



Asamblea General

Distr. general
5 de septiembre de 2018
Español
Original: inglés

Septuagésimo tercer período de sesiones

Tema 74 b) del programa provisional*

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

Eliminación de todas las formas de intolerancia religiosa**

Nota del Secretario General

El Secretario General tiene el honor de transmitir a los miembros de la Asamblea General el informe provisional del Relator Especial sobre la libertad de religión o de creencias, Ahmed Shaheed, presentado de conformidad con la resolución [72/177](#) de la Asamblea General.

* [A/73/150](#).

** Este informe se presentó fuera del plazo para incluir en él la información más reciente posible.



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, Ahmed Shaheed, pone de relieve la interrelación entre la libertad de religión o de creencias y el extremismo violento. Destaca el deber de los Estados de velar por que toda restricción impuesta al derecho a la libertad de religión o de creencias cumpla estrictamente el régimen de limitaciones establecido por el derecho internacional de los derechos humanos. Sostiene que la garantía de los derechos de todas las personas reduce los conflictos relativos a la religión o las creencias, por lo que promueve mejor la seguridad humana.

Al mismo tiempo que advierte de que la religión o las creencias no deben ser tratadas como una amenaza que requiere medidas de seguridad, el Relator Especial insta a los Estados a utilizar diversos instrumentos elaborados por el sistema de las Naciones Unidas en el contexto de la libertad de religión o de creencias y la prevención de atrocidades masivas, y basados en el marco de los derechos humanos con el fin de fomentar la resiliencia de la sociedad contra el extremismo violento. Asimismo, alienta a los Estados a elaborar planes de acción nacionales, con participación de las instituciones nacionales de derechos humanos, las organizaciones de la sociedad civil y los asociados para el desarrollo, a fin de facilitar la realización de las funciones específicas previstas en esos instrumentos para los agentes nacionales e internacionales, incluidos los medios de información, las autoridades judiciales, los órganos de supervisión, la sociedad civil, los líderes religiosos y los agentes confesionales. Además, exhorta a los mecanismos pertinentes de las Naciones Unidas a fomentar la formulación de esos planes y a aumentar la transparencia en su aplicación y, en particular, a apoyar la celebración de la séptima reunión del Proceso de Estambul para la Lucha contra la Intolerancia, la Discriminación y la Incitación al Odio o a la Violencia por Motivos de Religión o de Creencias.

I. Actividades del Relator Especial

1. El Relator Especial realizó una visita a Túnez del 9 al 19 de abril de 2018. Presentará el informe sobre esa misión al Consejo de Derechos Humanos en su 40º período de sesiones, que se celebrará en marzo de 2019. Ha aceptado también una invitación del Gobierno de Sri Lanka a visitar ese país en diciembre de 2018.
2. Durante el período que abarca el informe, el Relator Especial siguió participando en reuniones internacionales sobre el derecho a la libertad de religión o de creencias. Participó en una reunión del Grupo de Contacto Internacional sobre la Libertad de Religión o de Creencias, que se celebró en Ginebra el 6 de marzo de 2018, y asistió a un seminario sobre el diálogo interreligioso, que tuvo lugar en el Sudán los días 8 y 9 de mayo. El 23 de mayo asistió a un simposio sobre la libertad de religión o de creencias, los derechos culturales y la mujer, celebrado en Ginebra. En Viena, el 5 de junio, el Relator Especial se dirigió a la reunión del Comité de Dimensión Humana de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa y el 12 de junio participó en el Foro Mundial de Medios de Comunicación, celebrado en Bonn (Alemania). Participó también en los debates con el Grupo de Trabajo de Derechos Humanos y el Grupo de Trabajo de Derechos Fundamentales, Derechos de los Ciudadanos y Libertad de Circulación de las Personas del Consejo de la Unión Europea en Bruselas el 13 de junio. El 28 de junio, asistió en Ginebra a una consulta sobre la forma de mejorar el cumplimiento del mandato con observadores del antisemitismo. Participó en una consulta sobre el Plan de Acción de Rabat y Asia, celebrada en Ginebra el 29 de junio, y asistió a la “Reunión Ministerial para Promover la Libertad Religiosa” en Washington D.C. los días 25 y 26 de julio.

II. Relación entre la libertad de religión o de creencias y seguridad nacional

3. La “guerra contra el terrorismo” desde comienzos del siglo XXI se ha caracterizado por medidas extraordinarias de seguridad nacional, que han dado lugar a una multitud de abusos y violaciones de los derechos humanos y los principios fundamentales, incluido el derecho a la libertad de religión o de creencias. En el contexto de exigencias legítimas para garantizar la seguridad pública y la seguridad nacional, los Gobiernos han introducido reglamentaciones más estrictas de las expresiones religiosas y el papel de la religión o las creencias en el ámbito público, tanto en línea como fuera de línea. Algunos Estados han establecido prácticas discriminatorias que, de manera intencionada o no, se centran en seguidores concretos o grupos de personas de determinada religión que, en su opinión, están predispuestos a cometer actos terroristas u otros actos violentos. Otros han adoptado medidas que violan el derecho a formar y mantener opiniones por motivos de conciencia, especialmente las creencias consideradas inaceptables u ofensivas para otros, o que atentan contra el *forum internum* del derecho a la libertad de religión o de creencias.
4. En menos de un decenio, las partes interesadas empezaron a comprender la complejidad de los retos que plantea ese tipo de violencia y reconocieron la necesidad de adoptar un enfoque más amplio que abarque no solo medidas permanentes y esenciales contra el terrorismo, basadas en la seguridad, sino también medidas preventivas sistemáticas que aborden directamente las causas del extremismo violento y los actos terroristas (véase [A/70/674](#))¹. Ese nuevo enfoque reconocía la

¹ No hay ninguna definición convenida internacionalmente de “extremismo violento”. Sin embargo, el nuevo uso en el seno de las Naciones Unidas es el de “extremismo violento ... que conduce al terrorismo” (véase la resolución [2178 \(2014\)](#) del Consejo de Seguridad). Véanse también párrs. 23 a 27 más adelante.

importancia de combatir tanto los desencadenantes inmediatos del terrorismo como las causas profundas que fomentan las condiciones propicias para la propagación del terrorismo. La nueva estrategia destacó también la importancia de tener en cuenta los derechos de las víctimas del extremismo violento y el terrorismo, así como a aquellos cuyos derechos han sido violados por la legislación y la práctica antiterrorista (véanse [A/70/674](#) y [A/HRC/16/51](#)).

5. En 2006, la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo aprobada por la Asamblea General estableció el respeto de los derechos humanos y el estado de derecho como uno de sus cuatro pilares y reconoció un enfoque basado en los derechos humanos como elemento fundamental para los esfuerzos mundiales (véase resolución [60/288](#)). A pesar de ese reconocimiento, las medidas aprobadas desde entonces por los Estados siguen menoscabando el respeto de las libertades civiles. Varias medidas han ampliado el ámbito de actividad penalizada, y cada vez se presta más atención a las tácticas de intervención temprana cuyo fin es disuadir a las personas que pudieran ir camino de apoyar o cometer actos extremistas violentos. Sin embargo, la falta de definiciones consensuadas de conceptos fundamentales, como “radicalización” o “extremismo violento”, ha socavado tanto la eficacia de las distintas medidas como la capacidad para evaluar su cumplimiento de las obligaciones del Estado en virtud del derecho internacional de los derechos humanos.

6. Los observadores de los derechos humanos han criticado las medidas para prevenir y combatir el extremismo violento por su capacidad de erosionar las libertades civiles, su propensión a perpetuar la discriminación contra diversas comunidades religiosas o de creencias, su falta de transparencia y rendición de cuentas y la aplicación de criterios de seguridad a la religión como si representara una amenaza². En su informe de 2016 sobre las repercusiones de las iniciativas de prevención o lucha contra el extremismo violento en los derechos humanos, el ex Relator Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, Ben Emmerson, puso de relieve elementos de esos programas que continúan vulnerando diversos derechos humanos y libertades fundamentales, incluida la libertad de religión o de creencias. Llegó a la conclusión de que “se adopta un gran abanico de medidas legislativas, administrativas y de política que pueden tener graves consecuencias negativas en múltiples derechos humanos... [y] pueden estigmatizar a grupos y comunidades, y socavar el apoyo que precisan los Gobiernos para aplicar con éxito sus programas, lo que tendría un efecto contraproducente” (véase [A/HRC/31/65](#), párr. 54).

7. La cuestión de cómo abordar eficazmente las exigencias de la seguridad nacional, respetando al mismo tiempo los derechos humanos, constituye un desafío fundamental para la seguridad humana en la actualidad. Contrariamente al discurso que postula que la libertad de religión o de creencias (y otros derechos humanos) y seguridad nacional son valores incompatibles y mutuamente excluyentes que deben “equilibrarse” entre sí, en los tres últimos decenios varios titulares de mandatos, incluido el Relator Especial sobre la libertad de religión o de creencias, han reconocido la relación complementaria, interdependiente y de reforzamiento mutuo entre la promoción y la protección de los derechos humanos, incluida la libertad de religión o de creencias, y la seguridad nacional.

8. Además, cabe señalar que la “seguridad nacional” no puede esgrimirse como motivo para restringir las manifestaciones de la religión o las creencias en virtud del

² Véase, por ejemplo, Amnistía Internacional, *Dangerously Disproportionate: The Ever-Expanding National Security State in Europe* (Londres, 2017). Véase también el informe de la ex Relatora Especial sobre la libertad de religión o de creencias, Asma Jahangir, que advertía sobre el efecto contraproducente de la aplicación de perfiles religiosos en su informe al Consejo de Derechos Humanos ([A/HRC/7/10/Add.3](#), párr. 41).

artículo 18, párrafo 3), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. En cambio, las restricciones de diversos derechos relacionados con el disfrute del derecho a la libertad de religión o de creencias, como la libertad de expresión o de asociación, son permisibles para garantizar la seguridad nacional si se dan las condiciones adicionales de las cláusulas restrictivas conexas. En cualquier caso, el derecho a manifestar libremente la religión o las creencias solo puede limitarse si se cumplen estrictamente las cinco condiciones siguientes: a) la medida en cuestión está prescrita por la ley (es decir, es accesible, previsible y redactada con precisión suficiente para que una persona razonable pueda regular su propio comportamiento); b) es necesaria para proteger la seguridad, el orden, la salud o la moral públicos, o los derechos y libertades fundamentales de los demás; c) respeta el principio de proporcionalidad; d) se aplica de manera que no vicie los derechos garantizados en el marco de la libertad de religión o de creencias; y e) no es discriminatoria en su finalidad ni sus efectos.

9. Además, la investigación empírica revela que un mayor respeto de la libertad de religión o de creencias para todos está asociado con menores niveles de persecución religiosa y conflictos basados en la religión³. Asimismo, los estudios sobre “las desigualdades horizontales” demuestran que la desigualdad y la discriminación por motivos de identidad religiosa suelen aumentar también el número de conflictos⁴. Por ello, es esencial que las autoridades responsables de satisfacer las necesidades de seguridad escuchen a quienes tienen competencia en materia de libertad de religión o de creencias⁵, así como a los agentes interesados en la promoción de las libertades públicas, y colaboren con ellos.

10. En el presente informe, el Relator Especial examina brevemente la manera en que la violencia en nombre de la religión o de creencias ha afectado a las ideas sobre la relación entre los derechos humanos y la seguridad nacional. Mantiene que las estrategias encaminadas a prevenir el extremismo violento han tendido a alienar a una serie de comunidades religiosas o de creencias, socavando así el disfrute de las libertades fundamentales y frustrando los objetivos finales de mejorar la seguridad pública, la tolerancia y la comprensión mutua (véase [A/HRC/31/65](#))⁶. Por ello, el Relator Especial afirma que, en cierto modo, algunas prácticas en materia de políticas para la lucha contra el extremismo violento han aplicado criterios de seguridad a la religión o las creencias, en cuanto que la religión se considera una amenaza que requiere medidas y políticas extraordinarias y punitivas⁷.

11. En consecuencia, la libertad de religión o de creencias y los distintos derechos de que depende están siendo menoscabados o violados, la confianza pública y la resiliencia de la sociedad se están debilitando y los esfuerzos para prevenir el extremismo violento se están socavando. Por lo tanto, el Relator Especial mantiene

³ Brian Grim y Roger Finke, *The Price of Freedom Denied: Religious Persecution and Conflict in the Twenty-First Century*, (Cambridge University Press, 2010). Véase también [A/HRC/70/674](#), párrs. 26 y 28.

⁴ La discriminación por motivos de religión o de creencias es uno de los distintos factores considerados en la investigación empírica de las desigualdades horizontales. Véase, por ejemplo, Frances Stewart, “Horizontal inequalities as a cause of conflict” (2009). Disponible en www.bradford.ac.uk/social-sciences/media/socialsciences/BDLStewart.pdf.

⁵ Se incluye la necesidad de consultar a las minorías religiosas y otras minorías en todos los asuntos que las afectan, en conformidad con los derechos de las minorías (véase el art. 2, párr. 3) de la Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas (resolución [A/RES/47/135](#) de la Asamblea General, anexo).

⁶ Véase también Faiza Patel y Amrit Singh, “The human rights risks of countering violent extremism programs”, 7 de abril de 2016. Disponible en www.justsecurity.org/30459/human-rights-risks-countering-violent-extremism-programs/.

⁷ Barry Buzan, Ole Wæver y Jaap de Wilde, *Security: A New Framework for Analysis* (Londres, Lynne Rienner Publishers, 1998).

también que la garantía del derecho a la libertad de religión o de creencias para todas las personas reduce los conflictos relativos a la religión o las creencias, por lo que promueve mejor la cohesión social y la seguridad humana.

12. Por último, el Relator Especial examina algunas de las iniciativas emprendidas en el marco de derechos humanos de las Naciones Unidas a fin de movilizar el respeto de la libertad de religión o de creencias como recurso positivo para fortalecer la cohesión de la sociedad, reforzar la confianza pública y aumentar la resiliencia contra el extremismo violento, en consonancia con el programa de aplicación esbozado por el Relator Especial en su primer informe al Consejo de Derechos Humanos (A/HRC/34/50).

III. Una amplia gama de leyes y prácticas nacionales

13. Los Estados han respondido al extremismo violento con una rápida proliferación de medidas legislativas, administrativas y en materia de políticas, centradas en una serie de actividades llevadas a cabo por las personas y las comunidades. Entre esas medidas se incluyen las leyes que tipifican como delito los presuntos “precursores” del terrorismo (es decir, la retórica considerada “extremista”, racista, xenófoba o discriminatorio, etc.) y las actividades centradas en la lucha contra las estrategias de reclutamiento de los grupos terroristas. Algunos Estados han apoyado programas centrados en los desencadenantes de comportamientos extremistas violentos promoviendo intervenciones de la sociedad civil o fomentando la capacidad de determinadas comunidades para promover los programas de detección y orientación. Otros han adoptado medidas orientadas a las condiciones subyacentes, o motores, del extremismo violento.

14. En muchos casos, las respuestas de los Estados al extremismo violento plantean graves desafíos a la defensa de la libertad de religión o de creencias. Han respondido al extremismo violento a) promulgando nuevas leyes y políticas que restringen directamente la libertad de religión o de creencias; b) restringiendo el disfrute de la libertad de religión o de creencias como consecuencia del establecimiento de limitaciones de otros derechos fundamentales; o d) investigando a las organizaciones religiosas e injiriendo en los asuntos religiosos de las comunidades religiosas. En los últimos años, los titulares de mandatos de procedimientos especiales, junto con el Relator Especial sobre la libertad de religión o de creencias, han enviado a los Estados varias comunicaciones sobre las prácticas discriminatorias directas y restricciones estatales rigurosas a las personas pertenecientes a minorías religiosas o de creencias que supuestamente representan amenazas para el orden público.

A. Requisitos de registro

15. Muchos Gobiernos se han preocupado por la posibilidad de que grupos considerados como “extremistas” o amenazas para la identidad nacional o el orden público pudieran adquirir personalidad jurídica, con lo que conseguirían prestaciones, exenciones y otros derechos a beneficios. Algunos Estados han abordado esas preocupaciones creando sistemas de registro obligatorio, denegando o revocando el registro de determinadas comunidades, promulgando leyes de registro más restrictivas y obligando a comunidades ya registradas a hacerlo de nuevo (véase [A/HRC/22/51](#), párrs. 42 y 43).

16. Como consecuencia de esas medidas, algunas comunidades religiosas o de creyentes no han podido conseguir o mantener la personalidad jurídica. El acceso a la personalidad jurídica se incluye en el ámbito del derecho a la libertad de religión o de creencias. Es esencial para las actividades cotidianas de muchas comunidades

religiosas o de creencias. Sin embargo, de conformidad con el derecho internacional de los derechos humanos, las comunidades religiosas o de creencias no están obligadas a solicitar personalidad jurídica si no desean hacerlo. Las personas creyentes y no creyentes y las comunidades religiosas o de creencias siguen teniendo derechos en virtud del derecho internacional de los derechos humanos aun cuando el reconocimiento oficial de su fe no esté previsto o garantizado por un Estado o autoridad, o aun cuando se revoque.

17. En cualquier caso, el hecho de privar a una comunidad religiosa o de creencias de condición jurídica puede tener un enorme impacto en los aspectos colectivos del derecho a la libertad de religión o de creencias, incluida la capacidad de los fieles de practicar su fe junto con otros, lo que pondría en peligro la viabilidad de la propia comunidad. La ausencia de personalidad jurídica plantea también cuestiones relativas a la propiedad en esas comunidades, incluidas las que funcionan como lugares de culto y educación. Una vez más, ello puede afectar directamente a la dimensión colectiva del derecho humano a la libertad de religión o de creencias⁸.

B. Libertad de circulación

18. Algunos Estados han modificado diversos aspectos de su legislación para impedir la circulación interna de personas consideradas “extremistas”, lo que puede dar lugar a prácticas discriminatorias relativas a la religión o las creencias. En esas prácticas, contrarias a las normas internacionales de derechos humanos, se incluyen las iniciativas para reubicar a las personas dentro de su país de residencia o nacionalidad, las medidas que modifican las normas aplicables a los solicitantes de asilo o los migrantes y las disposiciones para revisar las normas de ciudadanía e incluso para revocarla. Obviamente, esas medidas pueden tener efectos graves en la libertad de circulación. Repercuten también negativamente en el derecho a la presunción de inocencia y el derecho a las garantías procesales; el derecho a ser protegido contra la privación arbitraria de la nacionalidad; el derecho a la libertad y a la seguridad personales; y el derecho a la libertad de religión o de creencias (véase A/HRC/31/65, párr. 41).

C. Utilización de perfiles, vigilancia y acoso

19. Los Estados siguen también aprobando, en el marco de la prevención y lucha contra el extremismo violento, medidas legislativas y políticas que utilizan perfiles de los miembros de ciertos grupos de religión o de creencias (que el Estado en cuestión considera como dispuestos a la “radicalización”, el “extremismo” o la delincuencia) sobre la base de estereotipos, incluidas las políticas que tipifican las manifestaciones pacíficas de las creencias religiosas como indicadores de apoyo al extremismo violento. Otros utilizan cada vez más de forma indebida medidas nacionales de seguridad vagamente formuladas para atacar a los opositores políticos, los defensores de los derechos humanos, los periodistas, los activistas ambientales, los artistas y los dirigentes sindicales. Muchos otros Estados ven con preocupación que algunos lugares de culto son ámbitos de radicalización que conducirán al terrorismo y el reclutamiento por grupos que propugnan la violencia, y han respondido revisando los sermones, controlando e interrogando a las personas que entran y salen de los lugares de culto y realizando otras actividades de vigilancia. En

⁸ Puede verse un debate ilustrativo sobre sus consecuencias negativas en Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), *Guidelines on the Legal Personality of Religious or Belief Communities* (Varsovia, Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la OSCE, 2014). Disponible en www.osce.org/odihr/139046.

ocasiones, los Gobiernos han cerrado los lugares de culto y prohibido que algunos líderes religiosos mantengan determinados cargos en la comunidad o sean nombrados para ocuparlos.

20. Además, según un estudio, hay todavía Gobiernos que esgrimen razones de seguridad para prohibir oficialmente los grupos religiosos o de creyentes y tipificar como delito la afiliación a esos grupos⁹. Los criterios para ello no siempre parecen ser claros, ni estrechamente relacionados con la comprobación de que el grupo haya participado en actos de violencia o los haya incitado o les haya prestado apoyo material. Algunos Estados solo reconocen una o varias religiones concretas, restringen la práctica de otras religiones o creencias e invocan las llamadas medidas de seguridad para inhibir la promoción de esas religiones, alegando a menudo que la autorización de las prácticas de diferentes religiones o creencias aumentaría las hostilidades sociales. En muchos casos, las personas procesadas en virtud de esas leyes son consideradas miembros de una comunidad de fe o de creencias que “distorsiona” las interpretaciones de las religiones “reconocidas”.

21. En un sentido similar, en el caso de algunos Estados, la promoción de una o varias religiones concretas es, de hecho, una cuestión de identidad nacional y, por lo tanto, su protección es tratada en cuanto tal como un imperativo de la seguridad nacional (véase [A/HRC/37/49](#)). Por ello, esos Estados pueden promover una o varias religiones concretas por medios indirectos, en vez de mediante la legislación oficial. Por ejemplo, los Estados pueden promover una determinada religión, o una interpretación de una religión, a través de los medios sociales y las declaraciones públicas oficiales, mientras que al mismo tiempo aplican criterios de seguridad a otras religiones o creencias como se representarían una amenaza, a fin de limitar el proselitismo entre las poblaciones nacionales¹⁰.

IV. Principales obstáculos para prevenir o combatir el extremismo violento y proteger la libertad de religión o de creencias

22. La protección del derecho a la libertad de religión o de creencias al mismo tiempo que se combate contra el extremismo violento se ve complicada por varias razones. En primer lugar, la falta de una definición por consenso de lo que constituye “el extremismo violento” obstaculiza la elaboración de una estrategia mundial convincente para combatir el terrorismo y prevenir el extremismo violento y contribuye a prácticas abusivas, como la confusión de creencias y prácticas supuestamente extremas con “el extremismo violento”. En segundo lugar, el uso por algunos de la violencia en nombre de la religión o las creencias suele estigmatizar a otros miembros de su comunidad religiosa o de creencias, con independencia de su conducta. En tercer lugar, como se ha mencionado en el párrafo 8, aunque lo que uno cree o no cree es absolutamente inviolable, la manifestación pública de una religión o unas creencias puede restringirse en circunstancias excepcionales y en estricta conformidad con el régimen de limitaciones establecido por el derecho internacional. Por último, el derecho a la libertad de religión o de creencias es, al mismo tiempo, reforzado y puesto en entredicho por otros derechos humanos, como la libertad de expresión.

⁹ Pew Research Center, *Global Uptick in Government Restrictions on Religion in 2016* (2018). Disponible en www.pewforum.org/2018/06/21/global-uptick-in-government-restrictions-on-religion-in-2016/.

¹⁰ Sos Avetisyan y otros, “The ‘mantra of stability’ versus human security in the post-Soviet space”, *Global Campus Human Rights Journal*, vol. 1, núm. 2 (2017).

A. Definición del “extremismo violento”

23. El ex Relator Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, Sr. Emmerson, observó en su informe de 2016 al Consejo de Derechos Humanos que un desafío de grandes consecuencias para la lucha contra el extremismo violento era la falta de una definición completa y aceptada universalmente que permita determinar cuándo se producen esos actos (véase [A/HRC/31/65](#), para. 55). Además, el actual marco jurídico internacional sobre la lucha contra el terrorismo establece obligaciones en relación con el terrorismo y el extremismo violento, sin ofrecer una definición completa de esos términos¹¹. Ello ha llevado a las entidades de las Naciones Unidas que se dedican a prevenir o combatir el extremismo violento y a muchos Estados a adoptar definiciones excesivamente amplias que se prestan a violaciones no intencionadas de los derechos humanos e incluso a la utilización indebida del término en forma deliberada (véase [A/HRC/31/65](#)).

24. Otro ex Relator Especial sobre la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, Martin Scheinin, advirtió de que “se corre el riesgo de que la utilización del concepto de ‘terrorismo’ por la comunidad internacional, en ausencia de una definición del término, resulte en la legitimación internacional involuntaria de las prácticas de regímenes opresores, pues se transmite el mensaje de que la comunidad internacional desea que se actúe con contundencia contra el ‘terrorismo’ cualquiera sea su definición” (véase [E/CN.4/2006/98](#), párr. 27)¹².

25. Cabe señalar en este contexto que las opiniones extremas o radicales no son, de por sí, una amenaza para la sociedad si no están asociadas con la violencia u otros actos ilícitos, como la incitación a la violencia o la discriminación, según la definición del derecho internacional de derechos humanos. Además, el término “radical” no tiene un sentido claro y, en consecuencia, debería presuponerse que el derecho a tener y expresar esas opiniones está protegido en virtud del derecho internacional de los derechos humanos. Por otro lado, no hay una vía clara hacia el terrorismo ni un conjunto coherente de factores que lleven a la radicalización terrorista. Los perfiles inspirados en supuestos estereotipados por motivos de religión, raza, origen étnico, género, situación socioeconómica, etc. son no solo discriminatorios sino también ineficaces¹³.

26. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y los órganos regionales han criticado las leyes que criminalizan el “extremismo” porque se centran en conductas no violentas y utilizan definiciones amplias e imprecisas¹⁴. De conformidad con los artículos 18 y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el derecho de cada uno a expresar una opinión y la libertad de tener o

¹¹ No obstante, el Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo de 1999, art. 2 b), entiende por acto terrorista: “Cualquier otro acto destinado a causar la muerte o lesiones corporales graves a un civil o a cualquier otra persona que no participe directamente en las hostilidades en una situación de conflicto armado, cuando, el propósito de dicho acto, por su naturaleza o contexto, sea intimidar a una población u obligar a un Gobierno o a una organización internacional a realizar un acto o a abstenerse de hacerlo”.

¹² En su informe final al Consejo de Derechos Humanos, el Sr. Scheinin presentaba modelos de las definiciones de terrorismo y la incitación al terrorismo (véase [A/HRC/16/51](#), párrs. 29 a 32).

¹³ L. Slachmuylder, *Transforming Violent Extremism: A PeaceBuilder’s Guide* (Washington, D.C., Search for Common Ground, 2017).

¹⁴ Véase [A/HRC/33/29](#), párrs. 18 y 61; Comisión Europea para la Democracia por el Derecho, *Opinion on the Federal Law on Combating Extremist Activity of the Russian Federation*, núm. 660/2011, CDL-AD (2012)016, párrs. 31, 35, 36 y 49; Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Case of Mariya Alekhina and Others v. Russia*, solicitud núm. 38004/12, Sentencia de 17 de julio de 2018, párrs. 257, 267 y 268.

adoptar la religión o las creencias de su elección (*forum internum*) no deben estar sujetos a restricciones ¹⁵. Los Estados suelen confundir “extremismo” y “radicalización” con violencia, lo que resulta problemático, ya que no hay pruebas empíricas que permitan deducir la existencia de un vínculo o una progresión lineal previsible de una mentalidad “extremista” a los actos violentos. Además, el hecho de alegar que una persona o un grupo de personas son “extremistas” no es lo mismo que demostrar que son violentos. Solo pueden ser calificados así cuando conste que tienen planes para realizar o perpetuar actos extremistas violentos.

27. Los Estados deben, por lo tanto, cerciorarse de que sus medidas para prevenir y combatir el extremismo violento orientadas a la seguridad se centren en los comportamientos reales, más que en las opiniones o las creencias, pues solo así serán eficientes y eficaces. Antes de tomar cualquier medida punitiva, los Estados deben demostrar con pruebas claras que las personas o grupos de personas han participado en actividades que incitan a la discriminación o la violencia o que están socavando los derechos y libertades de los demás en otras formas tangibles. Esas medidas deben estar prescritas por la ley y ser necesarias, proporcionadas y no discriminatorias. Por otro lado, los Estados deben también fomentar condiciones que permitan poner en tela de juicio, dejar al descubierto o desacreditar la retórica extremista que no alcanza, o incluso supera, el umbral de la incitación a la violencia, sin quitar espacio para el ejercicio de los derechos a la libertad de pensamiento, de conciencia, de religión o de creencias y de opinión y de expresión.

B. Interpretaciones erróneas de la radicalización

28. La historia está repleta de ejemplos de religiones o de creencias, o bien de interpretaciones de la religión o las creencias, que se utilizan para apoyar o justificar actos atroces de violencia y discriminación. Esas justificaciones se han señalado como fuente de conflicto sectario, utilizado para legitimar las guerras de conquista y perpetuar actos deplorables de desprecio por la igualdad y el respeto de la dignidad humana básica. Más recientemente, se han dado casos de matanzas, depuración étnica y actos de genocidio realizados en nombre de la religión o en razón de la identidad religiosa de las víctimas.

29. La religión o las creencias pueden verse implicadas en general en el extremismo violento de dos maneras. La primera es el uso de la violencia en nombre de la religión, sea en forma selectiva o indiscriminada. Pueden señalarse al respecto los actos coercitivos en el ámbito privado o relacionados con él, como los asesinatos “por honor”. La segunda es el recurso a la violencia como manifestación de odio religioso colectivo contra personas seleccionadas por su identidad religiosa o creencias. En la práctica, los dos tipos de violencia se superponen con frecuencia.

30. La violencia en nombre de la religión o las creencias es perpetrada mediante ataques indiscriminados o selectivos contra personas o comunidades, como los atentados suicidas, la represión y otras formas de violencia institucional y estructural. La mayoría de esos actos están dirigidos contra personas o instituciones locales, pero en los últimos años cada vez es más frecuente el uso de la violencia en nombre de la religión o las creencias en el entorno local y habitual de la vida cotidiana para enviar mensajes a todo el mundo (véase [A/HRC/28/66](#)).

31. En algunos países, los grupos armados invocan la religión para justificar atrocidades como los asesinatos selectivos en masa, las ejecuciones extrajudiciales y

¹⁵ Véase [A/HRC/33/29](#), párrs. 61 y 62; Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 22 (1993) sobre el derecho a la libertad de pensamiento, conciencia y religión, párr. 3; y Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 34 (2011) sobre las libertades de opinión y expresión, párr. 9.

sumarias, las desapariciones forzadas, la tortura, la violencia sexual, los ataques indiscriminados contra civiles, las expulsiones en masa, la esclavitud o la destrucción sistemática de determinadas comunidades. En otros países, grupos parapoliciales acosan a minorías religiosas o de creencias cometiendo actos de vandalismo en cementerios y lugares de culto, arrebatando tierras o propiedades y amenazando su seguridad (véanse [A/68/268](#) y [A/HRC/22/51](#)).

32. Es claro que el extremismo violento no se limita a una religión o región determinada; muchas religiones han sido invocadas por agentes estatales y no estatales, tanto en el Norte Global como el Sur Global, para justificar la violencia en sus diversas formas. Los actos de extremismo violento también podrían llevarse a cabo en nombre de la izquierda y de la derecha o de otras ideologías políticas, cuyos seguidores defienden firmemente la violencia extremista para promover programas políticos no religiosos, ateos y seculares. Tradicionalmente, esos agentes han procurado aprovechar la debilidad de los Gobiernos y las divisiones explotando la sensación de agravio –real o percibido– de la población para movilizarla con el fin de apoyar o perpetrar actos violentos.

33. Los afectados por los defensores de la violencia ven en el extremismo violento un medio para conseguir que se atiendan sus reclamaciones o satisfacer otras necesidades basadas en sus experiencias formativas y cotidianas. Sin embargo, no es claro el camino que lleva a una persona a percibir la violencia terrorista como curso de acción posible. Los estudios realizados hasta la fecha demuestran que, a pesar de un conjunto común identificable de factores de “rechazo” y “atracción”, la senda que lleva de las opiniones extremas a la realización de actos de terrorismo no es lineal ni previsible y que los “desencadenantes” de la acción violenta están individualizados (véase [A/HRC/31/65](#)).

34. Además, la identidad concreta de esos agentes no es emblemática del extremismo violento ni define la naturaleza de la ideología que esos agentes proclaman defender, aun cuando esa ideología pueda considerarse radical. Por otro lado, el hecho de que algunas personas inciten a la discriminación, la hostilidad o la violencia no es prueba de que una comunidad religiosa o de creencias comparta esas opiniones o condone actividades violentas. En ese sentido, como ya se ha señalado, los actos de los miembros concretos de las comunidades religiosas deben asociarse con la persona en cuestión, y no con la comunidad y otros miembros, en general.

35. La violencia en nombre de la religión o las creencias se dirige principalmente a las personas pertenecientes a minorías religiosas o de creencias, en particular conversos, humanistas, ateos y agnósticos que viven en un clima de intimidación, represión o violencia en todo el mundo (véase [A/67/303](#), párr. 15). Sin embargo, esa violencia puede afectar también a los seguidores disidentes de la misma religión o creencia, que puede ser también la religión mayoritaria en cuyo nombre se cometen tales actos. Entre las víctimas de esos actos de violencia podrían incluirse también muchos otros grupos, como los adeptos de diferentes creencias indígenas y los seguidores de movimientos religiosos reducidos o nuevos, que a menudo son estigmatizados como “sectas” o “cultos”. Las personas sospechosas de socavar la “cohesión nacional” son también blanco frecuente de las manifestaciones violentas de intolerancia y, lamentablemente, las voces de la moderación que se oponen activamente a los abusos contra su religión para justificar la violencia y el fanatismo tienen mayor riesgo de ser acusadas de traición o blasfemia, que frecuentemente se sancionan con represalias. Además, un clima de impunidad puede agravar todavía más esas situaciones.

36. Por otro lado, la dimensión de género de esos actos de violencia es evidente en las prácticas nocivas perpetradas en nombre de la religión o las creencias o la tradición contra decenas de mujeres y niñas que son víctimas de asesinatos “por

honor”, ataques con ácido, amputaciones, flagelaciones y otras prácticas violentas. Las mujeres y las niñas sufren también desproporcionadamente la violencia sexual, en formas como la violación, la prueba de la virginidad, la esclavitud sexual, la mutilación genital femenina, el matrimonio precoz y el matrimonio forzado, el matrimonio por raptó y los rituales de viudez, a menudo junto con la conversión forzada u otras crueldades. Muchos de esos actos de violencia se producen en la “esfera privada” y no se consideran desde la perspectiva de la seguridad pública.

37. Los actos de violencia homofóbica y transfóbica contra las personas en razón de su orientación sexual e identidad de género en nombre de la religión son perpetrados también por particulares y agentes del Estado. Las personas lesbianas, gays, bisexuales o transgénero han sido objeto de acciones brutales tras el descubrimiento o el reconocimiento de su orientación sexual e identidad de género, incluidas las violaciones colectivas, las violaciones calificadas de “curativas” y la violencia familiar (véase [A/HRC/14/22/Add.2](#), párrs. 38 a 89). La dimensión de género del extremismo violento puede manifestarse también de otras maneras, por ejemplo, cuando grupos violentos aprovechan el estereotipo de que las mujeres y las niñas no suelen realizar actos violentos como táctica para garantizar mejor que sus planes avancen sin obstáculos o cuando las mujeres y las niñas se ven forzadas a la esclavitud sexual.

38. El uso de la violencia en nombre de la religión ha llevado a muchos a desconfiar de todas o de algunas religiones y a considerar la religión como una amenaza a la paz y la armonía, aduciendo que la religión no circunscrita a la vida privada se traduce en luchas políticas, conflictos y violencia por motivos religiosos, que pueden ser aprovechados por ciertas formas de terrorismo. Otros han sostenido que existe un vínculo efectivo entre algunas doctrinas religiosas y los actos de terrorismo. Lamentablemente, el hecho es que, a pesar de que la religión o las creencias no inciten expresamente al terrorismo, hay personas convencidas de que es legítimo, e incluso necesario, matar en nombre de su religión o sus creencias.

C. Conciliación de las dimensiones pública y privada de la religión o las creencias

39. Aunque los Estados están obligados en virtud del derecho internacional a apoyar el derecho de toda persona a tener una religión o creencia, a menudo surgen dificultades cuando las personas deciden expresar sus convicciones, sea organizándose como grupo religioso o grupo de creencias o actuando de conformidad con los preceptos de su religión o sus creencias. Aun cuando esté estipulado que toda restricción de la manifestación de la religión o las creencias debe cumplir estrictamente el régimen de limitaciones establecido por el derecho internacional, el alcance exacto de esas limitaciones en determinadas circunstancias se ha convertido en un tema importante en muchos países.

40. Las controversias a raíz de los debates sobre si la construcción de minaretes podía prohibirse y las conversaciones en curso en numerosos países acerca de si debería permitirse a las personas llevar símbolos religiosos en su lugar de educación o trabajo, o incluso en los lugares públicos, ilustran la complejidad y el carácter apremiante de las preguntas sobre el alcance y las limitaciones de la libertad de religión o de creencias. Por un lado, algunos laicistas han defendido enérgicamente que las manifestaciones religiosas deben limitarse a la esfera privada a fin de mantener un espacio “neutral” en el que todas las personas, cualquiera que sea su procedencia y credo, puedan ser tratadas en pie de igualdad. Otros sostienen que se debería permitir a todas las personas manifestar su religión o sus creencias libremente, de conformidad con sus derechos consagrados en las normas internacionales de

derechos humanos, y ponen de relieve los efectos desiguales que leyes aparentemente neutrales pueden tener en las diferentes comunidades confesionales. El Relator Especial reitera que todas y cada una de esas restricciones a la manifestación de la religión o las creencias deben cumplir estrictamente el régimen de limitaciones especificado en el derecho internacional de derechos humanos, y deben basarse en pruebas claras.

41. La necesidad de proteger la seguridad y el orden públicos es, por supuesto, clara. No obstante, existe el peligro de que un Estado pueda utilizar esa excusa para limitar los derechos de las personas pertenecientes a una comunidad religiosa o de creencias que considere incómoda, y algunos han interpretado la limitación por razones de seguridad y orden públicos como “restricciones de interés público”. En muchos casos, esas limitaciones basadas en el interés público se han ampliado para promover una forma restrictiva de laicismo.

42. Además, no siempre es posible separar los compromisos y actos de religión o de creencias basados en la conciencia de la fe o los sistemas de creencias internas, en particular a la hora de decidir sobre cuestiones relativas al derecho a “actuar” de conformidad con la propia religión o las propias creencias. Es decir, los compromisos confesionales no siempre pueden limitarse a la esfera privada. Para algunos, su religión o sus creencias son un modo de vida, y ciertos preceptos se entienden como un mandato de expresar públicamente su religión o creencias. Además, los valores basados en la religión o las creencias dictan con frecuencia normas de conducta social y responsabilidad de conciencia que obligan a las personas a actuar en consecuencia. En otras palabras, para muchos, hay una fuerte interrelación entre sus creencias y su forma de vida.

43. En reconocimiento de esa premisa, el *forum internum* goza de protección incondicional en virtud del derecho internacional. Sin embargo, la filosofía subyacente de varios programas para prevenir y combatir el extremismo violento trata de imponer limitaciones al *forum internum* (que es un derecho absoluto e irrevocable) con respecto a las expresiones religiosas (que no es un derecho absoluto). El Relator Especial observa que los intentos de “controlar” la esfera interna pueden constituir una coacción indirecta en relación con la religión o las creencias y pueden violar la prohibición absoluta contra la interferencia en el *forum internum*.

D. Conciliación de la libertad de religión o de creencias y otros derechos

44. El ejercicio de la libertad de religión o de creencias depende del goce de otros derechos humanos. Entre ellos se incluyen la libertad de expresión, de reunión pacífica, de asociación y de circulación, los derechos a la privacidad y a la igualdad ante la ley, a la educación, al disfrute del más alto nivel posible de salud y muchos más. La libertad de religión o de creencias solo adquiere su significado pleno en el contexto general de los derechos humanos. De hecho, muchos aspectos de la libertad de religión o de creencias tienen poco o ningún sentido si no están debidamente garantizados otros derechos humanos. A veces, ello puede dar lugar a reclamaciones contradictorias entre el derecho a la libertad de religión o de creencias y otros derechos humanos, o entre intereses religiosos y seculares.

45. Si bien la seguridad nacional no está incluida, como ya se ha señalado, en el artículo 18 3) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos como motivo legítimo para limitar la manifestación de la propia religión o las propias creencias, la seguridad pública sí lo está, y, habida cuenta de la amplia gama de actividades que podrían percibirse como una amenaza para la seguridad pública, existe el riesgo de que los Estados las citen para justificar las restricciones a la libertad de religión o de

creencias impuestas por razones equivalentes a los intereses de la seguridad nacional, con el argumento de que un grupo religioso o de creyentes participa en actividades políticas que ponen en peligro la seguridad y el orden públicos”¹⁶.

46. Además, las limitaciones específicas basadas en motivos de seguridad nacional son admisibles en relación con la libertad de expresión, siempre que se ajusten al régimen de limitaciones establecido por el derecho internacional de los derechos humanos¹⁷. Esas restricciones se han utilizado también para restringir indirectamente la libertad de religión o de creencias, tratando de eludir las salvaguardias que existen para protegerla. Por ejemplo, la criminalización de tipos de discurso definidos vagamente como “discurso de odio”¹⁸ implica el riesgo de aplicación arbitraria de esas leyes a las cuestiones relacionadas con la religión o las creencias. La tipificación arbitraria de algunas formas de expresión con un elemento religioso como “discurso de odio” puede acarrear graves consecuencias, e incluso dar lugar a encarcelamientos por actos no violentos. La aplicación de la ley de esa manera se traduce, en consecuencia, en una discriminación indirecta contra el derecho a la libertad de religión o de creencias. A ese respecto, cabe citar las leyes que tipifican como delito la apostasía y la blasfemia, lo que no solo constituye una restricción a la libertad de religión o de creencias, sino que también vulnera el derecho a la libertad de expresión¹⁹.

Leyes contra la apostasía y la blasfemia

47. En ausencia de vínculos directos con actos de violencia, la tendencia a considerar determinadas manifestaciones de la religión o las creencias como “extremistas” o “amenaza al orden público” incluye las actividades de los misioneros u otras personas que buscan nuevos conversos a su fe. Las leyes sobre la apostasía o la blasfemia, calificadas con frecuencia como “legislación contra la incitación”, existen en al menos en 69 Estados y reflejan la idea de que la expresión de opiniones particulares dentro de una sociedad puede crear “descontento”, subvertir “la unidad nacional” o socavar el orden público y la seguridad pública (véase A/72/365, párr. 27). En algunas jurisdicciones, la legislación antiterrorista se centra en las comunidades religiosas más recientes y se utiliza para generar los casos de presuntos delitos de blasfemia en los tribunales contra el terrorismo.

48. El papel desempeñado por Internet en el reclutamiento o la radicalización de las personas ha inducido a muchos Estados a adoptar una combinación de medidas legislativas represivas para bloquear, filtrar y prohibir contenidos específicos o sitios web enteros. Los motivos de seguridad se alegan con frecuencia como fundamento jurídico de la existencia y la aplicación de dichas leyes y medidas. Pese al argumento de algunos Estados de que el objetivo de esas leyes es la mejora de la “armonía social”, así como la salvaguardia de la seguridad, en realidad esas medidas a menudo socavan la seguridad y la igualdad de los fieles de diferentes credos (*ibid.*). En algunos casos, se han establecido mecanismos para identificar y remitir el contenido

¹⁶ Donna Sullivan, “Advancing the freedom of religion or belief through the United Nations Declaration on the Elimination of Religious Intolerance and Discrimination”, *American Journal of International Law*, vol. 82, núm. 3 (1988).

¹⁷ Artículo 19, *The Johannesburg Principles on National Security, Freedom of Expression and Access to Information* (Londres, 1996). Disponible en www.article19.org/data/files/pdfs/standards/joburgprinciples.pdf.

¹⁸ El derecho internacional permite la criminalización del discurso de odio únicamente cuando constituye una incitación a la discriminación, la hostilidad y la violencia, como se estipula en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 20, párr. 2.

¹⁹ Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 34 (2011) sobre las libertades de opinión y expresión, párr. 48.

a las compañías de Internet y los medios sociales para su eliminación²⁰. En otros casos, la lucha contra la blasfemia y la apostasía se utiliza como medio para enjuiciar opiniones o creencias expresadas en los foros en línea.

49. Desde 2012 han aumentado las acusaciones de blasfemia en línea y han aparecido nuevas modalidades de amenaza y pautas de violencia²¹. Las personas que utilizan Internet para difundir opiniones consideradas blasfemas están expuestas cada vez más a detenciones y enjuiciamientos. Las detenciones son en muchos casos arbitrarias y crean un clima de temor en que los usuarios de Internet no están seguros de cuál es el marco que delimita el ejercicio de sus derechos. Resulta alarmante que el discurso en línea, generalmente expresado a través de los sitios web de los medios sociales, pueda dar también lugar a actos de violencia tumultuaria fuera de la red (*ibid.* párr. 31). La aplicación de criterios de seguridad a la actividad en línea como si fuera una amenaza ha proporcionado a las autoridades nacionales un amplio margen de intervención sin un escrutinio adecuado.

50. Un caso concreto es el de un bloguero encarcelado desde enero de 2014, tras haber sido declarado culpable de apostasía por criticar la discriminación basada en la casta²². Del mismo modo, en 2015 un tribunal condenó a muerte a un poeta por apostasía por sus presuntos comentarios obscenos sobre figuras religiosas y el Estado, pero también por hacer circular un libro escrito por él para promover el ateísmo y la incredulidad²³. También hay una injerencia de la preocupación por la seguridad en ese ámbito específico, puesta de manifiesto en algunos juicios por apostasía llevados a cabo de la misma manera que si fueran amenazas a la seguridad nacional²⁴. Del mismo modo, hay también casos en que las personas son acusadas en virtud de las leyes contra la blasfemia (incluso por actividades en los medios sociales o por participación en la conversación en las redes sociales) y esos juicios se llevan a cabo en los tribunales contra el terrorismo.

51. El Relator Especial observa que todo esfuerzo por prevenir la radicalización terrorista en Internet (como la regulación, filtro o bloqueo del contenido en línea que se considere ilegal con arreglo al derecho internacional) debe ajustarse a las normas internacionales de derechos humanos, a fin de evitar que repercuta ilegalmente en la libertad de expresión y la libre circulación de información. Como destacó el Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, David Kaye, las restricciones de contenido deben cumplir siempre los criterios de legalidad, necesidad, legitimidad, proporcionalidad y no discriminación, y deben estar sujetas a las garantías procesales (véase [A/HRC/38/35](#), párr. 66). Esas medidas no deberían utilizarse para combatir la disidencia ni las críticas.

52. Los Gobiernos se han centrado también en los grupos y personas que se aprovechan de la libertad de expresión difundiendo mensajes de intolerancia que no alcanzan el umbral de incitación a la discriminación del artículo 20, párrafo 2), del

²⁰ Véase, por ejemplo, Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Policial (Europol), “Internet referral unit to combat terrorist and violent extremist propaganda”, comunicado de prensa, 1 de julio de 2015.

²¹ See Joelle Fiss, “Anti-blasphemy offensives in the digital age: when hardliners take over”, documento de análisis, núm. 25 (Washington, D.C., Brookings Institution, 2016).

²² Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), “UN experts urge immediate release of detained Mauritanian blogger”, 8 de mayo de 2018. Disponible en www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23050&LangID=E.

²³ Véase ACNUDH, “SAU/10/2015”. Disponible en <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=21775>.

²⁴ Departamento de Estado, Estados Unidos de América, “2008 Human rights report: Iran”, 25 de febrero de 2009. Disponible en www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/2008/nea/119115.htm.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, pero que sí merecen ser condenados (véase [A/HRC/22/17/Add.4](#), apéndice, párr. 20). Se incluyen las expresiones que no son una llamada a la acción directa, pero establecen su base ideológica. Esos Estados han tratado de adoptar una nueva legislación para criminalizar el discurso “extremista” que no constituye incitación creando delitos como “promoción” del terrorismo, de forma directa o indirecta, “inducción”, “aliento” o “apología” del terrorismo, o prestación de apoyo material al terrorismo. Otros han convertido en penales delitos que anteriormente eran civiles (véase [A/HRC/31/65](#)). Lo que esos nuevos delitos tienen en común es su propensión a atribuir responsabilidad penal sobre la base del contenido del discurso de una persona, en lugar de las intenciones del autor de las declaraciones o evaluaciones contextuales de la posibilidad de que se produzca la violencia. El Comité de Derechos Humanos ha destacado que los delitos de “elogiar”, “exaltar” o “justificar” el terrorismo, deben estar claramente definidos para que no den lugar a injerencias innecesarias o desproporcionadas en la libertad de expresión²⁵.

Vigilancia de las publicaciones religiosas

53. Algunos Estados han adoptado también medidas para responder a la preocupación de que algunas formas de publicaciones religiosas (tanto en línea como fuera de línea), incluidos los textos sagrados, puedan constituir una amenaza para la paz y la seguridad. Algunos de esos Estados se basan en las evaluaciones de “expertos” nombrados por el Gobierno para examinar las publicaciones religiosas y determinar si esos materiales promueven opiniones “extremistas” o doctrinalmente erróneas. A la luz de esas evaluaciones, los Estados pueden optar por prohibir o censurar ciertos textos religiosos o prohibir su distribución.

54. Las justificaciones de esas medidas podrían argumentar que el texto incita a la violencia o contiene imágenes o expresiones violentas o que la comunidad religiosa o de creencias en cuestión sostiene que su fe es el único camino hacia la salvación y la verdad, lo que puede representar una amenaza para el orden público. Las publicaciones religiosas son un aspecto de la expresión religiosa y, por lo tanto, están igualmente protegidas por la libertad de opinión y de expresión, así como por la libertad de religión o de creencias; cualquier injerencia en su producción o difusión puede constituir una violación de esas libertades fundamentales y estar estrictamente justificada de conformidad con los criterios establecidos en los artículos 18, párrafo 3), y 19, párrafo 3), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

55. Además, el nombramiento de “expertos” estatales para determinar interpretaciones “auténticas” de los textos básicos de las religiones o creencias puede resultar problemático por varias razones. Puede constituir una injerencia paternalista en el derecho de las personas a decidir por sí mismas cómo aceptar pacíficamente las creencias religiosas y filosóficas y es contrario a la obligación que incumbe al Estado de ser garante imparcial de los derechos a la libertad de religión o de creencias de todas las personas dentro de su jurisdicción. Puede violar también la dimensión colectiva de la libertad de religión o de creencias, que incluye la autonomía doctrinal. Las interpretaciones de la religión o las creencias patrocinadas por el Estado suelen estar asociadas con actos de intolerancia.

²⁵ Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 34 (2011) sobre las libertades de opinión y expresión, párr. 46.

V. Movilización de la libertad de religión o de creencias para promover la resiliencia de la sociedad contra el extremismo violento

56. Un acervo cada vez mayor de investigaciones académicas pone de relieve el papel que la libertad de religión o de creencias desempeña en la promoción de sociedades pluralistas que pueden sustentar la gobernanza democrática basada en el estado de derecho y el respeto de los derechos humanos y su contribución a la creación de entornos de respeto mutuo, tolerancia y comprensión entre las personas de diferentes religiones, creencias y culturas²⁶. Los entornos en que se promueve y protege el derecho a la libertad de religión o de creencias a menudo fomentan espacios seguros donde se puede impugnar abiertamente la retórica de incitación al odio y a la violencia. Además, la libertad de religión o de creencias puede promover la coexistencia pacífica y sustentar la cohesión de la sociedad, que son esenciales para el orden público y la seguridad a corto y a largo plazo. Las personas encargadas de atender las necesidades de seguridad deben colaborar con quienes pueden intervenir en el ámbito de la libertad de religión o de creencias, así como con los agentes interesados en la promoción de las libertades civiles, y prestarles atención.

57. Con ese espíritu, la colaboración de las Naciones Unidas con respecto a la promoción del respeto de la libertad de religión o de creencias se ha centrado en la eliminación de la intolerancia y la discriminación basadas en la religión o las creencias²⁷ y ha generado varias iniciativas para abordar las preocupaciones relativas a la apología del odio religioso y las atrocidades masivas. Particular importancia tienen las medidas para combatir la intolerancia, los estereotipos negativos, la estigmatización, la discriminación, la incitación a la violencia y la violencia contra las personas basada en la religión o las creencias (véase resolución 16/18 del Consejo de Derechos Humanos). Del mismo modo, las iniciativas elaboradas en el contexto de la prevención de atrocidades masivas, que se basan en el derecho internacional de los derechos humanos, pueden también contribuir útilmente al fortalecimiento de la resiliencia de la sociedad contra el extremismo violento. Estas actividades determinan funciones concretas y medidas prácticas no solo para los Gobiernos, sino también para la sociedad civil y los agentes confesionales. Sin embargo, aunque su importancia para el conjunto de las estrategias internacionales de lucha contra el terrorismo ha sido reconocida por el Plan de Acción del Secretario General para Prevenir el Extremismo Violento²⁸, es preciso evitar la aplicación de criterios de seguridad al diálogo y la colaboración con agentes religiosos o confesionales, como si fueran una amenaza, o la instrumentalización de esas iniciativas en función de objetivos relacionados con la prevención y lucha contra el extremismo violento.

58. El desarrollo de las redes de colaboración de agentes confesionales para la promoción de los derechos humanos es claramente un objetivo meritorio, especialmente para fomentar el respeto del pluralismo. En muchos casos, las propias organizaciones religiosas representan la mejor esperanza de difundir el mensaje de la

²⁶ Véase Faiza Patel y Amrit Singh, “The human rights risks of countering violent extremism programs”. Véase también Anthony Gill y Timothy Shah, “Religious freedom, democratization, and economic development: a survey of the causal pathways linking religious freedom to economic freedom and prosperity and political freedom and democracy”, documento presentado en la reunión anual de la Asociación para el Estudio de la Religión, la Economía y la Cultura, Washington D.C., 13 de abril de 2013. Disponible en <http://www.asrec.org/wp-content/uploads/2015/10/Gill-Shah-Religious-freedom-democratization-and-economic-development.pdf>.

²⁷ Marc Limon, Nazila Ghanea y Hilary Power, “Fighting Religious Intolerance and Discrimination: the United Nations account”, *Religion and Human Rights* vol. 11, núm. 1 (abril de 2016).

²⁸ Véanse, por ejemplo, párrs. 36 y 49.

tolerancia y la reconciliación, que ayudará a garantizar el derecho de la persona a practicar su religión en paz en cualquier país donde resida. Sin embargo, hay que velar por que esos enfoques sean inclusivos y accesibles para todas las personas, sin discriminación respecto de cualquier característica protegida. Es también importante garantizar que esas redes de colaboración se comprometan con los derechos y las libertades consagrados en el derecho internacional de los derechos humanos. De lo contrario, se podría contribuir a reforzar diversos estereotipos y formas de intolerancia.

A. Resolución 16/18 del Consejo de Derechos Humanos y Proceso de Estambul

59. El Proceso de Estambul para la Lucha contra la Intolerancia, la Discriminación y la Incitación al Odio o a la Violencia por Motivos de Religión o de Creencias, que, que desde 2011 promueve la aplicación del programa señalado en la resolución 16/18 del Consejo de Derechos Humanos, ha sido calificado por expertos en derechos humanos como “plataforma útil para una intervención eficaz, integrada e inclusiva de la comunidad internacional” (véase A/HRC/22/17/Add.4, apéndice, párr. 41). En la resolución se presenta una estrategia amplia orientada a la acción, que abarca una combinación de medidas jurídicas, de políticas y administrativas, así como programas de divulgación para promover la igualdad, el pluralismo, la participación, la comprensión y la cohesión y resiliencia de la comunidad.

60. Aunque el Proceso de Estambul no es considerado generalmente como un instrumento para prevenir y combatir el extremismo violento, algunas de las actividades que se ejecutaron inicialmente en ese marco, en particular la capacitación de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley para detectar y responder a la incitación, confirman claramente la pertinencia del proceso de Estambul para las medidas para prevenir y combatir el extremismo violento. Del mismo modo, la reunión más reciente del Proceso de Estambul, celebrada en Singapur en julio de 2016, identificó proyectos prácticos comunitarios que fomentan la cohesión social y la resiliencia contra la apología del odio. Sin embargo, la mayoría de las otras reuniones celebradas bajo los auspicios del Proceso de Estambul prestaron más atención a la contestación normativa y la politización y la externalización de las preocupaciones que a un compromiso introspectivo orientado a los profesionales en toda la gama de partes interesadas.

61. En un contexto de creciente intolerancia y preocupación por la repercusión negativa de algunas actividades para prevenir y combatir el extremismo violento, el Relator Especial recomienda que los Estados revitalicen el Proceso de Estambul entre los profesionales, con el fin de aprender de las mejores prácticas y fomentar la introspección y la colaboración en la creación de capacidad. El valor añadido del Proceso de Estambul es su utilidad como guía para que los Estados promuevan el pluralismo religioso, al tiempo que se mitigan algunos efectos negativos de las políticas de prevención y lucha contra el extremismo violento y se fomenta la cohesión a largo plazo.

B. Plan de Acción de Rabat

62. Otro componente conexo e importante del derecho no vinculante es el Plan de Acción de Rabat sobre la prohibición de la apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia (véase A/HRC/22/17/Add.4, apéndice), aprobado por los expertos en la reunión de Rabat el 5 de octubre de 2012. El Relator Especial y su predecesor han señalado la

importancia del Plan de Acción de Rabat en la lucha contra la apología del odio religioso que constituya incitación a la violencia, la discriminación y la hostilidad (véanse A/HRC/25/58, A/HRC/28/66, A/HRC/31/18, A/HRC/34/50 y A/72/365). En él se ofrecen orientaciones prácticas mediante una prueba con seis partes, que tiene en cuenta el contexto de la declaración, la posición e intención de quien se expresa, el contenido y el alcance de la declaración y la probabilidad de que el discurso incite a la acción contra el grupo destinatario (véase A/HRC/22/17/Add.4, apéndice, párr. 29). Esa prueba está siendo utilizada por las autoridades nacionales de comunicación audiovisual en Côte d'Ivoire, Marruecos y Túnez (véase A/HRC/37/3, párr. 69), y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos se refirió también al Plan de Acción de Rabat en una sentencia reciente²⁹.

63. En una resolución temática, el Consejo de Derechos Humanos exhortó a la comunidad internacional a aplicar de manera efectiva la resolución 16/18, el Proceso de Estambul y el Plan de Acción de Rabat “a fin de contribuir a un entorno más propicio para contrarrestar los discursos de odio y la violencia” (véase resolución 34/8 del Consejo de Derechos Humanos). Análogamente, en una resolución sobre países concretos, el Consejo de Derechos Humanos alentó al Gobierno de Myanmar a que intensificara sus esfuerzos por promover la tolerancia y la coexistencia pacífica en todos los sectores de la sociedad, de conformidad con la resolución 16/18 del Consejo y el Plan de Acción de Rabat (véase resolución 34/22). En su actualización de julio de 2018 sobre la situación de los derechos humanos de los rohinyás, el Alto Comisionado para los Derechos Humanos se refirió a la resolución 16/18, el Plan de Acción de Rabat y a la Declaración de Beirut y sus 18 compromisos sobre Fe religiosa en defensa de los derechos humanos (véase más adelante) a fin de hacer frente a la apología del odio que incite a la violencia, la discriminación o la hostilidad, en particular cuando se lleva a cabo en nombre de la religión o las creencias³⁰. Ello ilustra la complementariedad y la utilidad práctica de esas formas de derecho no vinculante.

C. Plan de Acción para Líderes y Agentes Religiosos de Prevención de la Incitación a la Violencia que Podría Dar Lugar a Crímenes Atroces

64. Sobre la base del Plan de Acción de Rabat, en abril de 2015 se inició el proceso para evaluar el papel específico que pueden desempeñar los agentes y líderes religiosos en la prevención de la incitación a la violencia que podría dar lugar a crímenes atroces (es decir, el genocidio, los crímenes de guerra y los crímenes de lesa humanidad). En julio de 2017 se puso en marcha el Plan de Acción para Líderes y Agentes Religiosos de Prevención de la Incitación a la Violencia que Podría Dar Lugar a Crímenes Atroces (el Plan de Acción de Fez), con recomendaciones que se refieren a tres temas generales, en particular las que se proponen a) prevenir la incitación a la violencia, incluido el extremismo violento y la violencia de género; b) fortalecer instrumentos para prevenir tal incitación; y c) reforzar las condiciones propicias para prevenir la incitación a la violencia mediante la promoción de sociedades pacíficas, inclusivas y justas y la aplicación de las normas internacionales de derechos humanos³¹. Las recomendaciones ofrecidas por el Plan de Acción de Fez

²⁹ Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Case of Mariya Alekhina and Others v. Russia*, párrs. 110, 187, 190, 191 y 223; véase también la opinión separada del Magistrado Elósegui, párr. 14.

³⁰ Véase A/HRC/38/CRP.2, párr. 4. Disponible en www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session38/Pages/ListReports.aspx.

³¹ Naciones Unidas, *Plan of Action for Religious Leaders and Actors to Prevent Incitement to Violence That Could Lead to Atrocity Crimes* (Consejo Mundial de Iglesias, Network for Religious and Traditional Peacemakers, Centro de Diálogo Kaiciid). Disponible en www.un.org/en/genocideprevention/documents/Plan_of_Action_Religious_Prevent_Incite.pdf.

a los líderes y agentes religiosos pueden también contribuir a la prevención de la incitación al extremismo violento alentando a esos agentes para hacer frente a las ideologías que promueven el extremismo violento y el terrorismo; abordar temas monopolizados por los extremistas religiosos, en particular presentando puntos de vista precisos y matizados; ofrecer contraargumentos a quienes se sienten atraídos por grupos extremistas violentos y terroristas, o forman parte de ellos; y fomentar la resiliencia de las comunidades, y de los jóvenes en particular, al extremismo violento. Recomienda especialmente la aplicación de un enfoque integral para prevenir el extremismo violento, en lugar de un enfoque basado en la seguridad³². El Plan de Acción de Fez debe leerse en conjunción, además de con el Plan de Acción de Rabat, con el Marco de análisis para crímenes atroces, que puede agregar valor a las estrategias para prevenir y combatir el extremismo violento mediante sus aportaciones sobre los factores de riesgo y el fomento de la resiliencia en la sociedad³³.

D. Plan de Acción del Secretario General para Prevenir el Extremismo Violento

65. En diciembre de 2015 el Secretario General esbozó su Plan de Acción para Prevenir el Extremismo Violento y exhortó a los Estados a anclar firmemente sus estrategias, políticas y medidas en los cuatro pilares la Estrategia de las Naciones Unidas contra el Terrorismo. Observó la importancia fundamental de respetar los derechos humanos en la prevención del extremismo violento y destacó los antecedentes contextuales y factores como la ausencia del estado de derecho, la pobreza, las privaciones, la discriminación, los conflictos no resueltos y el desprecio de los derechos humanos como factores que pueden ampliar la receptividad de los destinatarios a la retórica del extremismo violento. El Secretario General señaló que las definiciones de “terrorismo” y “extremismo violento” son prerrogativa de los Estados, pero destacó que esas definiciones deben ser compatibles con las obligaciones de los Estados en virtud del derecho internacional, en particular las normas internacionales de los derechos humanos (véase [A/70/674](#), párr. 5). Señaló una serie de medidas que la comunidad internacional, los Estados y los agentes no estatales pueden adoptar para prevenir el extremismo violento.

66. Una de las medidas señaladas por el Secretario General era la de “fomentar la participación de los dirigentes religiosos para crear una plataforma de diálogo y debate intra e interconfesional mediante la cual promuevan la tolerancia y la comprensión entre las comunidades y expresen su rechazo de las doctrinas violentas poniendo de relieve los valores pacifistas y humanitarios inherentes a sus teologías” (*ibid.*, párr. 49 e)). Además, recomendó el uso del Plan de Acción de Rabat para promover un enfoque global con respecto a la incitación y el extremismo violento (*ibid.*, párr. 50 i)).

E. Marco “Fe religiosa para los derechos humanos”

67. El marco “Fe religiosa para los derechos humanos”, que se puso en marcha en marzo de 2017 mediante la Declaración de Beirut sobre Fe Religiosa y Derechos

³² *Ibid.*, pág. 18.

³³ Naciones Unidas, “Framework of analysis for atrocity crimes: a tool for prevention” (Nueva York, 2014). Disponible en www.un.org/en/genocideprevention/documents/publications-and-resources/Framework%20of%20Analysis%20for%20Atrocity%20Crimes_EN.pdf.

Humanos y sus 18 compromisos³⁴, destaca que los líderes religiosos son potencialmente agentes de derechos humanos muy importantes, dada su considerable influencia sobre los corazones y las mentes de cientos de millones de creyentes. La justificación subyacente se expresa en el compromiso de “aprovechar la importancia espiritual y moral de las religiones y las creencias con el fin de fortalecer la protección de los derechos humanos universales y la elaboración de estrategias preventivas”³⁵.

68. El compromiso expresado en la Declaración de Beirut para lograr sociedades más cohesionadas, pacíficas y respetuosas mediante la movilización de los agentes confesionales en favor del marco de derechos humanos se ilustra con especial claridad en los compromisos de apoyar y promover la igualdad de trato en todos los ámbitos y las manifestaciones de la religión o las creencias; garantizar la no discriminación y la igualdad de género; defender los derechos de todas las personas, incluidas las personas pertenecientes a minorías; denunciar públicamente todos los casos de apología del odio que incite a la violencia; no reprimir las voces críticas ni dar crédito a interpretaciones excluyentes basadas en motivos religiosos; y condenar las decisiones sesgadas de cualquier agente público que, en nombre de la religión, pretenda descalificar la religión o las creencias de otra persona. El enfoque holístico de los derechos humanos del marco “Fe religiosa para los derechos humanos” se expresa también en el compromiso de defender la libertad de expresión, incluida la libertad académica y la promoción de la tolerancia por conducto de la educación formal. Pone también de relieve el importante papel de los padres y las familias para detectar y hacer frente a las señales tempranas de vulnerabilidad de los niños y los jóvenes a la violencia en nombre de la religión.

VI. Conclusiones y recomendaciones

69. **El terrorismo y el extremismo violento plantean amenazas directas para el disfrute de los derechos humanos, desde el derecho a la vida y el derecho a la libertad y a la seguridad de la persona, a la libertad de expresión, de asociación y de pensamiento, de conciencia y de religión. Los Estados tienen la obligación de proteger contra la violencia a todas las personas que estén en sus territorios y sujetas a su jurisdicción. Sin embargo, el incumplimiento de las obligaciones en materia de derechos humanos al aplicar esas medidas ha provocado también un aumento alarmante de las violaciones de los derechos humanos, en particular restricciones indebidas a la libertad de religión o de creencias.**

70. **En los dos últimos decenios, expertos de las Naciones Unidas, las organizaciones de derechos humanos, dirigentes religiosos y activistas, así como especialistas en la lucha contra el terrorismo, han manifestado graves preocupaciones acerca de la relación inversa entre las medidas de seguridad mal definidas y la protección de los derechos humanos, que pone de manifiesto el efecto perjudicial que las medidas para combatir el terrorismo y prevenir el extremismo violento han tenido en el disfrute de la libertad de religión o de creencias y las libertades fundamentales de que depende ese derecho. La paradoja, subrayada por los investigadores, es que en muchos lugares la denegación de la libertad de religión o de creencias ha dado lugar a menos orden y más violencia. Parece, señalan, que existe una correlación entre las restricciones a la libertad de religión o de creencias y el aumento de los conflictos y la persecución religiosa y violenta, y que no es el pluralismo lo que pone en**

³⁴ ACNUDH, *Faith for Rights* (Ginebra, 2018). Disponible en www.ohchr.org/Documents/Press/Faith4Rights.pdf.

³⁵ ACNUDH, “18 commitments on ‘Faith for Rights’”, compromiso XVI. Disponible en www.ohchr.org/Documents/Press/21451/18CommitmentsonFaithforRights.pdf.

peligro el orden público, sino más bien los intentos de reprimirlo, que genera condiciones favorables para el conflicto.

71. En consonancia con el compromiso de promover un enfoque basado en los derechos humanos en la prevención del extremismo violento, será importante que los Estados velen por cumplir plenamente su obligación de respetar, proteger y promover el derecho a la libertad de religión o de creencias, si es que desean atender mejor las necesidades nacionales en materia de seguridad. Sin embargo, el cumplimiento de esas obligaciones no debería considerarse fundamentalmente como resultado de su valor instrumental en la prevención del extremismo violento. Debería considerarse, más bien, como un imperativo inspirado en las obligaciones normativas y obligaciones de los Estados.

72. Teniendo en cuenta las desacertadas respuestas de lucha contra el terrorismo adoptadas a comienzos del milenio para abordar el aumento de los actos de extremismo violento, a lo largo del pasado decenio se ha producido un cambio en el enfoque de las Naciones Unidas para combatir esos fenómenos (véanse A/70/371, párr. 14, y resolución 2129 (2013) del Consejo de Seguridad, párr. 19). Ese cambio se concibió, en parte, con el objetivo de sustituir un enfoque demasiado centrado en la seguridad en la lucha contra la violencia por motivos ideológicos por una estrategia más “holística” encaminada a colaborar con los diversos motores del extremismo violento y el terrorismo como medidas de prevención.

73. Al mismo tiempo que toma nota de la importancia de prevenir el extremismo violento, y destacando también que ese enfoque debe seguir siendo una prioridad, el Relator Especial sostiene que se ha socavado el objetivo de utilizar el alcance y la experiencia de diversos agentes sociales para la elaboración y aplicación de estrategias de prevención. Muchas de las instituciones y los procesos mantenidos y promovidos por esos agentes han sido usurpados a nivel nacional –convirtiéndolos esencialmente en los “ojos y oídos” de los aparatos de seguridad, en lugar de guías en un enfoque más amplio para hacer frente a una amenaza existencial. Las estrategias para prevenir y combatir el extremismo violento que tratan de implicar a sociedades enteras en el fomento de la resiliencia contra la intolerancia y el extremismo violento corren riesgo de fracasar si utilizan como subterfugio para ver desde la perspectiva de la seguridad una variedad creciente de sectores socioeconómicos, actividades culturales y comunidades étnicas y religiosas. El resultado correspondiente podría ser contraproducente, minar la cohesión social, y provocar el distanciamiento de las comunidades, la falta de confianza y, quizá, el fortalecimiento de algunos de los factores que impulsan el extremismo violento.

74. Además, si bien la seguridad y el disfrute de los derechos humanos se refuerzan mutuamente, esa sinergia se logra no sometiendo la libertad de religión o de creencias y otros derechos humanos a una prueba de seguridad o un análisis de utilidad, sino asegurando que se promueven las preocupaciones legítimas por la seguridad nacional y pública en el marco del régimen de limitaciones y derogaciones previstas en el marco de derechos humanos de las Naciones Unidas. Ese régimen especifica motivos amplios y criterios concretos para las limitaciones y alcance permisible de las derogaciones. La percepción de que no es posible atender las necesidades de seguridad respetando al mismo tiempo los derechos humanos, incluida la amplia constelación de derechos relacionados con el ejercicio del derecho a la libertad de religión o de creencias, puede equivaler a una negación del marco de derechos humanos y poner en peligro los cimientos de la paz, la libertad y la justicia en el mundo.

75. El derecho internacional de los derechos humanos estipula que toda distinción, exclusión o preferencia que, por definición o en su aplicación, anule o menoscabe el disfrute de los derechos humanos y las libertades fundamentales es ilícita a menos que las distinciones estén basadas en criterios objetivos y razonables. Por ello, las restricciones impuestas a los derechos de las personas pertenecientes a comunidades religiosas o de creencias, como la capacidad de difundir las enseñanzas religiosas, construir y mantener lugares de culto, o comunicarse con otros creyentes más allá de las fronteras, o que restringen la libertad de circulación y de asociación o el derecho a la privacidad deben superar las pruebas mencionadas. Esas medidas restrictivas deben estar sujetas a la rendición de cuentas, en particular la supervisión judicial y el acceso a la reparación. Cuando se cumplen esas condiciones es cuando mejor se hacen realidad las sinergias entre los derechos humanos y la seguridad y cuando la religión o las creencias pueden contribuir al fomento de la resiliencia contra la violencia en nombre de la religión.

76. El Relator Especial sostiene que, cuando se respetan la libertad de religión o de creencias y los distintos derechos de los que depende, aumenta el espacio y el alcance para que los contraargumentos sean eficaces frente a los mensajes intolerantes. Medidas como la sensibilización, la educación y la comunicación entre las religiones y el diálogo entre confesiones pueden desempeñar con mayor amplitud un papel positivo frente a la retórica y las ideologías de odio y contra la discriminación religiosa y el odio, contribuyendo de esa manera a garantizar la seguridad. Ese planteamiento requiere un marco metodológico más acorde con un enfoque basado en los derechos humanos. Por ello, el Relator Especial tiene intención de promover un debate entre las partes interesadas a fin de elaborar un manual para los agentes confesionales que les permita, en sus respectivos entornos y a través de un proceso de adaptación, contrarrestar la retórica de odio e ilustrar de qué forma puede la fe contribuir a los derechos humanos.

77. Habida cuenta del papel que las interpretaciones religiosas o de las creencias y la identidad desempeñan en el extremismo violento, los Estados deben centrarse en fortalecer el respeto de la libertad de religión o de creencias, de conformidad con el marco jurídico internacional. El derecho internacional de los derechos humanos no ampara todos los actos motivados por las convicciones religiosas y, de hecho, señala que la libertad de religión o de creencias no puede invocarse para destruir ninguno de los otros derechos garantizados por el marco de derechos humanos. Además, el derecho a la libertad de religión o de creencias incluye el derecho a la no discriminación y la igualdad.

78. El Relator Especial desearía reiterar las recomendaciones formuladas por el Alto Comisionado para los Derechos Humanos y por el Relator Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, a fin de garantizar la adopción de medidas de vigilancia por los Estados con el fin de proteger de la violencia a todas las personas que se encuentren en su territorio y las que están sujetas a su jurisdicción, respetando plenamente el derecho internacional de los derechos humanos; emprender nuevas investigaciones sobre el fenómeno de la radicalización; aplicar políticas de base empírica que cumplan las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos; y conseguir una perspectiva de género que cumpla con el deber de respetar, proteger y promover los derechos humanos de las mujeres, los niños y las minorías sexuales.

79. El Relator Especial exhorta a los Estados a:

a) Reconocer la utilidad de la Declaración sobre la Eliminación de Todas las Formas de Intolerancia y Discriminación Fundadas en la Religión o las

Convicciones adoptada por la Asamblea General en 1981 como guía en la prevención del extremismo violento, y, en ese contexto, respetar y proteger en especial las libertades que se enumeran en el artículo 6 de la Declaración;

b) Aplicar plenamente el plan de acción que se propone en los párrafos 5 y 6 de la resolución 16/18 del Consejo de Derechos Humanos, en aras de la promoción del pluralismo, la inclusión y la cohesión social; cumplir los requisitos de presentación de informes en virtud de la resolución; y convocar la séptima reunión del Proceso de Estambul como mecanismo para intercambiar información sobre buenas prácticas y promover la aplicación del Plan de Acción;

c) Poner en práctica el llamamiento formulado en el Plan de Acción del Secretario General para Prevenir el Extremismo Violento con el fin de promover la colaboración con los dirigentes religiosos y los agentes confesionales y, en ese contexto, invertir en la difusión y la aplicación del Plan de Acción de Rabat, la Declaración de Beirut sobre Fe religiosa para los derechos humanos y el Plan de Acción de Fez, que proporcionan un conjunto de compromisos concretos, así como varias medidas prácticas para hacer frente a los fenómenos conexos de la incitación al odio religioso, la discriminación y la violencia;

d) Elaborar planes de acción nacionales, con participación de las instituciones nacionales de derechos humanos, las organizaciones de la sociedad civil y los asociados para el desarrollo a fin de facilitar la realización de las funciones concretas asignadas en esos instrumentos a los agentes nacionales e internacionales, incluidos los medios de información, las autoridades judiciales, los órganos de supervisión, la sociedad civil, los líderes religiosos y los agentes confesionales.

80. El Relator Especial exhorta también a los respectivos mecanismos de las Naciones Unidas a promover la transparencia en la aplicación por los Estados de la resolución 16/18 del Consejo de Derechos Humanos y de las medidas adoptadas por las principales partes interesadas para poner en práctica el Plan de Acción de Rabat, el Plan de Acción de Fez y la Declaración de Beirut y sus 18 compromisos y apoyar la convocación de la séptima reunión del Proceso de Estambul.