



# Asamblea General

Distr. general  
20 de agosto de 2007  
Español  
Original: inglés

---

## Sexagésimo segundo período de sesiones

Tema 72 b) del programa provisional\*

**Promoción y protección de los derechos humanos:  
cuestiones relativas a los derechos humanos, incluidos  
distintos criterios para mejorar el goce efectivo de  
los derechos humanos y las libertades fundamentales**

## **Eliminación de todas las formas de intolerancia religiosa**

### **Nota del Secretario General**

El Secretario General tiene el honor de transmitir a los miembros de la Asamblea General el informe provisional de la Relatora Especial sobre la libertad de religión o de creencias, Asma Jahangir, que se presenta de conformidad con la resolución 61/161 de la Asamblea General.

---

\* A/62/150.



## **Informe provisional de la Relatora Especial sobre la libertad de religión o de creencias**

### *Resumen*

La Relatora Especial sobre la libertad de religión o de creencias somete el presente informe a la consideración de la Asamblea General en atención a su resolución 61/161. En el informe se presenta una reseña de las actividades llevadas a cabo en cumplimiento del mandato desde la presentación del informe anterior a la Asamblea (A/61/340), incluidos la evolución de las comunicaciones, las visitas recientes a países y los informes temáticos, así como la participación de la Relatora en conferencias y reuniones.

Además, en el informe se examinan dos cuestiones sustantivas planteadas en el contexto de las actividades de la Relatora Especial. En primer lugar, las comunicaciones enviadas de conformidad con el mandato relativo a la situación de los refugiados, los solicitantes de asilo y los desplazados internos indican que esas personas se encuentran en una situación de vulnerabilidad que también puede tener un vínculo con su libertad de religión o de creencias. A continuación se describen sucintamente los marcos jurídicos e interpretativos para el examen de las solicitudes de la condición de refugiado. En segundo lugar, los ateos y los no teístas transmitieron a la Relatora Especial sus preocupaciones respecto de las leyes sobre la blasfemia, asuntos relacionados con la educación, la legislación sobre la igualdad y las consultas oficiales celebradas con representantes religiosos únicamente. La Relatora Especial reitera que el derecho a la libertad de religión o de creencias se aplica por igual a las creencias teístas, no teístas y ateas, y que también está protegido el derecho a no profesar religión o creencia alguna.

Por último, en el presente informe se enuncian varias conclusiones y recomendaciones. La Relatora Especial subraya la importancia de determinar la función que corresponde a los gobiernos en la promoción de la libertad de religión o de creencias y en la lucha contra la intolerancia o la discriminación en la sociedad. La experiencia derivada del ejercicio del mandato muestra que la prudencia y la ecuanimidad en la adopción de decisiones por todas las instancias gubernamentales y la prudencia en la legislación, así como un poder judicial independiente y no arbitrario, son fundamentales para abordar las delicadas cuestiones relacionadas con la libertad de religión o de creencias. Además, los Estados deben idear estrategias proactivas para impedir que se viole este derecho humano fundamental.

## Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción.....	1–4	4
II. Actividades realizadas en cumplimiento del mandato.....	5–36	5
A. Comunicaciones.....	5–13	5
B. Visitas a los países.....	14–26	7
C. Informes temáticos al Consejo de Derechos Humanos.....	27–31	10
D. Participación en conferencias y reuniones.....	32–36	12
III. Cuestiones sustantivas.....	37–79	13
A. Situación de los refugiados, los solicitantes de asilo y los desplazados internos.....	38–63	13
B. Situación de las personas con creencias teístas y no teístas.....	64–79	20
IV. Conclusiones y recomendaciones.....	80–87	24

## I. Introducción

1. La Comisión de Derechos Humanos creó en 1986 el mandato del Relator Especial sobre la libertad de religión o de creencias. En su resolución 1986/20, la Comisión decidió designar un relator especial para que examinara “incidentes y actividades de los gobiernos que tienen lugar en todas las partes del mundo y que no están conformes con las disposiciones de la Declaración sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o las convicciones” y para que “[recomendara] medidas correctivas”<sup>1</sup>. Desde 1994 se pide todos los años al Relator Especial que informe sobre el particular a la Asamblea General; el pedido más reciente se formuló en la resolución 61/161 de la Asamblea.

2. La actual titular del mandato fue nombrada por el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos en julio de 2004 y su mandato se prorrogó en virtud de la decisión 1/102<sup>2</sup> y la resolución 5/1<sup>3</sup> del Consejo de Derechos Humanos. La Relatora Especial ha presentado tres informes provisionales a la Asamblea General (A/59/366, A/60/399 y A/61/340), así como informes generales a la Comisión de Derechos Humanos (E/CN.4/2005/61 y Corr.1 y Add.1 y 2; E/CN.4/2006/5 y Add.1 a 4) y al Consejo de Derechos Humanos (A/HRC/4/21 y Add.1 a 3). Además, en sus períodos de sesiones primero y cuarto, el Consejo de Derechos Humanos decidió pedir a la Relatora Especial dos informes temáticos, que ésta presentó en septiembre de 2006 (A/HRC/2/3) y julio de 2007 (A/HRC/6/5).

3. En sus informes sobre países, la Relatora Especial ha examinado a la luz de su mandato la situación en Nigeria (E/CN.4/2006/5/Add.2), Sri Lanka (E/CN.4/2006/5/Add.3), Francia (E/CN.4/2006/5/Add.4), la bahía de Guantánamo (E/CN.4/2006/120)<sup>4</sup>, Azerbaiyán (A/HRC/4/21/Add.2) y Maldivas (A/HRC/4/21/Add.3). Se presentarán al Consejo de Derechos Humanos los informes de sus visitas recientes a Tayikistán y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte. Desde 1986 se han presentado 68 informes en total a la Comisión de Derechos Humanos, la Asamblea General y el Consejo de Derechos Humanos. Habida cuenta del aumento del volumen de trabajo y de las obligaciones crecientes de presentación de informes, la Relatora Especial desea aprovechar esta ocasión para encomiar la asistencia que le han prestado sus asistentes de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos.

4. En el presente informe se exponen las actividades realizadas en cumplimiento del mandato desde el último informe de la Relatora Especial a la Asamblea General. A continuación se analiza la situación de dos grupos vulnerables y, por último, se enuncian una serie de conclusiones y recomendaciones.

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

<sup>2</sup> Véase *Documentos Oficiales de la Asamblea General, sexagésimo primer período de sesiones, Suplemento No. 53* (A/61/53), primera parte, cap. II, secc. B.

<sup>3</sup> Véase A/HRC/5/21, cap. I, secc. A.

<sup>4</sup> Situación de los detenidos en la bahía de Guantánamo, informe conjunto de la Presidenta-Relatora del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria, Leila Zerrougui, el Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Leandro Despouy, el Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Manfred Nowak, la Relatora Especial sobre la libertad de religión o de creencias, Asma Jahangir, y el Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, Paul Hunt.

## II. Actividades realizadas en cumplimiento del mandato

### A. Comunicaciones

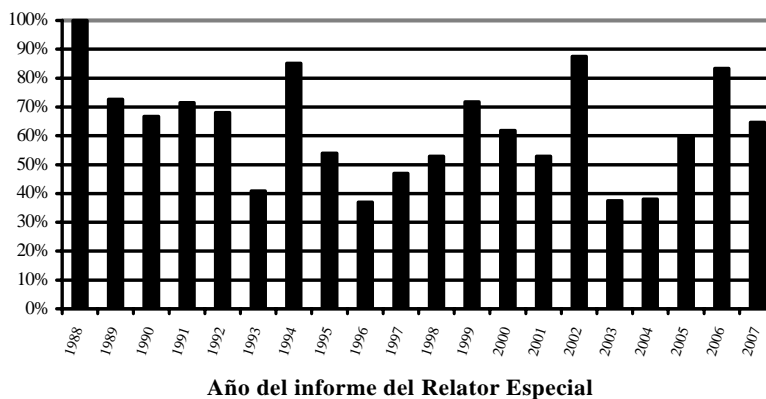
5. Uno de los pilares del mandato es la posibilidad de tratar con los gobiernos enviando comunicaciones sobre leyes o casos concretos que suscitan preocupación en lo que respecta a la libertad de religión o de creencias. Esas comunicaciones generalmente se envían como carta de comunicación de denuncia a la misión permanente del Estado en cuestión. No obstante, la Relatora Especial puede también recurrir a llamamientos urgentes en los casos en que las presuntas violaciones exijan diligencia, pues pueden comportar pérdidas de vidas, situaciones que ponen en peligro la vida o daños inminentes o efectivos de carácter irreparable para las víctimas que no se pueden abordar de forma oportuna mediante una carta de comunicación de denuncia.

6. Desde el inicio del mandato en 1986, los Relatores Especiales han enviado un total de 1.085 comunicaciones, es decir aproximadamente una carta de comunicación de denuncia o llamamiento urgente por semana. En el período que se examina, del 1º de julio de 2006 al 30 de junio de 2007, la Relatora Especial envió 53 comunicaciones relativas a casos notificados en 29 países.

7. La debida cooperación de los gobiernos es fundamental para que el procedimiento de las comunicaciones surta el efecto deseado. La Relatora Especial agradece las numerosas respuestas detalladas que ha recibido, que la ayudan a aclarar los antecedentes jurídicos y fácticos de las presuntas violaciones de la libertad de religión o de creencias. Las respuestas se resumen, junto con las denuncias iniciales, en los informes de la Relatora Especial sobre las comunicaciones (E/CN.4/2005/61/Add.1, E/CN.4/2006/5/Add.1 y A/HRC/4/21/Add.1). El próximo informe anual al Consejo de Derechos Humanos se complementará nuevamente con un resumen de los casos comunicados a los gobiernos y de las respuestas recibidas.

8. No obstante, como ya señalaba su predecesor, Abdelfattah Amor, en el último informe que presentó a la Comisión de Derechos Humanos (E/CN.4/2004/63, párr. 113), los porcentajes de respuesta deben aumentar. En primer lugar, da prueba de ello el hecho de que de un total de 130 países que han recibido comunicaciones con arreglo al mandato desde que se instauró el procedimiento de comunicaciones, 20 no han respondido. En segundo lugar, a lo largo de los años los porcentajes de respuesta han fluctuado considerablemente, como se observa en el gráfico siguiente.

### Porcentaje de Estados que han respondido a las comunicaciones del Relator Especial, 1988-2007



9. El porcentaje de Estados que han respondido a las comunicaciones va del 36,95% en el caso del informe de 1996 al 100% en el caso del informe inicial de 1988, año en que el Relator Especial sólo envió siete comunicaciones. Aunque el porcentaje de respuesta medio es de un 63,61%, las cifras más recientes, para el informe de 2007, son ligeramente superiores (64,71%). No obstante, ese porcentaje de respuesta sigue siendo inferior al registrado el año anterior. La Relatora Especial desea instar a los Estados que todavía no hayan respondido a sus comunicaciones a que lo hagan. Las respuestas presentadas tarde siempre se han recogido en el informe siguiente sobre las comunicaciones y pueden aportar información sobre las investigaciones o diligencias judiciales emprendidas en relación con los casos notificados.

10. La Relatora Especial agradece especialmente las respuestas detalladas que presentan información de antecedentes fáctica y jurídica, incluidas traducciones de las leyes internas pertinentes, pues pueden contribuir a la ejecución del mandato en general. La Relatora desearía recordar a los gobiernos que como práctica establecida del mandato se reproducen los resúmenes de las denuncias y observaciones, incluso cuando el Estado respectivo no ha respondido a la comunicación. No obstante, antes de la publicación de los casos en el informe sobre las comunicaciones, los gobiernos tienen un plazo mínimo de dos meses para efectuar las investigaciones necesarias y responder a las cartas de comunicación de denuncia (véase, por ejemplo, E/CN.4/1994/79, párr. 21). En el caso de los llamamientos urgentes, la Relatora Especial agradecería que se diese una respuesta pronta sobre las medidas iniciales adoptadas por el Gobierno para salvaguardar los derechos de la presunta víctima.

11. Del análisis del fondo de las comunicaciones se desprende que las minorías religiosas, las mujeres, los refugiados y los detenidos se encuentran en una situación especialmente vulnerable por lo que se refiere a la libertad de religión o de creencias. Además, como en años anteriores, la Relatora Especial recibió denuncias de asesinatos, detenciones o actos discriminatorios motivados por las creencias religiosas de las víctimas. Presuntamente, algunos gobiernos menoscabaron la libertad de culto y muchos lugares de culto fueron atacados por agentes no estatales. La Relatora Especial ha enviado también a algunos gobiernos comunicaciones por las que solicita información sobre los asuntos legislativos, incluidos proyectos de ley o leyes aprobadas recientemente que regulan la libertad de religión o de creencias a nivel nacional.

12. Muchos casos suscitan preocupación con respecto a varias violaciones de los derechos humanos. En el período que se examina, la Relatora Especial colaboró con titulares de otros 14 mandatos establecidos en el marco de los procedimientos especiales. La Relatora Especial vuelve a expresar su satisfacción por esta colaboración, pues tiene en cuenta el hecho de que todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí.

13. La Relatora Especial ha preparado un nuevo cuestionario modelo que está disponible en línea en el sitio web de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos<sup>5</sup>. Este cuestionario modelo tiene por objeto proporcionar información sucinta sobre el mandato a las partes interesadas y facilitar la presentación de información a la Relatora Especial. Espera que el cuestionario ayude a los denunciantes a adaptar la presentación de sus denuncias a las necesidades concretas del mandato.

## **B. Visitas a los países**

### **1. Sinopsis**

14. El segundo pilar del mandato es la realización de visitas a países. Esas visitas son un mecanismo indispensable para obtener información directa de las fuentes, tanto de las autoridades estatales competentes como de miembros de la sociedad civil, los círculos académicos y funcionarios de organismos internacionales en el país. El objeto de las visitas es determinar la medida en que un Estado respeta el derecho a la libertad de religión o de creencias, incluido un examen de los aspectos institucionales, jurídicos, judiciales y administrativos pertinentes, y formular recomendaciones al respecto.

15. Las visitas a los países deben realizarse con el consentimiento del Estado en cuestión o por invitación de éste. La Asamblea General ha instado repetidas veces, y más recientemente en la resolución 61/161, “a todos los gobiernos a cooperar plenamente con la Relatora Especial y, cuando solicite visitar sus países, a responder favorablemente y suministrarle toda la información necesaria a fin de que pueda cumplir su mandato de manera aún más efectiva”. La Comisión de Derechos Humanos alentó encarecidamente a todos los Estados a cursar a todos los encargados de procedimientos temáticos especiales una invitación permanente y felicitó a los Gobiernos que ya lo habían hecho. A julio de 2007, un total de 56 Estados han anunciado, mediante invitaciones permanentes que siempre aceptarán las visitas de todas las autoridades nombradas con arreglo a procedimientos especiales.

16. Hasta la fecha, los tres titulares del mandato de Relator Especial sobre la libertad de religión o de creencias han visitado 24 países y presentado informes al respecto, como sigue: Bulgaria (E/CN.4/1988/45, párrs. 25 a 36), China (E/CN.4/1995/91, secc. III), el Pakistán (E/CN.4/1996/95/Add.1), República Islámica del Irán (E/CN.4/1996/95/Add.2), Grecia (A/51/542/Add.1), el Sudán (A/51/542/Add.2), la India (E/CN.4/1997/91/Add.1), Australia (E/CN.4/1998/6/Add.1), Alemania (E/CN.4/1998/6/Add.2), los Estados Unidos de América (E/CN.4/1999/58/Add.1), Viet Nam (E/CN.4/1999/58/Add.2), Turquía (A/55/280/Add.1), Bangladesh (A/55/280/Add.2), Argentina (E/CN.4/2002/73/Add.1), Argelia (E/CN.4/2003/66/Add.1),

<sup>5</sup> <http://www.ohchr.org/english/issues/religion/complaints.htm>.

Georgia (E/CN.4/2004/63/Add.1), Rumania (E/CN.4/2004/63/Add.2), Nigeria (E/CN.4/2006/5/Add.2), Sri Lanka (E/CN.4/2006/5/Add.3), Francia (E/CN.4/2006/5/Add.4), Azerbaiyán (A/HRC/4/21/Add.2), Maldivas (A/HRC/4/21/Add.3), Tayikistán y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte (los informes se presentarán próximamente).

17. En su cuarta reunión anual, celebrada en 1997, los titulares de mandatos aprobaron las atribuciones para las misiones de investigación de los relatores especiales (véase E/CN.4/1998/45, apéndice V). Se espera de los gobiernos que garanticen la libertad de circulación por todo el país y la libertad de investigación, lo que incluye el contacto confidencial y sin supervisión con testigos y personas privadas de su libertad, algo que se considera necesario para el cumplimiento del mandato de un relator especial. Además, en las atribuciones se prevén “seguridades por parte del gobierno de que ninguna persona que por sus funciones oficiales o como particular haya estado en contacto con el relator especial o representante en relación con el mandato será sometida por esa razón a amenazas, intimidación o castigo o a un proceso judicial” (ibíd.).

18. La Relatora Especial acoge con beneplácito las decisiones de los Gobiernos de Angola, la India, Israel y Turkmenistán de cursarle una invitación. Se afronta con interés a visitar esos países en 2007 y 2008. Además, los Gobiernos de Mauritania y Serbia han cursado recientemente invitaciones en relación con su mandato. La Relatora Especial desea dar las gracias a los Gobiernos que la han invitado a visitar el país. Desea reiterar que los Gobiernos de todos los países que ha visitado le han prestado cooperación muy satisfactoria. Como no se han terminado los correspondientes informes completos, a continuación se describen en forma resumida las visitas a Tayikistán y al Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte.

## **2. Visita a Tayikistán**

19. La Relatora Especial visitó Tayikistán del 26 de febrero al 1º de marzo de 2007. Aproximadamente el 95% de la población se considera musulmana, principalmente de la rama islámica suní, mientras en la provincia autónoma de Gorno-Badakhshan predomina el islam ismailita Shií. Las minorías religiosas de Tayikistán incluyen adventistas del Séptimo Día, bahafés, baptistas, católicos romanos, cristianos ortodoxos rusos, miembros de la iglesia Grace Sonmin, hare krishna, judíos, luteranos, testigos de Jehová y zoroastristas.

20. El Gobierno de Tayikistán respeta en general la libertad de religión o de creencias, pero la Relatora Especial observa que se enfrenta a algunos problemas. Los musulmanes plantearon ciertas inquietudes en relación con las condiciones legales para la construcción de mezquitas, el establecimiento de escuelas religiosas y las peregrinaciones. Además, en los últimos años varios miembros de minorías religiosas han sido muertos y los lugares de culto han sido objeto de ataques violentos. Se ha acusado a algunas autoridades locales de utilizar el proceso de inscripción para entorpecer las actividades de las minorías religiosas. Muchos conversos tropiezan con problemas en su vida cotidiana, predominantemente en el plano social.

21. Hay planes para sustituir la ley de 1994 sobre religión y organizaciones religiosas por un proyecto de ley sobre libertad de conciencia y asociaciones religiosas. A ese respecto, la Relatora Especial subraya que la inscripción no debe



ser una condición para practicar la religión y que el procedimiento de inscripción no debe entrañar un gran número de requisitos de forma o de fondo. El proyecto de ley de 2006 prohíbe los actos encaminados a convertir a los creyentes de una fe en creyentes de otra. No obstante, se acepta la labor misionera como expresión legítima de una religión o creencia, por lo que goza de la protección prevista en el artículo 18 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y otros instrumentos internacionales pertinentes. La proscripción de los dirigentes extranjeros de asociaciones religiosas que impondría virtualmente el proyecto de ley afectaría de forma especialmente negativa a los pequeños grupos religiosos minoritarios.

22. En cuanto a los lugares de culto, la Relatora Especial recalca que las autoridades deben tomar debidamente en consideración el carácter especial de estos lugares y su significado particular para los creyentes. Le preocupa la vulnerable situación de las mujeres en la sociedad tayika, influida en parte por factores religiosos tradicionales o percibidos como tales. Además, insta al Gobierno a reconocer el derecho de los objetores de conciencia a ser eximidos del servicio militar. Por último, la Relatora Especial subraya que los Estados deben asegurar que toda medida adoptada para luchar contra actos terroristas sea compatible con sus obligaciones con arreglo al derecho internacional, en particular la normativa internacional de derechos humanos, el derecho humanitario y el derecho de los refugiados. Un poder judicial independiente, neutral e imparcial y el acceso inmediato a un abogado son componentes esenciales para salvaguardar la libertad de religión o de creencias de todas las personas y comunidades religiosas, así como otros derechos.

### **3. Visita al Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte**

23. La Relatora Especial visitó el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte del 4 al 15 de junio de 2007. Los datos sobre la afiliación religiosa de la población recogidos en el último censo nacional oficial, realizado en 2001, son los siguientes: 71,8% cristianos, 2,8% musulmanes, 1% hindúes, 0,6% sijes, 0,5% judíos y 0,3% budistas; el 15,1% de la población no tiene religión y el 7,8% prefirió no declarar su afiliación religiosa. En Irlanda del Norte en respuesta a la pregunta del censo de 2001 el 85,8% afirmó que pertenecía a la religión cristiana (católica o protestante) o se había criado como miembro de esa religión, mientras que el 13,9% no tenía religión o no declaró su afiliación. No obstante, otras encuestas que miden la “creencia” o la “práctica” en lugar de la “afiliación religiosa” arrojan cifras apreciablemente más bajas para las confesiones cristianas en el Reino Unido.

24. En el Reino Unido hay gran experiencia respecto de las tensiones religiosas y los actos de terrorismo perpetrados con la excusa de la religión. Tras décadas de violencia de motivación religiosa/política en Irlanda del Norte, que causaron más de 3.500 muertes, parece ahora haber posibilidades de un futuro compartido. Se informó a la Relatora Especial de iniciativas prometedoras con las que se pretende salvar las diferencias sectarias entre cristianos, tanto en el plano político como a nivel de las bases. No obstante, persisten varios ámbitos polémicos, como las desigualdades religiosas en el mercado del trabajo, la vivienda, la educación, la actividad policial y los organismos de la justicia penal. La Relatora Especial subraya también la importancia de no olvidar las inquietudes de las minorías religiosas de Irlanda del Norte.

25. La Relatora Especial destaca las considerables posibilidades de aprovechar algunas enseñanzas derivadas de la respuesta a la división sectaria en Irlanda del Norte para abordar los nuevos desafíos de adoptar medidas contra el terrorismo en el Reino Unido. Aunque tiene presente que los Estados están obligados a adoptar medidas efectivas en la lucha contra los atentados terroristas, ha recibido denuncias de abuso de la legislación contra el terrorismo, que se percibe orientada principalmente a la población musulmana del Reino Unido.

26. A nivel general en el Reino Unido otras cuestiones que suscitan preocupación son las leyes sobre la blasfemia, la educación religiosa y el culto religioso colectivo en las escuelas, el equilibrio entre derechos concurrentes y la situación de las mujeres y los conversos. La política mundial también tiene repercusiones en el plano interno, como en el caso de los acontecimientos en el Oriente Medio y su incidencia en la situación de la comunidad judía. Además, las solicitudes de asilo, incluidas las que se basan en temores fundados de persecución por motivos religiosos, son objeto de un examen estricto y se accede a pocas en la etapa de decisión inicial<sup>6</sup>.

### **C. Informes temáticos al Consejo de Derechos Humanos**

27. En el período que se examina, la Relatora Especial ha preparado dos informes temáticos a solicitud del Consejo de Derechos Humanos (véanse la decisión 1/107 y la resolución 4/10).

#### **1. Incitación al odio racial y religioso y promoción de la tolerancia**

28. En septiembre de 2006, la Relatora Especial presentó al Consejo de Derechos Humanos un informe titulado “Incitación al odio racial y religioso y promoción de la tolerancia” (A/HRC/2/3) que había preparado en colaboración con el Relator Especial sobre las formas contemporáneas del racismo, la discriminación racial, la xenofobia y formas conexas de intolerancia, Doudou Diène. Los relatores especiales recomendaron al Consejo en el informe que pidiera a los gobiernos de los Estados Miembros que expresasen y demostrasen su firme voluntad política y adhesión respecto de la lucha contra el aumento de la intolerancia racial y religiosa. Aunque el derecho a la libertad de religión o de creencias no incluye en sí el derecho a tener una religión o unas creencias que no puedan criticarse ni ser objeto de comentarios negativos, el derecho a la libertad de expresión se puede restringir legítimamente en los casos de apología que constituya incitación a la violencia o la discriminación contra las personas por motivos de religión. La libertad de religión o de creencias y la libertad de expresión son interdependientes y están relacionadas entre sí. Conservar el equilibrio entre los distintos aspectos de los derechos humanos es una tarea extremadamente compleja que requiere una aplicación imparcial por órganos independientes y no arbitrarios.

29. En el artículo 20 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se estipula que “[t]oda apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia estará prohibida por la ley”. La Relatora Especial desea reiterar que este artículo se redactó en el contexto

---

<sup>6</sup> En la sección III.A figura un examen general de la situación de los refugiados, los solicitantes de asilo y los desplazados internos.

histórico de los horrores perpetrados por el régimen nazi durante la segunda guerra mundial. El umbral de los actos mencionados en el artículo es relativamente alto, y todo intento de bajarlo a nivel mundial no sólo constreñiría la libertad de expresión, sino que además limitaría la propia libertad de religión o de creencias. Ese intento podría resultar contraproducente y tal vez promover un clima de intolerancia religiosa. En el plano nacional, son numerosos los ejemplos de persecución de minorías religiosas a consecuencia de una legislación excesiva sobre delitos relacionados con la religión o de un exceso de celo en la aplicación de leyes que son más bien neutras.

## **2. Reseña general de las cuestiones que son motivo de preocupación en relación con el mandato**

30. En su resolución 4/10<sup>7</sup>, el Consejo de Derechos Humanos, recordando todas las resoluciones sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o las creencias que habían sido aprobadas por la Asamblea General y por la Comisión de Derechos Humanos, pidió a la Relatora Especial que informara sobre esa cuestión. En su informe (A/HRC/6/5), la Relatora Especial hacía una reseña general de las cuestiones que eran motivo de preocupación en relación con su mandato, de conformidad con las categorías establecidas en su marco para las comunicaciones. Esta estructura le permite resumir las cuestiones apremiantes según se han analizado durante los 21 años del mandato. En el informe se destacan situaciones preocupantes en que se ha vulnerado la libertad de adoptar una religión o creencia, cambiar de religión o creencia o renunciar a ella, por ejemplo, cuando agentes estatales tratan de convertir o reconvertir a personas o impedir su conversión. Si bien el derecho a la libertad de culto no se limita a los miembros de las comunidades religiosas inscritas no se permite a muchos creyentes pertenecientes a minorías religiosas ejercer el culto o realizar actividades religiosas sin autorización estatal o inscripción previa. Las mujeres, las personas privadas de su libertad, los refugiados, los niños, las minorías y los trabajadores migratorios pueden ser grupos particularmente vulnerables en lo que respecta a la libertad de religión y de creencias. El derecho a la vida y el derecho a la libertad también se vulneran con frecuencia, como demuestran los numerosos casos de muerte o detención arbitraria por motivos de religión o de creencias.

31. La Relatora Especial recomendó que los Estados ideasen estrategias proactivas para prevenir esas violaciones. La educación podría ser un instrumento esencial para crear una auténtica cultura de los derechos humanos en la sociedad. Las escuelas pueden ser un lugar adecuado para aprender sobre la paz, la comprensión y la tolerancia entre las personas, los grupos y las naciones y desarrollar el respeto del pluralismo. Además, el diálogo entre religiones y dentro de una misma religión es fundamental para la prevención de los conflictos. En ese diálogo no sólo deberían participar las autoridades religiosas, sino que podrían tenerse en cuenta también las iniciativas a nivel de la comunidad. Los maestros, los niños y los estudiantes también pueden aprovechar oportunidades opcionales para celebrar reuniones e intercambios voluntarios con sus homólogos de distintas religiones y creencias, ya sea en el propio país o en el extranjero.

<sup>7</sup> Véase A/HRC/4/123, cap. I, secc. A.

## D. Participación en conferencias y reuniones

32. Otro pilar del mandato es la participación en conferencias y reuniones, pues ofrecen la oportunidad de interactuar directamente con representantes de gobiernos y de organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales, así como con académicos que realizan actividades en la esfera de la libertad de religión o de creencias. El 24 de agosto de 2006, la Relatora Especial participó e hizo uso de la palabra en la inauguración del centro de estudios del holocausto y las minorías religiosas de Oslo.

33. Como la Declaración sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o las convicciones (Declaración de 1981), fue aprobada el 25 de noviembre de 1981, la Relatora Especial instó reiteradamente a los gobiernos y las organizaciones no gubernamentales a que aprovecharan el 25º aniversario para organizar actos que pusiesen de relieve la importancia de promover la libertad de religión o de creencias y de oponerse al surgimiento de la intolerancia religiosa. A este respecto, la Relatora Especial pronunció el discurso de fondo en Washington, D.C., el 30 de octubre de 2006, y en Praga, el 25 de noviembre de 2006. Más de 50 Gobiernos estuvieron representados en la conmemoración internacional de Praga, que se organizó como conferencia combinada con seminarios. Asistieron unos 300 representantes de gobiernos, organizaciones no gubernamentales, religiones y creencias, así como expertos internacionales y nacionales y académicos, se puede acceder en línea a un archivo de vídeos del acto ([www.1981Declaration.org](http://www.1981Declaration.org)) y los discursos y las ponencias presentadas en los seminarios se han reproducido en una publicación internacional<sup>8</sup>.

34. En marzo de 2007, la Relatora Especial fue miembro de los paneles de varios actos paralelos al cuarto período de sesiones del Consejo de Derechos Humanos. Estos actos incluyen paneles de debate sobre “La intolerancia religiosa y la protección de los derechos humanos en el siglo XXI” y “Las leyes contra la denigración y su efecto de inhibición de la expresión religiosa”. Además, la Relatora Especial continuó con la tradición de celebrar una sesión de información sobre el mandato para las organizaciones no gubernamentales que realizan actividades en el ámbito de la libertad de religión o de creencias.

35. El 24 de mayo de 2007, la Relatora Especial participó en el simposio de alto nivel sobre el informe relativo a la Alianza de Civilizaciones, celebrado en Auckland (Nueva Zelanda). Asistieron al simposio dirigentes, representantes de la comunidad y expertos que estudiaron las repercusiones del informe del Grupo de Alto Nivel en la región de Asia y el Pacífico y consideraron respuestas a éste.

36. La Relatora Especial participó en la 14ª reunión anual de relatores y representantes especiales, expertos y presidentes de grupos de trabajo, celebrada en Ginebra del 18 al 22 de junio de 2007. Además, por solicitud del grupo de cinco expertos establecido de conformidad con la resolución 1/5 del Consejo de Derechos Humanos<sup>9</sup>, presentó una respuesta escrita al cuestionario sobre normas complementarias en materia de racismo, discriminación racial, xenofobia e intolerancia conexas. El 6 de agosto de 2007, se reunió con miembros del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, en el curso de su 71º período de sesiones para intercambiar opiniones.

<sup>8</sup> Véase *Religion and Human Rights*, Vol. 2, No. 2-3 (2007).

<sup>9</sup> Véase *Documentos Oficiales de la Asamblea General, sexagésimo primer período de sesiones, Suplemento No. 53 (A/61/53)*, primera parte, cap. II, secc. A.

### III. Cuestiones sustantivas

37. Las dos cuestiones sustantivas que se examinan en esta sección no son las únicas que son motivo de preocupación para el mandato sobre la libertad de religión o de creencias; no obstante, se refieren a situaciones que se han planteado en el contexto de las actividades realizadas con arreglo al mandato en los meses recientes. Además, las observaciones formuladas en los párrafos siguientes por la Relatora Especial tienen un carácter preliminar y deben detallarse más en el futuro.

#### A. Situación de los refugiados, los solicitantes de asilo y los desplazados internos

##### 1. Casos abordados anteriormente en virtud del mandato

38. El titular del mandato recibe frecuentemente informes de violación del derecho a la libertad de religión o de creencias de los refugiados, los solicitantes de asilo y los desplazados internos que han huido de sus hogares o han sido expulsados de su propio país. A título de ejemplo se presenta a continuación una lista no exhaustiva de casos planteados anteriormente a gobiernos en relación con estas personas o grupos. En las comunicaciones anteriores no siempre se ha procurado clasificar los casos estrictamente. En particular, se señala que una persona es refugiado en el sentido de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 en cuanto reúne los requisitos enunciados en la definición, lo que necesariamente ocurre antes de que se determine oficialmente su condición de refugiado<sup>10</sup>.

##### a) Bangladesh

39. En 2002, el entonces Relator Especial envió una comunicación al Gobierno en que señalaba que desde las elecciones de 2001 las minorías religiosas, especialmente los hindúes, habían sido víctimas de repetidos ataques, incluidos decenas de asesinatos y violaciones de muchachas hindúes. Según se había informado, centenares de familias habían sido expulsadas de sus tierras y habían encontrado refugio en la India, y se habían perpetrado numerosos ataques contra templos hindúes<sup>11</sup>.

##### b) Bhután

40. En una carta dirigida al Gobierno en 1994, el Relator Especial expresó su preocupación por que según informaciones recibidas se había prohibido el cristianismo y sometido a malos tratos a los cristianos, y en 1993 se había expulsado a algunos cristianos, que habían buscado refugio en Nepal<sup>12</sup>.

##### c) India

41. Se dirigieron varias comunicaciones al Gobierno en relación con disturbios intercomunitarios entre hindúes y musulmanes en Gujarat que habían provocado

<sup>10</sup> Véase, *Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados* (HCR/IP/4/Spa/Rev.1). Diciembre de 1992, párr. 28.

<sup>11</sup> A/57/274, párrs. 17 a 20 y respuesta del Gobierno en E/CN.4/2003/66, párr. 17.

<sup>12</sup> E/CN.4/1995/91, comunicación y respuesta del Gobierno, pág. 21.

numerosas muertes. En una comunicación dirigida al Gobierno en 1993 se planteó el caso de 250.000 hindúes que habían tenido que huir de sus hogares a campamentos en el norte de la India y de unos 50 templos hindúes que habían sido dañados durante el conflicto<sup>13</sup>.

**d) Indonesia**

42. Se dirigieron varias comunicaciones al Gobierno en relación con conversiones forzadas de cristianos en las islas de Keswui y Teor en las Molucas (en el contexto de la violencia que había provocado también miles de muertes y centenares de miles de desplazados internos) y con ataques a cristianos, incluida la destrucción de sus lugares de culto, en Ambon<sup>14</sup>.

**e) Kazajstán**

43. En 2006 se dirigió una comunicación al Gobierno en relación con un ciudadano de Uzbekistán residente en Kazajstán que, por motivos religiosos, había sido reconocido como refugiado en virtud de la Convención de 1951. Según las informaciones, estaba en peligro de ser devuelto a Uzbekistán<sup>15</sup>.

**f) Malawi**

44. En 1992 se dirigió una comunicación al Gobierno en la que se expresaba preocupación por el hecho de que 280 refugiados de Mozambique, del credo de los Testigos de Jehová, hubieran sido expulsados de Malawi presuntamente por divulgar a otros sus creencias religiosas<sup>16</sup>.

**g) Myanmar**

45. En 1992 se dirigió una carta al Gobierno en relación con los ciudadanos rohingyas de Myanmar que, por ser musulmanes, presuntamente habían sido víctimas de ejecuciones extrajudiciales, torturas, detenciones arbitrarias, desapariciones forzadas, desplazamientos y destrucción de aldeas y mezquitas. Según las informaciones, a finales de abril de 1992 unos 300.000 rohingyas habían huido a Bangladesh y varios miles habían sido muertos por guardias fronterizos<sup>17</sup>.

**h) Arabia Saudita**

46. En una comunicación al Gobierno enviada en 1994, el Relator Especial planteó preocupación por el hecho de que se restringiera la libertad de religión de los refugiados iraquíes del campamento de Rafha. Se había comunicado que se dividía a los ocupantes del campamento según sus creencias religiosas y que se había distribuido en el campamento un documento en que se afirmaba que los shías eran apóstatas y debían convertirse al islam suní<sup>18</sup>.

---

<sup>13</sup> E/CN.4/1994/79 párr. 55 y respuesta del Gobierno, párr. 56.

<sup>14</sup> A/56/253 párrs. 43 a 45 y respuesta del Gobierno, párr. 46.

<sup>15</sup> A/HRC/4/21/Add.1, párrs. 211 a 213; no hay respuesta del Gobierno.

<sup>16</sup> E/CN.4/1993/62, párr. 43; no hay respuesta del Gobierno.

<sup>17</sup> E/CN.4/1993/62, párr. 45 y respuesta del Gobierno, párr. 46.

<sup>18</sup> E/CN.4/1995/91, págs. 16 y ss.; no hay respuesta del Gobierno.

**i) Sri Lanka**

47. En varias comunicaciones dirigidas al Gobierno se planteó la cuestión de los ataques a lugares de culto que causaron muertos y heridos, así como la expulsión de todos los musulmanes por los Tigres de Liberación del Eelam Tamil de las zonas bajo su control<sup>19</sup>.

**j) Sudán**

48. En su informe sobre el Sudán, el Relator Especial señaló que en los campamentos de desplazados internos, especialmente en la zona de Jartum, las autoridades habían prohibido los lugares de culto no autorizados para no musulmanes y habían procedido a demoler tiendas y edificaciones sin proporcionar indemnización<sup>20</sup>.

**k) Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte**

49. En 2005 varios titulares de mandatos enviaran un llamamiento urgente conjunto en relación con un nacional de China que se encontraba en peligro inminente de ser obligado a retornar a su país tras el rechazo de su solicitud de asilo. Presuntamente antes de su llegada al Reino Unido como estudiante había participado en actividades del Falun Gong, y seguía participando, incluso en protestas contra la persecución de los practicantes del Falun Gong frente al consulado chino en Manchester. En vista de las denuncias de malos tratos en su país de origen y de las amenazas en relación con su práctica del Falun Gong, los titulares de mandatos expresaron su preocupación de que, si fuera devuelto a su país, estuviera en peligro de ser sometido a torturas y otras formas de malos tratos<sup>21</sup>.

**l) Viet Nam**

50. En 2003 y 2004 se dirigieron varias comunicaciones al Gobierno en relación con un monje vietnamita reconocido como refugiado en Camboya que había sido devuelto a Viet Nam y condenado por huir al extranjero para oponerse al Gobierno y por haber sido miembro de la proscriba Iglesia budista unificada de Viet Nam<sup>22</sup>.

**m) Yemen**

51. En 2000 se dirigió una carta al Gobierno en relación con un refugiado somalí residente en el Yemen que, según se informó, había sido condenado a muerte por apostasía, aunque el tribunal afirmaba que la sentencia de muerte no se ejecutaría si el refugiado se reconvertía al islam. Posteriormente había sido expulsado del territorio del Yemen como alternativa a la continuación del proceso yemení por apostasía<sup>23</sup>.

<sup>19</sup> E/CN.4/1995/91, págs. 81 y 82 y respuesta del Gobierno, págs. 82 y ss.

<sup>20</sup> A/51/542/Add.2, párr. 87 y respuesta del Gobierno, párr. 89.

<sup>21</sup> E/CN.4/2006/5/Add.1, párrs. 390 y 391 y respuesta del Gobierno, párr. 392.

<sup>22</sup> Resumen del intercambio de cartas en E/CN.4/2004/63, párrs. 101 y 102 y E/CN.4/2005/61/Add.1, párrs. 348 a 350.

<sup>23</sup> E/CN.4/2001/63, párr. 147 y respuesta del Gobierno, párr. 148.

## 2. Marco jurídico

52. Los derechos humanos universales enunciados en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, incluido el derecho a la libertad de religión o de creencias, se aplican a todos los seres humanos en todo lugar. Además, los refugiados tienen derechos y deberes específicos en el país de acogida de conformidad con el derecho internacional de los refugiados.

53. El término “refugiado”, según se define en el inciso 2) del apartado A del artículo 1 de la Convención de 1951 (modificada por el Protocolo de 1967) significa “toda persona que ... debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él”. Una persona que procura que se le reconozca la condición de refugiado es un solicitante de asilo. El artículo 4 de la Convención de 1951 estipula que “Los Estados Contratantes otorgarán a los refugiados que se encuentren en su territorio un trato por lo menos tan favorable como el otorgado a sus nacionales en cuanto a la libertad de practicar su religión y en cuanto a la libertad de instrucción religiosa de sus hijos”. Además, en el artículo 33 de la Convención de 1951 se enuncia el principio de no devolución como sigue: “Ningún Estado Contratante podrá, por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de territorios donde su vida o su libertad peligre por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, o de sus opiniones políticas”. No se permite reserva alguna al artículo 4 ni al artículo 33 de la Convención de 1951.

54. El término “desplazados internos” se refiere a las personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida. Los Principios Rectores de los desplazamientos internos (E/CN.4/1998/53/Add.2) establecieron un marco normativo básico que aplica las disposiciones de la normativa internacional de derechos humanos y del derecho internacional humanitario, así como, por analogía, el derecho de los refugiados, a las víctimas del desplazamiento interno. El Principio 5 estipula que “[T]odas las autoridades y órganos internacionales respetarán y harán respetar las obligaciones que les impone el derecho internacional, incluidos los derechos humanos y el derecho humanitario, en toda circunstancia, a fin de prevenir y evitar la aparición de condiciones que puedan provocar el desplazamiento de personas”. Los Principios “se aplicarán sin distinción alguna de ... religión o convicciones” (principio 4). No se harán entre los desplazados internos, con independencia de que vivan o no en campamentos, distinciones basadas en su desplazamiento respecto del disfrute de “el derecho a la libertad de pensamiento, conciencia, religión o convicciones, opinión y expresión” (principio 22). Además, “[L]a educación respetará su identidad cultural, su idioma y su religión” (principio 23).



### 3. Marco interpretativo para las solicitudes de asilo por motivos religiosos

55. En esta sección, la Relatora Especial desearía destacar el actual marco interpretativo para las solicitudes de asilo por motivos religiosos. En 2004 la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) publicó las “Directrices sobre protección internacional: Solicitudes de asilo por motivos religiosos bajo el artículo 1A (2) de la Convención de 1951 y/o el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados” (las Directrices, HCR/GIP/04/06). En las Directrices se señala que si bien la religión no se definió en la Convención de 1951, su uso puede ser interpretado de forma que incluya la libertad de pensamiento, conciencia o creencia, por referencia a la normativa internacional de derechos humanos. Además, en las Directrices se explica que las solicitudes basadas en la religión pueden implicar uno o más de los siguientes elementos: “religión como creencia”, “religión como identidad” y “religión como forma de vida” (párrs. 5 a 8). En las Directrices el término “creencia” incluye creencias teístas, no teístas y ateas<sup>24</sup>. En el contexto de determinar la “religión o creencia” de un solicitante de asilo, las Directrices estipulan que puede no ser necesario que el solicitante conozca o entienda acerca de la religión, si ha sido identificado por otros como perteneciente al grupo y, como resultado, teme la persecución.

56. En las Directrices se distingue entre persecución y discriminación, pues es posible que esta última no necesariamente dé lugar al nivel exigido para el reconocimiento como refugiado. Se hace la distinción entre la discriminación que resulta solamente en un trato preferencial y la que equivale a persecución porque, como agregado o por sí misma, restringe seriamente el goce de los derechos humanos fundamentales del solicitante. También se indica que la existencia de leyes discriminatorias normalmente no constituye persecución en sí misma. Por otra parte, una evaluación de la implementación de tales leyes (por ejemplo, en relación con la apostasía o la blasfemia) y sus efectos, es crucial para establecer si existe persecución. También es necesario hacer un análisis de las consecuencias que tendría la violación de los derechos humanos para el afectado en relación con la edad, el género y la diversidad (párrs. 17 a 19).

57. En las Directrices se expone que

La persecución por motivos religiosos puede, por tanto, adoptar diversas formas. Dependiendo de las circunstancias particulares de cada caso, incluyendo el impacto que tiene sobre la persona afectada, ejemplos de persecución podrían ser la prohibición de pertenecer a una comunidad religiosa, del culto en privado o en público, de la instrucción religiosa o bien, la imposición de graves medidas de discriminación a las personas debido a la práctica de su religión o por pertenecer o ser identificados con una comunidad religiosa en particular, o porque han cambiado su fe. De igual manera, en determinados casos, en las comunidades donde existe una religión dominante o hay una correlación cercana entre el Estado y las instituciones religiosas, la discriminación contra quienes no profesen la religión dominante o no adhieran a sus prácticas podría equivaler a persecución en un caso particular. La persecución puede ser interreligiosa (dirigida contra adherentes o comunidades de diferente fe), intrarreligiosa (dentro de la misma religión, pero en diferentes sectas o entre miembros de una misma secta) o una combinación de ambas. El solicitante puede pertenecer a una minoría religiosa o a una mayoría.

<sup>24</sup> En la sección III. B. se hace un examen general de las creencias teístas, no teístas y ateas.

Las solicitudes por motivos religiosos también pueden ser presentadas por individuos casados cuyos cónyuges adhieran a diferentes religiones o pertenezcan a distintas comunidades (párr. 12).

58. La Relatora Especial se ha referido en numerosas ocasiones al derecho a la objeción de conciencia al servicio militar cuando se examina la aplicación de la legislación interna a personas que procuran ejercer ese derecho en sus países de origen. Este derecho también se aborda en las Directrices en un contexto ligeramente diferente, cuando negarse a cumplir el servicio militar puede dar lugar a un temor fundado de persecución según lo previsto en la Convención de 1951. Las Directrices citan el *Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado del ACNUR*<sup>25</sup>, y disponen que se puede reconocer la condición de refugiado si la negativa a cumplir con la obligación militar está basada en genuinas convicciones políticas, religiosas o morales, o en razones válidas de conciencia. Una ley de aplicación general puede ser persecutoria, si, por ejemplo, impacta de manera diferente a grupos específicos, si es aplicada de manera discriminatoria, si el castigo en sí mismo es excesivo o desproporcionadamente severo o si no se puede esperar razonablemente que el servicio militar sea cumplido por el individuo a causa de sus genuinas creencias o convicciones religiosas (párr. 26)<sup>26</sup>. Donde existan alternativas al servicio militar, tales como servicio comunitario, usualmente no habría una base para la solicitud de asilo, a menos que sean tan excesivamente severas que constituyan una forma de castigo (ibíd.).

59. En virtud de la normativa internacional de derechos humanos, la base jurídica del derecho a la objeción de conciencia, puede derivarse del artículo 18 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. El Comité de Derechos Humanos afirmó que “[E]n el Pacto no se menciona explícitamente el derecho a la objeción de conciencia, pero el Comité cree que ese derecho puede derivarse del artículo 18, en la medida en que la obligación de utilizar armas puede entrar en serio conflicto con la libertad de conciencia y el derecho a manifestar y expresar creencias religiosas u otras creencias”<sup>27</sup>. En 1998, la Comisión de Derechos Humanos instó a los Estados a que, siempre que en las circunstancias de cada caso concreto se cumplieran los demás requisitos de la definición de refugiado conforme a la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, “consideren la posibilidad de conceder asilo a los objetores de conciencia obligados a abandonar su país de origen por temor a ser perseguidos debido a su negativa a cumplir el servicio militar y no existir ninguna disposición o ninguna disposición adecuada sobre la objeción de conciencia al servicio militar”<sup>28</sup>. Por otra parte, algunas organizaciones internacionales y regionales han señalado que las personas que están cumpliendo el servicio militar pueden transformarse con el tiempo en objetores de conciencia<sup>29</sup>.

<sup>25</sup> Véase el Manual del ACNUR, op cit., párr. 170.

<sup>26</sup> Véase también ibíd., párr. 169.

<sup>27</sup> Comité de Derechos Humanos, Comentario general No. 22 (1993), reproducido en HRI/GEN/1/Rev.8, secc. II, (párr. 11). Véanse también las opiniones del Comité de Derechos Humanos relativas a las comunicaciones Nos. 1321/2004 y 1322/2004 (*Yeo-Bum Yoon y Myung-Jin Choi c. República de Corea*) (CCPR/C/88/D/1321-1322/2004).

<sup>28</sup> *Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, 1998, Suplemento No. 23* (E/1998/23), cap. II, secc. A, resolución 1998/77, párr. 7.

<sup>29</sup> Ibíd., preámbulo. Véanse también las observaciones del Relator Especial en E/CN.4/2006/5/Add.1, párrs. 138 y 139, así como la recomendación 1518 (2001), párr. 5 i) de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa.

60. En un informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (E/CN.4/2006/51, párr. 58) se señala que:

El ACNUR ha observado que un número considerable de Estados están dispuestos a ofrecer protección internacional a los objetores de conciencia, a quienes se evaden del servicio militar obligatorio y a los desertores. Los Estados han considerado que la objeción de conciencia, que, entre otras formas, puede expresarse mediante la evasión del servicio militar obligatorio y la desertión, puede tener su origen en una opinión política o en una creencia religiosa, y puede considerarse en sí misma una forma de opinión política y que, en menor medida, los objetores o una categoría particular de ellos pueden constituir un grupo social concreto.

61. La conversión forzada a una religión es una seria violación al derecho humano fundamental de libertad de pensamiento, conciencia y religión. Según las Directrices, la conversión forzada a menudo satisface el componente objetivo de la persecución, pero el solicitante debe demostrar que sufre el temor subjetivo de que la conversión constituiría una persecución en lo personal, de manera general, por ejemplo, si la persona tuviera una convicción o una fe o una clara identidad o forma de vida en relación con una religión diferente, o si hubiera escogido no estar asociada a ninguna denominación religiosa o comunidad (párr. 20).

62. En la sección “Cumplimiento o conformidad forzados con prácticas religiosas”, las Directrices incluyen, por ejemplo, la educación religiosa obligatoria que sea incompatible con las convicciones religiosas, la identidad o la forma de vida del niño o de los padres del niño y la obligación de asistir a ceremonias religiosas o prestar juramento para honrar determinados símbolos religiosos. En las Directrices se establece que tales ejemplos de cumplimiento forzado podrían constituir persecución si se convierten en una interferencia intolerable con las propias creencias religiosas del individuo, su identidad o su forma de vida y/o si el incumplimiento acarrea castigos desproporcionados (párr. 21).

63. La conversión de los individuos después de dejar su país de origen puede tener el efecto de crear una solicitud *sur place*. En las Directrices se indica que en tales circunstancias tienden a presentarse problemas de credibilidad particulares y se requerirá un examen a fondo de las circunstancias y la autenticidad de la conversión. Las llamadas actividades “interesadas” en el país de origen no crean un fundado temor de persecución por los motivos establecidos en la Convención si la naturaleza oportunista de tales actividades fuera evidente para todos y si el regreso de la persona no resultara en serias consecuencias adversas. La evaluación fundamental es si el solicitante tiene un temor bien fundado de persecución en el momento del examen de la solicitud y cuáles serían las consecuencias del regreso al país de origen (párrs. 34 a 36). Recientemente la Relatora Especial ha destacado (véase A/HRC/6/5, párr. 31) que una conversión posterior a la salida del país no debería presuponer que la afirmación es inventada y las autoridades de inmigración deberían evaluar la autenticidad de la conversión en cada caso, teniendo en cuenta las circunstancias anteriores y actuales del solicitante.

## B. Situación de las personas con creencias teístas y no teístas

### 1. Reseña histórica

64. En relación con la situación de las personas con creencias teístas o no teístas, es importante señalar que las normas jurídicas internacionales pertinentes protegen la libertad de “religión o de creencias”. Por ejemplo, en el párrafo 2 del artículo 18 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se estipula que “[n]adie será objeto de medidas coercitivas que puedan menoscabar su libertad de tener o de adoptar la religión o las creencias de su elección”. Además, el título de la Declaración de 1981 contiene la frase “la religión o las convicciones”. No obstante, esos instrumentos jurídicos no proporcionan ninguna definición de esos conceptos.

65. Al inicio de su estudio sobre la discriminación en cuestiones de derechos y prácticas relativos a la religión (*Study of Discrimination in the Matter of Religious Rights and Practices* (1960)) el Relator Especial de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías, Arcot Krishnaswami, incluyó una nota explicativa en la que decía que en vista de la dificultad de definir “religión”, la expresión “religión o creencias” utilizada en ese estudio incluía, además de los diversos credos teístas, otras creencias como el agnosticismo, el libre pensamiento y el racionalismo<sup>30</sup>. En el apartado a) del artículo 1 del proyecto de convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia religiosa, se proporcionaba una definición similar, aunque más corta, según la cual la expresión “religión o creencias” incluía las “creencias teístas, no teístas y ateas”<sup>31</sup>.

66. El Comité de Derechos Humanos adoptó luego esta formulación en su comentario general No. 22 (1993) y la combinó con la afirmación adicional de que el artículo 18 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos también protege el “derecho a no profesar ninguna religión o creencia” (párr. 2). Durante la explicación detallada de ese comentario general, el Presidente-Relator del grupo de trabajo, Vojin Dimitrijevic, destacó que el concepto de creencia era muy importante pero también difícil de definir, por lo que había que escoger con cuidado la redacción apropiada. Por último, en el comentario general se afirmaba que “[E]l artículo 18 no se limita en su aplicación a las religiones tradicionales o a las religiones y creencias con características o prácticas institucionales análogas a las de las religiones tradicionales (párr. 2).

67. Este enfoque fue también adoptado por la Relatora Especial, que en varios informes (más recientemente en A/HRC/4/21, párr. 45) se refirió a la expresión “creencias teístas, no teístas y ateas”. El teísmo es la creencia en la existencia en un ser supernatural (monoteísmo) o en varias divinidades (politeísmo), y el no teísta es el que no acepta una comprensión teísta de la deidad. El ateísmo es la crítica y negación de las creencias metafísicas en seres espirituales. A fin de que en el mandato quedara más evidente el aspecto de la creencia, el segundo titular de mandato, Abdelfattah Amor, sugirió que la denominación inicial de “Relator

<sup>30</sup> Publicación de las Naciones Unidas, número de venta: 60.XIV.2, Introducción, nota 1.

<sup>31</sup> Véase E/CN.4/920, anexo II, pág. 2. El texto del proyecto de convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia religiosa (véase *Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, 42º período de sesiones, Suplemento No. 6 (E/4322), Cap. II y E/CN.4/920*) fue aprobado por la Comisión de Derechos Humanos en sus períodos de sesiones 21º, 22º y 23º, celebrados entre 1965 y 1967. No obstante, posteriormente la Asamblea General decidió aplazar el examen del proyecto de convención.

Especial sobre la intolerancia religiosa” se reemplazara por la de “Relator Especial sobre la libertad de religión y de creencias”. Al respecto, el Sr. Amor mencionó explícitamente el agnosticismo, el libre pensamiento, el ateísmo y el racionalismo como ejemplos de “creencias” (véase E/CN.4/1998/6, párr. 105). La Comisión de Derechos Humanos apoyó la nueva denominación en su resolución 2000/33<sup>32</sup>, y con ello confirmó que el mandato abarcaba no sólo las religiones, sino también las creencias. La nueva denominación, “Relator Especial sobre la libertad de religión o de creencias”, reconoce el hecho de que algunas creencias se oponen explícitamente al enfoque religioso del teísmo.

## 2. Cuestiones que son motivo de preocupación para los ateos y los no teístas

68. En el contexto de las visitas anteriores a los países, los interlocutores de la Relatora Especial de convicciones ateas y no teístas señalaron varios motivos de preocupación, por ejemplo, que algunos de los impuestos pagados por los ateos o los no teístas se utilizaban para financiar actividades religiosas del Estado (véase A/55/280/Add.1, párr. 16) y que muchos ateos no reconocían públicamente sus convicciones porque la sociedad podría percibirlos como algo negativo (véase A/55/280/Add.2, párr. 7). Por otra parte, las comunidades religiosas se quejaron de los obstáculos que dificultaban sus actividades de evangelización en regímenes totalitarios ateos, cuyos líderes son hostiles a la religión (E/CN.4/2000/65, párr. 150).

69. Más recientemente, los ateos y no teístas comunicaron a la Relatora Especial las siguientes inquietudes respecto de las leyes sobre la blasfemia, cuestiones relativas a la educación y legislación sobre igualdad y las consultas oficiales celebradas con representantes de grupos religiosos únicamente.

### a) Las leyes sobre la blasfemia y la “difamación de las religiones”

70. Diversas leyes nacionales que prohíben la blasfemia conceden distintos niveles de protección a distintas religiones. Por ejemplo, la legislación nacional sobre la blasfemia protege sólo la religión dominante en el Estado de que se trate, o se aplica en forma discriminatoria. Algunas leyes contra la blasfemia se utilizan en la práctica para reprimir no sólo a las minorías o los de distintas confesiones religiosas, sino también a los ateos y los no teístas. El concepto de “creencia” generalmente no se incluye en esos instrumentos jurídicos, por lo que esas leyes contra la blasfemia establecen una jerarquía normativa de creencias teístas y ateas/no teístas.

71. Por otra parte, grupos de ateos y no teístas recientemente han expresado su profunda preocupación sobre las actividades actuales de lucha contra la “difamación de las religiones” en el plano internacional. Esos grupos de ateos y no teístas sostienen que el concepto mismo de “difamación de las religiones” es errado puesto que las personas, creyentes o no creyentes, tienen derechos, pero no las religiones. Afirman además que debido a la falta de una definición objetiva de la expresión “difamación de las religiones”, el concepto se presta a abuso. En su opinión, las tentativas de proteger las religiones de la “difamación” tienen por objeto proteger la religión de una evaluación crítica y reprimir el disenso religioso.

<sup>32</sup> Véase *Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, 2000, Suplemento No. 23 y corrección* (E/2000/23 y Corr.1), cap. II, secc. A.

**b) Cuestiones relativas a la educación**

72. Otras preocupaciones guardan relación con la educación en las escuelas fiscales. Los grupos de ateos y no teístas consideran que la obligación de que los alumnos participen en actividades colectivas de culto religioso, especialmente cuando no se dispone debidamente del derecho a no participar, es indefendible en el ámbito de los derechos humanos. Critican, por discriminatorias, las leyes y políticas que imponen la educación sobre religiones pero no sobre las alternativas no religiosas. Además, tienen objeciones a la forma en que se elaboran los programas docentes de educación religiosa, especialmente al hecho de que los ateos y los no teístas rara vez estén representados en los comités u órganos asesores pertinentes. Algunos países conceden una condición especial a las escuelas religiosas y les permiten discriminar en sus políticas de admisión y de empleo. Por consiguiente, los profesores que no tienen creencias religiosas o cuyas creencias son incompatibles con las de la escuela religiosa quedan en desventaja con respecto a sus colegas teístas.

**c) Legislación sobre igualdad y prestación de servicios públicos basada en la religión**

73. En varios países, los grupos religiosos gozan de ciertas exenciones de la legislación sobre igualdad en relación con el empleo o con el suministro de bienes, instalaciones y servicios. Esto se critica porque en la práctica permite que los grupos religiosos discriminen contra otras religiones o los no creyentes. Este problema puede intensificarse cuando los servicios públicos, por ejemplo en el sector social o de la salud, se subcontratan con organizaciones confesionales. Preocupa a los ateos y no teístas que las cláusulas contractuales no sean suficientes para protegerlos, ni a las minorías religiosas, cuando soliciten servicios o empleo a proveedores de servicios públicos, y el suministro de servicios se ha subcontratado con organizaciones religiosas.

**d) Consultas oficiales con representantes religiosos únicamente**

74. Los órganos gubernamentales que se establecen para realizar consultas con grupos religiosos, por ejemplo, sobre cuestiones de políticas, tienden a dejar fuera los representantes de creencias no religiosas. En los casos en que se permite una influencia desproporcionada de supuestos “dirigentes religiosos” a opiniones extremas parece existir el peligro de que se excluya del debate legítimo a los que no tienen creencias religiosas o son indiferentes ante la religión.

**3. Observaciones**

75. En el plano mundial, parece que los ateos y los no teístas no están tan institucionalizados ni se hacen oír tanto como sus contrapartes teístas. Además de las razones históricas y culturales, esto puede deberse en parte a que las creencias ateas y no teístas entrañan a menudo enfoques más bien personales. Por otra parte, existen muchas escuelas distintas de pensamiento ateo y no teísta; no obstante, esto no las distingue en esencia de las creencias teístas, dado el gran número de religiones, confesiones y enfoques teístas personales que hay en el mundo. La Relatora Especial desearía reiterar que el derecho a la libertad de religión o de creencias se aplica por igual a las creencias teístas, no teístas y ateas. Además, también está protegido el derecho a no profesar religión o creencia alguna.

76. La Relatora Especial agradece las presentaciones orales y escritas que ha recibido de ateos y no teístas y considera seriamente sus preocupaciones. En relación con las leyes sobre la blasfemia, se observan tendencias inquietantes a aplicar esas disposiciones internas en forma discriminatoria y a castigar desproporcionadamente a los miembros de las minorías religiosas, los creyentes de otras confesiones, los teístas y los ateos. En uno de sus informes anuales, el segundo titular del mandato hizo hincapié en que otra de sus “preocupaciones ... es la de velar por que la lucha contra la difamación no se utilice con fines de censura de la libertad de opinión y del derecho a la crítica. Varias comunicaciones del Relator Especial ponen de manifiesto el peligro de manipular la lucha contra la difamación (sobre todo la blasfemia) con fines contrarios a los derechos humanos (E/CN.4/2000/65, párr. 111). Recientemente, en su resolución 1805 (2007), la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa recomendó que el Comité de Ministros se ocupara de que las leyes y prácticas nacionales de los Estados miembros del Consejo de Europa se examinaran con miras a que se despenalice la blasfemia como insulto a una religión y se penalicen las declaraciones que exhortan a que una persona o grupo de personas sean cometidas al odio, la discriminación o la violencia debido a su religión o por cualquier otro motivo. La Relatora Especial está de acuerdo en que una alternativa útil a las leyes sobre la blasfemia podría ser la aplicación de la protección de las personas contra la apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia, de conformidad con el párrafo 2) del artículo 20 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. A ese respecto, cabe señalar que en legislación reciente del Reino Unido se define el “odio religioso” como “odio contra un grupo de personas definido en función de las creencias religiosas o la falta de creencias religiosas”.

77. La Relatora Especial desearía reiterar que penalizar la “difamación de las religiones” puede ser contraproducente, pues podría crear un clima de intolerancia y temor e incluso aumentar la posibilidad de reacciones negativas. Las acusaciones de “difamación de las religiones” podrían reprimir la crítica legítima o incluso la investigación sobre prácticas y leyes que evidentemente entrañan violación de los derechos humanos pero son aprobadas, o por lo menos se cree que son aprobadas, por la religión. En el reciente informe temático sobre la apología del odio racial y religioso y la promoción de la tolerancia, la Relatora Especial hizo hincapié en que “el derecho a la libertad de religión o de creencias protege principalmente los derechos de la persona y, en cierta medida, los derechos colectivos de la comunidad del caso, pero no protege las religiones ni las creencias en sí” (A/HRC/2/3, párr. 38). En vista del ingente número de religiones y creencias, pueden surgir entre los creyentes diferencias de opinión auténticas. Además, sería difícil y podría ser peligroso definir en *abstracto* lo que constituye una “difamación de la religión”, y no sería fácil encontrar un órgano imparcial, independiente y no arbitrario que decidiera sobre esos casos. Por último, en un informe reciente de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura se insiste en que en virtud de la libertad de pensamiento, de conciencia y opinión se reconocen “los mismos derechos a los ateos, a los agnósticos y los humanistas laicos a expresar sus opiniones, con lo cual un acuerdo que se ocupara únicamente de las creencias

religiosas estaría en contradicción con los principios fundamentales de los acuerdos relativos a los derechos humanos y la no discriminación<sup>33</sup>.

78. Con respecto a la educación, especialmente en las escuelas fiscales, los alumnos y profesores no deben ser objeto de discriminación por su adhesión (o no adhesión) a una religión o creencia específica. Las autoridades deben prestar atención especial al contenido de los programas docentes de educación religiosa, que en lo ideal deben procurar ser completamente incluyentes. En ese contexto, la Conferencia Internacional Consultiva sobre la Educación Escolar en relación con la Libertad de Religión, de Convicciones, la Tolerancia y la No Discriminación, en su Documento Final [estimó] “que cada Estado, en el nivel gubernamental apropiado, debería promover y respetar políticas educativas dirigidas a fortalecer la promoción y la protección de los derechos humanos, la erradicación de los prejuicios y las concepciones incompatibles con la libertad de religión o convicciones, y que debería garantizar el respeto y la aceptación del pluralismo y la diversidad en el ámbito de la religión o de las convicciones, así como el derecho de no recibir una instrucción religiosa incompatible con sus convicciones” (E/CN.4/2002/73, apéndice, párr. 4).

79. Por último, cuando el Estado subcontrata servicios públicos con instituciones confesionales, debe establecer salvaguardias efectivas contra prácticas discriminatorias del subcontratista en el contexto del empleo y la prestación de los servicios. No se debe excluir deliberadamente a los representantes de los grupos no religiosos de las consultas oficiales en que claramente se tienen en cuenta las opiniones teístas. El Estado debe analizar la posibilidad de que en esas consultas oficiales surja un sesgo religioso sistémico debido a la fuerza numérica de los representantes religiosos en comparación con las perspectivas no jerárquicas y no institucionales de ateos o no teístas.

#### IV. Conclusiones y recomendaciones

80. **El examen de las dos cuestiones sustantivas puso de relieve algunas preocupaciones de los refugiados, los solicitantes de asilo y los desplazados internos, así como de las personas con creencias ateas o no teístas. En primer lugar, las comunicaciones enviadas por los titulares del mandato en relación con la situación de los refugiados, los solicitantes de asilo y los desplazados internos muestran que esas personas se encuentran en una situación de vulnerabilidad que puede también tener vínculos con su libertad de religión o de creencias. La situación de este grupo vulnerable requiere atención particular y la Relatora Especial ha establecido una subcategoría específica en su marco para las comunicaciones (E/CN.4/2006/5, anexo y A/HRC/6/5, párrs. 30 y 31). En segundo lugar, la Relatora Especial considera seriamente las preocupaciones de las personas con creencias ateas o no teístas. Las leyes sobre la blasfemia y el concepto de “difamación de las religiones” pueden ser contraproducentes, pues pueden crear un clima de intolerancia o temor y podrían llegar a establecer una jerarquía normativa de creencias. Los ateos y los no teístas no deben ser objeto de discriminación por su adhesión (o no adhesión) a una religión o creencia específica, por ejemplo, en las escuelas fiscales, en las consultas oficiales o por los encargados de prestar servicios públicos.**

<sup>33</sup> Informe sobre la acción de la UNESCO en favor del respeto de la libertad de expresión y el respeto de las creencias y los valores sagrados y de los símbolos religiosos y culturales (176/EX/23, párr. 8), 28 de marzo de 2007.



81. La libertad de religión o de creencias es un derecho humano multifacético. Los diferentes aspectos de este derecho humano fundamental están garantizados por diversos instrumentos jurídicos internacionales, tanto en normas jurídicamente vinculantes como en disposiciones de instrumentos no vinculantes. En los 21 años del mandato se ha demostrado que la protección y promoción efectivas del derecho a la libertad de religión o de creencias plantean importantes desafíos a todos los Estados. Además, la prevención de la intolerancia y la discriminación por motivos de religión o de creencias exige que todas las partes interesadas adopten enfoques proactivos y creativos.

82. La cuestión central a este respecto es determinar la función que deben desempeñar los gobiernos para promover la libertad de religión o de creencias y luchar contra la intolerancia o la discriminación en la sociedad. Según la experiencia del mandato tras 24 visitas a países y el envío de más de 1.000 comunicaciones a 130 Estados, para abordar las delicadas cuestiones que entraña la libertad de religión o de creencias es fundamental que la adopción de decisiones en todos los niveles del gobierno sea prudente y equilibrada y que exista una legislación acertada. Además, para salvaguardar la libertad de religión o de creencias, un sistema judicial independiente y no arbitrario es un requisito indispensable. Esto ya se destacó en 1993 en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, en que se recomendó que se diera prioridad a las medidas nacionales e internacionales para promover la democracia, el desarrollo y los derechos humanos: “Serán elementos de estos programas el fortalecimiento de las instituciones de defensa de los derechos humanos y de la democracia, la protección jurídica de los derechos humanos, la capacitación de funcionarios y otras personas y una amplia educación e información pública con el fin de promover el respeto de los derechos humanos”<sup>34</sup>.

83. En lugar de esperar a que se cometan actos de intolerancia y discriminación por motivos de religión o de creencias, los Estados deben concebir estrategias proactivas para prevenir esas violaciones. La buena gobernanza exige identificar y abordar adecuadamente y con antelación los conflictos que puedan surgir entre comunidades de religión o de creencias. Para ello se requieren esfuerzos concertados a fin de analizar la demografía religiosa y los problemas existentes y examinar las políticas y los métodos administrativos sobre todas las cuestiones relacionadas con la libertad de religión o de creencias. No obstante, cualquier legislación concreta debe introducirse con cautela pues el exceso de reglamentación puede ser contraproducente.

84. La educación puede desempeñar una función de prevención importante, especialmente cuando se enseñan el respeto y la aceptación del pluralismo y la diversidad en la esfera de la religión o las creencias y se garantiza el derecho a no recibir instrucción religiosa incompatible con las convicciones personales. La calidad de la educación es decisiva, y los Estados deben tomar medidas apropiadas para que los planes de estudio, libros de texto y métodos de enseñanza estén en consonancia con los derechos humanos, incluida la libertad de religión o de creencias. Los medios de difusión y otros medios de aprendizaje autodidacta y de enseñanza mutua, así como las instituciones culturales como

---

<sup>34</sup> Informe de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, Viena, 14 a 25 de junio de 1993 (A/CONF.157/24 (Part I)), Cap. III, párr. II.68.

museos y bibliotecas, pueden contribuir positivamente a la educación difundiendo conocimientos pertinentes sobre las religiones o las creencias y mostrando la diversidad que existe dentro de cada comunidad. Lamentablemente, también hay muestras de la propagación de estereotipos intolerantes y discriminatorios de la religión o de las creencias en los medios de difusión y en Internet. Sin embargo, el Estado debe respetar el umbral establecido en el párrafo 2) del artículo 20 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que sólo estipula que “[T]oda apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia estará prohibida por la ley”.

85. Por otra parte, debe fomentarse el diálogo entre religiones y dentro de las religiones, incluido el intercambio de opiniones con creyentes desapasionados con respecto a su fe y con ateos y no teístas. Para ese diálogo también serían muy provechosas las perspectivas de las mujeres y los jóvenes. Además, se podría apoyar la participación voluntaria de alumnos y profesores en intercambios culturales regionales o internacionales y, en consecuencia, se debería alentar a los estados a aportar financiación para actividades conexas a nivel de la comunidad.

86. Las comunidades de religión o de creencias pueden perder su confianza en el gobierno si siguen produciéndose incidentes de intolerancia de parte de agentes no estatales o actos discriminatorios del gobierno sin que haya una reacción apropiada. En tales casos, las medidas de fomento de la confianza constituyen un primer paso, pero deben complementarse con medidas adicionales. Es sumamente importante que los Estados velen por que sus sistemas legislativo y administrativo proporcionen a las víctimas protección adecuada y reparaciones efectivas en los casos en que se viole la libertad de religión o de creencias. La Relatora Especial querría hacer hincapié en que las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos también consisten en asegurar el libre ejercicio de la libertad de religión o de creencias y en someter a la justicia a los responsables de actos de intolerancia religiosa.

87. Cuando los gobiernos se enfrentan a cuestiones relacionadas con comunidades de religión o de creencias, a veces tienden a recurrir a reacciones automáticas en lugar de hacer frente a los problemas subyacentes con medidas fruto de la reflexión. Sólo con este enfoque se lograrán soluciones duraderas a mediano y largo plazo. Los gobiernos no deben temer cuando se vean enfrentados a cuestiones de religión o de creencias, por ejemplo, cuando se califican de religiosos actos delictivos que infringen los derechos humanos de otros. No debe haber impunidad, independientemente de que esos actos delictivos hayan sido cometidos en nombre de la religión. La Relatora Especial reitera que, al mismo tiempo, las medidas gubernamentales deben ser proporcionadas, ajustarse al estado de derecho y respetar las normas internacionales aplicables de derechos humanos.