunidades religiosas minoritarias o los pueblos indígenas, cuya libertad de religión o de creencias, por tanto, puede estar en juego, a menudo junto con la violación de otros derechos humanos. Un análisis de las causas fundamentales subyacentes de las violaciones de la libertad de religión o de creencias también debería abordar las cuestiones de género. Innumerables mujeres y niñas son víctimas de violaciones de los derechos humanos en la intersección entre la libertad de religión o de creencias y las cuestiones de género, por ejemplo en el contexto del derecho confesional de familia aplicado por el Estado.

76. Las violaciones de la libertad de religión o de creencias pueden proceder de Estados, de agentes no estatales o de una combinación de ambos. Si bien algunas infracciones inducidas por el Estado, como la tipificación como delito de la “apostasía”, el “proselitismo” o la “blasfemia”, muestran abiertamente la intención de controlar la religión, otras medidas no muestran ninguna relación con la religión o las creencias en la superficie pero repercuten negativamente en la libertad de religión o de creencias. El menoscabo también puede incluir estipulaciones burocráticas que imponen cargas poco razonables a determinadas comunidades religiosas, por ejemplo, solicitándoles que realicen procedimientos administrativos complicados para poder ejercer cualquier aspecto comunitario de la libertad de religión o de creencias. El derecho de familia aplicado por el Estado pueden discriminar contra las personas por motivos de religión o de creencias, impidiendo así a determinadas personas cambiar de religión por temor a que dé lugar a la pérdida de los derechos de herencia o la denegación de la custodia de sus propios hijos. La educación escolar es otra esfera que requiere una vigilancia sistemática, ya que puede exponer a los niños de las minorías religiosas, por ejemplo, a un plan de estudios nacional que no tenga en cuenta sus derechos, a la autoridad de los maestros o a presiones ejercidas por sus compañeros.

77. Los Gobiernos también están obligados a impedir los abusos de la libertad de religión o de creencias cometidos por agentes no estatales, como los grupos terroristas o grupos parapoliciales, o procedentes de entornos sociales autoritarios que no dan cabida a diversidad religiosa alguna. En un número bastante elevado de países prevalece un clima de impunidad que alienta a grupos militantes a seguir estigmatizando, acosando e intimidando a las minorías, los disidentes, los críticos, los conversos o las personas, a menudo mujeres y niñas o personas con orientación sexual e identidad de género

diferente, cuya conducta se considera “inapropiada” según cierta interpretación estrecha de miras de las normas religiosas. Esos abusos incluso pueden suponer grados de violencia física, perpetrada en ocasiones con el silencio cómplice de los organismos encargados de hacer cumplir la ley u otras partes del aparato estatal. Incluso los Gobiernos que no son cómplices en esos actos pueden no ser conscientes de que tienen una responsabilidad plena por cualquier violación de la libertad de religión o de creencias si no adoptan medidas adecuadas para proteger a las personas sometidas a su jurisdicción de las violaciones cometidas por agentes no estatales, ya sean grupos armados, empresas o particulares.

78. Si bien los Estados siguen siendo los principales garantes de derechos para el cumplimiento de sus obligaciones en materia de derechos humanos dentro de su jurisdicción, la comunidad internacional también tiene que cumplir sus obligaciones. Además de vigilar sistemáticamente la situación de los derechos humanos en todo el mundo en foros de las Naciones Unidas, algo que sería imposible sin la contribución de las organizaciones de la sociedad civil, hay situaciones en la que la comunidad internacional tiene que adoptar medidas directas, por ejemplo, para asegurar que las organizaciones terroristas que operan en nombre de la religión no reciben apoyo financiero o logístico. Lamentablemente, recientemente se han visto graves deficiencias en la prestación de protección internacional de los refugiados y en la prevención de violaciones masivas de la libertad de religión o de creencias, en particular en situaciones de conflicto armado. La comunidad internacional debería recordar a los Gobiernos su obligación internacional de dar protección a los refugiados, independientemente de su religión o creencia específica. El pretexto de que acoger a determinados refugiados socavaría la composición religiosa tradicional de un país equivale a una “territorialización” de la religión o de las creencias, que viola el espíritu y la letra del derecho universal a la libertad de religión o de creencias.
