



Asamblea General

Distr. general
30 de enero de 2023
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos

52º período de sesiones

27 de febrero a 31 de marzo de 2023

Tema 3 de la agenda

**Promoción y protección de todos los derechos humanos,
civiles, políticos, económicos, sociales y culturales,
incluido el derecho al desarrollo**

Panorama de la libertad de religión o de creencias

Informe de la Relatora Especial sobre la libertad de religión o de creencias, Nazila Ghanea*

Resumen

En este informe, la Relatora Especial sobre la libertad de religión o de creencias, Nazila Ghanea, presenta su visión sobre el modo en que prevé cumplir su mandato, traza un panorama de las actividades relacionadas con la libertad de religión o de creencias y analiza las consecuencias que de ello se derivan para el mandato y la labor relacionada con este, y para su propio enfoque al respecto.

* Se acordó publicar este informe tras la fecha prevista debido a circunstancias que escapan al control de quien lo presenta.



I. Introducción

1. El panorama de la libertad de pensamiento, conciencia, religión o creencias ha cambiado desde el inicio del mandato hace 36 años. El nombramiento de una nueva titular del mandato brinda una oportunidad propicia para perfilar los contornos de ese panorama y determinar las implicaciones que de ello se deriven para el mandato.
2. En su resolución 49/5, el Consejo de Derechos Humanos prorrogó el mandato del Relator Especial sobre la libertad de religión o de creencias por un período adicional de tres años, y concluyó que era necesario que este siguiera contribuyendo a la promoción, la protección y el ejercicio universal del derecho a la libertad de religión o de creencias. El Consejo destacó la importancia de los regímenes constitucionales y legislativos, la legislación nacional, las recomendaciones dimanantes del proceso del examen periódico universal, las prácticas y la legislación relacionadas con las mujeres, los derechos económicos y sociales y los servicios públicos, las prácticas en materia registral, el acceso a los documentos oficiales, el culto y la reunión y las actividades de todos los funcionarios y empleados públicos.
3. En la misma resolución, el Consejo de Derechos Humanos expresó su profunda preocupación por los nuevos obstáculos al goce del derecho a la libertad de religión o de creencias, e instó a los Estados a que adoptaran medidas adecuadas y promovieran la comprensión mutua, a través de la educación, y subrayó la importancia del diálogo en todas sus formas. Expresó su profunda preocupación por los nuevos obstáculos al goce del derecho a la libertad de religión o de creencias, entre ellos, los actos de violencia, el auge del extremismo religioso, los incidentes de odio, discriminación, intolerancia y violencia por motivos religiosos, que pueden manifestarse en el establecimiento de estereotipos peyorativos, la atribución de perfiles negativos y la estigmatización de las personas en función de su religión o sus creencias, las violaciones de esa libertad en la legislación o en la práctica, los regímenes constitucionales y legislativos que no establecen lo necesario para la efectividad de esa libertad, sin distinción, y los atentados contra lugares de culto y lugares sagrados y los actos de vandalismo en cementerios.
4. La Relatora Especial distingue tres dimensiones clave de su trabajo a partir de la resolución en la que se establece el mandato.
5. La primera de esas dimensiones consiste en la promoción de la libertad de religión o de creencias en beneficio de todos, tal como se reconoce en los instrumentos internacionales¹, especialmente tanto en el artículo 18 de la Declaración Universal de Derechos Humanos como en el artículo 18 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Ha sido interpretada por el Comité de Derechos Humanos en su observación general núm. 22 (1993), relativa a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión², y puesta en práctica a través del mandato desde su creación en 1986.
6. La segunda dimensión se refiere a la prohibición de la discriminación fundada en la religión o en las creencias³. En todos los instrumentos de derecho internacional de los derechos humanos se establecen la no discriminación por motivos de religión o de creencias y la promoción de la igualdad para todos, independientemente de la religión o las creencias⁴. La religión o las creencias como motivos de discriminación prohibidos se mencionan expresamente en la mayoría de los instrumentos internacionales de derechos humanos, entre ellos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención Internacional sobre la

¹ Resolución 47/135 de la Asamblea General, anexo, arts. 3, 5, 7, 9 y 13.

² Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 22 (1993), relativa a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión, párr. 4.

³ Véase la resolución del Consejo de Derechos Humanos 49/5, párrs. 3, 4 y 6.

⁴ Véanse <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2022/12/comprehensive-anti-discrimination-legislation-must-be-priority-say-un>; y <https://www.ohchr.org/es/minorities/minority-rights-equality-and-anti-discrimination-law>. Véase también Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 22 (1993), párr. 9. Las limitaciones del presente informe no permiten incluir las protecciones previstas en el derecho internacional humanitario.

Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial y la Convención sobre los Derechos del Niño.

7. La tercera dimensión se refiere a las acciones contra determinadas personas fundadas en la religión o en las creencias o perpetradas en su nombre⁵. Este abuso de la religión o las creencias como instrumento de discriminación, hostilidad y violencia debería ser condenado por todos los actores en todos los niveles de la sociedad⁶. En el derecho internacional se rechaza todo intento de utilizar la religión o las creencias, o la libertad de religión o de creencias, como justificación de la supresión de los derechos y las libertades de otras personas o de la supresión de otros derechos y libertades. Aunque no se puede restar importancia a las innumerables vulneraciones de derechos que se producen en nombre de la religión o las creencias, también se ha reconocido la función que pueden desempeñar la inspiración, la voluntad y la acción nacidas de la religión o las creencias en la promoción del respeto de los derechos humanos de todas y cada una de las personas⁷. En este mismo sentido, el Foro sobre Cuestiones de las Minorías alentó a los Estados, a las Naciones Unidas, a las organizaciones internacionales y regionales y a la sociedad civil a que colaboraran estrechamente para apoyar las contribuciones positivas de los actores confesionales⁸. En consonancia con la premisa de que los derechos humanos están interrelacionados y son interdependientes, la titular del mandato tratará de poner de relieve las vulneraciones de otros derechos humanos y de los derechos de otras personas, cometidas en nombre de la religión o de las creencias, reconociendo al mismo tiempo que la religión y las creencias pueden, de hecho, reforzar el respeto de los derechos humanos.

8. Nos referiremos a esas tres dimensiones clave de la labor del mandato como las tres dimensiones de la libertad de religión o de creencias.

II. Panorama de la libertad de religión o de creencias

9. La semilla del respeto por la libertad de religión o de creencias puede encontrarse, como estímulo e inspiración, en muchas civilizaciones, religiones y sistemas de creencias, y culturas. Los primeros antecedentes del valor fundamental de respetar la esfera de la conciencia se reflejan en las antiguas culturas indígenas y en el imperio persa, además de en muchas otras fuentes, religiosas o no, a lo largo de los milenios y en épocas más recientes.

10. Incluso si consideramos a quienes dieron forma y redactaron la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos y los instrumentos de derechos humanos más recientes, todos ellos se inspiraron en un amplio conjunto de religiones y creencias, culturas y civilizaciones del Norte, el Sur, Oriente y Occidente. A la luz de esos hechos, es necesario replantearse las generalizaciones sobre los orígenes occidentales de los derechos humanos; de hecho, también se podría afirmar que tienen un origen oriental. La ex-Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Michelle Bachelet, reconoció que un estudio en mayor profundidad de los fundamentos éticos y espirituales aportados por las religiones y las creencias puede ayudar a desterrar el mito de que los derechos humanos son valores exclusivamente occidentales⁹.

11. El mandato tiene como eje central la libertad de pensamiento, de conciencia, de religión y de creencias, reconocida en los instrumentos internacionales de derechos humanos. Tiene naturaleza de deber jurídico y normativo inexcusable, al que la comunidad internacional ha prestado una atención continua desde la creación de las Naciones Unidas. Aunque no es objeto de un tratado internacional de derechos humanos específico, posee la fuerza de esa protección cuando se examina a la luz de las numerosas normas vinculantes y de obligado cumplimiento que defienden esa libertad a todos los niveles, a lo que se suman

⁵ Véase la resolución 49/5 del Consejo de Derechos Humanos, párr. 4.

⁶ Véase <https://www.ohchr.org/en/statements/2022/08/condemn-abuse-religion-or-belief-tool-discrimination-and-violence-un-experts-and>.

⁷ Véase <https://www.ohchr.org/es/faith-for-rights>.

⁸ A/HRC/49/81, párr. 58.

⁹ Véase <https://www.ohchr.org/en/statements/2019/04/global-summit-religion-peace-and-security?LangID=E&NewsID=24531>.

las aclaraciones aportadas por la jurisprudencia y la práctica de los 36 años de aplicación del mandato.

12. El compromiso de la comunidad internacional con la libertad de religión o de creencias se vio considerablemente enriquecido por el *Estudio sobre la discriminación en materia de libertad de religión y de prácticas religiosas* llevado a cabo por el Relator Especial de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías, Arcot Krishnaswami, en 1960¹⁰. El Relator Especial expuso un argumento convincente a favor de la obligación de defender la libertad de religión o de creencias en sí misma y como valor por derecho propio. También reconoció que esa libertad era necesaria para la armonía social, subrayando que las autoridades públicas están obligadas a eliminar las raíces mismas de la intolerancia y los prejuicios por todos los medios posibles, tales como la adopción de medidas educativas y la cooperación con grupos dispuestos a participar en la lucha contra el prejuicio y la discriminación¹¹.

13. La génesis del propio mandato relativo a la libertad de religión o de creencias se remonta a la Declaración sobre la Eliminación de Todas las Formas de Intolerancia y Discriminación Fundadas en la Religión o las Convicciones, de 1981. El hecho de que se tardara casi dos decenios en redactar la Declaración¹² dice mucho de la lamentable resistencia política y de otro tipo que se opuso.

14. En 1962, la Asamblea General señaló que estaba profundamente inquieta por las manifestaciones de discriminación basadas en distinciones por motivos de raza, color o religión que aún existían en todo el mundo, y pidió a la Comisión de Derechos Humanos que preparara proyectos de declaraciones y convenciones sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial y de intolerancia religiosa¹³. En 1965, la Asamblea General aprobó la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, y la atención volvió a centrarse en la intolerancia religiosa. La Declaración sobre la Eliminación de Todas las Formas de Intolerancia y Discriminación Fundadas en la Religión o las Convicciones fue finalmente aprobada por la Asamblea General el 25 de noviembre de 1981, sin votación¹⁴.

15. Además de las normas señaladas, en varios instrumentos posteriores se plasmaron dimensiones específicas de esa libertad. Entre ellos se encuentran la Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas, de 1992, y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, de 2007.

16. La preocupación por que pudiera necesitarse un mecanismo para garantizar y supervisar los avances en la consecución de los objetivos de la Declaración sobre la Eliminación de Todas las Formas de Intolerancia y Discriminación Fundadas en la Religión o las Convicciones llevó a que la Comisión de Derechos Humanos decidiera, en su resolución 1986/20, nombrar un Relator Especial sobre la intolerancia religiosa. En 1998, el entonces titular del mandato, Abdelfattah Amor, propuso que se modificara la denominación del mandato con objeto de reflejar el mayor alcance de esa labor y reconocer los aspectos positivos de las responsabilidades del mandato¹⁵, y la Comisión de Derechos Humanos, en su resolución 2000/33, decidió, en consecuencia, cambiar el título del mandato por el de “Relator Especial sobre la libertad de religión o de creencias”.

17. Este es el sexto de los mandatos de los procedimientos especiales temáticos establecidos por las Naciones Unidas¹⁶, lo que ilustra, por una parte, la importancia que se

¹⁰ E/CN.4/Sub.2/200/Rev.1.

¹¹ *Ibid.*, pág. 26.

¹² Resolución 1781 (XVII) de la Asamblea General. Véase también https://legal.un.org/avl/ha/ga_36-55/ga_36-55.html.

¹³ Resoluciones de la Asamblea General 1780 (XVII) y 1781 (XVII).

¹⁴ Véase A/36/PV.73. El proyecto de Declaración fue adoptado previamente por la Comisión de Derechos Humanos, el 10 de marzo de 1981, por 33 votos contra ninguno y 5 abstenciones; Véase E/1981/25, párr. 347.

¹⁵ E/CN.4/1998/6, párrs. 104 y 105; y A/53/279, párr. 93.

¹⁶ Véase <https://www.universal-rights.org/urg-policy-reports/history-of-the-united-nations-special-procedures-mechanism-origins-evolution-and-reform/>.

concede a esta cuestión de derechos humanos y, por otra, la magnitud del reto que plantea el ejercicio de esta libertad en todo el mundo. Hasta la fecha ha habido seis titulares del mandato, incluida la actual. La Relatora Especial hace hincapié en la importancia que sigue teniendo la labor fundacional realizada por los anteriores titulares del mandato, a saber, Angelo d'Almeida Ribeiro, Abdelfattah Amor, Asma Jahangir, Heiner Bielefeldt y Ahmed Shaheed.

18. El derecho humano a la libertad de religión o de creencias tal vez sea el derecho que mejor ejemplifica el énfasis de la Declaración y Programa de Acción de Viena en que todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí. Este derecho tiene la doble vertiente de la obligación de garantizar que no haya discriminación ni intolerancia motivadas por la religión o las creencias, y de la defensa de la libertad de religión o de creencias en sí misma. Lo primero implica el disfrute de todos los demás derechos humanos. Los problemas que suscita lo segundo se recogen en la resolución 49/5 del Consejo de Derechos Humanos, en la que el Consejo hizo hincapié en dos de los otros derechos, incluida la libertad de expresión, y condenó los actos de violencia contra las personas por motivos de religión o de creencias. La obligación de garantizar que no se padezca discriminación por motivos de religión o de creencias se extiende a todos los instrumentos internacionales de derechos humanos. En el artículo 2 de la Declaración sobre la Eliminación de Todas las Formas de Intolerancia y Discriminación Fundadas en la Religión o las Convicciones se señala que nadie será objeto de discriminación por motivos de religión o convicciones por parte de ningún Estado, institución, grupo de personas o particulares; y que por “intolerancia y discriminación basadas en la religión o las convicciones” se entiende toda distinción, exclusión, restricción o preferencia fundada en la religión o en las convicciones y cuyo fin o efecto sea la abolición o el menoscabo del reconocimiento, el goce o el ejercicio en pie de igualdad de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

19. La obligación de defender la libertad de religión o de creencias está relacionada tanto con la libertad de tener o adoptar una religión o creencias, o de cambiar de religión o de creencias, incluido en público y con otras personas, como con la libertad de manifestar su religión o sus creencias mediante el culto, la observancia, la práctica y la enseñanza, tal como se detalla en el artículo 6 de la Declaración.

20. La titular del mandato no es ingenua en cuanto a la politización de la religión o la libertad de religión o de creencias en todo el mundo. Esa politización puede manifestarse, deliberadamente o no, en aquellos que aspiran a un cargo público, los políticos, los Gobiernos y otros actores. La politización está implícita en las referencias a distintos tipos de violaciones contenidos en la resolución 49/5 del Consejo de Derechos Humanos. La titular del mandato se guiará en gran medida por un enfoque centrado en la víctima, que se basará en las experiencias reales de intolerancia y discriminación por motivos de religión o de creencias o de otras violaciones de los derechos humanos cometidas en nombre de la religión o de las creencias. En un espacio ya de por sí muy polarizado, la Relatora Especial pretende defender los principios y normas de derechos humanos de forma serena, centrada e inclusiva¹⁷.

A. Normas internacionales y regionales

21. En muy diversas normas internacionales y regionales se defiende la libertad de religión o de creencias, lo que evidencia aún más, si cabe, su universalidad. A continuación se presentan algunas de esas normas, por orden cronológico, con objeto de hacer patente el amplio respaldo normativo de que goza esta libertad.

22. En el artículo 18 de la Declaración Universal de Derechos Humanos se afirma que toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; este derecho incluye la libertad de cambiar de religión o de creencia, así como la libertad de manifestar su religión o su creencia, individual y colectivamente, tanto en público como en privado, por la enseñanza, la práctica, el culto y la observancia.

¹⁷ Véase la resolución 5/2 del Consejo de Derechos Humanos, anexo, art. 13 b).

23. En el artículo 9 del Convenio Europeo de Derechos Humanos se garantiza que: a) toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; este derecho implica la libertad de cambiar de religión o de convicciones, así como la libertad de manifestar su religión o sus convicciones individual o colectivamente, en público o en privado, por medio del culto, la enseñanza, las prácticas y la observancia de los ritos; y b) la libertad de manifestar su religión o sus convicciones no puede ser objeto de más restricciones que las que, previstas por la ley, constituyan medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad pública, la protección del orden, de la salud o de la moral públicas, o la protección de los derechos o las libertades de los demás.

24. En el artículo 18 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se afirma que: a) toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; este derecho incluye la libertad de tener o de adoptar la religión o las creencias de su elección, así como la libertad de manifestar su religión o sus creencias, individual o colectivamente, tanto en público como en privado, mediante el culto, la celebración de los ritos, las prácticas y la enseñanza; b) nadie será objeto de medidas coercitivas que puedan menoscabar su libertad de tener o de adoptar la religión o las creencias de su elección; c) la libertad de manifestar la propia religión o las propias creencias estará sujeta únicamente a las limitaciones prescritas por la ley que sean necesarias para proteger la seguridad, el orden, la salud o la moral públicos, o los derechos y libertades fundamentales de los demás; y d) los Estados partes en el Pacto se comprometen a respetar la libertad de los padres y, en su caso, de los tutores legales, para garantizar que los hijos reciban la educación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones. En el artículo 27 del Pacto se establece que, en los Estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, no se negará a las personas que pertenezcan a dichas minorías el derecho que les corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma.

25. En el artículo 12 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos se proclama que: a) toda persona tiene derecho a la libertad de conciencia y de religión; este derecho implica la libertad de conservar su religión o sus creencias, o de cambiar de religión o de creencias, así como la libertad de profesar y divulgar su religión o sus creencias, individual o colectivamente, tanto en público como en privado; b) nadie puede ser objeto de medidas restrictivas que puedan menoscabar la libertad de conservar su religión o sus creencias o de cambiar de religión o de creencias; c) la libertad de manifestar la propia religión y las propias creencias está sujeta únicamente a las limitaciones prescritas por la ley y que sean necesarias para proteger la seguridad, el orden, la salud o la moral públicos o los derechos o libertades de los demás; y d) los padres, y en su caso los tutores, tienen derecho a que sus hijos o pupilos reciban la educación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones. En los artículos 1, párrafo 1, y 24 de la Convención se abordan la no discriminación y la igual protección de la ley, cuyo carácter de normas imperativas de derecho internacional general (*ius cogens*)¹⁸ ha sido proclamado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

26. En el Acta Final de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa¹⁹ se incluyó la disposición de que los Estados participantes respetarían los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos, incluida la libertad de pensamiento, conciencia, religión o creencia, sin distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión. En ese contexto, los Estados participantes reconocerían y respetarían la libertad de la persona de profesar y practicar, individualmente o en comunidad con otros, su religión o creencia, actuando de acuerdo con los dictados de su propia conciencia²⁰.

¹⁸ Aún más, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha indicado que, en la actual etapa de la evolución del derecho internacional, el principio fundamental de igualdad y no discriminación ha ingresado en el dominio del *ius cogens* (caso *Duque vs. Colombia*, informe de fondo núm. 5/14, caso núm. 12.841, de 2 de abril de 2014, párr. 60).

¹⁹ La Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa cambió su nombre por el de Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa en 1994.

²⁰ Véase <https://www.csce.gov/sites/helsinkicommission.house.gov/files/Comittments%20Freedom%20of%20Religion%20or%20Belief.pdf>. En el mismo documento se resumen otros compromisos de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa.

27. En el artículo 8 de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos se establece que la libertad de conciencia y la profesión y la libre práctica de la religión están garantizadas. Nadie que respete la ley y el orden puede ser sometido a medidas que restrinjan el ejercicio de esas libertades.

28. En el artículo 10 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, según ha determinado el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, se afirma que: a) toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; este derecho implica la libertad de cambiar de religión o de convicciones, así como la libertad de manifestar su religión o sus convicciones individual o colectivamente, en público o en privado, a través del culto, la enseñanza, las prácticas y la observancia de los ritos; y b) se reconoce el derecho a la objeción de conciencia de acuerdo con las leyes nacionales que regulen su ejercicio. En el artículo 21 de la Carta se proclama la no discriminación. En las conclusiones del Consejo de la Unión Europea sobre el derecho a la libertad de religión o de creencias se reiteran la importancia estratégica y el carácter prioritario de esas libertades en la política de derechos humanos de la Unión Europea²¹. Las prioridades²² de la Unión Europea, y los instrumentos para su consecución, se señalan en las conclusiones²³, y se hace hincapié en la interrelación de ese derecho con otros²⁴.

29. En el artículo 12 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas se establece que: a) los pueblos indígenas tienen derecho a manifestar, practicar, desarrollar y enseñar sus tradiciones, costumbres y ceremonias espirituales y religiosas; a mantener y proteger sus lugares religiosos y culturales y a acceder a ellos privadamente; a utilizar y controlar sus objetos de culto, y a obtener la repatriación de sus restos humanos; y b) los Estados procurarán facilitar el acceso y/o la repatriación de objetos de culto y de restos humanos que posean mediante mecanismos justos, transparentes y eficaces establecidos conjuntamente con los pueblos indígenas interesados. El artículo 12 debe leerse conjuntamente con el artículo 5 en lo referente al derecho de los pueblos indígenas a conservar sus instituciones, esto es, los pueblos indígenas tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez su derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado. Esto se ve reforzado por el artículo 25, en el que se señala que los pueblos indígenas tienen derecho a mantener y fortalecer su propia relación espiritual con las tierras, territorios, aguas, mares costeros y otros recursos que tradicionalmente han poseído u ocupado y utilizado y a asumir las responsabilidades que a ese respecto les incumben para con las generaciones venideras. En otros artículos de la Declaración se abordan la restitución de los bienes religiosos y espirituales (art. 11, párr. 2), el desarrollo espiritual de los niños indígenas (art. 17, párr. 2), y el mantenimiento de las estructuras institucionales de los pueblos indígenas y sus propias costumbres, espiritualidad, tradiciones, procedimientos, prácticas y sistemas jurídicos, de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos (art. 34). También cabe destacar la afirmación, contenida en el párrafo del preámbulo, de que todas las doctrinas, políticas y prácticas basadas en la superioridad de determinados pueblos o individuos o que la propugnan aduciendo diferencias religiosas son moralmente condenables.

30. En el artículo 30 de la Carta Árabe de Derechos Humanos se afirma que: a) toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión y no puede imponerse restricción alguna al ejercicio de dichas libertades, excepto en los casos previstos por la ley; b) la libertad de manifestar la propia religión o las propias creencias o de practicar ritos religiosos, individual o colectivamente, estará sujeta únicamente a las limitaciones prescritas por la ley que sean necesarias, en una sociedad tolerante que respeta los derechos humanos y las libertades fundamentales, para proteger la seguridad, el orden, la salud o la

²¹ Consejo de la Unión Europea, “Conclusions on freedom of religion or belief”, 2009. Puede consultarse en https://www.ceceurope.org/wp-content/uploads/2015/08/CofEU_111190.pdf.

²² Consejo de la Unión Europea, “Council Conclusions on intolerance, discrimination and violence on the basis of religion or belief”, 2011, secc. B. Puede consultarse en https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/genaff/119404.pdf.

²³ *Ibid.*, secc. C.

²⁴ Consejo de la Unión Europea, “Guidelines on the promotion and protection of freedom of religion or belief”, 2013. Puede consultarse en <https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/137585.pdf>.

moral públicos, o los derechos y libertades fundamentales de los demás; y c) los padres y los tutores legales gozan de libertad para disponer lo necesario para la educación religiosa y moral de sus hijos o pupilos. En el artículo 25 de la Carta se afirma que no se deberá negar a las personas pertenecientes a minorías el derecho a disfrutar de su propia cultura, a utilizar su propio idioma y a practicar su propia religión, y que el ejercicio de esos derechos deberá regirse por la ley.

31. En el artículo 22 de la Declaración de Derechos Humanos de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN), adoptada por 11 Estados, se afirma que toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión y que deben eliminarse todas las formas de intolerancia, discriminación e incitación al odio por motivos de religión o de creencias. En el artículo 2 de la Declaración se proclama el principio de no discriminación por motivos de religión u otra condición.

32. En el artículo 20 de la versión revisada de la Declaración de El Cairo de la Organización de Cooperación Islámica se afirma que: a) toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; la libertad de manifestar la propia religión o las propias convicciones estará sujeta únicamente a las limitaciones que prescriba la ley y que sean necesarias para proteger la seguridad, el orden, la salud o la moral públicos o los derechos y libertades fundamentales de los demás; b) nadie será objeto de medidas coercitivas que puedan menoscabar su libertad de tener o de adoptar la religión o las creencias de su elección.

33. En un estudio llevado a cabo por la Comisión Permanente Independiente de Derechos Humanos de la Organización de Cooperación Islámica en 2016 se abordan los derechos de las minorías en el islam²⁵.

34. Aunque la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre el artículo 9 comprende alrededor de 100 fallos²⁶, los demás sistemas regionales y, por separado, los órganos de las Naciones Unidas creados en virtud de tratados de derechos humanos cuentan con escasa jurisprudencia sobre la libertad de religión o de creencias. Se ha argumentado que existe un amplio acuerdo sobre los parámetros básicos de la libertad de religión o de creencias como derecho humano y sobre su función dentro de los derechos humanos en general²⁷. Sin embargo, es mucho lo que puede hacerse para reflejarlo y lograr su plena efectividad en los demás mecanismos regionales, a medida que estos adquieren experiencia en la creación de esa jurisprudencia y contribuyen a ella, en consonancia con las obligaciones internacionales. La titular del mandato está dispuesta a apoyar cualquier iniciativa a este respecto.

B. Impulsar la labor del mandato

35. Los principales medios para impulsar la labor del mandato²⁸ son las comunicaciones, la presentación de informes temáticos y las visitas a los países.

36. Las comunicaciones incluyen las cartas de sensibilización, en las que un titular de mandato intenta evitar o remediar las presuntas vulneraciones de la libertad de religión o de creencias en Estados concretos, las cartas en que se ofrece orientación sobre políticas nuevas o existentes, y las declaraciones públicas. Las cartas de sensibilización mantienen su carácter confidencial durante 60 días, con el fin de que los Estados puedan dar una respuesta sustantiva y remediar la situación. Sin embargo, muchas de ellas no reciben respuesta, lo que sin duda indica la veracidad de las denuncias. En su resolución 49/5, el Consejo de Derechos Humanos instó a todos los Gobiernos a que cooperaran plenamente con la Relatora Especial y le suministraran toda la información necesaria para que pudiera cumplir su mandato de

²⁵ Véase <https://oic-iphrc.org/en/data/docs/studies/851193.pdf>.

²⁶ Hasta principios de 2023, una vez que se eliminaron aquellos fallos declarados inadmisibles o anulados.

²⁷ Heiner Bielefeldt *et al.*, *Freedom of Religion or Belief: An International Law Commentary* (Oxford University Press, 2016).

²⁸ Y los procedimientos especiales, en general.

manera más eficaz²⁹. La titular del mandato considera que las comunicaciones brindan una oportunidad incomparable de colaboración, ya que ofrecen la posibilidad de mantener un diálogo y una cooperación sustantivos con los Estados, las organizaciones de la sociedad civil, las víctimas y otras partes interesadas, estableciendo un nexo entre las normas de derechos humanos y las situaciones concretas. La titular del mandato dará prioridad a las comunicaciones, incluido el envío de cartas a los Estados como seguimiento de recomendaciones anteriores. En los cinco primeros meses tras asumir sus funciones, la Relatora Especial envió 22 comunicaciones.

37. La titular del mandato ha efectuado algunas modificaciones en la estructura subyacente del marco del mandato relativo a las comunicaciones³⁰. La Relatora Especial también publicará una segunda edición del Compendio de la Relatoría Especial sobre la libertad de religión o de creencias (*Rapporteur's Digest on freedom of religion or belief*), con nuevos textos normativos y extractos temáticos pertinentes de los informes publicados en el marco del mandato³¹.

38. Mediante los informes temáticos, los titulares de procedimientos especiales destacan las oportunidades de promover la libertad de religión o de creencias para todos, los nuevos retos, los temas desatendidos, los ámbitos que requieren una atención urgente y, en ocasiones, aquellos en que se han observado mejoras. La Relatora Especial ha concebido una serie de actividades específicas para dar seguimiento a informes temáticos anteriores publicados en el marco del mandato.

39. En los próximos años, la titular del mandato centrará los informes y las actividades de colaboración pública en ámbitos como la libertad de religión o de creencias y la prohibición de la tortura u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes, y la libertad de religión o de creencias y los desplazamientos, prestando atención a los migrantes, los refugiados y los desplazados internos.

40. A pesar de que dos tercios de los Estados Miembros de las Naciones Unidas cursaron invitaciones permanentes para permitir las visitas de los procedimientos especiales temáticos a los países, el proceso de organizar una visita a un país y acordar las fechas de la misión con esos y otros Estados sigue requiriendo mucho tiempo. La titular del mandato ha elaborado un inventario de las regiones y los países que han sido objeto de anteriores visitas, y tendrá en cuenta esa circunstancia al planificar las futuras visitas a los países. En los últimos 36 años se ha realizado un total de 45 visitas a países en el marco del mandato. Muchas de las recomendaciones formuladas a raíz de esas visitas siguen siendo sumamente pertinentes, y se insta a los respectivos Estados a que consideren nuevamente dichas recomendaciones y se dirijan a la titular del mandato si desean recibir asistencia. Las recomendaciones también resultan muy pertinentes para el proceso del examen periódico universal, para los informes de las partes interesadas presentados en el contexto de ese examen, y para los informes paralelos dirigidos a los órganos de tratados pertinentes. La titular del mandato desea prestar asesoramiento técnico a los Estados y a otros actores que tratan de promover la libertad de religión o de creencias.

41. Las tres dimensiones de la libertad de religión o de creencias hacen que esta libertad sea pertinente para todos los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas. Aunque la observación general núm. 22 (1993) del Comité de Derechos Humanos data de hace 30 años, contiene algunos análisis importantes y pertinentes que han resistido el paso del tiempo. La amplitud del mandato del Comité de Derechos Humanos, que incluye el seguimiento de la aplicación de los artículos 2, 5, 18, 19 y 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, le confiere una responsabilidad especial en términos de jurisprudencia. Ninguno de los otros órganos creados en virtud de tratados de

²⁹ Véase también http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf.

³⁰ Desarrollado por Asma Jahangir. Véase E/CN.4/2006/5, anexo. El marco actualizado relativo a las comunicaciones puede consultarse en <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/religion/2023-01-24/SR-religion-Framework-for-communications.pdf>.

³¹ La primera edición del Compendio está disponible en <https://www.ohchr.org/en/documents/tools-and-resources/special-rapporteurs-digest-freedom-religion-or-belief>.

derechos humanos ha formulado observaciones generales ni recomendaciones generales sobre la libertad de religión o de creencias³².

C. Ámbitos de actuación

42. A nivel internacional, las responsabilidades que se derivan del mandato en lo tocante a las tres dimensiones de la libertad de religión o de creencias se enmarcan en un contexto de actividades mucho más amplio. Esas actividades incluyen los diálogos interconfesionales e interreligiosos y la labor dirigida a lograr la colaboración de las entidades religiosas, es decir, las actividades de extensión entre líderes, comunidades y actores religiosos con miras, en particular, a promover la tolerancia, la coexistencia y el entendimiento religiosos. Se trata de una esfera con una actividad mucho más intensa que hace solo una década; un ejemplo de ello es la “apertura acelerada a los agentes religiosos” en todos los sectores relacionados con la labor de las Naciones Unidas³³. Aunque cada actividad tiene su propia justificación y sus méritos, estos ámbitos no deberían combinarse o confundirse entre sí.

43. Una de las primeras iniciativas mundiales de promoción del diálogo interconfesional integral fue el Parlamento de las Religiones del Mundo, que se reunió en Chicago (Estados Unidos de América) en 1893, y dio lugar a la creación de una plataforma mundial para la cooperación entre las religiones de Oriente y Occidente. Se le encomendó el mandato de cultivar la armonía entre las tradiciones espirituales del mundo y fomentar su cooperación con las instituciones rectoras, a fin de lograr un mundo más pacífico, justo y sostenible³⁴. El entorno del diálogo interconfesional continúa activo, con diálogos establecidos hace mucho tiempo³⁵ y otros más recientemente³⁶.

44. Las actividades de extensión para llegar a los dirigentes religiosos y, a través de ellos, a sus respectivas comunidades, tienen lugar en muchas esferas de actuación, desde la respuesta al discurso de odio y los crímenes atroces³⁷ hasta el medio ambiente³⁸ o los derechos humanos en general³⁹. En muchas de esas esferas, la labor de extensión supone un reconocimiento de la función sustancial y de larga tradición que han desempeñado las comunidades religiosas y sus dirigentes y otros actores.

45. Las comunidades religiosas y de creencias tienen diferentes estructuras de liderazgo y representación. En las normas de derechos humanos se reconoce que las instituciones religiosas o de creencias deben gozar de libertad para administrar sus propios asuntos, incluida la libertad de escoger a sus dirigentes religiosos, sacerdotes y maestros⁴⁰ o a otros representantes, en consonancia con sus prácticas, convicciones y autonomía⁴¹. La autodefinición es importante, sobre todo cuando existen diferencias intrarreligiosas de opinión respecto de la representación⁴².

46. Las organizaciones multilaterales y los Estados suelen limitar el número de las personas a las que invitan como representantes de las comunidades religiosas o de creencias a los foros internacionales, las consultas nacionales, los diálogos y las ceremonias. Aunque es comprensible la necesidad de mantener el número de asistentes dentro de límites manejables, debe procurarse que la discriminación no influya en las decisiones que se

³² Por ejemplo, el artículo 14 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

³³ Ibrahim Salama y Michael Wiener, *Reconciling Religion and Human Rights: Faith in Multilateralism* (Edward Elgar Publishing, 2022), págs. 61 y 62.

³⁴ Véase <https://parliamentofreligions.org/history/about>.

³⁵ Véase <https://religions-congress.org/en/>.

³⁶ Véanse *ibid.* y <https://www.wam.ae/en/details/1395303017614>.

³⁷ Véanse <https://www.un.org/en/genocideprevention/documents/Plan%20of%20Action%20Advanced%20Copy.pdf>; y https://www.un.org/en/genocideprevention/documents/Fez%20anniversary_Outcome%20Document_FINAL_28December.pdf.

³⁸ Véase <https://www.unep.org/es/sobre-el-programa-de-la-onu-para-el-medio-ambiente/iniciativa-fe-para-la-tierra>.

³⁹ Véase https://www.oikoumene.org/sites/default/files/Document/faith_human_rights.pdf.

⁴⁰ Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 22 (1993), párr. 4.

⁴¹ Véase <https://www.osce.org/odihr/139046>, párr. 31.

⁴² *Ibid.*, párr. 2.

adopten sobre la inclusión o la exclusión de participantes. El Comité de Derechos Humanos ha señalado que ve con preocupación cualquier tendencia a discriminar contra cualquier religión o creencia, en particular las más recientemente establecidas, o las que representan a minorías religiosas que puedan ser objeto de la hostilidad de una comunidad religiosa predominante⁴³. En ocasiones se cursan invitaciones a representantes de aquellas religiones o comunidades religiosas que son más numerosas, tienen mayor arraigo o están consideradas las más importantes desde un punto de vista político o económico, aunque la justificación que se dé sea otra. Por ejemplo, se ha prestado atención principalmente a las religiones de Abraham, las llamadas “tres religiones celestiales”. Si se quiere que esas decisiones respeten los derechos humanos, es necesario que con ellas se procure fomentar conscientemente la tolerancia y el entendimiento, en lugar de guiarse por criterios como el carácter mayoritario, la convencionalidad⁴⁴ o la reciprocidad. También influyen otros elementos de diversidad y representación como, por ejemplo, la juventud y el género. En resumen, es preciso que la colaboración con los representantes de las religiones y los sistemas de creencias, y las comunidades religiosas y sus dirigentes se lleve a cabo de una forma inclusiva que garantice la no discriminación.

47. En ocasiones se ha criticado la importante función que desempeñan las organizaciones religiosas o de creencias en algunos ámbitos cuando esa función no se desempeña con la suficiente transparencia respecto de quienes pertenecen a otras religiones o tienen otras creencias, o cuando puede tener como efecto una limitación de los derechos humanos de otras personas, por ejemplo, en el sector de la salud⁴⁵.

48. Desde hace mucho tiempo, los actores religiosos juegan un papel en el ámbito del desarrollo. Los foros internacionales lo han reconocido⁴⁶, y los códigos de conducta⁴⁷ han desempeñado una importante función al dotar a esos actores de mayor proyección. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible generaron un interés activo por el papel de la libertad de religión o de creencias en su promoción⁴⁸, al abordar la desigualdad y el desarrollo humano en general⁴⁹.

49. En el ámbito humanitario, las comunidades religiosas han tenido una participación notable en todo el mundo desde hace mucho tiempo. De esas comunidades ha surgido una serie de códigos de conducta que tienen por finalidad señalar con claridad que debe prestarse asistencia humanitaria independientemente del “credo” de quienes la reciben y sin hacer distinción desfavorable alguna, y que la asistencia no se utilizará para promover un “punto de vista religioso” en particular⁵⁰.

50. Desde hace mucho tiempo han quedado demostradas la influencia y la participación de las comunidades religiosas y de creencias en la solución de conflictos y en el mantenimiento y la consolidación de la paz, lo que ha dado lugar a objetivos⁵¹, nuevas iniciativas⁵² y movimientos mundiales inspiradores, con planes regionales y nacionales

⁴³ Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 22 (1993), párr. 2.

⁴⁴ Véase A/76/380. A menudo se ha excluido de las consultas a los pueblos indígenas.

⁴⁵ Véase A/HRC/43/48.

⁴⁶ Véase <https://www.g20interfaith.org>.

⁴⁷ Véase https://www.jus.uio.no/smr/english/about/programmes/oslocoalition/docs/groundrules_english.pdf. Véase también <https://www.uscifr.gov/news-room/releases-statements/sri-lanka-uscifr-expresses-concern-about-signs-growing-religious>.

⁴⁸ Véase https://www.humanrights.dk/sites/humanrights.dk/files/media/document/_%2019_02922-22%20freedom_of_religion_or_belief_gender_equality_and_the_sustainable_development_%20fd%20487747_1_1.pdf.

⁴⁹ Véase <https://creid.ac>. “La libertad de tener las creencias que uno elija y de cambiarlas es un elemento central del desarrollo humano, ya que posibilita la búsqueda de sentido del individuo, que es un impulso distintivo de la conciencia humana” [cita traducida]. (<https://www.bic.org/statements/freedom-believe-upholding-standard-universal-declaration-human-rights>).

⁵⁰ Véanse <https://www.ifrc.org/es/nuestra-promesa/haz-el-bien/c%C3%B3digo-conducta-movimiento-on>, principios básicos 2 y 4; y A/HRC/40/58, anexo II, compromiso XIV.

⁵¹ Véase <https://www.bahai.org/documents/the-universal-house-of-justice/promise-world-peace>.

⁵² Véase <https://www.forhumanfraternity.org>.

establecidos para promover la paz⁵³. Un anterior titular del mandato advirtió contra la práctica de homogeneizar las experiencias de las minorías religiosas o de creencias en situaciones de conflicto, para no considerar los conflictos desde el punto de vista de la religión, en la medida en que la solución de conflictos resultaría más imprecisa e inabordable⁵⁴. Otros marcos han propuesto interpretaciones integrales de los derechos humanos y la paz⁵⁵, que promueven compromisos en defensa de los derechos de los pueblos indígenas⁵⁶ y de todas las personas pertenecientes a minorías, sus libertades y su derecho de participar en la vida cultural, religiosa, social, económica y pública⁵⁷, lo que puede asimismo contribuir a la estabilidad política y social⁵⁸.

51. Como se desprende de la muy breve descripción que precede, con el transcurso del tiempo, cada vez es más frecuente apelar a la libertad de religión o de creencias en las actividades de promoción, la investigación, el activismo y la práctica. Es indudable que esos conocimientos, energía y atención pueden ayudar a hacer frente a los numerosos retos relacionados con la libertad de religión o de creencias que se plantean a nuestro alrededor y apoyar el cumplimiento del mandato. Sin embargo, la profundidad y la amplitud de este ámbito nos exigen ahora aplicar un mayor rigor.

52. Cabe la posibilidad de que la función de la religión o las creencias en los asuntos internacionales, la participación de las comunidades religiosas o de creencias y sus dirigentes en los planos nacional e internacional, y las iniciativas encaminadas a promover la libertad de religión o de creencias para todos se superpongan, pero no son intercambiables. Las dos primeras pueden llevarse a cabo sin tener en cuenta la libertad de religión o de creencias e, incluso, de un modo que socave esa libertad. Sin embargo, también pueden actuar de una forma que apoye los derechos humanos, ya sea en general o en relación con quienes pertenecen a una determinada religión o profesan unas creencias en particular.

53. Con ello no se pretende desalentar los esfuerzos meritorios de una amplia gama de actores por aplicar ampliamente la libertad de religión o de creencias de forma innovadora. El éxito de todo derecho humano depende de su integración, internalización y ejercicio efectivo en la vida diaria, en todos los sectores y por parte de los distintos actores. No obstante, es nuestro cometido velar por que se entienda debidamente el marco de derechos humanos en que se inscribe la libertad de religión o de creencias porque, entre otras cosas, la comunidad internacional ha conquistado esas normas con enorme esfuerzo a lo largo de los siglos⁵⁹.

54. En los últimos años, también han proliferado las referencias a “la persecución” y “el genocidio” en la esfera de la libertad de religión o de creencias, lo cual sin duda habla de la gravedad de los crímenes y vulneraciones que tienen su origen en las políticas identitarias y las muy profundas fracturas sociales que se han producido en torno a cuestiones relacionadas con la religión o las creencias. Los prejuicios relativos a las religiones o las creencias sin duda pueden dar lugar a crímenes internacionales, lo que requiere medidas enérgicas por parte de la comunidad internacional. Por su parte, quienes denuncian genocidios y persecuciones harían bien en medir sus palabras, no sea que el empleo abusivo de esos términos acabe siendo contraproducente y de escasa ayuda para las propias víctimas. Cuando las palabras tienen un significado jurídico claro, los defensores de los derechos humanos

⁵³ Religions for Peace (<https://www.rfp.org/who-we-are/>). Véase también <https://www.rfp.org/wp-content/uploads/2021/04/FINAL-Religions-for-Peace-Code-of-Conduct.pdf>.

⁵⁴ A/HRC/49/44, párr. 72.

⁵⁵ Véase <https://www.upeace.org/files/Publications/Wiener%20and%20Fernandez-A%20Missing%20Piece%20for%20Peace.pdf#page=268>.

⁵⁶ Véase <https://d3lwycy8zkgea.cloudfront.net/1672906209/2022-10-indigenous-rights-final-single-pages.pdf>.

⁵⁷ A/HRC/40/58, anexo II, compromiso VI.

⁵⁸ Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas (resolución 47/135 de la Asamblea General, anexo), párrafos quinto y sexto del preámbulo.

⁵⁹ Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Kokkinakis v. Greece* (demanda núm. 14307/88), sentencia de 25 de mayo de 1993, párr. 31.

deben conocer el alcance preciso de esos términos en la esfera de los derechos humanos y utilizarlos en consecuencia.

55. Lo que resulta especialmente preocupante son aquellas ocasiones en que la propia defensa de la libertad de religión o de creencias tiene un trasfondo divisivo. La gravedad de una situación siempre debe determinarse según cada caso y, en el ámbito de los derechos humanos, a la luz de las normas internacionales. No es necesario ni útil establecer comparaciones con otras víctimas (personas o comunidades) de violaciones de la libertad de religión o de creencias para exponer los propios argumentos. Es más, hacerlo crea división y desconfianza, cuando la colaboración resultaría, en último término, mucho más eficaz para la promoción de los derechos de todos en todas partes. En resumen, las iniciativas para instar a que se promuevan los derechos humanos deben ser respetuosas con las normas y los principios de derechos humanos. El fin no justifica los medios.

D. Métodos de la diplomacia para promover la libertad de religión o de creencias

56. Los métodos de que dispone la titular del mandato y otros actores no son idénticos y pueden seguir examinándose, a fin de entender mejor cuándo se pueden armonizar las iniciativas y cuándo es posible adoptar, ajustar y estructurar por etapas las oportunidades únicas entre los actores, para así propiciar una mayor eficacia. A continuación se examina uno de esos conjuntos de métodos, compuesto por los métodos de la diplomacia.

1. Seguimiento, evaluación y presentación de informes

57. El seguimiento, la evaluación y la presentación de informes pueden consistir en informes o evaluaciones anuales⁶⁰, con fines de alerta temprana, cuyo objetivo es la reducción de las tensiones, ya sea en casos individuales como respecto de problemas sistémicos, de manera que puedan adoptarse medidas adecuadas y oportunas⁶¹. Pueden basarse en las visitas de determinación de los hechos efectuadas a los países⁶².

2. Colaboración bilateral y diálogo político

58. En el contexto de la diplomacia bilateral entre bastidores, es posible plantear cuestiones relacionadas con la libertad de religión o de creencias, tanto si se trata de casos individuales como sistémicos, y alentar al cumplimiento de las normas internacionales por conducto de asociados de confianza. Esta colaboración también puede guardar relación con el apoyo al mandato, por ejemplo, para permitir las visitas a los países o la aplicación de las recomendaciones, o para plantear recomendaciones pertinentes dimanantes del examen periódico universal o de los órganos de tratados⁶³.

59. Las visitas de Estado y los actos oficiales brindan una oportunidad similar para plantear cuestiones que preocupan en relación con la libertad de religión o de creencias y colaborar con las autoridades competentes y los defensores de los derechos humanos.

60. También existen acuerdos bilaterales oficiales que se centran en aspectos de la libertad de religión o de creencias. Un ejemplo de ello son los concordatos suscritos por la Santa Sede y los Gobiernos con objeto de promover los intereses y las libertades de la Iglesia y la comunidad católicas. En ellos se considera el derecho corporativo de la Iglesia como comunidad y se incluyen, entre otras cosas, la libertad de culto y el mantenimiento de las iglesias y otros bienes inmuebles y establecimientos educativos católicos.

⁶⁰ Un ejemplo es la publicación *Freedom of thought Report* de Humanists International, un informe en el que se presenta una evaluación de los derechos humanos y la situación jurídica de las personas humanistas, ateas y no religiosas. Puede consultarse en <https://humanists.international/what-we-do/freedom-of-thought-report/>.

⁶¹ Véase <https://www.stefanus.no/english/regional-analyses/>.

⁶² Véase <https://www.ippforb.com/our-work/fact-finding>.

⁶³ Véase <https://um.dk/en/foreign-policy/office-of-the-special-representative-for-freedom-of-religions-or-belief/parliamentary-debate-on-the-status-of-the-danish-forb-initiative>.

3. Foros multilaterales

61. Esos objetivos también se promueven por conducto de los foros multilaterales, especialmente las Naciones Unidas. Su trabajo comprende la elaboración y aprobación de resoluciones anuales, la prórroga del mandato y las inversiones diplomáticas que permiten la continuidad y el apoyo a toda la labor relacionada con la libertad de religión o de creencias. Organismos como el Grupo de Contacto Internacional y la Alianza Internacional para la Libertad de Religión o de Creencias trabajan durante todo el año, con las Naciones Unidas y otras entidades, para apoyar esa labor de promoción además de otros objetivos. Sus iniciativas incluyen la colaboración con los medios sociales para alertar en una etapa temprana sobre los casos individuales, los patrones sistémicos de vulneraciones y las violaciones graves por motivos de religión o de creencias. También promueven los derechos de los presos de conciencia perseguidos por su religión o sus creencias, para los que piden su puesta en libertad y la mejora de su situación.

62. También se cuenta con iniciativas multilaterales y enviados que se centran en cuestiones específicas dentro del ámbito, más amplio, de la libertad de religión o de creencias, entre ellas, la lucha contra la intolerancia y la discriminación, la incitación a la violencia y la violencia por motivos de religión o de creencias, y el odio contra grupos concretos⁶⁴.

4. Gestiones diplomáticas y diplomacia pública

63. Las misiones diplomáticas, entre ellas las embajadas, emiten notas o declaraciones públicas⁶⁵ con la finalidad de llamar la atención sobre las violaciones y propiciar la reducción de las tensiones respecto de vulneraciones graves de la libertad de religión o de creencias, por ejemplo, en relación con los casos de determinados presos de conciencia⁶⁶ o con las vulneraciones que incluyan ejecuciones, ejecuciones extrajudiciales, juicios sin las debidas garantías, estallidos de violencia intercomunitaria o ataques violentos⁶⁷, cuando todo lo demás ha fracasado. A través de la cooperación multilateral, las misiones diplomáticas llevan a cabo esas actividades de promoción de forma conjunta⁶⁸. La diplomacia pública también ha incluido la facilitación de los intercambios interpersonales para promover una mejora del conocimiento y la comprensión inter- e intraconfesionales.

5. Educación, formación y fomento de la capacidad

64. Las actividades de asistencia técnica y formación en relación con la libertad de religión o de creencias pueden tener como destinatarios a grupos específicos, como los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. Otras actividades se centran en la “alfabetización religiosa”, que ayuda a sensibilizar a los participantes sobre el conocimiento de las distintas manifestaciones de la religión y las creencias, incluidos los ajustes razonables⁶⁹, y sobre la importancia de comprender de los motivos por los que la libertad de religión o de creencias puede apoyar respuestas eficaces al pluralismo y a los problemas que pueden surgir entre religiones o creencias o en su seno⁷⁰. También existen en el mundo

⁶⁴ Por ejemplo, el Representante Personal de la Presidencia en Ejercicio de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) para la Lucha contra el Antisemitismo, el Representante Personal de la Presidencia en Ejercicio de la OSCE para la Lucha contra el Racismo, la Xenofobia y la Discriminación, que también se ocupa de la Intolerancia y la Discriminación contra Cristianos y Miembros de Otras Religiones, y el Representante Personal de la Presidencia en Ejercicio de la OSCE para la Lucha contra la Intolerancia y la Discriminación contra los Musulmanes. El Consejo de Europa y algunos Estados tienen puestos similares.

⁶⁵ Véase <https://www.state.gov/international-religious-freedom-or-belief-alliance>.

⁶⁶ Véase <https://www.uscifr.gov/victims-list>.

⁶⁷ Unión Europea, “Guidelines on the promotion and protection of freedom of religion or belief”, secc. III.C, 2013, párr. 50.

⁶⁸ Véase https://www.international.gc.ca/world-monde/issues_developpement-enjeux_developpement/human_rights-droits_homme/freedom-religion-liberte-group_groupe.aspx?lang=eng.

⁶⁹ A/69/261, secc. III.D. Véase también <https://religiousfreedomandbusiness.org/about>.

⁷⁰ Véase <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Religion/WorkshopReligion.pdf>.

académico espacios⁷¹, autores y defensores⁷² que contribuyen a los avances en este campo, realizan aportaciones cruciales respecto de cuestiones legislativas y apoyan el mandato. Está empezando a aumentar su diversidad, pero es posible ampliar mucho más su difusión.

65. Se han elaborado instrumentos y principios pedagógicos sobre la tolerancia como medio de integrar los principios de la libertad de religión o de creencias en la educación⁷³. En una plataforma de aprendizaje se ofrecen recursos para ayudar a las personas, las comunidades y las instancias decisorias a aprender y reflexionar sobre la libertad de religión o de creencias y a promoverla en beneficio de todos⁷⁴, proporcionando a tal fin recursos para el estudio personal y para cursos de formación en grupo dirigidos a políticos, funcionarios, diplomáticos y decisores⁷⁵, entre otros. En otros casos, se promueven esos objetivos mediante series de videos⁷⁶ o actividades de aprendizaje entre pares, con diversos formatos como, por ejemplo, un curso en línea dedicado al papel de los actores religiosos y confesionales en la promoción de los derechos humanos y la paz sostenible⁷⁷, un curso de capacitación para facilitadores⁷⁸, y otras modalidades de formación en línea y presenciales.

6. Instrumentos financieros externos

66. La financiación de los proyectos ayuda a las organizaciones de la sociedad civil a promover la libertad de religión o de creencias y a apoyar a los defensores de los derechos humanos amenazados. Los instrumentos financieros también resultan de utilidad para sancionar las vulneraciones especialmente graves de la libertad de religión o de creencias. No respetar la libertad de religión o de creencias puede tener como consecuencia la suspensión de los acuerdos comerciales o de cooperación⁷⁹. Es necesario ser cuidadoso para evitar que los instrumentos financieros que incluyan un elemento de condicionalidad relacionado con la religión o las creencias den lugar a violaciones de otros derechos humanos.

7. Actores en la esfera de la libertad de religión o de creencias

67. Cuando se considera oportuno, la Relatora Especial coopera con otros actores en la promoción de los objetivos del mandato.

68. Grupos como el Grupo de Contacto Internacional (activo desde 2015)⁸⁰ y la Alianza Internacional para la Libertad de Religión o de Creencias (activa desde 2020)⁸¹ son redes multilaterales integradas por varias decenas de Estados miembros unidos por su compromiso de promover la libertad de religión o de creencias a escala internacional. Estos grupos multilaterales adoptan distintas medidas, como la coordinación de enfoques e información en materia de libertad de religión o de creencias, la colaboración para actuar de manera conjunta en las capitales, la defensa de los presos de conciencia encarcelados por motivos de religión o de creencias, la firma de comunicaciones conjuntas sobre cuestiones relacionadas con la

⁷¹ Por ejemplo, <https://www.jus.uio.no/smr/english/about/id/oslocoalition/>; <https://law.nus.edu.sg/cals/research-clusters/>; <https://www.aclars.org>; <https://www.direitoereligiao.org/sobre-nos/espanol>; <https://www.iclars.org>; <https://www.europeanacademyofreligion.org>; <https://www.iclrs.org/annual-international-law-and-religion-symposium/>; y <https://cslr.law.emory.edu>, <https://berkeleycenter.georgetown.edu>.

⁷² Por ejemplo, <https://www.ewelinaochab.com>; y <https://www.knoxthames.com>.

⁷³ Véase <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000142342?posInSet=13&queryId=84896d88-79b6-4a07-92a4-82a6352fa98d>.

⁷⁴ Véase <https://www.forb-learning.org/index.html>.

⁷⁵ Véase <https://www.jus.uio.no/smr/english/about/id/oslocoalition/limitations/index.html>.

⁷⁶ Véase <https://www.osce.org/odihr/514618>.

⁷⁷ Véase <https://www.usip.org/academy/catalog/religions-beliefs-and-human-rights-faith-rights-approach>.

⁷⁸ Véase <https://faith4rights.iclrs.org>.

⁷⁹ Unión Europea, “Guidelines on the promotion and protection of freedom of religion or belief”, secc. III.C, párr. 57.

⁸⁰ Véase https://www.international.gc.ca/world-monde/issues_developpement-enjeux_developpement/human_rights-droits_homme/freedom-religion-liberte-group_groupe.aspx?lang=eng.

⁸¹ Véanse <https://www.state.gov/international-religious-freedom-or-belief-alliance/>; y <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2022/04/April-2022-IRFBA-Information-Sheet.pdf>.

libertad de religión o de creencias, y el trabajo que tiene por objeto mantenerse informado sobre la evolución de la situación de la libertad de religión o de creencias, y las actividades y los debates relacionados con ella. Esos grupos contribuyen a promover la libertad de religión o de creencias, su comprensión y la necesidad de integrarla en la política exterior.

69. La Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) es una institución multilateral, formada por 57 Estados participantes, que se ocupa de la libertad de religión o de creencias dentro de la dimensión de seguridad humana de la seguridad integral. Lo hace por medio de compromisos políticos, en lugar de jurídicos, que los Estados participantes han adquirido, si bien los propios compromisos políticos pueden estar relacionados con obligaciones jurídicas existentes. Esta labor la realiza su Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos y recibe el apoyo de su Grupo de Expertos sobre la Libertad de Religión o de Creencias⁸². La OSCE colabora habitualmente con la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho.

70. Los parlamentarios también se han unido⁸³ en el marco de iniciativas concebidas para promover la libertad de religión o de creencias, participando conjuntamente en actividades de formación sobre la libertad de religión o de creencias y las cuestiones de derechos humanos conexas, ampliando el círculo de parlamentarios comprometidos con la promoción de la libertad de religión o de creencias y estableciendo una red mundial de parlamentarios y legisladores de todo el mundo empeñados en luchar contra la persecución religiosa y promover la libertad de religión o de creencias, tal como se define en el artículo 18 de la Declaración Universal de Derechos Humanos⁸⁴. La constante rotación de parlamentarios en todo el mundo conlleva que esa labor deba ser continua; no obstante, también es posible aumentar el alcance de esas actividades en colaboración con redes de parlamentarios de base más amplia en esferas de los derechos humanos de interés mutuo⁸⁵.

71. Cada vez es más frecuente que los Estados nombren embajadores, enviados especiales y representantes especiales con mandatos relacionados con la libertad de religión o de creencias⁸⁶. Los Estados Unidos de América cuentan con el organismo dedicado a la libertad de religión o de creencias más antiguo, integrado por comisionados procedentes de diversos sectores⁸⁷. La Unión Europea tiene un enviado especial para la promoción de la libertad de religión o creencias fuera de la Unión. Estos representantes y organismos tienen mandatos orientados en gran medida a la acción y la política exteriores, y promueven la aplicación de la política exterior de sus respectivos Estados en materia de libertad de religión o de creencias. Desempeñan sus responsabilidades de diversas formas, entre ellas, la utilización de plataformas de medios sociales para llamar la atención sobre las violaciones, los llamamientos a los Gobiernos para que pongan fin a dichas violaciones, la organización de eventos y diálogos con objeto de abordar las cuestiones que preocupan, la labor encaminada a garantizar la inclusión de este derecho en los compromisos diplomáticos de un Estado, la realización de visitas a los países, la financiación de proyectos relacionados con la libertad de religión o de creencias, la colaboración con las comunidades afectadas, la participación en cartas conjuntas en las que se expresa preocupación, y las iniciativas dirigidas a tender puentes y promover los derechos de las minorías religiosas y de creencias. Los Estados, las organizaciones de la sociedad civil y los expertos también se reúnen periódicamente en

⁸² Véase <https://www.osce.org/odihr/FoRB-panel>.

⁸³ Véase <https://www.ippforb.com/es-carta-de-oslo>.

⁸⁴ Véanse <https://www.ippforb.com/about>; y <https://www.ippforb.com/our-strategy>.

⁸⁵ Véanse <https://www.ipu.org/news/case-studies/2022-02/ipu-encourages-dialogue-among-mps-in-sierra-leone-with-view-ending-fgm>; y <https://www.ippforb.com/events-1/2021/9/15gender-and-forb-opportunities-for-synergies-and-learning-nyptb-paypf>.

⁸⁶ Pueden citarse como ejemplos los Representantes Especiales de Dinamarca, Noruega, los Países Bajos y Polonia, el Plenipotenciario de Eslovaquia y el Enviado Especial del Primer Ministro del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, los Enviados Especiales de Estonia y Alemania, y los Embajadores en Misión Especial para la Libertad Religiosa de Mongolia y de los Estados Unidos de América. Entre los mandatos que se superponen cabe mencionar el Enviado Especial para el Holocausto, el Diálogo Interconfesional y la Libertad de Religión o de Creencias de Chequia, el Enviado Especial para la protección de la libertad religiosa y para el diálogo interreligioso de Italia y el Enviado Especial para la Lucha contra el Antisemitismo y la Islamofobia de Suecia.

⁸⁷ Véase <https://www.uscifr.gov/about-uscifr/about-us>.

eventos internacionales a nivel ministerial dedicados a promover la libertad de religión o de creencias⁸⁸.

72. Ha aumentado el número y el grado de especialización de las organizaciones de la sociedad civil que se dedican específicamente a la libertad de religión o de creencias y de las que cuentan con equipos cuyo trabajo se centra en este ámbito de los derechos humanos. Su creciente capacidad en materia de asistencia técnica, vigilancia y presentación de información sobre todo el alcance de lo que se entiende por libertad de religión o de creencias desde el punto de vista de los derechos humanos es admirable y de gran ayuda para el mandato. Las organizaciones de la sociedad civil también han formado agrupaciones y plataformas para impulsar la cooperación y promover este ámbito de trabajo, en ocasiones con un enfoque regional o temático.

73. Las instituciones nacionales de derechos humanos son el actor más evidente y legitimado para diluir las tensiones, en el seno de un Estado, entre las interpretaciones religiosas y los derechos humanos a través de un diálogo constante y métodos creativos⁸⁹. En los principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos (Principios de París) se señala que la composición de toda institución nacional deberá ajustarse a un procedimiento que ofrezca todas las garantías necesarias para asegurar la representación pluralista de las fuerzas sociales interesadas en la promoción y protección de los derechos humanos, en particular mediante la cooperación eficaz o la participación de los representantes de las distintas corrientes de pensamiento filosófico y religioso⁹⁰. La Alianza Global de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos, en la que están representadas más de 110 instituciones nacionales de derechos humanos, podría desempeñar una función importante en las iniciativas dirigidas a integrar el disfrute de la libertad de religión o de creencias a nivel nacional y a hacer un seguimiento eficaz de su promoción y protección. La titular del mandato analizará la cuestión de la promoción del disfrute de la libertad de religión o de creencias a nivel nacional en su próximo informe a la Asamblea General.

74. La Relatora Especial celebra el gran número de actores que trabajan en este amplio ámbito de la libertad de religión o de creencias; sin embargo, persisten muchos problemas endémicos. Ya se trate de discriminación por motivos de religión o de creencias, vulneraciones de la libertad de religión o de creencias o violaciones cometidas en nombre de la religión o las creencias, los problemas siguen siendo alarmantes. Pueden extraerse varias conclusiones del hecho de que el aumento del número de actores no parezca haberse traducido en una reducción de las dificultades que se plantean en relación con el ejercicio de la libertad de religión o de creencias. En primer lugar, la contracción del espacio cívico en todo el mundo ha tenido consecuencias importantes para la libertad de religión o de creencias. En segundo lugar, una mayor concienciación respecto de la libertad de religión o de creencias puede haber contribuido a que se denuncien en mayor medida las violaciones. En tercer lugar, no es posible saber hasta qué punto las medidas adoptadas han evitado la comisión de violaciones en mayor número y de mayor gravedad. La cuestión sigue siendo si ese aumento de las medidas adoptadas ha tenido como consecuencia una mayor eficacia.

75. La titular del mandato señala que, aunque el enfoque de política exterior respecto de la libertad de religión o de creencias adoptado por los Estados indudablemente tiene una importancia considerable y resulta de ayuda, no puede ser el único instrumento en relación con la libertad de religión o de creencias. Es necesario que el apoyo a la libertad de religión o de creencias se complemente con otras intervenciones, tenga en cuenta el contexto y se vincule mejor con las actividades de promoción de esa libertad que se realizan internamente en el propio Estado. Establecer un vínculo entre lo local y lo internacional permite compartir

⁸⁸ Por ejemplo, <https://www.state.gov/ministerial-to-advance-religious-freedom/>; y <https://www.gov.uk/government/topical-events/international-ministerial-conference-on-freedom-of-religion-or-belief-london-2022>.

⁸⁹ Por ejemplo, <https://www.state.gov/ministerial-to-advance-religious-freedom/>; y <https://www.gov.uk/government/topical-events/international-ministerial-conference-on-freedom-of-religion-or-belief-london-2022>.

⁹⁰ Resolución 48/134 de la Asamblea General, anexo, “Composición y garantías de independencia y pluralismo”, párr. 1 b).

experiencias y refuerza la universalidad de esta libertad. Además, un enfoque de política exterior que eclipse otras actividades entraña ciertos riesgos. En muchas zonas circulan acusaciones, de raíz histórica o vertidas por cinismo, de que las minorías religiosas son de algún modo “extranjeras” o sospechosas. Un enfoque de política exterior puede alimentar esas acusaciones y avivarlas. Uno de los grandes logros de los derechos humanos en los últimos 75 años ha sido la afirmación del derecho de toda persona a disfrutar de derechos, incluida la libertad de religión o de creencias, como derecho innato. La falta de coherencia entre la actuación de un Estado dentro de sus fronteras y sus actividades de promoción en el plano internacional afecta a la credibilidad de sus esfuerzos internacionales. Es indudable que la libertad de religión o de creencias puede beneficiarse y, de hecho, se beneficia de la acción desplegada a través de la política exterior, pero su justificación fundamental desde el punto de vista de los derechos humanos no descansa en una preferencia política, sino en los derechos legales y los derechos innatos.

76. Debe procurarse que las medidas de política exterior en materia de libertad de religión o de creencias sean lo más inclusivas posible. Centrar las actividades de política exterior en una sola comunidad religiosa o de creencias, si bien puede ser necesario en ocasiones, podría resultar contraproducente y perjudicial para la comunidad en cuestión. Desde hace mucho tiempo, los promotores de los derechos humanos se enfrentan a la cuestión de si las medidas o los derechos especiales en beneficio de algunos, y no de todos, pueden ser compatibles con las normas jurídicas. Con respecto a las medidas especiales, se ha señalado que toda medida que se adopte debería adaptarse al contexto específico, no resultar perjudicial para la universalidad de los derechos humanos, perseguir un objetivo legítimo y ser proporcional al logro de ese objetivo⁹¹. Por consiguiente, cabe la posibilidad de que tal medida se considere necesaria como parte de estrategias concebidas para lograr la igualdad *de facto* o sustantiva, cuando un enfoque jurídico o programático puramente formal no baste para lograr la igualdad sustantiva y la igualdad en los resultados⁹². Esto exige una ponderación cuidadosa, ya que constituye discriminación no solo una distinción, exclusión o restricción injustificables, sino también una preferencia injustificable, lo que hace especialmente importante distinguir entre las medidas especiales y las preferencias injustificables⁹³. Los derechos especiales son derechos específicos de determinadas categorías de personas o comunidades, por ejemplo, los derechos de las personas pertenecientes a minorías a gozar de su cultura, profesar y practicar su religión y emplear su idioma⁹⁴.

77. Un análisis del enfoque basado en los derechos humanos de la preferencia, a través de las medidas especiales y los derechos especiales, requiere que la preferencia contemplada en la política exterior se formule y evalúe en términos de derechos humanos, en lugar de que los Estados se centren exclusivamente en lo que se ha venido a denominar “comunidades religiosas o de creencias afines” sin prestar atención a la legitimidad y la proporcionalidad, con lo que se corre el peligro de incurrir en discriminación. Ello no supone un obstáculo para responder a las violaciones cometidas contra las comunidades concretas seleccionadas, pero sí cuestiona que se actúe en beneficio de un único grupo pasando por alto muchos otros casos de violaciones contra personas de otras religiones o con otras creencias. Tal proceder también pone en grave peligro la protección de las minorías religiosas o de creencias que no cuentan con los denominados “Estados afines”, que actuarían en defensa de esas minorías por motivos de afinidad histórica o de creencias⁹⁵. Una postura de ese tenor nos haría retroceder decenios y borraría por completo la ética de los derechos humanos internacionales.

⁹¹ Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, recomendación general núm. 32 (2009), relativa al significado y el alcance de las medidas especiales en la Convención, párrs. 5 y 8.

⁹² Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, recomendación general núm. 25 (2004), relativa a las medidas especiales de carácter temporal, párrs. 8 y 18.

⁹³ Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, recomendación general núm. 32 (2009), párr. 7. Véase también la Declaración sobre la Eliminación de Todas las Formas de Intolerancia y Discriminación Fundadas en la Religión o las Convicciones, art. 2, párr. 2.

⁹⁴ Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, recomendación general núm. 32 (2009), párr. 15.

⁹⁵ Véase <https://www.ohchr.org/sites/default/files/2022-03/Annex-Bahai-minorities.docx>. Véase también A/HRC/49/44, párr. 5.

78. Otro punto que se debe considerar es la necesidad de que los enfoques de política exterior respecto de la libertad de religión o de creencias tengan en cuenta su carácter pluridimensional (la discriminación por motivos de religión o de creencias, las vulneraciones de la libertad de religión o de creencias, y las violaciones de derechos cometidas en nombre de la religión o las creencias) y su promoción, protección y ejercicio efectivo⁹⁶.

8. Próximo informe elaborado en el marco del mandato

79. Vivimos en un contexto en el que aún no se ha hecho realidad la promesa del artículo 28 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, a saber, el derecho de toda persona a que se establezca un orden social e internacional en el que los derechos y libertades, incluida la libertad de religión o de creencias, se hagan efectivos. Nos enfrentamos a retos complejos al intentar hacer efectivo ese derecho, y los Estados tienen la responsabilidad primordial de promover y proteger los derechos humanos, incluidos los de las personas pertenecientes a minorías religiosas, como es el caso del derecho a profesar libremente su religión o sus creencias⁹⁷. En el artículo 2 de la Declaración sobre la Eliminación de Todas las Formas de Intolerancia y Discriminación Fundadas en la Religión o las Convicciones se aclara que nadie será objeto de discriminación por motivos de religión o convicciones por parte de ningún Estado, institución, grupo de personas o particulares, lo que establece las responsabilidades directas de las instituciones religiosas, de los dirigentes religiosos e, incluso, de cada persona dentro de las comunidades religiosas o de creencias⁹⁸. Además, se ha reconocido, y se sigue reconociendo, que a muchos otros actores les corresponde, si no el deber, al menos la función de promover y garantizar un entorno en el que se pueda ejercer la libertad de religión o de creencias. La titular del mandato incluirá en su próximo informe a la Asamblea General un análisis de la importancia del papel de otros actores, en los planos nacional y local, para apoyar los esfuerzos de los Estados a este respecto.

III. Recomendaciones

80. La Relatora Especial recomienda que los Estados:

- a) **Logren la mayor coherencia posible en sus actividades de política interior y exterior en esta esfera mediante la promoción pública, así como la aplicación efectiva de medidas jurídicas, institucionales y de política;**
- b) **Eviten ocuparse únicamente de cuestiones relacionadas con lo que se denominan “minorías religiosas o de creencias afines”, especialmente en su política exterior, a menos que se aborden violaciones de los derechos humanos que también se abordarán en el caso de otros grupos, cuando proceda;**
- c) **Velen por que las distintas autoridades que trabajan en diversos ámbitos comprendan adecuadamente la libertad de religión o de creencias, teniendo presente el historial de activismo en los diferentes ámbitos, tal como se ha señalado en el presente informe;**
- d) **Tengan en cuenta que, si bien la religión en los asuntos internacionales, la participación de las comunidades religiosas y de creencias y sus dirigentes, y la libertad de religión o de creencias se superponen, no son intercambiables; las actividades de los Estados en los dos primeros ámbitos deben garantizar el respeto de la libertad de religión o de creencias, y todas las iniciativas de los Estados deberían ser inclusivas y no discriminatorias;**
- e) **Cooperen plenamente con la Relatora Especial, en consonancia con la resolución 49/5, en particular proporcionando respuestas sustantivas a las**

⁹⁶ La Relatora Especial desea expresar su profundo agradecimiento a los estudiantes del Centro Internacional de Estudios de Derecho y Religión de la Universidad Brigham Young que realizaron diligentemente tareas de investigación académica como preparación del presente informe, bajo la dirección de David Moore, y les desea todo lo mejor para el futuro.

⁹⁷ Resolución 73/296 de la Asamblea General, tercer párrafo del preámbulo; y resolución 49/5 del Consejo de Derechos Humanos, séptimo párrafo del preámbulo.

⁹⁸ A/HRC/40/58, anexo I, párr. 18.

comunicaciones que reciban y respondiendo favorablemente a las solicitudes de visitas a los países.

81. La Relatora Especial recomienda que las organizaciones internacionales y las instituciones multilaterales:

a) Integren la libertad de religión o de creencias en todas las esferas de su labor, teniendo presentes las tres dimensiones de esa libertad, su amplio alcance y su universalidad, así como la necesidad de defenderla sin incurrir en discriminación;

b) Apoyen y alienten a otros actores a que aumenten su capacidad y su labor basada en los derechos humanos en este ámbito;

c) Utilicen un enfoque centrado en la víctima al responder a las violaciones en determinados contextos e intentar prevenirlas, teniendo presente que se trata de un derecho humano universal para todos, no una prioridad superior para quienes son “afines”, ni algo recíproco ni tampoco un instrumento para lograr otros fines;

d) Colaboren con los Estados, las organizaciones regionales y las organizaciones de la sociedad civil para apoyar las contribuciones positivas de los actores confesionales a la esfera de los derechos humanos, cuando proceda.

82. La Relatora Especial insta a las organizaciones regionales a que activen sus normas relativas a la libertad de religión o de creencias mediante la jurisprudencia, cuando proceda, y de forma integrada con el conjunto de los derechos humanos, teniendo presentes las tres dimensiones de la libertad de religión o de creencias y la evolución de este ámbito a lo largo de los 36 años de actividades realizadas en cumplimiento del mandato⁹⁹. Todo ello contribuirá al desarrollo de la jurisprudencia relativa a este derecho universal.

83. La Relatora Especial recomienda que las organizaciones no gubernamentales internacionales, las organizaciones no gubernamentales y los actores confesionales:

a) Empleen un lenguaje inclusivo y establezcan vínculos con los retos comunes a los que se enfrentan otras religiones o creencias; es comprensible que las comunidades transmitan información y realicen actividades de promoción en nombre de su grupo, ya que disponen de canales de comunicación y de consentimiento, así como de la mejor comprensión que facilita todo ello; sin embargo, el empleo de un tono inclusivo permite que los Estados, las organizaciones internacionales y los organismos regionales presten apoyo a la promoción de la causa de la religión y las creencias en general; como ya ha subrayado un anterior titular del mandato, cuando una comunidad sufre, toda la sociedad sufre¹⁰⁰;

b) Realicen actividades de promoción de un modo que fomente el respeto los derechos humanos sin establecer comparaciones con otras víctimas de violaciones relacionadas con la religión o las creencias;

c) Empleen los términos jurídicos que utilizan en su labor de promoción y en otras actividades prestando atención al significado que esos términos tienen en el contexto de los derechos humanos.

IV. Actividades de la Relatora Especial

84. Desde que asumió sus funciones el 1 de agosto de 2022, la Relatora Especial ha participado en las actividades que se describen a continuación.

⁹⁹ Véase <https://global.oup.com/academic/product/freedom-of-religion-or-belief-9780198813613?lang=en&cc=gb>.

¹⁰⁰ A/77/514, párr. 64.

A. Las Naciones Unidas y actividades conexas

85. El 25 de octubre de 2022, la Relatora Especial presentó el informe de su predecesor sobre los pueblos indígenas y el derecho a la libertad de religión o de creencias¹⁰¹ al septuagésimo séptimo período de sesiones de la Asamblea General. También expuso sus opiniones sobre las prioridades del mandato de cara al futuro. Varios Estados expresaron su apoyo a la labor de la nueva titular del mandato y se comprometieron a mantener una estrecha colaboración.

86. Durante su estancia en Nueva York, del 21 al 26 de octubre de 2022, la Relatora Especial participó en la reunión de titulares de mandatos de los procedimientos especiales con el Secretario General, se reunió con la red de organizaciones de la sociedad civil del Comité de Organizaciones No Gubernamentales sobre la Libertad de Religión o de Creencias, intervino en varios actos paralelos, mantuvo reuniones con diplomáticos pertinentes y con comisionados de la Comisión Permanente Independiente de Derechos Humanos de la Organización de Cooperación Islámica, se reunió con varias organizaciones de la sociedad civil para tratar los retos que plantea la libertad de religión o de creencias y otras cuestiones temáticas pertinentes, y participó en una reunión del Grupo de Contacto Internacional.

87. En Ginebra, del 22 y al 25 de noviembre de 2022, mantuvo reuniones con la Alta Comisionada Auxiliar para la Protección de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y con el personal de la Dependencia de Derechos Humanos en relación con un próximo informe, con el Presidente del Consejo de Derechos Humanos, con una serie de Representantes Permanentes que habían solicitado visitas a sus países y con miembros de las delegaciones para tratar cuestiones relacionadas con el mandato.

B. Conferencias y seminarios

88. La Relatora Especial ha asistido a numerosas conferencias presenciales en Costa Rica, España, Indonesia e Italia, entre otros países, y a otras conferencias celebradas paralelamente a sus actividades en Nueva York y Ginebra. A continuación se señalan algunas de esas actividades.

89. El 26 de octubre de 2022, la Relatora Especial hizo una presentación en un acto paralelo, organizado por el Center for Earth Ethics, que se centró en la difusión y discusión del informe temático sobre los pueblos indígenas y el derecho a la libertad de religión o de creencias.

90. En la Conferencia sobre la Libertad de Religión o de Creencias de Asia Sudoriental, dedicada a los retos que plantea la protección y los recursos jurídicos relacionados con la libertad de religión o de creencias en la era pospandémica, que se celebró del 7 al 9 de noviembre de 2022, la Relatora Especial intervino en varias mesas redondas, mantuvo contactos con funcionarios gubernamentales, parlamentarios, organizaciones de la sociedad civil, organizaciones confesionales y miembros del mundo académico en relación con sus prioridades temáticas, y coordinó un taller.

91. El 21 de noviembre de 2022, la Relatora Especial hizo una presentación en la conferencia sobre el patrimonio espiritual y los conflictos heredados: los pueblos indígenas y su libertad de religión, organizada por el Comisionado del Gobierno Federal para la Libertad de Religión o de Creencias y el Gobierno de Alemania. Participó junto al Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, la Ministra de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania y el Ministro de Energía y Minas del Ecuador.

92. Del 5 al 8 de diciembre de 2022, la Relatora Especial participó en una serie de actividades en Costa Rica: un acto en conmemoración del 30º aniversario de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas; los actos de presentación de una guía práctica sobre la elaboración de legislación integral contra la discriminación (*Protecting*

¹⁰¹ [A/77/514](#).

Minority Rights – A Practical Guide to Developing Comprehensive Anti-Discrimination Legislation)¹⁰², la publicación titulada *A Missing Piece for Peace*¹⁰³, sobre la objeción de conciencia al servicio militar y el derecho a la paz, y un curso en línea sobre las religiones, las creencias y los derechos humanos (Religions, beliefs and human rights: a faith for rights approach)¹⁰⁴, así como un acto dedicado a la contribución del desarrollo al disfrute de todos los derechos humanos¹⁰⁵.

93. La Relatora Especial participó en el 9º Diálogo Mediterráneo, celebrado en Roma los días 2 y 3 de diciembre de 2022, por invitación del Enviado Especial para la protección de la libertad religiosa y para el diálogo interreligioso y el Gobierno de Italia.

94. El 15 de diciembre de 2022, la Relatora Especial participó en un diálogo interactivo con comunidades religiosas y de creencias y organizaciones de la sociedad civil del Canadá, organizado por el Secretario Parlamentario del Ministerio de Relaciones Exteriores del Canadá en Ottawa.

95. Las intervenciones virtuales permitieron que la Relatora Especial ampliara el alcance de sus actividades de participación y colaboración, y que se beneficiara del contacto con una amplia gama de actores. Se celebraron dos actos con motivo del Día Internacional de Conmemoración de las Víctimas de Actos de Violencia Motivados por la Religión o las Creencias, el 22 de agosto de 2022. El primero de esos actos se centró en la protección de los derechos de las personas a la libertad de religión o de creencias en situaciones de conflicto y fue organizado por la Misión Permanente de Polonia ante las Naciones Unidas en Nueva York. El segundo consistió en un seminario web organizado por el Instituto de Derechos Humanos de la International Bar Association. El 29 de septiembre de 2022, la Relatora Especial también participó como ponente en el foro sobre libertad de religión o de creencias, los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19), organizado por la Comisión Intergubernamental de la ASEAN sobre los Derechos Humanos, en el que abordó la libertad de religión o de creencias y la igualdad de género. El 8 de noviembre de 2022 participó en una mesa redonda, con empresas tecnológicas y de medios sociales, sobre la lucha contra el discurso de odio, que fue organizada por la Oficina sobre la Prevención del Genocidio y la Responsabilidad de Proteger de las Naciones Unidas y el Proyecto sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Macrodatos y Tecnología de la Universidad de Essex. El 10 de noviembre de 2022, hizo una declaración en video ante una reunión internacional sobre fe, género y sexualidad, organizada por la Red Mundial Interconfesional de Personas de Todos los Sexos, Orientaciones Sexuales, Identidades y Expresiones de Género, en la que se centró en las normas internacionales sobre libertad de religión o de creencias y el género. El 16 de noviembre de 2022, intervino como ponente en un acto conmemorativo del Día Internacional para la Tolerancia, organizado por el Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Essex, y en otro organizado por la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la OSCE, el 12 de diciembre de 2022, en el que examinó las tendencias en el ámbito de la libertad de religión o de creencias. Otros actos contaron con la participación de actores de la sociedad civil de todo el mundo y abordaron la labor de promoción que estos realizan en pro de la libertad de religión o de creencias, entre otras cosas, a través del examen periódico universal.

96. Las reuniones virtuales permitieron a la Relatora Especial beneficiarse de una serie de reuniones con organizaciones de la sociedad civil, expertos y otros titulares de mandatos, así como reunirse con el Consejo de Expertos de la Alianza Internacional para la Libertad de Religión o de Creencias el 5 de septiembre de 2022, y asistir a su sesión plenaria, celebrada el 14 de septiembre de 2022.

¹⁰² Véase https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/publications/2022-11-28/OHCHR_ERT_Protecting_Minority%20Rights_Practical_Guide_web.pdf.

¹⁰³ Véase <https://www.upeace.org/files/Publications/Wiener%20and%20Fernandez-A%20Missing%20Piece%20for%20Peace.pdf>.

¹⁰⁴ Véase <https://www.usip.org/academy/catalog/religions-beliefs-and-human-rights-faith-rights-approach>. También apoyó otros talleres de aprendizaje entre pares y mesas redondas que se celebraron entre el 3 y el 7 de octubre de 2022 en el marco de la iniciativa Fe para los Derechos.

¹⁰⁵ Resolución 47/11 del Consejo de Derechos Humanos.

C. Medios de comunicación

97. A continuación se señalan algunos ejemplos de la cobertura informativa de las actividades de la Relatora Especial:

- a) Un artículo a doble página en la sección “*La Lettura*” del *Corriere della Sera* (7 de agosto de 2022);
- b) Una entrevista en el programa *Religions du monde* de Radio France International (11 de octubre de 2022);
- c) Una entrevista extensa con la organización Religion Media Centre (11 de noviembre de 2022);
- d) La cobertura informativa en persa con motivo de su nombramiento por el Consejo de Derechos Humanos (julio de 2022), habida cuenta de que era la primera vez en que un nacional iraní había sido nombrado para desempeñar una Relatoría Especial del Consejo;
- e) La cobertura informativa de su nombramiento por Voz de América, el servicio en persa de la BBC, Radio Free Europe e IranWire;
- f) Una entrevista de televisión para el servicio en persa de la BBC (emitida el 13 de septiembre de 2022)¹⁰⁶.

¹⁰⁶ Véase <https://www.bbc.com/persian/tv-and-radio-40033094>.