



Asamblea General

Distr. general
28 de febrero de 2018
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos

37º período de sesiones

26 de febrero a 23 de marzo de 2018

Tema 3 de la agenda

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

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

Nota de la Secretaría

La Secretaría tiene el honor de transmitir al Consejo de Derechos Humanos el informe del Relator Especial sobre la libertad de religión o de creencias, Ahmed Shaheed, de conformidad con la resolución 31/16. En su informe, el Relator Especial analiza las relaciones entre Estado y religión y sus repercusiones en la libertad de religión o de creencias. Pone de relieve la obligación de los Estados de actuar como garantes imparciales de la libertad de religión o de creencias para todos sin consideración de las relaciones existentes entre el Estado y la religión o las creencias.

* Este documento se presentó con retraso a los servicios de conferencias sin la explicación necesaria en virtud del párrafo 8 de la resolución 53/208 de la Asamblea General.

GE.18-03082 (S) 040618 060618



* 1 8 0 3 0 8 2 *

Se ruega reciclar



Índice

	<i>Página</i>
I. Actividades del Relator Especial.....	3
II. Relaciones entre el Estado y la religión y sus repercusiones en la libertad de religión o de creencias.....	3
A. Introducción.....	3
B. Modelos de relaciones entre el Estado y la religión.....	4
C. Normas jurídicas internacionales.....	8
D. Consecuencias de las relaciones entre el Estado y la religión en la aplicación de mecanismos de protección de la libertad de religión o de creencias.....	13
III. Conclusiones y recomendaciones.....	18

I. Actividades del Relator Especial

1. En su resolución 31/16, aprobada en marzo de 2016, el Consejo de Derechos Humanos prorrogó el mandato del Relator Especial por un período adicional de tres años. En su 32° período de sesiones, el Consejo nombró Relator Especial a Ahmed Shaheed, que asumió sus funciones el 1 de noviembre de 2016.
2. Un panorama general de las actividades del titular del mandato entre el 1 de noviembre de 2016 y el 31 de julio de 2017 figura en el informe provisional más reciente que presentó a la Asamblea General en su septuagésimo segundo período de sesiones (véase A/72/365, párrs. 1 y 2). Además, fue invitado a varias reuniones y consultas sobre la libertad de religión o de creencias, en particular la reunión del Grupo de Contacto Internacional sobre la Libertad de Religión o de Creencias, celebrada en Nueva York, y el examen quinquenal del Plan de Acción de Rabat sobre la prohibición de la apología del odio nacional, racial o religioso que constituye una incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia, que tuvo lugar en Rabat en diciembre de 2017.
3. Asimismo, realizó una visita a Uzbekistán del 2 al 12 de octubre de 2017. En 2017, el Relator Especial envió 40 comunicaciones y publicó 14 comunicados de prensa en los que expresó su protesta contra la violación de la libertad de religión o de creencias en distintos países. También envió peticiones a Arabia Saudita, Armenia, Egipto, Indonesia, Malasia, Nepal, los Países Bajos, el Pakistán, Sudáfrica y Túnez para visitar a esos países. Fueron aceptadas sus solicitudes para visitar Túnez y los Países Bajos.

II. Relaciones entre el Estado y la religión y sus repercusiones en la libertad de religión o de creencias

A. Introducción

4. En todas las regiones los Estados hacen frente cada vez más al desafío de salvaguardar el derecho de todas las personas a la libertad de religión o de creencias, protegiendo al mismo tiempo otros muchos derechos. El establecimiento de una legislación y de políticas sólidas para proteger la libertad de religión o de creencias requiere a menudo equilibrar una serie de derechos fundamentales garantizados por los instrumentos internacionales de derechos humanos, en un contexto de múltiples presiones políticas, económicas, sociales y culturales. Más personas que nunca viven fuera de su país. En 2017 había en el mundo más de 258 millones de migrantes internacionales, en comparación con 173 millones en 2000¹. Las presiones debidas a la migración y la globalización, sumadas a la creciente facilidad de acceso a las telecomunicaciones y los medios de comunicación social, aceleran el intercambio de ideas y valores y, en definitiva, transforman el panorama demográfico y religioso de numerosas sociedades y acentúan los intereses contrapuestos.
5. Estos cambios han contribuido a la progresión de los movimientos fundamentalistas que se movilizan contra las amenazas que supuestamente entrañan los principios subyacentes del cambio social y la modernidad. Algunos de estos movimientos se caracterizan por orientaciones nacionalistas que se oponen a los esfuerzos de los Estados por responder al cambio demográfico dando cabida a nuevas comunidades religiosas, en particular mediante una ampliación de la protección que asegure el pleno disfrute de los derechos humanos. Estas circunstancias se hacen más complejas debido a las disposiciones de seguridad más estrictas derivadas de los actos de violencia perpetrados por extremistas que han suscitado una mayor interferencia del Estado en las manifestaciones religiosas. En particular, las minorías religiosas hacen frente cada vez más a leyes que limitan efectivamente su libertad, ya sea individualmente, o en la comunidad, de manifestar su religión o sus creencias en el culto, la observancia, la enseñanza y la práctica.

¹ Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, *International Migration Report 2017: Highlights* (Nueva York, 2017).

6. El papel de la religión en la configuración de la agenda pública, así como la obligación de los Estados de defender los derechos humanos de todas las personas cobran una importancia creciente en las relaciones internacionales y en la política nacional. En la mayoría de las sociedades democráticas multiculturales o los países con constituciones que defienden el “laicismo”, las preocupaciones en materia de neutralidad de la esfera pública han pasado a ocupar un espacio central en los debates políticos, la política judicial y la vida cotidiana de las personas. La creciente atención que se presta al “laicismo” guarda una estrecha relación con la necesidad, tanto de responder a la pluralidad religiosa en muchos contextos institucionales diferentes, como de adaptar las relaciones entre la religión y el Estado de forma compatible con los derechos humanos.

7. La constante evolución de las relaciones entre el Estado y la religión es importante para quienes tratan de promover la protección de la libertad de religión o de creencias, porque la medida en que los Estados están inextricablemente relacionados con diversas religiones o creencias tiene consecuencias profundas en su aptitud y capacidad de garantizar los derechos humanos, especialmente los derechos de las personas pertenecientes a minorías religiosas o de creyentes. El presente informe ofrece un examen somero de las consecuencias de esas relaciones en la disposición de un Estado determinado de respetar y proteger la libertad de pensamiento, conciencia, religión o creencias.

8. El Relator Especial considera que este ejercicio es oportuno en razón de: a) las tendencias cada vez más inquietantes en las restricciones impuestas por los gobiernos y las hostilidades sociales que guardan relación con la religión o las creencias; b) los crecientes problemas que plantean las luchas entre los actores laicos y los religiosos que se disputan el “espacio público” y la “agenda pública”, y la dinámica cada vez más compleja que genera esta competencia con miras a armonizar la libertad de religión o de creencias con otros derechos humanos fundamentales; y c) la progresiva y alarmante amenaza que las políticas religiosas en constante evolución suponen para la libertad de religión o de creencias. Por consiguiente, examinar los efectos de estas relaciones sobre el disfrute del derecho a la libertad de religión o de creencias responde plenamente al mandato descrito en el párrafo 18 de la resolución 6/37 del Consejo de Derechos Humanos.

9. El presente informe no pretende hacer un examen a fondo y amplio de las relaciones que existen hoy entre el Estado y la religión. Sin embargo, trata de utilizar pautas fácilmente discernibles en el conjunto de relaciones inextricables entre los Estados y las religiones o las creencias, de manera de determinar las diferencias más notables a la vez que las consecuencias que dichas relaciones implican para la aplicación de las normas internacionales de derechos humanos. Se completa esta presentación inicial de dichas pautas básicas con una reseña de las protecciones internacionales pertinentes de la libertad de religión o de creencias, así como un análisis somero de las presiones que esas relaciones imponen a la capacidad de los Estados de aplicar las mencionadas protecciones legales en beneficio de todos. Por razones de espacio, el presente informe no podrá incluir un estudio exhaustivo de las cuestiones que plantean las complejas relaciones entre el Estado y la religión. No obstante, el informe destaca algunas de las prácticas que resultan en violaciones comúnmente asociadas con algunas de dichas relaciones. Por último, el informe contiene reflexiones sobre los instrumentos y las mejores prácticas actualmente disponibles para los Estados que buscan orientación en la tarea cada vez más compleja de hallar el delicado equilibrio entre libertad de religión o de creencias y otros derechos humanos.

B. Modelos de relaciones entre el Estado y la religión

10. Todos los Estados apoyan, regulan o limitan la religión y las creencias en alguna medida. Algunos gobiernos declaran religiones oficiales; otros conceden un trato preferente a una o más religiones; en ciertos casos controlan a las organizaciones y prácticas religiosas en su jurisdicción o les imponen restricciones; y algunos gobiernos singularizan la manifestación de ciertas religiones o creencias para imponer restricciones que no se aplican a todos los creyentes en su territorio.

11. Clasificar a los Estados según los modelos de sus relaciones con la o las religiones y las creencias es particularmente difícil. Son relaciones diversas, que frecuentemente reflejan las vicisitudes y los caprichos de la historia, la cultura y las tradiciones, junto con los intereses contrapuestos de las fuerzas políticas, culturales, económicas, laicas y religiosas, a nivel de los Estados en la agenda pública. Las relaciones entre Estado y religión también evolucionan constantemente, sometidas a una serie de ajustes menores o drásticos que suelen responder a presiones sociales o políticas².

12. Los estudios que utilizan varios indicadores para demostrar la forma en que los Estados intervienen en la religión o las creencias y cómo esas relaciones inextricables pueden influir en la predisposición del gobierno de fomentar y proteger la libertad de religión o de creencias, han dado lugar a numerosos modelos de clasificación de las relaciones entre el Estado y la religión. En algunos se estudia la correlación entre la acción o la inacción de los Estados que interfiere con la libertad de religión o de creencias y la medida en la cual las instituciones gubernamentales se identifican con las creencias o las instituciones religiosas³. Otros evalúan el papel de las disposiciones constitucionales en el establecimiento y la regulación de las relaciones generales entre las autoridades religiosas y estatales⁴.

13. En un estudio de 2017, centrado en la política religiosa oficial, que informó sobre prácticas de los 193 Estados Miembros de las Naciones Unidas, se llegó a la conclusión de que aproximadamente el 42% de los Estados declaraban su apoyo oficial a una religión (21%) o favorecían a una o más religiones (21%). Otro 53% de los Estados Miembros no se identificaba con ninguna fe ni creencia. Un pequeño grupo de Estados Miembros (5%) ejercían un nivel muy alto de control sobre las instituciones religiosas en sus países o tenían una opinión negativa de la religión en general⁵. Por otra parte, en un estudio anterior que también examinaba la legislación, los reglamentos, las políticas gubernamentales y otras medidas oficiales de 177 países se establecían 14 subcategorías clasificadas en 4 relaciones generales entre el Estado y la religión —similares a las determinadas en el estudio de 2017—, y se llegaba a la conclusión de que 41 Estados tenían religiones oficiales, 77 favorecían a una o más religiones, 43 no se identificaban con ninguna religión y 16 tenían una opinión negativa del papel de la religión en la vida pública⁶.

14. Habida cuenta de tal complejidad, no hay consenso sobre cómo clasificar las relaciones entre el Estado y la religión, ni sobre la terminología para caracterizar su naturaleza. El Relator Especial no hace suya ninguna conclusión ni modelo particular de esas relaciones, que proceden de los estudios mencionados. No obstante, hay algunos indicadores comunes en estos estudios para comprender dichas relaciones. Además, las pautas generales que se infieren de los estudios sobre la forma en que los Estados se relacionan con la religión o las creencias son útiles a los efectos del presente ejercicio.

15. Se incluye el estudio de la identificación de los Estados con una religión o religiones y/o creencias mediante una declaración constitucional u otro documento básico, que da una idea de la diversidad de actitudes normativas que los Estados pueden adoptar ante los papeles que distintas religiones y/o creencias cumplen en la vida pública y, en casos extremos, en la vida privada. Al mismo tiempo, la identificación oficial de los Estados con una religión particular no es determinante para saber de qué manera se relacionará con la religión o se interrelacionará en la práctica con comunidades religiosas. Por ejemplo, si bien los Estados con religiones oficiales suelen apoyar más resueltamente la religión, no siempre declarar oficial una religión conlleva un importante apoyo efectivo a esa religión. En consecuencia, un examen detenido de las prácticas que adoptan los gobiernos también es

² Jonathan Fox, *Political Secularism, Religion, and the State: A Time Series Analysis of Worldwide Data* (Cambridge University Press, 2015).

³ Cole Durham, "Patterns of Religion State Relations", en John Witte, Jr. y M. Christian Green (eds.), *Religion and Human Rights: An Introduction* (Oxford University Press, 2011).

⁴ Dawood Ahmed, *Religion-State Relations*, segunda edición (Instituto Internacional de Democracia y Asistencia Electoral, 2017).

⁵ Pew Research Center, "Many Countries Favour Specific Religions, Officially or Unofficially" (Washington DC, octubre de 2017).

⁶ Fox, *Political Secularism* (véase la nota 2).

esencial para comprender las consecuencias de estas relaciones en la libertad de religión o de creencias, más allá de lo que implica la mera existencia de una religión oficial⁷.

16. De las 660 comunicaciones transmitidas por el titular del mandato entre 2004 y 2017, alrededor del 86% se enviaron a los 81 Estados con religiones oficiales o favorecidas (412 comunicaciones) y a los 10 Estados que tenían una posición negativa ante la religión (157 comunicaciones). En comparación, el 14% fueron enviadas a los 102 Estados que no se identificaban con ninguna religión particular (91 comunicaciones).

Comunicaciones enviadas por el Relator Especial sobre la libertad de religión o de creencias a los Estados Miembros de las Naciones Unidas, 2004-2017

	Número de Estados Miembros	Número de comunicaciones enviadas
Estado con religiones oficiales o favorecidas	81	412
Estados que no se identifican con una religión	102	91
Estados con una opinión negativa de la religión	10	157
Total	193	660

17. Del mismo modo, un estudio global de las restricciones religiosas y la hostilidad social motivada por la religión o las creencias ilustró la existencia de una estrecha correlación entre la medida en que un gobierno está relacionado con la religión y su propensión a proteger o violar la libertad de religión o de creencias y/o a combatir la intolerancia religiosa⁸. En ese estudio, alrededor de 24 (58,5%) de los 41 Estados con una religión oficial imponían a las prácticas religiosas niveles de restricción “muy elevados” o “elevados”, y de los 40 Estados con una religión favorecida 11 (27,5%) imponían esas restricciones, en el período 2014-2015. Además, solo 5 (4,9%) de los 102 Estados que no se identificaban con una religión se caracterizaban por los mencionados niveles de interferencia con las prerrogativas de las comunidades religiosas, mientras que los 10 Estados que en estos estudios tenían una opinión negativa del papel de la religión en la vida pública imponían restricciones “elevadas” o “muy elevadas”.

18. La menor hostilidad social se registró en los Estados con una opinión negativa de la religión en la vida pública. Se señaló solo el caso de un Estado que había experimentado un “alto nivel” de hostilidad social motivada por la religión, mientras que el 44% de los Estados con una religión oficial habían experimentado niveles “muy altos” o “altos” de hostilidad social. En total, el 22% de los Estados con una o varias religiones preferidas y los que no se identificaban con una religión experimentaron niveles análogos de hostilidad social.

1. Estados con una o varias religiones oficiales o favorecidas

19. En el análisis anterior, los Estados que se identifican con una religión o los que favorecen a una o más religiones están agrupados debido a los factores comunes que los caracterizan, a saber, su identificación con una religión y el trato preferencial o apoyo que estos Estados confieren a dicha religión o religiones. Sin embargo, las diferencias entre esos Estados siempre radican en la medida en que los Estados con religiones oficiales o favorecidas se relacionan con las instituciones de su religión preferida. Por consiguiente, en este análisis se considera que estos Estados ocupan un espectro en uno de cuyos extremos figuran los Estados con límites casi imperceptibles entre los asuntos gubernamentales y los religiosos (“Estados religiosos”), y los que se identifican con una religión o la favorecen, pero mantienen límites definidos entre la religión y el Estado (“Estados de tipo laico”).

⁷ *Ibid.*

⁸ Pew Research Center, “Global Restrictions on Religion Rise Modestly in 2015, Reversing Downward Trend” (Washington, D.C., abril de 2017).

20. La constitución u otro documento básico de los Estados con una religión oficial puede declarar oficial a una religión determinada o un culto religioso particular. La legislación puede establecer o no en detalle lo que ese privilegio entraña, pero la religión oficial de estos Estados suele gozar de ciertos privilegios políticos, jurídicos y financieros.

21. El islam es la religión oficial más difundida en el mundo. De los 41 países con una religión de Estado, 25 (61%) han escogido como religión oficial el islamismo sunita, el islamismo chiíta o simplemente el islam en general. La mayoría de los países donde la religión oficial es el islam se encuentran en el Oriente Medio y África del Norte, mientras que siete países oficialmente islámicos (28%) se encuentran en la región de Asia y el Pacífico. El cristianismo es la segunda religión oficial más difundida en el mundo. Declaran religión oficial del Estado al cristianismo en general, o un culto particular, 13 países (el 32% de los países con una religión oficial). Nueve son países de Europa, dos de América, 1 de la región de Asia y el Pacífico y 1 de África Subsahariana. En algunos casos, la adhesión del Estado a la religión se origina en circunstancias históricas y, por consiguiente, es funcionalmente simbólica (institucionalización moderada), aunque se tiende a conceder privilegios limitados a la religión establecida.

22. Unos 40 Estados Miembros de las Naciones Unidas no declaran formalmente una religión de Estado, pero favorecen a una o más religiones y conceden a una o más religiones algunos privilegios que no conceden a otras, incluidas ventajas jurídicas y financieras⁹. Algunos de ellos escogen una religión en particular para prestarle un apoyo similar al otorgado por los Estados que tienen una religión oficial; otros establecen un orden jerárquico entre las religiones —confieren distintos niveles de privilegio según un orden de preferencia. Este grupo también incluye a los Estados que han contraído compromisos formales relativos a la separación de la religión y el Estado pero que, en la práctica, favorecen a una religión, o hacen frente a presiones políticas crecientes para que concedan privilegios jurídicos a una religión con respecto a las demás. En los Estados que apoyan oficiosamente a una religión, la beneficiaria del trato preferencial puede o no constar en los instrumentos jurídicos, pero cuando se la menciona es más en relación con la historia y la tradición que con su pretensión de verdad.

23. En la práctica, las relaciones que estos Estados mantienen con la o las religiones favorecidas son muy diversas. De los 40 países que no tienen una religión oficial pero prefieren o favorecen una, la mayoría favorecen al cristianismo. En 28 países (70%), principalmente de Europa y América, el cristianismo es la religión preferida. En 5 países de África Subsahariana y en tres de la región de Asia y el Pacífico, el cristianismo es la religión favorecida. En algunos países el Estado favorece religiones múltiples en una medida similar.

2. Estados que no se identifican con una religión

24. La mayoría de los Estados Miembros de las Naciones Unidas (102) no declaran una religión de Estado ni otorgan privilegios a las religiones. Entre estos figuran 35 Estados africanos, 22 países de América y un número igual de países europeos, más 19 Estados de Asia y el Pacífico. En términos generales, estos países tienden a mantener una separación entre la iglesia y el Estado o una “distancia de principio” entre la religión y el Estado, o una “distancia basada en principios” entre la religión y el Estado, fundada en lo que puede llamarse un “laicismo adaptado al contexto”, que admite un enfoque flexible de las cuestiones de inclusión o exclusión de la religión en la vida pública así como el grado de esa intervención o desconexión¹⁰.

25. Muchos de esos Estados también están explícitamente comprometidos a respetar la libertad de religión o de creencias en su ordenamiento jurídico. Sin embargo, no evitan forzosamente la promoción o restricción de la práctica religiosa. En los hechos, muchos de ellos imponen cada vez más restricciones a distintos aspectos de la manifestación de la

⁹ Pew Research Center, “Many Countries Favour Specific Religions” (véase la nota 5).

¹⁰ Rajeev Bhargava, “Rehabilitating Secularism”, en Craig Calhoun, Mark Juergensmeyer y Jonathan van Antwerpen (eds.), *Rethinking Secularism* (Oxford University Press, 2011), págs. 92 a 113.

religión o las creencias, en particular límites a la exhibición en el espacio público de indumentaria religiosa.

26. Algunos Estados son considerados “cooperacionistas” por ofrecer su apoyo a todas las religiones, por ejemplo, una financiación directa a todas las comunidades religiosas. Otros solo proporcionan una financiación indirecta, por ejemplo, mediante exenciones tributarias, pero incluyen a todas las religiones. Hay Estados que hacen hincapié en la separación y el ejercicio libre de la religión en la esfera pública, mientras que otros insisten más en preservar un espacio público laico y reservar la religión para la esfera privada¹¹.

3. Estados con una opinión negativa del papel de la religión en la vida pública

27. Un número reducido de Estados Miembros (diez) consideran que la religión es algo negativo que debería eliminarse de la esfera pública, y suelen responder con restricciones rigurosas en el espacio civil. El marco jurídico de estos Estados puede incluir compromisos en favor del laicismo, la libertad de religión o incluso una religión particular. Algunos de ellos prohíben toda función de la religión en la vida pública, mientras que otros admiten una libertad de culto puramente nominal. Su signo distintivo es su propensión a imponer restricciones muy rigurosas a la condición jurídica, la financiación, la autonomía y las actividades políticas de las instituciones y los agentes religiosos, a efectos de limitar el papel de la religión, en general en la vida pública y, a veces, en la vida privada.

C. Normas jurídicas internacionales

1. Instrumentos jurídicos vinculantes y no vinculantes

28. Los tratados internacionales de derechos humanos son reticentes con respecto al tipo de relación que un Estado debería mantener con la religión o las creencias. No obstante, imponen al Estado el deber de ser garante imparcial del disfrute de la libertad de religión o de creencias, incluido el derecho de no practicar ninguna religión, para todas las personas y grupos residentes en su territorio y sujetos a su jurisdicción. El Comité de Derechos Humanos, en el párrafo 9 de su comentario general núm. 22 (1993) sobre el derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión, establece claramente que el hecho de que una religión se reconozca como religión de Estado, o de que sus adeptos representen la mayoría de la población, no menoscabará efectivamente el disfrute de los derechos consignados en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, comprendidos los artículos 18 y 27, ni resultará en ninguna discriminación contra los no creyentes o los adeptos de religiones minoritarias.

29. El Comité de Derechos Humanos señala que este derecho abarca obligaciones tanto negativas, como la prohibición de cometer actos discriminatorios, como positivas, a saber, el deber de proteger contra infracciones cometidas por terceros, en particular la incitación al odio religioso. Los Estados también tienen el deber de velar por que todos los miembros de minorías estén en condiciones de practicar sus religiones o creencias y de recibir el apoyo público de la misma forma que los adeptos a una religión de Estado. Entre otras obligaciones positivas figura el cumplimiento de todas las obligaciones establecidas en el artículo 27 del Pacto y en la Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Étnicas, Religiosas y Lingüísticas, en virtud de la cual los Estados “adoptarán medidas para crear condiciones favorables” a fin de que las personas pertenecientes a minorías religiosas, étnicas y lingüísticas “puedan expresar sus características”. Además, la Declaración de Beirut y sus 18 compromisos de “Fe religiosa para los derechos humanos”¹² indican explícitamente que ha de prohibirse la utilización de la noción de “religión de Estado” o “laicismo doctrinal” para discriminar contra las personas o los grupos y reducir en la práctica el espacio del pluralismo religioso o de creencias.

¹¹ Cole Durham, “Patterns of Religion State Relations” (véase la nota 3).

¹² Véase la Declaración de Beirut y sus 18 compromisos de “Fe religiosa para los derechos humanos”, compromiso IV, disponible en inglés en: www.ohchr.org/EN/Issues/FreedomReligion/Pages/FaithForRights.aspx.

30. La naturaleza del deber que incumbe al Estado de promover y proteger el derecho a la libertad de religión o de creencias se entenderá en un marco amplio basado en los derechos humanos que subraye los principios de universalidad, igualdad y libertad y se atenga a las obligaciones de respetar, proteger y promover todos los derechos humanos de todas las personas. El artículo 18 del Pacto establece que los Estados respeten y protejan, sin discriminación, la libertad de pensamiento, conciencia, religión o creencias, con inclusión: a) del derecho de tener o adoptar la religión o las creencias de su elección; b) del derecho incondicional a no sufrir coerción; c) del derecho de manifestar la religión o las creencias, individualmente o en comunidad con otras personas, mediante el culto, la celebración de los ritos, las prácticas y la enseñanza; y d) de la libertad de los padres y tutores legales de impartir a los hijos la educación religiosa y moral con arreglo a sus convicciones y a la evolución de las facultades del niño. En los artículos 1 a 6 de la Declaración sobre la Eliminación de Todas las Formas de Intolerancia y Discriminación Fundadas en la Religión o las Convicciones se detallan varias otras obligaciones y deberes específicos.

31. Para la consecución de este derecho, los Estados también deben garantizar la igualdad de protección ante la ley, especialmente de conformidad con los artículos 5 y 20, párrafo 2, del Pacto y como lo prescribe específicamente su artículo 26. Toda interferencia con el derecho a la libertad de manifestar la religión o las creencias propias estará sujeta únicamente a las limitaciones que figuran en el artículo 18, párrafo 3, a condición de que se garantice la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión o de creencias a todas las personas sobre la base de la igualdad y la no discriminación. Ningún Estado, grupo o individuo podrá emprender actividades o actos encaminados a la destrucción de cualquiera de los derechos y libertades reconocidos en el Pacto (art. 5).

32. La labor de los órganos de tratado y el mandato del Relator Especial muestran no solamente que en los últimos tres decenios ha evolucionado la interpretación de la consecución de estos derechos, como en el caso de los “ajustes razonables”, así como los diversos medios de obstaculizarla. Además, las comunicaciones e informes elaborados por el titular del mandato ponen de manifiesto que se han impugnado todos los aspectos de la libertad de religión o de creencias, si bien algunos con mayor frecuencia que otros, especialmente en los contextos en que los Estados imponen una ideología particular relacionada con la religión o las creencias. Esta labor también demuestra que cada vez con mayor frecuencia agentes no estatales violan el derecho de la libertad de religión o de creencias cuando el Estado no logra ofrecer la misma protección para todos.

2. Hacer efectivas la plena igualdad y la no discriminación

33. Los motivos que llevan a un Estado a perpetuar una discriminación ilícita suelen basarse en la naturaleza de su vínculo con una determinada religión o su adhesión a una postura ideológica particular en relación con la religión. Como señala el Relator Especial en sus informes anteriores¹³, el derecho a la libertad de religión o de creencias está íntimamente ligado al derecho a la igualdad y la no discriminación. Por esta razón puede afirmarse que “la prueba general” para determinar si las relaciones estrechas entre el Estado y la religión propician o no la perpetuación de las violaciones de los derechos reside en su consiguiente propensión a promover la no discriminación en el marco del igual disfrute de todos los derechos humanos por todas las personas¹⁴.

34. Entre los indicadores clave que muestran la disposición favorable de un Estado a la promoción de la no discriminación figura su enfoque de los derechos de las mujeres, de las minorías, los castigos penales, la neutralidad en la educación, la neutralidad en la solución de las controversias entre diversas religiones o dentro de las diversas comunidades religiosas o de creyentes y las manifestaciones públicas de la libertad de religión o de creencias¹⁵. Cuando un Estado se asocia explícitamente a determinadas religiones o afirmaciones de la verdad, generalmente los miembros de los grupos que no están afiliados

¹³ Véanse A/HRC/34/50, párr. 31; y A/72/365, párr. 46.

¹⁴ Heiner Bielefeldt, Nazila Ghanea y Michael Wiener, *Freedom of Religion or Belief: An International Law Commentary* (Oxford University Press, 2016), pág. 351.

¹⁵ *Ibid.*

a ellas son víctimas de distintas formas de discriminación —directa, indirecta o ambas cosas— que influyen negativamente en su capacidad de ejercer la libertad de religión o de creencias¹⁶. Por consiguiente, un Estado debe asegurar que el “objeto” o el “efecto” de su vínculo con la religión no dé lugar a “la abolición o el menoscabo del reconocimiento, el goce o el ejercicio en pie de igualdad de los derechos humanos y las libertades fundamentales”¹⁷.

35. Los Estados deben ante todo sancionar cualquier discriminación basada en la religión o las creencias que afecte al ejercicio de los derechos consignados en varios instrumentos de derechos humanos, con el fin de alcanzar plenamente la libertad de religión o de creencias. Además, el artículo 26 del Pacto prevé un derecho independiente a la igual protección de la ley, que puede invocarse sin considerar si el derecho (o beneficio) en cuestión está enumerado en el Pacto. Como ya se ha señalado, en los Estados con minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, no se negará a las personas que pertenezcan a ellas “el derecho que les corresponda, 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”¹⁸. Si bien un trato diferente de los distintos grupos por parte de los Estados (aunque se base en la religión o las creencias) puede no equivaler forzosamente a una discriminación ilícita, a condición de que los criterios de esa diferenciación sean razonables y objetivos, incumbirá siempre al Estado probar de manera suficiente que el objeto de ese trato es lograr un propósito legítimo¹⁹.

36. Para alcanzar plenamente la igualdad, en particular con respecto al ejercicio de la libertad de religión o de creencias y lograr “la igualdad sustantiva”, los Estados no deben limitarse a combatir “la discriminación formal”. Si bien suprimir la discriminación formal requiere eliminar los obstáculos a fin de que la Constitución, las leyes y las políticas de un Estado no discriminen por motivos prohibidos, lograr una igualdad sustantiva significa, entre otras cosas, adoptar “de inmediato las medidas necesarias para prevenir, reducir y eliminar las condiciones y actitudes que generan o perpetúan la discriminación sustantiva o *de facto*”²⁰. Además, se necesitarían medidas a largo plazo conducentes a la adopción por el Estado de disposiciones que ofrezcan a las personas pertenecientes a minorías religiosas o de creyentes²¹ condiciones que les permitan disfrutar las libertades y los derechos religiosos con carácter permanente y en pie de igualdad con respecto a los miembros de la religión o las creencias mayoritarias. Por consiguiente, como han subrayado anteriores titulares del mandato, trato igual no significa identidad de trato.

3. Los derechos son indivisibles, interseccionales y se refuerzan mutuamente

37. No solo hay discriminación religiosa cuando el Estado o agentes no estatales restringen el derecho de una persona a manifestar libremente su religión o sus creencias o interfieren en las mismas. También la hay cuando el Estado o agentes no estatales restringen el disfrute de otros derechos fundamentales de la persona, o interfieren en el mismo, por ejemplo el derecho a la salud, la educación y la expresión, en nombre de la religión o sobre la base de la religión o las creencias de una persona.

38. En algunos Estados en que se concede a la religión el carácter “oficial” o una condición privilegiada, otros derechos humanos de la persona —especialmente de las mujeres, las personas pertenecientes a minorías religiosas y las personas lesbianas, gays, bisexuales, transgénero e intersexuales— se restringen o menoscaban en forma

¹⁶ Véanse A/HRC/19/60, párr. 62; A/67/303, párr. 47; y A/HRC/34/50, párr. 32.

¹⁷ Véase el art. 2, párr. 2, de la Declaración sobre la Eliminación de Todas las Formas de Intolerancia y Discriminación Fundadas en la Religión o las Convicciones.

¹⁸ Véase el art. 27 del Pacto.

¹⁹ Véanse, por ejemplo, la observación general del Comité de Derechos Humanos núm. 18 (1989) sobre no discriminación, párr. 13; y la observación general núm. 20 (2009) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre la no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales.

²⁰ Véase la observación general núm. 20 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, párr. 9. Véase también Nazila Ghanea, “Religion, Equality and Non-Discrimination”, en J. Witte y C. Green, *Religion and Human Rights* (2011).

²¹ Véase A/HRC/22/51.

desproporcionada bajo la amenaza de sanciones, debido a la imposición por el Estado de la observación obligatoria de la ortodoxia religiosa, por ejemplo, mediante la reglamentación del atuendo femenino (por ejemplo, el *hiyab*) o la disimulación obligada de la orientación sexual o una identidad de género disconforme.

39. El Relator Especial también señala con preocupación la creciente tendencia observada en algunos Estados, grupos e individuos a invocar preocupaciones relativas a la “libertad religiosa” para justificar un trato diferente a determinadas personas o grupos, incluidos mujeres y miembros de la comunidad lesbiana, gay, bisexual, transgénero e intersexual. Esa tendencia se observa sobre todo en el marco de la objeción de conciencia, en particular autoridades oficiales, con respecto a la distribución de ciertos bienes o servicios a parte de la población.

40. Dicha discriminación es más injuriosa cuando las leyes y las políticas se basan en la imposición de determinadas prescripciones teológicas o visiones del mundo y, especialmente, cuando existen flagrantes déficits democráticos y desigualdades sociales por razones étnicas o religiosas. Sin embargo, cabe observar que según la jurisprudencia del Comité de Derechos Humanos y de los tribunales regionales de derechos humanos es inadmisibles que las personas o los grupos invoquen la “libertad religiosa” para perpetuar la discriminación contra grupos que se encuentran en situaciones vulnerables, incluidas las personas lesbianas, gays, bisexuales, transgénero e intersexuales, tratándose del suministro de bienes y servicios en la esfera pública.

41. Es importante señalar que, generalmente, la adhesión de los Estados a creencias basadas en la fe interfiere con su capacidad de proteger los derechos humanos de la mujer. Un claro ejemplo de ello son las numerosas reservas de carácter religioso formuladas por los Estados parte en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. Dado el alcance de las imposiciones que aplican los Estados a los derechos de las mujeres, justificadas en nombre de la religión, incluidas las que limitan su plena participación en la vida política, social y económica, se perpetúa un entorno favorable a la adopción de prácticas perjudiciales para las mujeres²² y se impide la igualdad de género en la sociedad. Por ejemplo, se les niega el acceso a los servicios de salud sexual y reproductiva y no se les proporcionan salvaguardas jurídicas y legislativas suficientes para protegerlas contra la violencia doméstica, en particular la violación conyugal o los “delitos de honor”²³.

42. El Relator Especial desearía reiterar que la libertad de religión o de creencias nunca se puede utilizar para justificar la violación de los derechos de las mujeres y las niñas, y que no puede seguir siendo tabú la exigencia de que los derechos de la mujer primen sobre creencias intolerantes utilizadas para justificar la discriminación por motivos de género²⁴. Sería contrario tanto a los derechos humanos de la mujer como a las disposiciones sobre la libertad de religión o de creencias permitir que la reivindicación de su derecho a la libertad de religión o de creencias vaya en detrimento de un conjunto de derechos (los derechos de las mujeres).

43. El Relator Especial también señala las relaciones superpuestas y a veces tensas, entre el ejercicio de la libertad de religión o de creencias y la libertad de expresión, reunión pacífica y asociación (arts. 19, 21 y 22 del Pacto, respectivamente). La crítica de la religión, de los líderes religiosos o la doctrina, que suele formar parte del ejercicio de la libertad de expresión, no es una violación del derecho a la libertad de religión o de creencias. En sus informes anteriores, el Relator Especial puso de relieve el vínculo especial que existía entre

²² Véanse la recomendación general núm. 31 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y la observación general núm. 18 del Comité de los Derechos del Niño sobre las prácticas nocivas, adoptadas de manera conjunta.

²³ Véase por ejemplo la observación general núm. 28 (2000) del Comité de Derechos Humanos sobre la igualdad de derechos entre hombres y mujeres, párr. 21.

²⁴ Véanse A/65/207, párr. 69; A/66/156, párr. 16; A/68/290, párr. 30; A/HRC/16/53, párr. 16; A/HRC/19/60/Add.1, párr. 44; y A/HRC/34/50, párr. 50.

los artículos 18 y 19 del Pacto, señalando que se debían derogar las leyes contra la blasfemia y la apostasía²⁵.

4. Limitaciones del derecho a manifestar la libertad de religión o de creencias

44. Si bien el derecho internacional de los derechos humanos admite algunas restricciones relativas a la manifestación de la religión o las creencias propias con respecto al culto, la observancia, la práctica y la enseñanza (a menudo llamadas *forum externum*), todas las limitaciones, y cualquiera de ellas, deben ser la excepción y no la regla. Es preciso que se interpreten de manera estricta y que no discriminen a las personas pertenecientes a una determinada religión o creencia. Además, la carga de la justificación de esas restricciones recaerá en quienes desean imponerlas.

45. De conformidad con el artículo 18, párrafo 3, del Pacto, que debe interpretarse estrictamente, todas las limitaciones a la libertad de religión o de creencias deben estar prescritas por ley y deben ser necesarias para lograr un objetivo legítimo: la protección de “la seguridad, el orden, la salud o la moral públicos, o los derechos y libertades fundamentales de los demás”. Estas limitaciones también deben guardar proporción con el logro del objetivo legítimo y, en consecuencia, ser lo menos restrictivas posible de todas las medidas apropiadas disponibles. Un examen de la información publicada por los mecanismos de derechos humanos, incluidos los órganos de tratados como el Comité de Derechos Humanos, muestra que numerosos Estados aplican restricciones como regla y no como excepción, y a menudo no dan ninguna justificación para limitar la libertad de religión o de creencias conforme a los criterios establecidos en el artículo 18, párrafo 3. El Relator Especial señala con preocupación el importante número de países que han adoptado un conjunto complejo de reglas que restringen ilícitamente diversas manifestaciones de la libertad de religión o de creencias sobre la base de conceptos vagos y amplios como “la identidad nacional”, “la unidad nacional” o “la cultura”. Además, en el marco del derecho internacional de los derechos humanos no se puede invocar la “seguridad nacional” como justificación para limitar la libertad de manifestar su propia religión o sus propias creencias.

46. Algunas de las reglamentaciones en vigor más frecuentes interfieren directamente con la autonomía y la gestión interna de las comunidades religiosas, incluido el derecho al proselitismo y la difusión de una fe; la libertad de fundar y mantener instituciones de beneficencia o humanitarias; y el derecho a capacitar, nombrar y elegir líderes comunitarios y miembros del clero²⁶. El Relator Especial señala que los Estados que se identifican oficialmente con una religión, o que guardan relaciones particularmente estrechas con una religión o religiones, o los que adoptan una posición negativa hacia la religión, son los más predisuestos a cometer estas formas de interferencia ilícita.

47. No obstante, los Estados que adoptan modelos de gobernanza más laicos o neutrales también pueden vulnerar el artículo 18, párrafo 3, del Pacto, si intervienen con exceso, demasiado celo y agresivamente en la manifestación de la religión o las creencias invocando la voluntad de proteger otros derechos, por ejemplo el derecho a la igualdad de género o determinada orientación sexual. Esa protección debe conciliarse con las obligaciones que entraña la defensa de la libertad de religión o de creencias, si bien puede limitarse su manifestación si conlleva la violación de los derechos y libertades de los demás. Cuando estos derechos llegan a enfrentarse entre sí, se hará todo lo posible, mediante un análisis detenido de cada caso para establecer efectivamente una concordancia práctica entre todos los derechos o protegerlos mediante una adaptación razonable.

²⁵ Véanse A/72/365; A/HRC/34/50; A/HRC/31/18; y A/HRC/22/17/Add.4. Véase también www.ohchr.org/Documents/Press/Faith4Rights.pdf.

²⁶ Véase por ejemplo, el art. 6 de la Declaración sobre la Eliminación de Todas las Formas de Intolerancia y Discriminación Fundadas en la Religión o las Convicciones.

D. Consecuencias de las relaciones entre el Estado y la religión en la aplicación de mecanismos de protección de la libertad de religión o de creencias

48. Numerosos Estados que apoyan oficialmente una religión o lo hacen en la práctica, o no se identifican con ninguna religión, o aplican políticas encaminadas a limitar la religión y las creencias en la vida pública, adoptan políticas y aplican prácticas que redundan en una serie de obstáculos o violaciones de la libertad de religión o de creencias y de los derechos conexos. Si bien los Estados que imponen religiones oficiales a sus ciudadanos y los que procuran restringir todas las formas de religión son los más propensos a violar el derecho a la libertad de religión o de creencias, ningún modelo de gobernanza aplicado a las relaciones entre el Estado y la religión, logrará impedir que se restrinjan ilícitamente las manifestaciones de la religión o las creencias o que se interfiera indebidamente con estas manifestaciones.

49. Por ejemplo, los Estados con una opinión negativa de la religión que intentan “sanear” la esfera pública librándola de todo sistema religioso o de creencias, o que rechazan políticas de adaptación, pueden en algunos casos incumplir su deber de respetar el derecho de las personas a manifestar su propia religión o sus propias creencias. Esos esfuerzos tal vez no superen la “prueba” de la discriminación, que obliga a todos los Estados a establecer una igualdad formal y sustantiva entre todas las personas, incluidos los miembros de los grupos en situaciones vulnerables, como las minorías religiosas.

50. Por consiguiente, sin considerar las relaciones que los Estados tengan supuesta o efectivamente con la o las religiones o las creencias, la modalidad y el alcance de su apoyo, la restricción, la reglamentación y la limitación de la religión en la esfera pública o privada afectan considerablemente el cumplimiento de las obligaciones en materia de derechos humanos. La medida en que la acción del Estado resulte en la intervención en la religión o las creencias, o en el menoscabo de otros derechos humanos subyacentes, y el grado de complejidad de las relaciones entre las instituciones públicas y las religiosas, afectan profundamente la capacidad de los Estados de respetar, proteger y promover la libertad de religión o de creencias.

1. Estados con una o varias religiones oficiales o favorecidas

51. La mayoría de los Estados que tienen religiones oficiales o que favorecen una religión con respecto a las demás, establecen sistemas para regular los diversos grados del apoyo prestado a la religión preferida y, en muchos otros casos, a otras religiones practicadas en su jurisdicción. Esto significa que en casi todos ellos, las instituciones de una o más religiones reciben beneficios que no comparten las instituciones de las otras religiones. Los Estados que se identifican oficialmente con una religión particular, o le conceden su preferencia, son los que más probablemente interfieran en las prácticas religiosas²⁷. Según un estudio reciente, en 2015, aproximadamente el 78% de los Estados con una religión oficial o favorecida interfirieron en cierta medida en las manifestaciones religiosas de individuos o grupos de creyentes²⁸.

a) “Estados religiosos”

52. Un subgrupo de estos países, considerados “Estados religiosos”, se declaran explícitamente Estados confesionales o Estados que propagan oficialmente una determinada religión y alientan a sus ciudadanos a hacer lo mismo. Esos Estados suelen disponer de sistemas de apoyo que reconocen efectivamente a la religión oficial el monopolio de las cuestiones religiosas y de Estado. Así pues, el interés proactivo de los Estados religiosos por preservar y difundir la religión de Estado en ciertos casos puede oponerse a otras varias obligaciones que también deben cumplirse para alcanzar la libertad de religión o de creencias de todas las personas y proteger al mismo tiempo otros derechos humanos.

²⁷ Fox, *Political Secularism* (véase la nota 2).

²⁸ Pew Research Center, “Many Countries Favour Specific Religions” (véase la nota 5).

53. Los esfuerzos que dedican los gobiernos a asegurar y preservar el monopolio de las religiones de Estado en la esfera pública a menudo conllevan: a) restricciones muy estrictas de los derechos de quienes no profesan la religión mayoritaria; b) un alto grado de regulación de las instituciones y asociaciones de las religiones minoritarias; y c) la tendencia a aplicar los preceptos religiosos de la religión de Estado. En ese sentido, es muy probable que los Estados religiosos discriminen las religiones minoritarias y tiendan a imponer restricciones muy estrictas a la libertad de religión o de creencias de todas las personas.

54. En algunos de esos países se prohíbe a los miembros de las religiones no favorecidas participar en actos públicos de carácter religioso organizados por los miembros de la religión favorecida, y los lugares de culto de las primeras suelen estar vigilados por las autoridades para impedir que los miembros de la religión favorecida asistan a los servicios religiosos celebrados en esos lugares. Los gobiernos también pueden prohibir que las mujeres recen en público o imponerles códigos vestimentarios. Además, se alienta la conversión de las minorías religiosas a la religión de Estado, pero no la conversión que se aparte de la religión predominante, o sea que se oponga a los intereses del Estado. Por consiguiente, dicha conversión se desalienta enérgicamente o incluso se la sanciona. Esto también significa que se desaconseja o se prohíbe la práctica del proselitismo por parte de las religiones o las creencias minoritarias, destinado a los miembros de la religión dominante.

55. Algunos Estados religiosos reservan en las disposiciones constitucionales un lugar y un papel importante a los preceptos religiosos de la religión de Estado, por ejemplo, mediante la exigencia de que la doctrina religiosa sea “una fuente” o “la fuente” de la legislación, o mediante la prohibición de aprobar leyes que contradigan la doctrina religiosa. Esos lazos tan estrechos entre las organizaciones políticas del Estado y la gobernanza y autoridad religiosa suelen redundar en la incorporación de la normativa religiosa en las actividades legislativas, ejecutivas y judiciales del Estado. Por ejemplo, hay leyes que definen las relaciones de los Estados religiosos con las religiones minoritarias y otras por las que se rige el estatuto personal, incluidas las leyes que regulan los derechos en materia de sexualidad y procreación, el matrimonio, el divorcio, la custodia de los hijos y la herencia.

56. Quienes profesan una determinada religión pueden tener un acceso preferencial a las oficinas públicas. En ciertos casos se reserva a los miembros de dicha confesión el cargo de Jefe de Estado o Jefe de Gobierno u otros altos cargos. Puede suceder que no se permita a las mujeres ocupar ciertos cargos públicos, como el de Jefe de Estado, o algunos cargos del poder judicial. En circunstancias particulares otros puestos clericales en la religión dominante pueden ser objeto de un control gubernamental.

57. La instrucción religiosa puede ser obligatoria en las escuelas públicas. También las autoridades pueden interferir de otras formas en la libertad de religión o de creencias de los niños o los derechos de los padres respecto a la educación de sus hijos. Puede restringirse rigurosamente la difusión por parte de las minorías religiosas de los conocimientos sobre sus tradiciones o la capacitación de los miembros de sus órdenes religiosas.

58. Varios Estados que tienen religiones oficiales y preferidas restringen la religión o las creencias prohibiendo formalmente ciertos grupos religiosos. El 44% de los países en que rige este tipo de prohibición tienen una religión oficial del Estado, mientras que el 24%, tienen una religión preferida o favorecida. La prohibición de grupos religiosos es mucho menos común entre los Estados que no tienen una religión oficial o preferida. En 2015, solo tres de estos Estados prohibían formalmente a determinados grupos²⁹. Además, para los Estados que penalizan el ateísmo, la utilización de leyes contra la blasfemia y la apostasía representan la imposición *de facto* de una prohibición de la expresión del humanismo y de creencias no religiosas.

²⁹ *Ibid.*

b) *Estados “de tipo laico” con una o más religiones oficiales o favorecidas*

59. A diferencia de los Estados religiosos donde el vínculo entre el gobierno y la religión es muy estrecho, varios Estados declaran religiones oficiales o manifiestan su preferencia por una o más religiones, de modo que otras religiones tienen una condición jurídica inferior, sin que necesariamente perpetúen la desigualdad entre los fieles o adeptos de las creencias que no reciben apoyo del Estado. En general, en dichos Estados con sistemas que separan la religión y el Estado a menudo se evita que la cuestión religiosa influya en las opciones políticas, jurídicas o normativas.

60. En otros casos, son Estados que conceden distintos grados de preferencia, en virtud de la cual una religión recibe la mayor parte de los beneficios, y otras religiones, una proporción inferior aunque superior a la de las restantes. Hay casos en que grupos múltiples de religiones o creencias reciben beneficios, aunque en menor medida que la religión preferida. Por último, hay casos en que varias religiones, pero no todas, reciben beneficios. Muchos de esos Estados cooperan activamente con las instituciones de la religión de Estado, asegurándoles a nivel constitucional una protección y una autonomía en la sociedad. En esos Estados los grupos religiosos pueden cumplir una función importante y colaborar con las autoridades civiles para alcanzar objetivos comunes³⁰.

61. Algunos de esos Estados tienen mucho en común con los que no se caracterizan por identificarse con una religión. Sin embargo, aun cuando no existan formas de discriminación manifiestas puede haber formas de discriminación ocultas o indirectas. Así pues, en el sector de la educación puede existir una financiación discriminatoria o dificultades efectivas que no permitan renunciar a la educación religiosa obligatoria en las escuelas públicas o respetar los días de reposo. En dichos Estados también se puede privilegiar alguna forma de manifestación religiosa respecto de otras asociándola al patrimonio cultural o a un significado laico como “valor nacional” o “tradición”.

2. Estados que no se identifican con una religión

62. Un grupo amplio y diverso de Estados (53%) con distintas culturas, en todas las regiones del mundo, se caracterizan por no identificarse con la religión. Se distinguen fundamentalmente por la insistencia en el principio de no discriminación y la necesidad de mantener una equidistancia entre el Estado y todas las comunidades de creyentes —incluso en materia de prácticas religiosas, independientemente de que algunas tradiciones religiosas y de creencias se consideren parte integrante de su patrimonio cultural o histórico.

63. En algunos casos, apoyan la religión mediante diferentes disposiciones, como la concesión de beneficios financieros a todas las religiones, que mantienen su independencia con respecto al Estado (modalidad de cooperación). Sin embargo, de esa manera pueden quedar excluidos grupos de creyentes no religiosos. En otros casos no se concede una financiación directa sino modalidades de apoyo diferentes, como las exenciones tributarias (modalidad favorable al compromiso). Algunos de estos Estados preconizan la separación respecto de todas las religiones como medio de proteger, tanto al Estado como a las comunidades religiosas, de una interferencia recíproca. En ciertos casos no se limitan a promover la separación y alientan el laicismo en sí mismo, relegando las manifestaciones de las prácticas religiosas estrictamente a la esfera privada. Siempre los grupos religiosos funcionan de forma autónoma³¹.

64. Estos Estados parecen estar en mejores condiciones de respetar varios derechos humanos, incluido el derecho a la libertad de religión o de creencias. Por ejemplo, gracias a la separación entre la religión y la política disponen de un espacio más amplio para cumplir su función de garantes imparciales de la libertad de religión o de creencias para todos. Es más probable que las autoridades apliquen igualdad de trato a los delitos de odio y de incitación al odio religioso y presten la misma asistencia judicial a todas las personas, sean cuales fueren su religión o sus creencias. También es más probable que las escuelas laicas proporcionen a sus estudiantes una enseñanza religiosa (impartida con neutralidad), basada en la historia objetiva, y que los valores y referencias religiosos se integren en el discurso

³⁰ Dawood Ahmed, *Religion-State Relations* (véase la nota 4), pág. 11.

³¹ Cole Durham, “Patterns of Religion State Relations” (véase la nota 3).

político, compitiendo con creencias no religiosas y otras ideas en el “mercado de ideas” para influir en la política pública.

65. Sin embargo, en la práctica también pueden plantearse varios desafíos a estos Estados. Por ejemplo, los beneficios concedidos con un criterio igualitario quizás resulten más accesibles a las comunidades religiosas establecidas que a los grupos nuevos o emergentes que procuran obtener un reconocimiento y que son a menudo percibidos como “sectas” y catalogados en consecuencia. Además, en algunos casos cuando se rechazan los intentos por adaptar las diferencias religiosas por considerarlas muestras indebidas de favoritismo o de un trato diferencial por el Estado, ello puede ir en detrimento de la libertad de religión o de creencias, frecuentemente en nombre de “los derechos de terceros”. Una sucesión de procedimientos judiciales, debates en los medios de comunicación e iniciativas políticas han contribuido a este proceso de transformación, poniendo en peligro ciertas prácticas y ritos religiosos como la circuncisión masculina, el método *kosher* de sacrificio de animales y los símbolos religiosos aparentes. A veces esa reglamentación de la práctica religiosa tiende a erigir un obstáculo entre la conciencia del individuo y los actos que la expresan³², y puede pasar por alto la naturaleza de algunas prácticas con respecto a la conciencia o la acción individual.

66. Aunque estos Estados parecen estar en mejores condiciones de proteger al Estado de la religión y recíprocamente, y de reconocer la universalidad de la libertad de conciencia, podrá en mayor o menor grado lograr su objetivo en función de la capacidad y voluntad del Estado de poner en práctica su política oficial. Así pues, algunos Estados favorables a la no identificación procuran defender el compromiso asumido cuando se descuida el estado de derecho y cuando la politización y la xenofobia creciente amenazan sus cimientos neutrales o laicos. Por consiguiente, como en los demás modelos de relaciones con la religión, en la medida en que la legislación nacional en materia de religión satisfaga las normas internacionales, en que se respete el estado de derecho y se tolere y reconozca la diversidad en la ley y la práctica, el Estado podrá cumplir su función de garante imparcial y fidedigno de la libertad de religión o de creencias para todos³³.

3. Estados que tienen una visión negativa de la religión

67. Hay diez países en el mundo que han adoptado una política de contención de la religión. Sus autoridades, frecuentemente asociadas con un ateísmo promovido por el Estado, practican una política muy restrictiva de la religión. La característica subyacente de este modelo es la voluntad de controlar la religión en la esfera pública y a veces en la privada. Se aplican reglamentos para excluir la religión de la esfera pública. Las autoridades fomentan una identificación negativa frente a cualquier religión. En otros términos, no se respeta la obligación de adaptar el derecho de todas las personas al disfrute de la libertad de religión o de creencias.

68. Irónicamente, estos Estados tienen un comportamiento similar al del modelo diametralmente opuesto, a saber, los “Estados religiosos” que imponen la religión a las personas. Los primeros ocho destinatarios de las comunicaciones del titular del mandato pertenecen a estos dos grupos. En ambos casos el Estado encarna lo sagrado, de modo que ninguna otra religión o creencia puede rivalizar con la ideología oficial. Como consecuencia, el contexto global en estos Estados es represivo y contiene elementos de coerción. Con frecuencia, las restricciones de las prácticas religiosas se articulan con el propósito de asegurar la “igualdad” para todos los ciudadanos. Sin embargo, es probable que no exista una igualdad de oportunidades para que los ciudadanos disfruten estos derechos. En realidad, todas las formas de libertad (individual) se sacrifican en nombre de la igualdad (colectiva).

69. Son Estados que tienden a imponer niveles de restricción muy altos que redundan en una gran diversidad de violaciones documentadas de libertad de religión o de creencias. Además, inevitablemente se infringen otros derechos interdependientes e interrelacionados

³² Véase Sheldon Leader, “Freedom and Futures”, en *Modern Law Review*, vol. 70, iss. 5, págs. 713 a 730.

³³ Véase A/HRC/25/58, párr. 37. Véase también Bielefeldt, Ghana y Wiener, *Freedom of Religion or Belief* (nota 15), pág. 357.

que se refuerzan mutuamente, como la libertad de opinión, de expresión, de reunión pacífica y asociación. Entre los ejemplos más notorios de esta intersección de derechos figura la capacidad de manifestar opiniones y de expresar, escribir, publicar, difundir o importar publicaciones religiosas, así como de practicar en comunidad los ritos correspondientes. La censura de la prensa, los medios de comunicación y las publicaciones limitan muchos de estos derechos.

70. No se reconoce la libertad de conciencia, como en el caso de los objetores de conciencia respecto del servicio militar obligatorio, si el Estado no les ofrece la posibilidad de cumplir un servicio alternativo que sea compatible con las razones de la objeción de conciencia, que tenga carácter civil o no beligerante, redunde en el interés público y no sea de índole punitiva³⁴.

71. Por lo general se prohíbe el proselitismo a todos los grupos religiosos, y a menudo se proscribe la observancia privada o pública de las prácticas religiosas, el culto o las tradiciones. Lo mismo puede afirmarse con respecto al acceso a los lugares de culto y a su construcción. El Relator Especial ha sido informado de que, en algunos países, se limita la asistencia a los lugares de culto en función de la edad y del lugar, o bien que se prohíben algunas prácticas religiosas, como las relacionadas con el ayuno y la abstinencia respecto de ciertos alimentos. Las limitaciones de la libertad de circulación pueden resultar en la imposición de restricciones a los viajes al extranjero para realizar actividades basadas en la fe o relacionadas con esta.

72. Estos Estados también suelen interferir en las disposiciones internas de las comunidades religiosas, como las relativas al nombramiento de autoridades religiosas y al idioma, el contenido y la duración de los servicios religiosos. En algunos casos, el Estado puede designar a un dirigente religioso de una comunidad y al mismo tiempo perseguir al dirigente espiritual nombrado por la propia comunidad. Análogamente, el Estado puede llegar a establecer una organización religiosa oficial a efectos de controlar y no de apoyar a una religión. La cultura general del control en esos países no ofrece espacios donde pueda prosperar un debate que cuestione la autoridad establecida. Las restricciones impuestas a la manifestación de la religión van más allá de la prueba de proporcionalidad o aluden a conceptos no previstos en el derecho internacional, como la “unidad nacional”, la “armonía religiosa” o “sembrar la división entre el pueblo y las religiones”. Esgrimen cada vez más argumentos relativos a la seguridad para suprimir la religión o las creencias. A menudo los nuevos grupos religiosos se declaran “peligrosos” para “la seguridad nacional”, aun cuando en el artículo 18, párrafo 3, del Pacto no se incluya la seguridad nacional como un límite legítimo para restringir la manifestación de religión o de creencias. Se procede a detenciones motivadas por actividades religiosas, y miembros de las comunidades religiosas pueden ser objeto de encarcelamiento u hostigamiento.

73. En algunos casos se prohíbe la educación religiosa en las escuelas públicas o privadas. En general, se ejerce un estricto control de la educación religiosa, por ejemplo, mediante la supervisión directa de los educadores, así como la imposición de restricciones a la administración de las escuelas religiosas. Una legislación de censura general puede limitar la disponibilidad de literatura religiosa, con excepción de las publicaciones oficialmente aprobadas por el Estado. Puede aparecer propaganda antirreligiosa en publicaciones oficiales o semioficiales del gobierno.

74. Se puede imponer a las organizaciones religiosas requisitos de registro discriminatorios y onerosos, así como un criterio estricto para su elegibilidad en relación con el número, la presencia geográfica o la duración de su presencia en el país. Se puede exigir que la solicitud de registro lleve la firma de todos los miembros de la organización religiosa y contenga información personal detallada, o bien que una asociación religiosa solo esté autorizada a funcionar con la dirección que figura en los documentos del registro, o que se necesite una renovación periódica del registro.

³⁴ Véanse la resolución 24/17 del Consejo de Derechos Humanos, párr. 9; y A/HRC/35/4, párr. 21.

III. Conclusiones y recomendaciones

75. Si bien el derecho internacional no prescribe un tipo particular de relación entre el Estado y la religión, las comunicaciones enviadas por el titular del mandato muestran que ciertos tipos de relaciones están más frecuentemente asociadas que otras a situaciones en que se viola la libertad de religión o de creencias. Si bien se trata de relaciones extremadamente diversas y complejas hay tres grandes tipos de relaciones fácilmente discernibles que proporcionan una base analítica para examinar los problemas que se plantean a los Estados cuando promueven y protegen la libertad de religión o de creencias. Se trata de: a) Estados con religiones oficiales o favorecidas; b) Estados que no se identifican con una religión; y c) Estados que aplican políticas que restringen rigurosamente el papel de la religión.

76. Todos los Estados, independientemente de su relación con la religión, hacen frente a desafíos en la esfera de los derechos humanos. Sin embargo, en el presente informe se examinan dos modalidades de relaciones totalmente incompatibles con todas las obligaciones que deben cumplir los Estados para defender la libertad de religión o de creencias: los “Estados religiosos” y los Estados que sostienen una visión negativa del papel de la religión en la vida pública. La medida en que los Estados apoyan una religión oficial, en que hacen valer esa religión, así como el alcance de su control, reglamentación y restricciones, tienen consecuencias significativas en su predisposición para promover y proteger la libertad de religión o de creencias. Por otro lado, los Estados que sostienen una visión negativa de la religión tienden a imponer restricciones a todas las religiones, incluidas las profesadas por la mayoría de las personas bajo su jurisdicción. Irónicamente, aunque representan modelos diametralmente opuestos desde el punto de vista del respaldo concedido al papel de la religión en la vida pública, tanto los Estados que hacen respetar la religión “con mano divina” como los Estados que restringen la religión “con severidad” están motivados para establecer un monopolio ideológico. Por esa razón suelen recurrir a la fuerza y discriminan a quienes no comparten su opinión.

77. Los Estados que hacen valer su religión oficial imponen restricciones considerables a la libertad de religión o de creencias, y a menudo discriminan contra los miembros de minorías religiosas, las mujeres, las lesbianas, los gais, los bisexuales, los transgénero y las personas intersexuales, los conversos o apóstatas y los no creyentes. Los Estados que sostienen una visión negativa de la religión imponen restricciones igualmente estrictas a la libertad de religión o de creencias, es decir a todas las personas que manifiestan una creencia contraria al ateísmo del Estado. En ambos casos, también se viola el vínculo de otros derechos interdependientes que se refuerzan mutuamente, como la libertad de opinión, de expresión, de asociación y de reunión pacífica. Así pues, en estos modelos incluso las personas pertenecientes a la religión mayoritaria pueden ser objeto de represión y persecución.

78. Los Estados que prefieren una o varias religiones frecuentemente adoptan prácticas que restringen indebidamente la libertad de religión o de creencias, en particular en el caso de las minorías religiosas o de creyentes que pueden ser señaladas y discriminadas a raíz del establecimiento de una “jerarquía de las religiones”, *de facto o de jure*. Los “preferidos” por el Estado generalmente tienen una presencia tradicional en el país. El reconocimiento preferencial que se les concede tal vez se explique por el deseo de incluir también a minorías religiosas en el proceso de construcción de la nación. No obstante, al mismo tiempo suele observarse una discriminación contra las religiones más recientes, en particular en forma de requisitos de registro engorrosos, mediante la falta de reconocimiento o intentos por mantener la armonía entre religiones con leyes que proscriben actos tipificados como delitos religiosos o que favorecen de otra forma los derechos religiosos colectivos en detrimento de los individuales.

79. Muchos de los Estados que no se identifican con una religión, es decir, los más numerosos de las tres categorías, se caracterizan por su gran diversidad. Se distinguen por su posición que consiste en tratar a todas las comunidades religiosas en pie de igualdad, si bien incluyen a los Estados que más favorecen el papel de las religiones en

la sociedad hasta los que privatizan la práctica religiosa. Aunque muchos Estados pertenecientes a este modelo están predispuestos a respetar la libertad de religión o de creencias, subsisten numerosos problemas, en particular la gestión de los conflictos entre los distintos derechos humanos. Cuando es alto el grado de convergencia entre los valores sociales y las prácticas religiosas, hay menos enfrentamientos entre la libertad de religión y otros derechos humanos. No obstante, cuando hay una pluralidad de valores sociales, las políticas que no tienen en cuenta las diferencias pueden establecer de hecho una jerarquía de los derechos según la cual leyes de efecto general imponen exigencias desproporcionadas a las minorías religiosas, a menos que se opere una adaptación razonable.

80. Estas tres categorías amplias valen para un propósito analítico útil, pero cabe hacer distinciones importantes. Los Estados con formas de institucionalización “moderadas”, es decir, cuando la adhesión es simbólica y ha perdido el significado político y jurídico, tienen más en común con algunas versiones del modelo de Estados que no se identifican con una religión, especialmente cuando hay una fuerte voluntad de igualdad y no discriminación al tiempo que se reconoce el papel positivo de las religiones y las creencias en la sociedad. Análogamente, los Estados que pertenecen a la categoría que no se identifica con una religión, sobre todo los que favorecen el laicismo doctrinal en detrimento de preocupaciones de orden religioso y aplican políticas que no tienen en cuenta las diferencias, corren el riesgo de incumplir su obligación de respetar la libertad de religión o de creencias de los miembros de minorías religiosas.

81. El derecho internacional de los derechos humanos impone a los Estados el deber de ser garantes imparciales del disfrute de la libertad de religión o de creencias para todas las personas y grupos que residen en su territorio y que están bajo su jurisdicción. Además, no existe una jerarquía de los derechos humanos, y cuando la libertad de religión entra en conflicto con el derecho a la no discriminación y la igualdad, o leyes de efecto general, se debe poner el acento en velar por la protección de todos los derechos humanos, inclusive mediante una adaptación razonable. En un contexto de creciente diversidad, parece evidente que el Estado cumplirá su papel de garante imparcial de los derechos de todos, a condición de que coopere y se adapte en aras del bien común. Por cierto, es difícil concebir una aplicación del concepto de religión de Estado que en la práctica no tenga efectos discriminatorios en la variedad de “otros” que aparezcan³⁵.

82. Si bien numerosos Estados expresan el compromiso de garantizar la libertad de religión o de creencias, algunas protecciones concedidas son más estrictas que las mencionadas en el artículo 18 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, o incluyen limitaciones incompatibles con el derecho internacional. Hay Estados que no ofrecen garantías jurídicas, o que por cierto prohíben algunas comunidades religiosas o bien les imponen procedimientos onerosos de registro, lo que significa negarles la personería jurídica. El Relator Especial recomienda que el marco jurídico de los Estados se ajuste a las garantías de libertad de religión o de creencias indicadas en el derecho internacional de derechos humanos como derecho humano universal.

83. Las leyes contra la blasfemia, que suelen servir para respaldar la religión promovida por el Estado o las pretensiones de verdad (aún en los Estados que no se identifican formalmente con una religión), tienen un efecto opresivo sobre el disfrute del derecho a la libertad de religión o de creencias y sobre la capacidad de participar en un diálogo sano sobre religión. También se utilizan para acosar a disidentes políticos, humanistas, no creyentes u otros pensadores religiosos con opiniones teológicas que no coinciden con la religión del Estado. Del mismo modo que se exhorta en varios planes de acción internacionales recientes, se deben derogar con carácter prioritario las leyes contra la blasfemia³⁶, que son incompatibles con el Pacto³⁷.

³⁵ Véase Bielefeldt, Ghana y Wiener, *Freedom of Religion or Belief* (nota 15), pág. 341.

³⁶ Véase A/72/365, párrs. 28 y 76.

³⁷ Véase la observación general núm. 34 (2011) del Comité de Derechos Humanos relativa a la libertad de opinión y la libertad de expresión, párr. 48.

84. El Estado debe reconocer que, si bien existen derechos asociados, la libertad de religión o de creencias es un derecho individual y no el derecho de un grupo en sí. Por consiguiente, las leyes contra la conversión son incompatibles con el marco internacional de los derechos humanos y representan una interferencia ilícita con el derecho absoluto a la libertad de pensamiento, conciencia, religión o creencias.

85. Debe respetarse plenamente el derecho de los padres a encargarse de la educación moral y religiosa de sus hijos, compatible con su concepción religiosa del mundo y adaptada a la evolución de las facultades del niño. A ese respecto, el Relator Especial desearía destacar la orientación útil contenida en el Documento Final de la Conferencia Internacional Consultiva sobre la Educación Escolar en relación con la Libertad de Religión, de Convicciones, la Tolerancia y la No Discriminación³⁸ y en los Principios Orientadores de Toledo sobre la enseñanza acerca de religiones y creencias en las escuelas públicas³⁹.

86. En caso de que se ofrezca una condición jurídica privilegiada a determinadas comunidades religiosas o de creyentes, esa condición particular debe otorgarse en estricta conformidad con el principio de no discriminación, así como el derecho a la libertad de religión o de creencias de todos los seres humanos. Las condiciones específicas reconocidas a determinadas comunidades religiosas o de creyentes nunca deberían utilizarse como política de promoción de la identidad nacional, en razón de los efectos perjudiciales que ello podría tener en la situación de los miembros de las comunidades minoritarias.

87. Cabe recordar a los Estados su obligación de proporcionar protección a los refugiados y migrantes, independientemente de la religión que profesen o de sus creencias. El pretexto de que los refugiados o migrantes socavarían la composición religiosa tradicional de un país equivale a una “territorialización” de la religión, que viola el espíritu y la letra del derecho universal a la libertad de religión o de creencias. Los Estados deben también reformar las disposiciones del derecho de la familia y la legislación sobre el estatuto personal, que pueden entrañar una discriminación *de jure* o *de facto* contra las personas pertenecientes a minorías religiosas o de creyentes, por ejemplo, en cuestiones relacionadas con la herencia y con la custodia. Los Estados deben establecer una política de acciones públicas simbólicas para transmitir un mensaje claro conforme al cual las minorías religiosas o de creyentes forman parte del conjunto de la sociedad. Un ejemplo de esa presencia simbólica es la participación de representantes políticos en las ceremonias celebradas por las minorías.

88. El respeto de la libertad de religión o de creencias está estrechamente relacionado con el grado de tolerancia y de respeto por la diversidad dentro de una sociedad. El Relator Especial desearía reiterar las recomendaciones formuladas por sus predecesores en el sentido de alentar a los Estados a facilitar la comunicación entre religiones y a invertir en educación, tanto sobre religión como sobre libertad religiosa.

89. Por último, el Relator Especial desearía reiterar el compromiso IV del marco “Fe para los derechos”, que advierte contra el peligro de valerse de la noción de “religión de Estado” para discriminar a cualquier individuo o grupo, y contra la utilización del “laicismo doctrinal” que puede reducir el espacio del pluralismo religioso o de creencias en la práctica⁴⁰. Subraya que los Estados deben cumplir diversas obligaciones, en particular mediante la adopción de medidas que garanticen la igualdad estructural y logren plenamente la libertad de religión o de creencias. Habida cuenta de estas obligaciones, el Relator Especial hace referencia a la importancia de adoptar un modelo de relaciones entre el Estado y la religión conforme al concepto de “distanciamiento respetuoso”, es decir, una separación de la religión, política y jurídica, pero no social, apoyada en una sólida noción laica basada en los derechos humanos. Un modelo semejante asegurará que el Estado no recurra a

³⁸ Véase E/CN.4/2002/73, Apéndice.

³⁹ Véase www.osce.org/odihr/29154?download=true.

⁴⁰ Véase www.ohchr.org/Documents/Press/Faith4Rights.pdf.

la exclusividad religiosa o a la parcialidad en la cultura, la identidad, la enseñanza, o incluso el simbolismo, con fines a corto plazo y en defensa de intereses creados, y en cambio promoverá continuamente la creación de espacios de inclusión para todos en un empeño constante y dinámico⁴¹.

⁴¹ Véase Bielefeldt, Ghana y Wiener, *Freedom of Religion or Belief* (nota 15), págs. 355 a 359.