



# Asamblea General

Distr. general  
19 de julio de 2023  
Español  
Original: inglés

---

## Septuagésimo octavo período de sesiones

Tema 73 b) del programa provisional\*

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

## Libertad de religión o de creencias

### 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, Nazila Ghanea, presentado de conformidad con la resolución [77/221](#) de la Asamblea General.

---

\* [A/78/150](#).



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

### **Libertad de religión o de creencias a nivel comunitario**

#### *Resumen*

En el presente informe, la Relatora Especial sobre la libertad de religión o de creencias, Nazila Ghanea, examina la realidad sobre el terreno de la libertad de religión o de creencias, y la gama de autoridades estatales que tienen la obligación de garantizar su disfrute, y que puede complementarse con la contribución de actores no estatales.

## I. Introducción<sup>1</sup>

1. El presente informe complementa el informe temático presentado al Consejo de Derechos Humanos<sup>2</sup>, en el que la Relatora Especial sobre la libertad de religión o de creencias abordó el panorama de la libertad de religión o de creencias desde un marco de alto nivel. Como se señala en la introducción de dicho informe, al renovar el mandato por un nuevo período en su resolución 49/5, el Consejo destacó la importancia de los regímenes constitucionales y legislativos, la legislación nacional, las recomendaciones dimanantes del proceso del examen periódico universal, las prácticas y la legislación relacionadas con las mujeres, los derechos económicos y sociales y los servicios públicos, las prácticas en materia registral, el acceso a los documentos oficiales, el culto y la reunión y las actividades de todos los funcionarios y empleados públicos.

2. Como continuación y complemento de su informe anterior, la Relatora Especial realiza a nivel comunitario un debate en torno a los derechos humanos y la libertad de religión o de creencias, considerando la gama de autoridades y actores que afectan al disfrute de ese derecho sobre el terreno. Pone de relieve las obligaciones de las autoridades gubernamentales y el papel de los actores no gubernamentales a la hora de garantizar el disfrute de esta libertad. Con el informe se espera contribuir a realizar un análisis certero de cómo se debe promover, proteger y ejercer la libertad de religión o de creencias en el plano nacional.

3. La libertad de religión o de creencias es un derecho humano. No puede respetarse con mera retórica ni exhibiéndose en actos simbólicos. Es una práctica cotidiana y una realidad que requiere una inversión constante a todos los niveles. Desde la perspectiva del individuo o la comunidad sobre el terreno y en todo el mundo, ¿quiénes son las autoridades y los actores que facilitan, restringen o violan el pleno disfrute de la libertad de religión o de creencias?

4. La Relatora Especial trata de dar un lugar central en su informe a la realidad vivida por los titulares del derecho, basándose en las comunicaciones de la titular del mandato (en la medida de lo posible, correspondientes a 2022 y 2023), los informes de las visitas a los países y las comunicaciones facilitadas por 17 Estados, 9 instituciones nacionales de derechos humanos, 1 enviado especial, 32 organizaciones de la sociedad civil, 1 organización intergubernamental y 5 particulares. En las recomendaciones que aquí se exponen, la Relatora Especial aborda más detenidamente las obligaciones negativas y positivas de los Estados y otras responsabilidades necesarias para garantizar el disfrute efectivo del derecho a la libertad de religión o de creencias a nivel local.

## II. La importancia del ámbito nacional desde la perspectiva de los titulares del derecho

5. A pesar de la importancia de los tratados internacionales de derechos humanos, la jurisprudencia, la costumbre y las normas, es en los planos nacional y local donde los derechos humanos adquieren pertinencia para la mayoría de los titulares de derechos. La ratificación e incorporación a la legislación nacional de los tratados internacionales pertinentes representan solo los pasos iniciales que pueden facilitar el

<sup>1</sup> La Relatora Especial expresa su más sincero agradecimiento a David Garcíandía Igal y Thiago Alves Pinto, de la Universidad de Oxford, y al anterior Relator Especial sobre la libertad de religión o de creencias, Ahmed Shaheed, por su apoyo en la investigación y sus observaciones sobre la versión final, así como a Daniel Cloney, Helle Dahl Iversen y Erik Fattorelli de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos por su apoyo adicional.

<sup>2</sup> A/HRC/52/38.

disfrute de la libertad de religión o de creencias en la práctica. Las normas y los mecanismos internacionales deben ser el último recurso, no el primero, para el pleno disfrute de los derechos.

6. La libertad de religión o de creencias está protegida por el artículo 18 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y otros tratados internacionales y regionales de derechos humanos. La protección contra la discriminación por motivos de religión o de creencias está consagrada en todos los tratados de derechos humanos, en normas regionales y en numerosos instrumentos de derecho indicativo.

7. El artículo 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969 dispone que una parte “no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado”. Sin embargo, los Estados a menudo hacen referencia a sus leyes nacionales para intentar justificar sus violaciones de la libertad de religión o de creencias. Eso no es aceptable. Cuando un Estado ratifica un tratado, se compromete a aplicarlo en la letra y el espíritu.

8. La mayoría de los mecanismos judiciales y cuasijudiciales internacionales son accesibles una vez agotados los recursos internos. Por lo tanto, para garantizar el disfrute efectivo de un derecho, las autoridades nacionales deben tener en cuenta las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, en primer lugar, al nivel más local.

9. Los funcionarios de las instituciones y entidades del Estado son los principales interlocutores de los titulares de derechos en relación con su libertad de religión o de creencias. Sus acciones están reguladas por leyes nacionales que a menudo son diferentes de las obligaciones internacionales del Estado. Esto limita significativamente la capacidad de esos actores para desempeñar sus funciones respetando los derechos humanos. Sus prejuicios también pueden estar reñidos con sus obligaciones. En tales casos, incluso cuando el ordenamiento jurídico interno deja espacio para que se respete la libertad de religión o de creencias, pueden encargarse de inhibir su disfrute.

10. Las obligaciones de diligencia debida de los Estados para proteger a las personas de las violaciones de los derechos humanos existen no solo a nivel individual, sino también a nivel sistémico<sup>3</sup> y en relación con los grupos. Esas obligaciones, que deben garantizar que las autoridades estatales respondan a las violaciones de la libertad de religión o de creencias a nivel local, se abordarán con más detalle en las secciones V y VI.

11. El principio de subsidiariedad sostiene que las autoridades nacionales son las más indicadas para comprender y aplicar los derechos humanos en su propio contexto. No obstante, deben velar por que esos derechos se disfruten de forma práctica y concreta y reflejen las normas internacionales.

### **III. El papel de las autoridades nacionales en la garantía de la libertad de religión o de creencias**

12. En esta sección se ofrece un examen parcial de las entidades estatales de las que depende el disfrute efectivo de la libertad de religión o de creencias. La Relatora Especial pone de relieve la repercusión práctica de esas entidades en el disfrute de este derecho humano, desde las autoridades nacionales que normalmente pueden ser las más próximas a la vida cotidiana de los titulares del derecho hasta las que normalmente pueden considerarse las más distantes. Al hacerlo, destaca la importancia de la experiencia vivida por los titulares de los derechos.

<sup>3</sup> [A/HRC/23/49](#), párrs. 70 y 71.

## **A. Autoridades estatales responsables de la administración de los asuntos relacionados con la identidad, el estatuto personal y la religión**

13. Las violaciones de la libertad de religión o de creencias pueden comenzar con los primeros contactos entre un recién nacido y el Estado bajo cuya jurisdicción se encuentra. A través de diversas instituciones, que pueden incluir los gobiernos locales, municipales o regionales y los ministerios responsables de los servicios sociales o asuntos religiosos, muchos Estados registran la identidad religiosa en documentos de importancia fundamental como partidas de nacimiento y/o documentos de identidad. Estos documentos suelen necesitarse para acceder a servicios esenciales. La libertad de religión o de creencias de los niños<sup>4</sup> y el derecho de todos a determinar —y a no ser obligados a declarar— su religión o sus creencias no deben caer en el olvido.

14. El registro de la religión o las creencias de una persona y su exhibición en documentos de identidad u otros documentos análogos pueden facilitar la discriminación y la exclusión. Una vez registrada, puede ser difícil o imposible eliminar o cambiar esa afiliación religiosa, obstaculizando así el derecho a adoptar o cambiar una religión o creencia<sup>5</sup>. En otros casos, solo se puede elegir entre un conjunto limitado de religiones o creencias “reconocidas”, lo que da lugar a la estigmatización, marginación y coacción con respecto a la afiliación religiosa de otros<sup>6</sup>. Esas violaciones de la libertad de religión o de creencias suelen estar condicionadas por órdenes constitucionales o legislativas, o prácticas establecidas, que hacen innecesariamente engorroso o imposible el registro de las propias comunidades religiosas o de creencias<sup>7</sup>.

15. El derecho a cambiar de religión o de creencias es inherente a la libertad de religión o de creencias. Además, todos los instrumentos de derechos humanos prohíben la discriminación por motivos de religión o de creencias. Esos derechos se aplican a todas las religiones y creencias, incluidas las de carácter no religioso. La titular del mandato lleva mucho tiempo expresando su preocupación por la denegación de la ciudadanía, y de la igualdad de ciudadanía, por motivos de religión o de creencias<sup>8</sup>. Estas denegaciones representan graves violaciones de la libertad de religión o de creencias, de la igualdad y de la no discriminación, y entrañan el riesgo de nuevas violaciones de todo el corpus de derechos humanos.

16. Puesto que el derecho internacional exige que la declaración de religión o de creencias siga siendo voluntaria, la Relatora Especial reitera que no debe exigirse ninguna mención de la identidad o afiliación religiosa en los documentos oficiales.

17. En cuanto al registro de comunidades religiosas o de creencias, los Estados deben desempeñar un papel facilitador para garantizar que el acceso a la personalidad jurídica sea rápido, transparente, justo, inclusivo, no discriminatorio y voluntario<sup>9</sup>.

<sup>4</sup> Convención sobre los Derechos del Niño, artículo 14.

<sup>5</sup> Comunicación presentada por Sisters in Islam.

<sup>6</sup> Comunicaciones presentadas por la Coalición de la Sociedad Civil para la Libertad de Religión o de Creencias de Indonesia, Komnas Perempuam (institución nacional de derechos humanos de Indonesia) y Minority Rights Group.

<sup>7</sup> A/HRC/19/60, párrs. 41 a 44 y 73.

<sup>8</sup> A/63/161, párrs 31 a 36.

<sup>9</sup> Véase [www.osce.org/files/f/documents/9/9/139046.pdf](http://www.osce.org/files/f/documents/9/9/139046.pdf).

## B. Gobiernos o autoridades locales, municipales y regionales

18. Las autoridades locales, municipales y regionales descentralizadas<sup>10</sup> varían en sus niveles de autonomía, sus funciones y la forma en que son nombradas o elegidas. Pueden tener sus propias instituciones judiciales autónomas, sistemas jurídicos plurales, conjuntos de leyes y organismos encargados de hacer cumplir la ley, y religión oficial. Otras pueden servir para administrar y aplicar leyes elaboradas por los Gobiernos centrales. Independientemente de sus interacciones heterogéneas con los titulares de derechos, están implicadas de manera central en las obligaciones internacionales del Estado, incluso con respecto a la libertad de religión o de creencias. Pueden ser las principales responsables de las violaciones de la libertad de religión o de creencias.

19. Varias comunicaciones recientes emitidas por la titular del mandato contienen referencias a presuntas violaciones o debilitamiento de la libertad de religión o de creencias derivadas de leyes locales o regionales<sup>11</sup>, al igual que muchas comunicaciones recibidas para el presente informe. Muchos motivos de preocupación se han derivado del establecimiento de religiones oficiales y códigos jurídicos religiosos a nivel estatal o regional<sup>12</sup>, lo que ha dado lugar a discriminación y violaciones de la libertad de religión o de creencias y de otros derechos humanos. Otros ejemplos problemáticos son las prohibiciones regionales de las actividades de religiones minoritarias<sup>13</sup>, las prohibiciones explícitas o de facto de la conversión<sup>14</sup>, o la imposición de leyes específicas para los fieles de determinadas religiones<sup>15</sup>.

20. Incluso en ausencia de una religión oficial, en algunos casos se introducen oraciones o rituales religiosos durante las actividades oficiales de las instituciones gubernamentales locales, como los parlamentos descentralizados. Estas prácticas pueden convertirse en símbolos de marginación y perjudicar a los funcionarios públicos que practican religiones o creencias minoritarias<sup>16</sup>. La Relatora Especial también ha destacado casos de represalias contra funcionarios del Estado pertenecientes a comunidades minoritarias por expresar legítimamente su religión o sus creencias<sup>17</sup>. Deben respetarse el derecho de los funcionarios públicos a la libertad de religión o de creencias y los derechos conexos.

21. La titular del mandato ha recibido denuncias alarmantes sobre la inacción o la participación directa de funcionarios de la administración local en ataques potencialmente mortales contra personas, incluidos defensores de los derechos humanos, sobre la base de su religión o sus creencias reales o presuntas<sup>18</sup>. Tales acciones o falta de acción ponen en grave peligro a personas o grupos.

<sup>10</sup> Pueden incluir ayuntamientos, consejos o asambleas municipales o regionales o autoridades ejecutivas o legislativas autónomas de los estados dentro de una federación.

<sup>11</sup> ACNUDH, comunicaciones enviadas a los Gobiernos de la India (IND 4/2022 e IND 9/2022), Somalia (SOM 4/2022) y el Yemen (YEM 2/2022), y a las autoridades de facto del Yemen (OTH 124/2022) y Somalilandia (OTH 129/2022).

<sup>12</sup> Comunicaciones presentadas por la Defensoría del Pueblo de la Nación Argentina (institución nacional de derechos humanos de la Argentina), la Coalición de la Sociedad Civil de Indonesia para la Libertad de Religión o de Creencias y Sisters in Islam.

<sup>13</sup> Comunicación presentada por la Coalición de la Sociedad Civil de Indonesia para la Libertad de Religión o de Creencias.

<sup>14</sup> Comunicación presentada por Minority Rights Group.

<sup>15</sup> Comunicación presentada por Sisters in Islam.

<sup>16</sup> Comunicación presentada por Humanists UK.

<sup>17</sup> ACNUDH, comunicación enviada al Gobierno de Hungría (HUN 1/2022).

<sup>18</sup> ACNUDH, comunicaciones enviadas a los Gobiernos de Bangladesh (BGD 1/2022), Guatemala (GTM 8/2022) y el Pakistán (PAK 2/2022).

22. La utilización cínica de una retórica discriminatoria basada en la identidad religiosa o de creencias puede utilizarse para ganar popularidad o fomentar el apoyo político a funcionarios o autoridades. Esta retórica puede contribuir a actos de violencia por parte de actores estatales o no estatales contra las minorías, exacerbando el conflicto y dañando el tejido social. La tendencia hacia un discurso político polarizado, caracterizado por la falta de respeto y la hostilidad, alcanza a menudo su máxima virulencia en el ámbito local. Es en ese nivel donde los funcionarios y los oficiales electos deben rendir cuentas y encarnar los valores de la democracia y los derechos humanos, incluso a riesgo de sufrir desventajas políticas a corto plazo. Esto puede ayudar a prevenir o frenar los conflictos sociopolíticos, la violencia y las violaciones de los derechos humanos.

23. Las obligaciones de los Estados en virtud del derecho internacional de los derechos humanos son duraderas. Ni la delegación de competencias, incluida la facultad de legislar en las regiones autónomas, ni el reconocimiento de una religión establecida o de autoridades religiosas alteran esa obligación. Los Estados tienen la obligación de garantizar que los gobiernos autónomos municipales y regionales actúen de conformidad con los derechos humanos. El estado de derecho debe ser respetado por todos los funcionarios del Estado.

24. Quienes fomentan o facilitan actos de violencia o discriminación contra personas o grupos por motivos de religión o de creencias, o no responden adecuadamente, deben rendir cuentas. Debe garantizarse el acceso de las víctimas a la justicia y a la reparación.

25. Debido a su proximidad y accesibilidad a la vida cotidiana de los titulares de derechos, los gobiernos locales tienen notables oportunidades de reforzar la cohesión social y la solidaridad. Los titulares del mandato han encontrado ejemplos positivos en este sentido, como el enfoque inclusivo, intersectorial y pragmático de la desradicalización empleado por la ciudad de Aarhus en Dinamarca<sup>19</sup> y los comités interconfesionales a nivel de distrito que trabajan para promover la armonía interreligiosa en Sri Lanka<sup>20</sup>. Cabe también encomiar a Indonesia por la creación de los Foros de Armonía Religiosa a nivel local, con un papel consultivo y de mediación en las relaciones interconfesionales. Para que las iniciativas mencionadas sean más accesibles a un conjunto más amplio de comunidades religiosas o de creencias y para asignarles el mandato de defender la libertad de religión o de creencias, se aprovecharía la labor ya realizada por los gobiernos locales.

26. La Relatora Especial alienta a las autoridades descentralizadas a que aprovechen al máximo su proximidad y accesibilidad para hacer participar activamente de manera inclusiva a las minorías religiosas o de creencias en la elaboración y aplicación de las políticas que les conciernen.

### **C. Autoridades responsables de la tierra, la zonificación y la tenencia**

27. La tierra, la zonificación y la tenencia representan cuestiones fundamentales en relación con la libertad de religión o de creencias. Las autoridades son responsables de la distribución y asignación de tierras para lugares de culto y cementerios, la seguridad de la tenencia para las minorías religiosas o de creencias y la demarcación de tierras y territorios indígenas protegidos que puedan tener un significado espiritual. La denegación de acceso o el desalojo forzoso de tierras de importancia espiritual son algunas de las violaciones más comunes que sufren los Pueblos Indígenas<sup>21</sup>. Las

<sup>19</sup> A/HRC/34/50/Add.1, párrs 51 a 53.

<sup>20</sup> A/HRC/43/48/Add.2, párr. 17.

<sup>21</sup> A/77/514, párrs. 27 a 37.

autoridades municipales y regionales competentes son las principales responsables de actuar legalmente y de forma consultiva en estos asuntos.

28. Las comunidades religiosas o de creencias se enfrentan a menudo a dificultades para obtener permisos de construcción, registro y mantenimiento de lugares de culto y cementerios, que son asuntos de importancia central para la vida de su comunidad. Se ha denunciado que, en muchos casos, las autoridades competentes frenan o rechazan arbitrariamente dichas solicitudes<sup>22</sup>, a veces por falta de una norma jurídica clara. Las comunidades pueden verse obligadas a utilizar propiedades residenciales como lugares de culto o pueden verse privadas de cementerios<sup>23</sup>.

29. La titular del mandato también ha recibido informes muy preocupantes sobre el cierre, la profanación o la destrucción de lugares de culto, la reasignación por la fuerza de lugares religiosos controvertidos a una tradición religiosa dominante y la denegación de acceso a lugares de culto de religiones minoritarias, aparentemente por motivos de seguridad<sup>24</sup>.

30. Según la información recibida, se niega a personas y comunidades el derecho al empleo o a la vivienda debido a su religión o sus creencias. Las presuntas violaciones han incluido la aparente destrucción colectiva de carácter punitivo por parte de las autoridades locales de los hogares y escuelas monásticas vinculados a minorías religiosas o de creencias<sup>25</sup>.

31. La titular del mandato ha tenido conocimiento de ejemplos positivos en los que las autoridades locales han implicado activamente a las comunidades religiosas y de creencias en la planificación urbana, lo que ha permitido aclarar sus necesidades de lugares de culto<sup>26</sup>. Este enfoque es eficaz para reforzar la colaboración entre las comunidades y dentro de ellas y para defender la libertad de religión o de creencias. A menudo se pasa por alto a los representantes de religiones o creencias no reconocidas, a los no creyentes y a las comunidades más nuevas.

32. Los Estados deben velar por que las autoridades responsables de la tierra, la zonificación y la tenencia actúen de forma no discriminatoria y compatible con la libertad de religión o de creencias, independientemente de su grado de autonomía. Todas las autoridades deben facilitar el establecimiento, la protección y las actividades de los lugares de culto y los cementerios, abstenerse de la destrucción punitiva y discriminatoria de viviendas y proporcionar reparación, satisfacción justa y garantías de no repetición a las víctimas y los supervivientes. La Relatora Especial alienta encarecidamente a los Estados a que entablen de forma proactiva un diálogo inclusivo con las comunidades religiosas y de creencias cuando emprendan la planificación urbana.

---

<sup>22</sup> [A/HRC/43/48/Add.2](#), párr. 35; y comunicación presentada por la Oficina del Defensor Público de Georgia.

<sup>23</sup> Comunicaciones presentadas por Attalaki, Equality Myanmar, Komnas Perempuan, Minority Rights Group, la Alianza Nacional Cristiana Evangélica de Sri Lanka y Women's Action Network y la Alianza Evangélica Mundial y la Alianza Evangélica Italiana.

<sup>24</sup> [A/HRC/43/48/Add.2](#), párr. 36; ACNUDH, comunicaciones enviadas a los Gobiernos de Bangladesh (BGD 1/2022), China (CHN 6/2022), la India (IND 6/2022) y la República Islámica del Irán (IRN 22/2022); comunicaciones presentadas por Attalaki y la Alianza Nacional Evangélica Cristiana de Sri Lanka y Women's Action Network; y comunicación confidencial presentada por una organización de la sociedad civil.

<sup>25</sup> ACNUDH, comunicaciones enviadas a los Gobiernos de China (CHN 6/2022), la India (IND 5/2022) y la República Islámica del Irán (IRN 4/2021).

<sup>26</sup> Comunicación presentada por el Instituto Internacional para la Libertad Religiosa.



## D. Autoridades responsables de los derechos económicos, sociales y culturales

33. Los titulares de derechos dependen de las autoridades para la administración y prestación de servicios sociales relacionados con los aspectos fundamentales e importantes de una vida digna (por ejemplo, atención de la salud o educación). La discriminación y las violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales por motivos de religión o de creencias están muy extendidas en todo el mundo y tienen efectos devastadores. La discriminación puede tener la intención, y el efecto, de negar estructuralmente a los grupos el acceso al pleno disfrute de sus derechos y a la plena participación en la vida pública<sup>27</sup>.

34. Los centros de enseñanza son escenario de muchas de estas violaciones. El acceso a la educación puede ser discriminatorio o denegarse directamente por motivos de religión o de creencias, o puede haber coacción sobre los alumnos de religiones o creencias minoritarias, denegación del derecho de los padres a garantizar la educación religiosa o moral de sus hijos de conformidad con sus convicciones, imposición o prohibición de vestimenta religiosa (a menudo basada en el género) entre alumnos y profesores<sup>28</sup>, prácticas discriminatorias hacia alumnos o profesores por motivos de género u orientación sexual (real o percibida)<sup>29</sup>, imposición de la enseñanza obligatoria en una tradición religiosa dominante de forma que se desatendan o denigren otras religiones o creencias<sup>30</sup>, o configuración del plan de estudios de forma contraria a las normas de derechos humanos<sup>31</sup>.

35. Las instituciones educativas tienen un gran potencial para influir positivamente en el disfrute de la libertad de religión o de creencias, no solo entre los estudiantes y el personal, sino en la sociedad en general. La Relatora Especial alienta a los Estados, a los ministerios competentes y a las autoridades e instituciones educativas a que adopten políticas acordes con las recomendaciones de sus predecesores<sup>32</sup>.

36. La atención de la salud también está profundamente conectada con una serie de derechos humanos, entre ellos el derecho a la libertad de religión o de creencias. Las minorías religiosas o de creencias y los Pueblos Indígenas pueden encontrar obstáculos para acceder a la atención de la salud derivados de una presupuestación discriminatoria, la consiguiente falta de infraestructura y centros de atención y/o los prejuicios entre los proveedores de atención de la salud, y que afectan a la calidad de la atención que reciben<sup>33</sup>. Los servicios pastorales también pueden denegarse o no estar al alcance de determinados grupos religiosos o de creencias<sup>34</sup>. En los entornos de salud mental hay que tener especial cuidado para velar por que no se apliquen de forma perjudicial los criterios existentes para intervenir en el *forum internum* de la atención psiquiátrica mediante tecnologías y tratamientos<sup>35</sup>.

<sup>27</sup> Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 22 (1993), párr. 5.

<sup>28</sup> ACNUDH, comunicaciones enviadas a los Gobiernos de la India (IND 4/2022), y el Yemen (YEM 2/2022) y a las autoridades de facto del Yemen (OTH 124/2022).

<sup>29</sup> Véase [A/HRC/53/37](#); y Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Pavez Pavez vs. Chile*, sentencia (fondo, reparaciones y costas), 4 de febrero de 2022.

<sup>30</sup> Contribuciones presentadas por Minority Rights Group y Sisters in Islam.

<sup>31</sup> Véase [A/HRC/16/53](#).

<sup>32</sup> Véanse, en particular, [A/HRC/16/53](#) y [E/CN.4/2002/73](#).

<sup>33</sup> Marie Juul Petersen “Freedom of religion or belief and health”, Leaving No One Behind Briefing Paper No. 2 (Instituto Danés de Derechos Humanos, septiembre de 2021), pág. 6; y Organización Mundial de la Salud, *Social Determinants Approaches to Public Health: From Concept to Practice*, Erik Blas, Johannes Sommerfeld y Anand Sivasankara Kurup, editores. (Ginebra, 2011), pág. 17.

<sup>34</sup> Comunicación presentada por Humanists UK.

<sup>35</sup> Véase [A/76/380](#).

37. Las políticas o acciones de las autoridades, los proveedores de atención de salud o los profesionales médicos por motivos religiosos, como la “objeción de conciencia”, pueden afectar al acceso de las personas en función de su identidad de género u orientación sexual percibidas<sup>36</sup>. La autonomía de las instituciones religiosas y la objeción de conciencia son aspectos muy importantes de la libertad de religión o de creencias, pero no son absolutos. Los Estados deben garantizar que los servicios de salud se presten de forma no discriminatoria y que se mantenga el acceso a la atención de la salud sexual y reproductiva<sup>37</sup>.

38. En el ámbito del empleo, a veces se niega directamente el acceso al trabajo en la administración pública a los fieles de religiones o creencias minoritarias; en otras ocasiones, aparentemente las autoridades estatales anuncian puestos de trabajo peligrosos y mal pagados que solo pueden ocupar personas de religiones minoritarias<sup>38</sup>. Esta situación no sólo expone a los grupos marginados a un trabajo precario, sino que también contribuye a su permanente estigmatización.

39. Debe respetarse la prohibición de discriminar por motivos de religión o de creencias en relación con los derechos económicos, sociales y culturales, como se subraya en numerosas observaciones generales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales<sup>39</sup>. El Comité de Derechos Humanos también ha hecho hincapié en que ni siquiera el reconocimiento de una religión de Estado debe dar lugar a “menoscabo alguno del disfrute de cualquiera de los derechos reconocidos en el Pacto” ni a “discriminación alguna contra los fieles de otras religiones o los no creyentes”<sup>40</sup>.

40. Los Estados tienen la obligación inmediata de eliminar la discriminación basada en la religión o las creencias en la realización de los derechos económicos, sociales y culturales y deben reconocer sus obligaciones positivas en ese ámbito.

## E. Organismos encargados de hacer cumplir la ley y fiscales

41. Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y los fiscales suelen ser el primer recurso de las personas que sufren violencia, acoso, intimidación u otros actos delictivos a causa de su religión o de creencias reales o presuntas. Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley deben adoptar medidas positivas para proteger a las personas o grupos de tales actos e identificar e investigar a los responsables. Los fiscales deben defender el estado de derecho y combatir la impunidad enjuiciando a los responsables de violencia y discriminación.

42. Cuando el entorno constitucional o legislativo no se ajusta a las normas internacionales sobre libertad de religión o de creencias, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley suelen ser los principales responsables materiales de las violaciones y la discriminación por motivos de religión o de creencias.<sup>41</sup> La titular del

<sup>36</sup> A/HRC/43/48, párrs. 43 y 44.

<sup>37</sup> Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 36 (2018), párr. 8.

<sup>38</sup> Comunicaciones presentadas por el Center for Legal Aid Assistance and Settlement y Minority Rights Group.

<sup>39</sup> Observaciones generales núm. 12 (1999), párr. 18, núm 13 (1999), párr. 28, núm 14 (2000), párr. 18, núm 15 (2002), párr. 13, núm 16 (2005), párrs. 5, 10 y 31, núm 17 (2005), párrs. 19 y 33, núm 19 (2007), párr. 29, núm 20 (2009), párr. 22, núm 22 (2016), párr. 30, núm 23 (2016), párr. 65, y núm 25 (2020), párr. 25.

<sup>40</sup> Observación general núm. 22 (1993), párr. 9.

<sup>41</sup> ACNUDH, comunicaciones enviadas a los Gobiernos de la Arabia Saudita (SAU 5/2022), Bangladesh (BGD 1/2022), Hungría (HUN 1/2022), la India (IND 2/2022, IND 5/2022 e IND 7/2022), Israel (ISR 8/2022), Maldivas (MDV 1/2022), Nepal (NPL 5/2022), el Pakistán (PAK 2/2022, PAK 3/2022, PAK 6/2022 y PAK 2/2023), la República Islámica del Irán (IRN 15/2022, IRN 17/2022, IRN 22/2022 e IRN 27/2022) y Viet Nam (VNM 4/2022 y VNM 5/2022), así como a las autoridades de facto del Afganistán (OTH 108/2022) y Myanmar

mandato recibe periódicamente informes de arrestos, detenciones y enjuiciamiento por delitos, como apostasía y blasfemia, que son incompatibles con las normas internacionales de derechos humanos; de impedimentos para acceder a lugares de culto<sup>42</sup>; y de la prevención de la expresión, reunión y asociación libres y pacíficas. Según los informes, los fiscales utilizan sus poderes para buscar la criminalización de personas por su religión o sus creencias e intervienen activamente para impedir el reconocimiento de las comunidades religiosas minoritarias<sup>43</sup>.

43. Las actitudes prejuiciosas de los funcionarios pueden ser el origen de las violaciones de los derechos humanos o agravarlas. Ha habido un número significativo de casos que demuestran el incumplimiento por parte de los Estados de sus obligaciones de diligencia debida para intervenir y proteger a personas o grupos de la violencia<sup>44</sup>. La falta de respuesta a las amenazas<sup>45</sup>, a los ataques contra lugares de culto, al asesinato o intento de asesinato de fieles, dirigentes religiosos<sup>46</sup> y defensores de los derechos humanos<sup>47</sup> y a la violencia de género (tanto digital como no digital)<sup>48</sup>, incluidos los matrimonios y las conversiones forzados<sup>49</sup>, que constituyen solo algunos de estos ejemplos, contribuye a una cultura de impunidad. También se han denunciado situaciones de funcionarios de seguridad que, lejos de proteger el estado de derecho, revictimizaron y hostigaron activamente a los supervivientes de atentados terroristas y a sus familias<sup>50</sup>.

44. Los titulares del mandato han destacado la apropiación indebida de las leyes de seguridad y antiterroristas para justificar la vigilancia, el acoso judicial y la criminalización de personas, incluidos los defensores de los derechos humanos, por razón de su religión o sus creencias reales o supuestas. A su vez, la asociación de tradiciones religiosas o de creencias con el terrorismo tiene efectos extremadamente nocivos, ya que refuerza las actitudes prejuiciosas que subyacen a muchas de las violaciones descritas en el presente informe.

45. Las personas privadas de libertad son especialmente vulnerables a las violaciones de la libertad de religión o de creencias y deben seguir “disfrutando de sus derechos a manifestar su religión o de creencias en la mayor medida que sea compatible con el carácter específico de la limitación”<sup>51</sup>. No obstante, entre las violaciones más comunes señaladas por los titulares del mandato figura la profanación de objetos religiosos durante los interrogatorios; la imposición de rituales religiosos obligatorios o prohibiciones de culto religioso; el afeitado forzado o la imposición de atuendos religiosos; la denegación de acceso a material religioso; y violaciones del principio de no devolución<sup>52</sup>. Los titulares del mandato han destacado los recursos útiles de que disponen los Estados para garantizar que se respeta la libertad de religión o de creencias de las personas privadas de libertad<sup>53</sup>.

---

(OTH 11/2022).

<sup>42</sup> ACNUDH, comunicaciones enviadas a los Gobiernos de Maldivas (MDV 1/2022) y el Pakistán (PAK 2/2022 y PAK 3/2022).

<sup>43</sup> Comunicación presentada por Attalaki.

<sup>44</sup> ACNUDH, comunicaciones enviadas a los Gobiernos de Hungría (HUN 1/2022), la India (IND 7/2022) y Maldivas (MDV 1/2022).

<sup>45</sup> ACNUDH, comunicación enviada al Gobierno de Hungría (HUN 1/2022).

<sup>46</sup> ACNUDH, comunicación enviada al Gobierno de Bangladesh (BGD 1/2022).

<sup>47</sup> ACNUDH, comunicación enviada al Gobierno de la India (IND 2/2022).

<sup>48</sup> ACNUDH, comunicación enviada al Gobierno de la India (IND 7/2022).

<sup>49</sup> ACNUDH, comunicación enviada al Gobierno del Pakistán (PAK 6/2022).

<sup>50</sup> ACNUDH, comunicación enviada a las autoridades de facto del Afganistán (OTH 108/2022).

<sup>51</sup> Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 22 (1993), párr. 8.

<sup>52</sup> [A/60/399](#), párrs. 69 a 91; [E/CN.4/2006/120](#), párrs. 57 a 65; y [A/64/159](#), párrs. 19 a 21 y 66.

<sup>53</sup> Véase el Conjunto de Principios para la Protección de Todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión; las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el

46. Los Estados deben adoptar medidas razonables para garantizar que las personas pertenecientes a minorías religiosas o de creencias que estén privadas de libertad tengan acceso, en condiciones de igualdad, a servicios pastorales. Aunque a menudo son denegados, estos servicios constituyen una fuente importantísima de apoyo y consuelo<sup>54</sup>.

47. Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y los fiscales deben proteger a las personas y los grupos de la violencia y la discriminación basadas en la religión o las creencias y abstenerse de participar en tales actos. Deben facilitar el disfrute de la libertad de religión o de creencias, entre otras cosas, asegurando la prevención de este tipo de violencia y discriminación y, cuando no sea posible, garantizando una investigación y enjuiciamiento rápidos, exhaustivos y efectivos, respetando los derechos de los supervivientes y las víctimas. La discriminación por motivos religiosos o de creencias debe considerarse un posible motivo de los delitos de odio e investigarse eficazmente<sup>55</sup>. Esto requiere que los Estados garanticen la formación en relación con la libertad de religión o de creencias, incluso en lo que se refiere a las comunidades indígenas, entre los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y los fiscales. También puede requerir el establecimiento de dependencias especializadas.

48. Los lugares de culto y otros lugares sagrados, incluidos los territorios indígenas, deben protegerse de intrusiones y ataques de manera que no impidan su accesibilidad a las comunidades pertinentes. Además, los Estados deben abordar las actitudes prejuiciosas subyacentes entre los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y los fiscales con respecto a las comunidades religiosas o de creencias, mediante la formación y la educación sobre la libertad de religión o de creencias, que se diseñan y llevan a cabo en colaboración con las comunidades religiosas o de creencias.

49. La Relatora Especial dedicará especial atención al papel de las autoridades estatales responsables de la protección de las fronteras, la migración y el asilo en un futuro informe temático.

## F. Fuerzas armadas

50. El respeto de la libertad de religión o de creencias por parte de las fuerzas armadas en situaciones de conflicto armado está protegido tanto por el derecho internacional de los derechos humanos como por el derecho internacional humanitario y puede constituir derecho internacional consuetudinario. Las fuerzas armadas deben respetar esas normas.

51. Atacar a un grupo por la identidad religiosa de sus miembros puede constituir un elemento de un crimen atroz<sup>56</sup>. Salvo en los casos en que constituyan objetivos militares, los ataques contra lugares religiosos están prohibidos tanto por el derecho penal internacional<sup>57</sup> como por el derecho internacional humanitario<sup>58</sup>. Las potencias

---

Tratamiento de los Reclusos (Reglas Nelson Mandela); y *Los derechos humanos y las prisiones: Manual de capacitación en derechos humanos para funcionarios de prisiones* (publicación de las Naciones Unidas, 2005).

<sup>54</sup> Comunicación presentada por Humanists UK. Véase también Katie Hunt, “Non-religious prisoners’ unequal access to pastoral care”, *International Journal of Law in Context*, vol. 18, núm. 1 (marzo de 2022), pág. 118.

<sup>55</sup> Comunicación presentada por la Oficina del Defensor Público de Georgia.

<sup>56</sup> Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, arts. 6 y 7 1) h).

<sup>57</sup> *Ibid.* art.8, 2) b) ix).

<sup>58</sup> Protocolos Adicionales a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativos a la Protección de las Víctimas de los Conflictos Armados Internacionales (Protocolo I), arts. 53 y 85 4) d); y Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la Protección de las Víctimas de los Conflictos Armados Sin Carácter Internacional (Protocolo II), art. 16.

ocupantes están obligadas a permitir que los ministros de culto presten asistencia espiritual a los miembros de sus comunidades religiosas y a aceptar y facilitar la distribución de material religioso<sup>59</sup>. En virtud del artículo 18 3) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, los Estados solo pueden limitar el derecho a manifestar la libertad de religión o de creencias en casos excepcionalmente raros<sup>60</sup>; además, en virtud del artículo 4, la seguridad nacional no es motivo de limitación, ni el artículo 18 está sujeto a derogación en tiempos de emergencia pública. El derecho a tener, adoptar o cambiar de religión o de creencias no puede restringirse en ninguna circunstancia.

52. No obstante, a menudo se comprueba que las fuerzas armadas están directamente implicadas en los actos más violentos de represión basada en la religión o las creencias, como actos de genocidio, desplazamientos forzosos, conversiones forzosas, violencia sexual y de género, esclavitud, destrucción y profanación de lugares de culto, destrucción de viviendas y saqueo de los recursos de las minorías religiosas<sup>61</sup>. Las comunicaciones emitidas por la titular del mandato en 2022 y 2023 incluyen denuncias de desplazamientos discriminatorios de musulmanes rohingyá y cristianos en Myanmar, la obstrucción de proyectos de ayuda humanitaria basados en la fe<sup>62</sup>, el ataque y la destrucción de lugares de culto en Myanmar y Ucrania<sup>63</sup> y presuntas detenciones arbitrarias de musulmanes palestinos y otros fieles en la Ciudad Vieja de Jerusalén<sup>64</sup>.

53. El personal militar debe recibir formación adecuada sobre las normas internacionales pertinentes de derechos humanos, el derecho internacional humanitario y el derecho penal internacional relativas a la libertad de religión o de creencias. Las presuntas violaciones deben investigarse y enjuiciarse con prontitud, exhaustividad y eficacia, y las víctimas y los supervivientes deben recibir una reparación adecuada y una satisfacción justa.

54. Los sucesivos titulares del mandato han afirmado que el derecho a la objeción de conciencia al servicio militar obligatorio forma parte del derecho a la libertad de pensamiento, conciencia, religión o de creencias. Lo han hecho basándose en la jurisprudencia del Comité de Derechos Humanos y en las resoluciones del Consejo de Derechos Humanos y de la Comisión de Derechos Humanos. Los Estados deben facilitar formas alternativas de servicio a quienes, dentro de un plazo razonable, afirmen su objeción de conciencia al servicio militar. El acceso a la objeción de conciencia no debe limitarse a determinadas religiones, confesiones o profesiones.

## G. Instituciones nacionales de derechos humanos

55. Las instituciones nacionales de derechos humanos establecidas de conformidad con los principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos (Principios de París)<sup>65</sup> pueden desempeñar un papel importante en la defensa y promoción de la libertad de religión o de creencias. Las estructuras y los mandatos de las instituciones nacionales de derechos humanos varían considerablemente e incluyen a los Ómbudsman, defensores públicos, comisiones, institutos y órganos consultivos. En el presente informe, el término

<sup>59</sup> Convenio de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la Protección debida a las Personas Civiles en Tiempo de Guerra, art. 58.

<sup>60</sup> [A/73/362](#), párr. 54.

<sup>61</sup> [A/HRC/49/44](#), párrs. 23 a 31.

<sup>62</sup> ACNUDH, comunicación enviada a las autoridades de facto de Myanmar (OTH 11/2022).

<sup>63</sup> ACNUDH, comunicaciones enviadas al Gobierno de la Federación de Rusia (RUS 18/2022) y a las autoridades de facto de Myanmar (OTH 11/2022).

<sup>64</sup> ACNUDH, comunicación enviada al Gobierno de Israel (ISR 8/2022).

<sup>65</sup> Resolución [48/134](#) de la Asamblea General, anexo.

“instituciones nacionales de derechos humanos” se utiliza para referirse a las instituciones nacionales de derechos humanos y a las instituciones análogas.

56. Las instituciones nacionales de derechos humanos pueden desempeñar varias funciones de apoyo a la libertad de religión o de creencias. Pueden tener el mandato de centrarse en cuestiones concretas de derechos humanos, como la discriminación de género o los derechos de la mujer, y pueden abordar la libertad de religión o de creencias desde una perspectiva interseccional<sup>66</sup> y/o a través del diálogo interconfesional<sup>67</sup>. Debido a su proximidad y accesibilidad a los titulares de derechos, pueden ser la principal institución que supervise, documente o responda a las presuntas violaciones de la libertad de religión o de creencias.

57. La titular del mandato recibió informes sobre el presunto efecto positivo de las instituciones nacionales de derechos humanos en la promoción de la libertad de religión o de creencias, mediante la aprobación de la Carta Nacional para la Coexistencia Pacífica en Túnez<sup>68</sup> y la colaboración con la sociedad civil en la promoción de la ratificación del reglamento regional sobre derechos humanos y ciudades amigas por parte de la legislatura municipal de Bogor (Indonesia)<sup>69</sup>.

58. Muchas instituciones nacionales de derechos humanos no aprovechan su enorme potencial en materia de libertad de religión o de creencias. La titular del mandato ha recibido informes de que dichas instituciones no están dispuestas a participar o no responden en relación con las violaciones generalizadas de la libertad de religión o de creencias contra minorías religiosas estigmatizadas<sup>70</sup>. Un riesgo conexo es la falta de nivel profesional en las investigaciones realizadas, ya sea por falta de recursos para tramitar las denuncias o simplemente por desconocimiento o falta de sensibilidad hacia las cuestiones religiosas o de creencias. Los Estados deben garantizar que las instituciones nacionales de derechos humanos cuenten con la financiación y la formación adecuadas con respecto a las normas internacionales sobre libertad de religión o de creencias.

59. Las instituciones nacionales de derechos humanos deben ser totalmente independientes de los Gobiernos y estar protegidas frente a posibles represalias por poner de relieve o cuestionar las violaciones de la libertad de religión o de creencias. Su composición debe reflejar la diversidad de religiones o creencias de la sociedad en general, incluidas las minorías religiosas, no religiosas y de creencias y las minorías dentro de las minorías.

60. Los actores estatales encargados de proteger los derechos de los Pueblos Indígenas, combatir el racismo, la desigualdad de género u otras formas de discriminación o supervisar los mecanismos de prevención de la tortura también desempeñan funciones cruciales, especialmente en la prevención y resolución de conflictos. Dichas instituciones deben estar formadas en las normas internacionales sobre libertad de religión o de creencias y ser capaces de hacer visibles las formas específicas de desventaja múltiple que puedan surgir.

## H. Administración de justicia

61. Las autoridades judiciales de todos los niveles tienen el deber y la autoridad de afectar al disfrute de la libertad de religión o de creencias. Un poder judicial sólido e

<sup>66</sup> Comunicación presentada por Komnas Perempuan.

<sup>67</sup> Comunicación presentada por la Defensoría del Pueblo de la Nación Argentina.

<sup>68</sup> Comunicación presentada por Attalaki.

<sup>69</sup> Comunicación presentada por la Coalición de la Sociedad Civil de Indonesia para la Libertad de Religión o de Creencias.

<sup>70</sup> Comunicaciones presentadas por Equality Myanmar, Minority Rights Group y Forum 18.

independiente representa una salvaguarda eficaz contra las violaciones de derechos, ya que vela por que la legislación nacional se aplique de conformidad con las obligaciones internacionales del Estado en materia de derechos humanos, incluida la libertad de religión o de creencias. Sin embargo, los poderes judiciales son a menudo los autores materiales de las violaciones, por su papel en la aplicación de leyes que atentan contra la libertad de religión o de creencias, como las leyes sobre apostasía y blasfemia, que pueden acarrear incluso la pena de muerte<sup>71</sup>. Pueden imponer limitaciones a la libertad de religión o de creencias de las minorías en nombre de la protección o promoción de una religión oficial del Estado, del laicismo, de la seguridad nacional<sup>72</sup> o de la cohesión; o pueden no ofrecer protección a los testigos frente a intimidaciones y agresiones en relación con dichos casos.

62. Es de vital importancia que los tribunales sean neutrales e imparciales, permitiendo litigios y decisiones justos, la mediación, las reparaciones y las garantías de no repetición. Los prejuicios religiosos o de creencias y la discriminación son una afrenta a la imparcialidad e independencia de los jueces y abogados.

63. El temor a las represalias puede hacer que los jueces se muestren renuentes a abordar determinados casos o a pronunciarse a favor de la libertad de religión o de creencias, lo que afecta a los derechos relativos a las garantías procesales<sup>73</sup>. Los representantes jurídicos proporcionados por el Estado pueden temer repercusiones por realizar su labor profesional con imparcialidad, poniendo en gran peligro el juicio imparcial de las víctimas<sup>74</sup>.

64. Los Estados deben velar por que las autoridades judiciales de todos los niveles sean conscientes de sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, incluidas las relacionadas con la libertad de religión o de creencias. La Relatora Especial desea hacer referencia a los programas, materiales y métodos útiles de formación y concienciación, alienta encarecidamente esas iniciativas y desea reiterar su disponibilidad para ofrecer asistencia técnica o apoyo de otro tipo para su elaboración y aplicación<sup>75</sup>.

## I. Órganos legislativos nacionales

65. Los órganos legislativos nacionales tienen oportunidades inigualables de contribuir a la libertad de religión o de creencias. Al redactar, debatir, examinar y revisar las leyes que pueden aplicarse en todo el Estado, los legisladores están en una posición inmejorable para garantizar que la libertad de religión o de creencias de las poblaciones a las que representan quede reflejada en el ordenamiento constitucional y jurídico y se aplique de forma efectiva a todos los niveles.

66. Muchas de las violaciones de la libertad de religión o de creencias que se producen en los contextos institucionales descritos anteriormente se ven facilitadas por las acciones u omisiones de las legislaturas nacionales, o son consecuencia directa de ellas. La titular del mandato observa con regularidad que las legislaturas crean o mantienen, de forma activa o cómplice, entornos jurídicos hostiles o discriminatorios para la diversidad religiosa y de creencias o para determinadas comunidades. Tales

<sup>71</sup> ACNUDH, comunicaciones enviadas a los Gobiernos del Pakistán (PAK 2/2022 y PAK 3/2022), Somalia (SOM 4/2022) y a las autoridades de facto de Somalilandia (OTH 129/2022).

<sup>72</sup> Véase [A/73/362](#).

<sup>73</sup> ACNUDH, comunicación enviada al Gobierno del Pakistán (PAK 3/2022).

<sup>74</sup> [A/HRC/37/49/Add.2](#), párr. 71; y [A/HRC/43/48/Add.2](#), párr. 24.

<sup>75</sup> Véanse, por ejemplo, los elaborados por la Coalición de Oslo para la Libertad de Religión o de Creencias, el Centro Brasileño de Estudios de Derecho y Religión y la Asociación de Jueces de Rio Grande do Sul; pueden consultarse en [www.direitoereligiao.org/capacitacao/sistema-de-justica/5-Curso/program-in-english](http://www.direitoereligiao.org/capacitacao/sistema-de-justica/5-Curso/program-in-english).

acciones a menudo limitan la capacidad de los demás actores ya mencionados para desempeñar sus funciones de forma que se respete la libertad de religión o de creencias.

67. Un peligro especial para los titulares de derechos pertenecientes a minorías religiosas o de creencias surge en los contextos de polarización política, en los que se difunden estereotipos nocivos y discursos de odio contra ellos en el discurso político y social<sup>76</sup>. Los legisladores, o quienes pretenden obtener un cargo político en las elecciones, pueden tratar cínicamente de ganar popularidad fomentando la discriminación o la violencia contra las personas por razón de su religión o sus creencias, o motivadas por la religión o las creencias de la población cuyo apoyo esperan ganarse. Las acciones de este tipo son deplorables y contribuyen a aumentar la discriminación y las violaciones. Los legisladores deben denunciar y condenar públicamente la intolerancia, incluida la apología del odio religioso que constituye incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia<sup>77</sup>, utilizando sus posiciones de privilegio y sus importantes perfiles públicos para reducir las tensiones.

68. El debate respetuoso debe constituir el núcleo de la ética parlamentaria. Los legisladores actuales y futuros pueden ser un baluarte vital contra la intensificación del odio, el extremismo y la violencia. Esto requiere valentía y puede tener un costo político. Prácticamente no cabe duda de que exige defender la seguridad y el bienestar de aquellos con quienes puedan existir desacuerdos sinceros sobre cuestiones fundamentales.

69. Los legisladores no deben elaborar ni aplicar leyes que sean contrarias a las obligaciones internacionales, incluidas las relativas a la libertad de religión o de creencias. Las normas internacionales de derechos humanos exigen que las minorías participen en la vida pública y en todos los asuntos que les conciernen. Por consiguiente, las comunidades religiosas o de creencias, incluidas las minorías, los disidentes y los grupos no religiosos, deben ser consultadas de manera transparente, inclusiva y oportuna sobre las propuestas legislativas que puedan tener consecuencias para ellas. Los proyectos de ley deben ser examinados para comprobar su compatibilidad con el derecho internacional y las mejores prácticas. La titular del mandato está disponible para apoyar a los Estados en este proceso.

70. Los legisladores deben garantizar la rendición de cuentas y la no repetición de las violaciones de la libertad de religión o de creencias como las ya señaladas. Deben elaborarse leyes y protocolos para garantizar que los titulares de derechos tengan acceso a la reparación y a la rendición de cuentas por tales violaciones. También debe garantizarse la concienciación y la educación de los funcionarios del Estado a todos los niveles, para contrarrestar los prejuicios que a menudo son las causas profundas de las violaciones<sup>78</sup>. Tales iniciativas deben basarse en las normas internacionales relativas a la libertad de religión o de creencias y diseñarse en colaboración con las comunidades interesadas.

71. Cabe destacar la labor del Grupo Internacional de Parlamentarios para la Libertad de Religión o de Creencias en materia de capacitación, creación de redes, promoción e investigación para ayudar a los parlamentarios a comprender e integrar más profundamente la libertad de religión o de creencias en su labor. Se alienta a los legisladores a comprometerse con esta y otras iniciativas similares para reforzar sus capacidades de realizar su labor de forma compatible con la libertad de religión o de creencias. Es digno de encomio el creciente compromiso de la Unión Interparlamentaria (UIP) con respecto a las cuestiones relacionadas con la libertad de religión o e

<sup>76</sup> A/HRC/43/48/Add.1, párrs. 53 y 60; y presentación conjunta de Sarah Teich y Maria Reisdorf.

<sup>77</sup> Véase la resolución 16/18 del Consejo de Derechos Humanos.

<sup>78</sup> A/HRC/43/48/Add.1, párr. 30.



creencias<sup>79</sup>, incluso a través de su comunicado de Marrakech<sup>80</sup>, y su compromiso de alentar a los miembros a elaborar códigos mundiales de conducta parlamentaria a fin de garantizar el respeto del derecho a la libertad de religión o de creencias.

72. Los legisladores pueden contribuir significativamente a una mejor comprensión de los perfiles nacionales de la libertad de religión o de creencias mediante audiencias públicas, consultas y estudios, así como a través de mecanismos como los comités permanentes y las comisiones de investigación. Además de ejercer la supervisión del Gobierno, esos procesos pueden proporcionar una excelente base empírica para encontrar soluciones políticas a las causas estructurales y profundas de las violaciones de la libertad de religión o de creencias, a menudo obtenidas a partir de datos desglosados.

73. Varios Estados procuran garantizar la representación de las comunidades religiosas (o etnorreligiosas) en sus órganos legislativos, por ejemplo mediante la reserva de escaños o a través de mecanismos y procesos electorales. Pueden ser representantes de la religión dominante o afiliada al Estado o de minorías reconocidas. En el primer caso, hacerlo puede contribuir a reforzar la influencia de una religión o tradición de creencias dominante en el poder legislativo y facilitar la discriminación y las violaciones de la libertad de religión o de creencias. En este último caso, incluso cuando la intención es positiva, la representación suele limitarse solo a determinadas minorías religiosas o de creencias reconocidas, mientras que otras quedan excluidas<sup>81</sup>. La Relatora Especial reitera que las comunidades religiosas o de creencias deben participar en los asuntos que les conciernen, incluso en todas las etapas de los procesos legislativos. Su mera representación en las cámaras legislativas, aunque pueda ser bienvenida, no es suficiente.

## J. Autoridades ejecutivas y ministeriales

74. Muchos de los desafíos a la realidad vivida de la libertad de religión o de creencias en el ámbito nacional, como se ha destacado en las secciones anteriores, se ven facilitados por cuestiones estructurales relacionadas con el estatus constitucional o administrativo de las religiones o creencias, o tienen su origen en ellas. La protección constitucional y administrativa constituye un primer paso necesario para defender la libertad de religión o de creencias.

75. Las violaciones se producen en contextos en los que las comunidades religiosas o de creencias se ven obligadas a registrarse ante las autoridades estatales o se les deniega o retrasa su registro (o el reconocimiento de su propia existencia). Otros pueden enfrentarse a cargas adicionales si se concede a la religión o creencia un estatus secundario en comparación con religiones o creencias más populares, establecidas o “tradicionales”. La responsabilidad del registro o la administración de los grupos religiosos o de creencias suele recaer en los ministerios, según la arquitectura institucional del Gobierno. Dada su condición de derecho humano universal, el ejercicio de la libertad de religión o de creencias no puede, en sí mismo, estar sujeto a requisitos administrativos. Aunque el registro puede ser razonable y necesario para facilitar actividades como la adquisición de bienes o la gestión de impuestos, el proceso de registro debe estar libre de cargas innecesarias y no limitarse a las religiones reconocidas o “tradicionales”<sup>82</sup>.

76. Abordar los prejuicios dentro y fuera del aparato del Estado, que constituyen barreras para la realización del derecho a la libertad de religión o creencia, es una

<sup>79</sup> Véase [www.ipu.org/event/parliamentary-conference-interfaith-dialogue](http://www.ipu.org/event/parliamentary-conference-interfaith-dialogue).

<sup>80</sup> Véase [www.ipu.org/file/17036/download](http://www.ipu.org/file/17036/download).

<sup>81</sup> Comunicación presentada por Minority Rights Group

<sup>82</sup> [A/71/269](#), párrs. 48 a 50; y [A/73/362](#), párrs. 15 a 17.

tarea importante. La Relatora Especial ha tenido conocimiento de iniciativas entre los ministerios pertinentes que tienen por objeto aumentar la concienciación y la sensibilidad de los funcionarios con respecto a la libertad de religión o de creencias, con miras a ir más allá de una mera función administrativa pasiva para difundir activamente la concienciación y promover la libertad de religión o de creencias<sup>83</sup>. Se alienta encarecidamente la realización de tales actividades, en asociación y cooperación técnica con la sociedad civil y llevadas a cabo de la manera más integradora posible.

77. La Relatora Especial acoge con satisfacción el nombramiento, en algunos Estados, de enviados especiales con el mandato de promover la libertad de religión o de creencias como prioridad de la política exterior. Algunos enviados también colaboran con representantes nacionales y de la diáspora de la sociedad civil para intercambiar puntos de vista sobre asuntos de interés, reforzando así la solidaridad y la acción tanto nacional como internacional en la promoción de la libertad de religión o de creencias y permitiendo la alerta temprana y la prevención de violaciones o poniendo de relieve los casos preocupantes<sup>84</sup>.

#### **IV. Responsabilidades de los actores no estatales**

78. Las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos se refieren a individuos y grupos de individuos, incluidas las personas pertenecientes a minorías religiosas y de creencias. En la promoción del derecho a la libertad de religión o de creencias, los interlocutores del Estado pueden incluir a representantes o dirigentes de las minorías y comunidades religiosas o de creencias. Es preciso hacer todo lo posible por actuar con la máxima amplitud e inclusividad y no discriminar a las comunidades más pequeñas, nuevas o menos tradicionales<sup>85</sup>. Los actores y redes de la sociedad civil basados en la fe, incluidas las organizaciones no gubernamentales (ONG) y las ONG internacionales que pueden estar afiliadas a una comunidad concreta o basarse en una cuestión concreta, a veces representan los derechos de las minorías y las comunidades.

79. En esta sección, la Relatora Especial describe brevemente el papel y las responsabilidades actuales de algunos actores no estatales en relación con el disfrute de la libertad de religión o de creencias, independientemente de que algunos de esos actores puedan ser también titulares de derechos.

80. Los actores no estatales pueden tener un profundo efecto en el disfrute de la libertad de religión o de creencias y tienen importantes responsabilidades relacionadas con permitir que esta libertad se disfrute como una realidad vivida, tanto a nivel local como mundial. De hecho, sin la participación activa de los actores no estatales, no es probable que el Estado pueda tener una imagen actualizada y precisa de la situación sobre el terreno y ser capaz de responder adecuadamente a ella.

81. Los representantes, dirigentes y autoridades religiosos o de creencias son actores fundamentales en la representación de sus comunidades y, potencialmente, en conseguir progresos en el ejercicio de esa libertad para todos, entre otras cosas, mediante su papel como mediadores influyentes cuando existan tensiones interconfesionales o intraconfesionales.

82. Pero lo mismo sucede a la inversa. Estos actores también pueden incitar a la violencia y a la discriminación por motivos de religión o de creencias. En el Plan de

---

<sup>83</sup> Contribución de la Red Latinoamericana y del Caribe para la Democracia.

<sup>84</sup> Comunicación presentada por la Enviada Especial del Primer Ministro del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte para la libertad de religión o de creencias.

<sup>85</sup> Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 22 (1993), párr. 2.

Acción de Rabat sobre la prohibición de la apología del odio nacional, racial o religioso que constituye incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia, se insta a las autoridades y líderes religiosos a que se abstengan de utilizar mensajes de intolerancia o expresiones que puedan incitar a la discriminación, la hostilidad o la violencia y a que se pronuncien contra los estereotipos y la intolerancia<sup>86</sup>.

83. El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y el Comité de los Derechos del Niño también han exhortado a los dirigentes religiosos a que contribuyan a poner fin a las prácticas nocivas que afectan a las mujeres y los niños<sup>87</sup>. Debe estudiarse detenidamente la posibilidad de incluir a las minorías religiosas o de creencias en las negociaciones de paz, cuando proceda.

84. Las empresas afectan profundamente al disfrute de la libertad de religión o convicciones en la vida cotidiana de su personal, sus clientes y de quienes forman parte de sus cadenas de suministro<sup>88</sup>. También apoyan la manifestación de la religión o las creencias<sup>89</sup>, incluidos el culto y la observancia, por ejemplo, en el suministro de artículos y servicios. La responsabilidad empresarial de respetar los derechos humanos, como se establece en el principio 12 de los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos<sup>90</sup>, incluye la libertad de religión o de creencias, como se estipula en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Por lo tanto, las empresas deben poner en marcha procesos de diligencia debida para velar por que sus operaciones y cadenas de suministro no contribuyan a la violación de la libertad de religión o de creencias ni a la discriminación por motivos de religión o de creencias. La Relatora Especial alienta a los Estados y a la sociedad civil a que tengan más en cuenta la libertad de religión o de creencias en la formulación de sus políticas en relación con las empresas y los derechos humanos, así como en las cámaras de comercio. El Foro sobre las Empresas y los Derechos Humanos e iniciativas de la sociedad civil como el Foro sobre Libertad Religiosa y las Empresas también están bien situados para fomentar y promover las mejores prácticas en este sentido.

85. En relación con el disfrute de la libertad de religión o de creencias de los trabajadores de las empresas, la titular del mandato ha señalado anteriormente las fuentes de intolerancia religiosa y discriminación en el lugar de trabajo, incluidos los prejuicios existentes entre empresarios, empleados o clientes, las interpretaciones restrictivas de la imagen de la empresa o el temor general a la diversidad religiosa. Basándose en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en virtud de la cual se prescriben jurídicamente los ajustes razonables como elemento indispensable de los programas antidiscriminatorios conexos, la titular del mandato ha argumentado que debería instituirse una obligación empresarial de este tipo para eliminar la discriminación basada en la religión o las creencias en el lugar de trabajo<sup>91</sup>. Además, los empresarios deben entender en general que la tolerancia y la diversidad religiosas son un activo valioso y fomentar un entorno abierto y respetuoso en el que los empleados puedan expresar sus problemas como paso previo a la detección de formas ocultas de intolerancia y de casos o pautas de discriminación indirecta.

<sup>86</sup> A/HRC/22/17/Add.4, anexo, apéndice, párr. 36.

<sup>87</sup> Recomendación general núm. 31 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y observación general núm. 18 del Comité de los Derechos del Niño (2019), aprobadas de manera conjunta.

<sup>88</sup> ACNUDH, comunicación enviada al Gobierno de China (CHN 12/2022).

<sup>89</sup> Declaración sobre la Eliminación de Todas las Formas de Intolerancia y Discriminación Fundadas en la Religión o las Convicciones, artículo 6 (véase la resolución 36/55 de la Asamblea General).

<sup>90</sup> Véase

[www.ohchr.org/sites/default/files/documents/publications/guidingprinciplesbusinesshr\\_en.pdf](http://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/publications/guidingprinciplesbusinesshr_en.pdf).

<sup>91</sup> Véase A/69/261.

86. Muchas situaciones de conflicto armado se caracterizan por la participación de grupos armados no estatales. Las posibles violaciones de las que pueden ser responsables los grupos armados no estatales fueron expuestas por el anterior titular del mandato en su informe final al Consejo de Derechos Humanos, en el que indicaba que los grupos armados no estatales estaban obligados por el derecho internacional humanitario y el derecho penal internacional, incluso en relación con la discriminación basada en la religión o las creencias<sup>92</sup>.

87. Los medios de comunicación, incluidas las empresas de medios sociales, son actores fundamentales en la formación de la opinión pública y las percepciones sobre la religión y las creencias y, por ello, pueden desempeñar un papel importante en la lucha contra la estigmatización y la marginación de las personas y los grupos religiosos o de creencias. Su papel a este respecto se ha señalado en numerosas normas<sup>93</sup>, así como en comunicaciones<sup>94</sup> e informes temáticos<sup>95</sup> y sobre los países<sup>96</sup> de la titular del mandato. Uno de los puntos esenciales es su independencia y la veracidad de la información que proporcionan. En este sentido, es esencial que los medios de comunicación eviten el sesgo y el sensacionalismo, que perpetúan los prejuicios y estereotipos religiosos o de creencias, mediante información precisa y objetiva. A través de iniciativas como programas, documentales o artículos en los que se aborden las diversas creencias, rituales y prácticas de las distintas religiones o creencias, los medios de comunicación pueden contribuir a disipar mitos y estereotipos y promover la diversidad, la tolerancia y la comprensión, especialmente si reúnen a personas de distintas creencias (o de ninguna) para fomentar el respeto entre las distintas comunidades religiosas. De modo similar, los medios de comunicación también pueden desempeñar un papel clave a la hora de denunciar las violaciones del derecho a la libertad de religión y de creencias, ayudando así a las personas que han sufrido dichas violaciones, especialmente las pertenecientes a minorías, a sentir que tienen un espacio en el que sus voces pueden ser escuchadas.

88. Las plataformas digitales y los medios de comunicación tradicionales pueden desempeñar un papel crucial en la defensa del derecho a la libertad de religión o de creencias. Por un lado, pueden aumentar el acceso a la información y contribuir a la consolidación de las comunidades. Por otro lado, pueden representar insuficientemente o describir en forma errónea a las minorías religiosas o de creencias o difundir desinformación e información errónea que contribuya a la estigmatización y marginación de las minorías. En virtud de los artículos 18 y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, los Estados pueden limitar el discurso de odio que constituya una grave afrenta al disfrute de ese derecho. Además, en virtud del artículo 20 2) del Pacto, los Estados deben prohibir las expresiones que constituyan incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia. Las plataformas digitales también deben garantizar que sus políticas de moderación y curación de contenidos, idealmente elaboradas y aplicadas con la participación de múltiples partes interesadas, impidan el discurso de odio y fomenten un discurso respetuoso y constructivo sobre las cuestiones religiosas. Dichas políticas deben ajustarse a la jurisprudencia del Comité de Derechos Humanos, especialmente a lo establecido en el párrafo 48 de su observación general núm. 34 (2011), y seguir los

<sup>92</sup> Véase [A/HRC/49/44](#).

<sup>93</sup> [A/HRC/22/17/Add.4](#), párrs. 35, 40 y 48. Véase también <https://fezforum.unaoc.org/wp-content/uploads/2022/12/Fez-Declaration-Adopted-22Nov-End-of-Ministerial-Meeting.pdf>.

<sup>94</sup> ACNUDH, comunicaciones enviadas a los Gobiernos de Hungría (HUN 1/2022), la India (IND 7/2022), el Pakistán (PAK 1/2023) y Somalia (SOM 4/2022) y a las autoridades de facto de Somalilandia (OTH 129/2022).

<sup>95</sup> [A/HRC/46/30](#), párrs. 15 a 22 y 57 a 68; [A/74/358](#), párrs. 35 a 39; y [A/HRC/49/44](#), párrs. 36, 40 y 82.

<sup>96</sup> [A/HRC/43/48/Add.2](#), párrs. 25 y 61; [A/HRC/43/48/Add.1](#), párr. 61; y [A/HRC/34/50/Add.1](#), párrs. 24 y 25.

Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos y las buenas prácticas internacionales pertinentes<sup>97</sup>.

89. La sociedad civil y las organizaciones confesionales desempeñan un papel fundamental en el disfrute de la libertad de religión y creencias. Además de representar la dimensión colectiva de tal derecho, también sirven como instituciones en las que las personas pueden manifestar su religión o de creencias en comunidad con otros. Las organizaciones confesionales pueden contribuir positivamente a través de la educación a todos los niveles, la atención de la salud, los servicios sociales y la asistencia humanitaria; documentando, denunciando y previniendo las violaciones de la libertad de religión o de creencias; mediante la creación de capacidades y la prestación de asistencia jurídica y apoyo a las minorías; mediante la consolidación de la comunidad, la colaboración interconfesional, la mediación y la consolidación de la paz; y mediante el compromiso internacional, la concienciación y la promoción. La sociedad civil y las organizaciones confesionales también pueden participar en acciones perjudiciales, por ejemplo perpetuando objetivos y discursos que discriminan contra otras personas y contra la realización de otros derechos.

## V. Conclusión

90. El disfrute de los derechos humanos, incluida la libertad de religión o de creencias, debe ser práctico y efectivo, no teórico e ilusorio<sup>98</sup>. En el presente informe, la Relatora Especial ha detallado la amplia gama de actores a nivel nacional que tienen el poder de contribuir a la realización o violación del disfrute del derecho a la libertad de religión o de creencias. La magnitud de la tarea para lograr que esa libertad sea práctica y efectiva es significativa y continua.

91. Un primer paso importante para que los Estados promuevan y protejan efectivamente la libertad de religión o de creencias es la ratificación de los tratados pertinentes que protegen las tres dimensiones de la libertad<sup>99</sup>, como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, sin la adopción de reservas a sus disposiciones, incluidas las relativas a sus artículos 2, 18, 26, 27, o a las disposiciones de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y la Convención sobre los Derechos del Niño, entre otras.

92. En el informe, la Relatora Especial muestra cómo, al ser los primeros en intervenir a nivel local, los actores estatales esenciales, en la mayoría de los casos sencillamente no desempeñan su papel a la hora de garantizar la libertad de religión o de creencias para todos.

93. El incumplimiento de la función de las autoridades estatales puede gozar de la sanción del Estado, ya que el planteamiento del propio Estado viola esa libertad. El desafío a este respecto es más acuciante y requiere un cambio sustancial de enfoque.

94. Se necesitan más medidas para facilitar el ejercicio de la libertad de religión o de creencias. Incluso cuando están efectivamente establecidas en la ley, las normas pueden ser sustituidas en la práctica por políticas, estrategias y discursos públicos que las socavan, como los relacionados con la lucha contra el extremismo y el terrorismo, o los que se refieren a la seguridad nacional o el desarrollo económico. Dicha práctica

<sup>97</sup> Véase [www.un.org/en/genocideprevention/documents/publications-and-resources/Countering\\_Online\\_Hate\\_Speech\\_Guide\\_policy\\_makers\\_practitioners\\_July\\_2023.pdf](http://www.un.org/en/genocideprevention/documents/publications-and-resources/Countering_Online_Hate_Speech_Guide_policy_makers_practitioners_July_2023.pdf).

<sup>98</sup> Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Christine Goodwin vs. el Reino Unido*, solicitud núm. 28957/95, sentencia, 11 de julio de 2002, párr. 74.

<sup>99</sup> Véase [A/HRC/52/38](http://www.unhcr.org/refugees/52/38).

puede contribuir a la estigmatización de las minorías religiosas o de creencias y de los Pueblos Indígenas o violar de otro modo sus libertades.

95. Las actitudes prejuiciosas entre los actores estatales y no estatales pueden estar tan normalizadas que se han incorporado en el marco estructural de leyes, instituciones, políticas y prácticas, y es necesario contrarrestarlas.

96. El fomento o la tolerancia del discurso de odio y la creación de estereotipos discriminatorios contra las comunidades en función de su religión o de creencias pueden anular el disfrute de sus derechos. Se alienta a los Estados a enfrentarse a estos discursos y a adoptar un enfoque que defienda la libertad de religión o de creencias y otros derechos humanos, combatiendo al mismo tiempo los estereotipos discriminatorios.

97. Muchos Estados cuentan con entidades que se ocupan de los asuntos religiosos, la comunicación interconfesional o religiosa, el acercamiento a las comunidades religiosas y de creencias, la educación religiosa, la exención por motivos de conciencia y el estatuto personal, entre otros asuntos conexos. Aunque estos pueden tener su propia lógica, es preciso que haya un punto focal nacional para la libertad de religión o de creencias con el mandato independiente de promover la libertad de religión o de creencias a nivel nacional, independientemente de lo ya expuesto.

98. Las comunicaciones de los Estados a los foros internacionales sugieren que sigue sin entenderse cabalmente la libertad de religión o de creencias como obligación internacional de derechos humanos. Eso se refleja en los informes nacionales presentados para el examen periódico universal, la presentación de informes y el compromiso en virtud del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y las declaraciones formuladas en foros internacionales, incluso durante el diálogo interactivo con la Relatora Especial.

99. Existe una necesidad constante y apremiante de programas de formación específicos en materia de libertad de religión o de creencias a todos los niveles, centrados en el cumplimiento de las obligaciones del Estado y de las normas internacionales de derechos humanos relativas a la libertad de religión o de creencias. Como se señaló en el informe anterior, no faltan conocimientos técnicos para facilitar esa formación permanente, empezando por una exploración conjunta de la realidad nacional en materia de libertad de religión o de creencias y tratando de facilitar un enfoque gradual para avanzar desde esa posición hacia la plena realización de ese derecho.

## VI. Recomendaciones

### Autoridades del Estado

**100. Se insta a los Estados a que revisen sus marcos nacionales, a saber, leyes, instituciones, políticas y discursos, a fin de asegurar la libertad de religión y de creencias.**

**101. Se insta a los Estados a que adopten e incorporen plenamente el marco internacional de derechos humanos relativo a la libertad de religión o de creencias mediante la ratificación de los tratados de derechos humanos pertinentes, la retirada de las reservas y la promulgación de legislación.**

**102. Los funcionarios del Estado no deben contribuir a falsas dicotomías que corren el riesgo de suprimir la libertad de religión o de creencias en nombre de la seguridad nacional u otros argumentos. Deben buscar soluciones que respeten los derechos humanos mediante el diálogo y el compromiso.**

103. Los Estados deben asegurarse de que sus “equipos de respuesta inicial” a nivel local desempeñen su papel fundamental a la hora de garantizar la libertad de religión o de creencias para todos.

104. Las obligaciones de diligencia debida de los Estados deben incluir abordar la discriminación y la violencia a nivel individual y sistémico.

105. Los Estados deben establecer un punto focal independiente para la libertad de religión o de creencias, centrado en la realización de ese derecho para todos dentro de su jurisdicción y en cumplimiento de las normas internacionales. Este objetivo es distinto del de las autoridades que interactúan con los líderes religiosos o de creencias y las comunidades en la adopción de decisiones sobre la zonificación, la educación religiosa, las adaptaciones y exenciones relativas a la libertad de religión o de creencias y las cuestiones relativas a la ley del estatuto personal.

106. El punto focal nacional debe guiarse por las normas internacionales y tener la antigüedad y la autoridad necesarias para evaluar y asesorar sobre la función de todos los demás organismos del Estado y su cumplimiento de las normas internacionales de derechos humanos relativas a la libertad de religión o de creencias. Esos órganos estatales pueden incluir a las autoridades que tienen responsabilidades relacionadas con el ejercicio del derecho a la libertad de religión o de creencias, y el punto focal puede actuar como coordinador interministerial nacional que se reúne periódicamente con dichas autoridades y puede impulsar la rendición de cuentas entre ellas.

107. Es crucial impartir una educación y formación sólidas de los funcionarios del Estado, incluidos todos los mencionados anteriormente, así como la concienciación de la sociedad.

108. Se debe realizar un examen interno periódico del historial de los funcionarios y las autoridades mencionados para velar por que cumplan las normas relativas a la libertad de religión o de creencias.

109. Los procedimientos de reclamación y recurso deben ser sólidos, accesibles y eficaces en todos los niveles del gobierno y en relación con todas las autoridades.

110. En cuanto al odio religioso, la discriminación o la violencia, se insta a los Estados a adoptar políticas coherentes con el Plan de Acción de Rabat, incluida la promoción del entendimiento intercultural e interreligioso.

111. Debe proporcionarse a los actores no estatales y a las comunidades religiosas o de creencias un entorno propicio en el que puedan desempeñar su papel fundamental y complementario para garantizar el disfrute de la libertad de religión o de creencias.

#### **Actores no estatales**

112. Los actores no estatales deben invertir en la inclusividad, el compromiso autocrítico y un sólido conocimiento de la libertad de religión o de creencias, para facilitar su papel en la promoción de dicha libertad.

113. Los actores no estatales y las comunidades religiosas y de creencias dependen de un espacio cívico abierto, de la libertad de asociación y reunión y pueden actuar como defensores de los derechos humanos. Pueden elegir libremente colaborar con las autoridades estatales, pero no deben ser manipulados u obligados a comprometerse con las autoridades estatales si ello va en contra de sus objetivos o preferencias.

114. Debe darse a los actores no estatales y a las comunidades religiosas y de creencias el espacio necesario para contribuir plenamente al diálogo

interconfesional. Los Estados pueden desempeñar un papel facilitador, pero no deben controlar exclusivamente ese ámbito. Se necesitan consultas plenas y abiertas con las partes interesadas.

#### Otras entidades

115. Los esfuerzos en favor de la libertad de religión o de creencias por parte de los actores internacionales y regionales en materia de derechos humanos deben centrarse más en las autoridades estatales precisas que están implicadas en garantizar la realización de ese derecho. Las respectivas entidades profesionales de esos actores deben elaborar directrices e índices de referencia para defender esa libertad en su ámbito de trabajo.

116. Las organizaciones coordinadoras que se centran en los actores nacionales, como la Alianza Global de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos, el Foro Internacional de Alcaldes y las iniciativas de las ciudades en materia de “derechos humanos”, pueden desempeñar un papel impulsor en la promoción de los objetivos del presente informe.

## VII. Actividades de la Relatora Especial

117. En su informe más reciente, sobre el panorama de la libertad de religión o de creencias, al Consejo de Derechos Humanos, se ofrece una visión general de las actividades de la Relatora Especial entre el 1 de agosto y el 31 de diciembre de 2022<sup>100</sup>. Desde entonces ha participado en las actividades que se enumeran a continuación.

### A. Actividades de las Naciones Unidas y conexas

118. La Relatora Especial presentó su informe sobre el panorama de la libertad de religión o de creencias, que complementa el presente informe, al Consejo de Derechos Humanos en su 52º período de sesiones, en marzo de 2023. En el diálogo interactivo que siguió, muchos Estados expresaron su apoyo a la labor de la nueva titular del mandato y se comprometieron a mantener una estrecha colaboración con su oficina.

119. Del 6 al 14 de marzo, la Relatora Especial celebró reuniones bilaterales en Ginebra con varios representantes permanentes que solicitaron visitas a sus países y con enviados especiales sobre cuestiones relacionadas con su mandato. También intervino en varios actos paralelos y se reunió con representantes de organizaciones de la sociedad civil y víctimas de violaciones de derechos, e intervino en una reunión híbrida organizada por el Comité de Organizaciones No Gubernamentales sobre la Libertad de Religión o de Creencias. Asimismo, participó en reuniones del Grupo de Contacto Internacional sobre la Libertad de Religión o de Creencias y la Alianza Internacional para la Libertad de Religión o de Creencias.

120. La Relatora Especial presentó la segunda edición del *Rapporteur's Digest on Freedom of Religion or Belief*<sup>101</sup>, con nuevos textos normativos y extractos temáticos de los informes de su oficina desde 1986, lo que facilita el acceso a las normas jurídicas aplicables. También filmó una contribución para la campaña organizada por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) con motivo del 75º aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos. El vídeo será difundido por el ACNUDH a lo largo de 2023.

<sup>100</sup> A/HRC/52/38.

<sup>101</sup> Véase [www.ohchr.org/en/documents/tools-and-resources/special-rapporteurs-digest-freedom-religion-or-belief](http://www.ohchr.org/en/documents/tools-and-resources/special-rapporteurs-digest-freedom-religion-or-belief).



121. Del 11 al 20 de abril, la Relatora Especial realizó una visita a Tayikistán, por invitación de su Gobierno<sup>102</sup>. El informe final de su visita se presentará al Consejo de Derechos Humanos en su 55° período de sesiones, en marzo de 2024.

122. El 17 de enero, la Relatora Especial mantuvo un debate virtual informal con el Grupo de Trabajo sobre la cuestión de la discriminación contra las mujeres y las niñas, en el que hubo un intercambio de información sobre prioridades, situaciones de los países y posible colaboración. La Relatora Especial añadió su nombre a una serie de cartas conjuntas con otros titulares de mandatos sobre cuestiones relacionadas con el género<sup>103</sup>.

123. Desde enero, la Relatora Especial ha iniciado o se ha sumado a 18 comunicaciones dirigidas a Gobiernos en relación con diversas violaciones del derecho a la libertad de religión o de creencias<sup>104</sup>.

## **B. Conferencias, seminarios y participación en los medios de comunicación masiva**

124. La Relatora Especial ha asistido a numerosas conferencias presenciales en 2023, entre ellas en Alemania, Bélgica, Kenya, Marruecos, Portugal, el Reino de los Países Bajos y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte. A continuación se enumeran algunas de esas actividades.

125. La Relatora Especial participó en la Conferencia Internacional sobre Religión y Libertad de Expresión celebrada en Lisboa los días 7 y 8 de febrero, auspiciada por la Fundación Calouste Gulbenkian y organizada por la International Association for the Defense of Religious Liberty.

126. La Relatora Especial participó en la Conferencia de Múnich sobre Seguridad en Alemania, como integrante del panel en un evento paralelo celebrado el 17 de febrero y organizado por la Soberana Orden de Malta, en el que se expuso el papel que pueden desempeñar las instituciones confesionales en la resolución de conflictos, el establecimiento de la paz y la protección de los derechos humanos.

127. El 1 de marzo pronunció la conferencia Theo van Boven, organizada por el Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Maastricht, en el Reino de los Países Bajos, en honor del fundador del Centro.

128. El 15 de marzo asistió a un evento público titulado “Islamofobia: discurso, debates y orientaciones futuras”, en el Instituto Bonavero de Derechos Humanos de la Universidad de Oxford, con motivo del primer Día Internacional para Combatir la Islamofobia.

129. Participó como ponente, panelista y moderadora en la Conferencia Internacional de Parlamentarios sobre la Promoción de la Libertad de religión o de creencias, organizada por el Grupo Internacional de Parlamentarios para la Libertad de Religión o de Creencias y Konrad-Adenauer-Stiftung y celebrada en Nairobi del 1 al 4 de mayo.

130. La Relatora Especial ha seguido fortaleciendo su interacción con la UIP. Participó activamente en la Conferencia Parlamentaria sobre el Diálogo

<sup>102</sup> Véase [www.ohchr.org/en/press-releases/2023/04/un-expert-urges-tajikistan-leave-past-behind-and-uphold-freedom-religion-and](http://www.ohchr.org/en/press-releases/2023/04/un-expert-urges-tajikistan-leave-past-behind-and-uphold-freedom-religion-and).

<sup>103</sup> Véase, por ejemplo, [www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/women/sr/activities/srvawg-general-guidance-note-csw67.pdf](http://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/women/sr/activities/srvawg-general-guidance-note-csw67.pdf); y [www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/women/wg/Submission-Inter-American-Court-Human-Rights-2023.pdf](http://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/women/wg/Submission-Inter-American-Court-Human-Rights-2023.pdf) (en español únicamente, relativa a la prohibición general del aborto).

<sup>104</sup> Véase <https://spcommreports.ohchr.org/>.

Interconfesional, organizada por el Parlamento de Marruecos y celebrada en Marrakech del 13 al 15 de junio<sup>105</sup>.

131. Los días 19 y 20 de junio, la Relatora Especial realizó una visita académica a Bruselas, por invitación de la Unión Europea. Durante la visita, habló de la labor del mandato y de la futura colaboración con varios funcionarios de alto nivel de la Unión Europea, entre ellos el Representante Especial de la Unión Europea para los Derechos Humanos y la Coordinadora de la Unión Europea para Combatir la Islamofobia<sup>106</sup>, así como con oficiales de políticas de distintas regiones geográficas. Además, participó en un acto organizado por la Comunidad Internacional Baha'í y la Plataforma Europea contra la Intolerancia Religiosa y la Discriminación para conmemorar el cuadragésimo aniversario de la ejecución de 10 mujeres bahá'is en Shiraz (República Islámica del Irán). También participó en un acto organizado por la Plataforma, titulado "Celebración de los 10 años de las directrices de la Unión Europea sobre la promoción y protección de la libertad de religión o de creencias", celebrado el 26 de junio.

132. Las reuniones virtuales permitieron a la Relatora Especial ampliar el alcance de sus actividades de participación y compromiso y beneficiarse de la interacción con una amplia gama de actores. A continuación se enumeran algunas de esas actividades.

133. Del 30 de enero al 1 de febrero, la Relatora Especial participó en la Cumbre Internacional sobre Libertad Religiosa 2023, que reunió en Washington D. C. a una amplia coalición de partes interesadas de todo el mundo que trabajan en favor de la libertad de religión o de creencias.

134. La Relatora Especial participó en las reuniones virtuales del Grupo de Contacto Internacional sobre la Libertad de Religión o de Creencias, celebradas los días 3 de febrero y 9 de junio, en las que se examinaron las prioridades y los casos preocupantes en materia de libertad de religión o de creencias.

135. El 10 de marzo, participó por video en el acto especial de alto nivel para conmemorar el Día Internacional para Combatir la Islamofobia organizado por el Presidente de la Asamblea General y el Ministro de Relaciones Exteriores del Pakistán, en su calidad de Presidente de la Organización de Cooperación Islámica.

136. El 15 de marzo, la Relatora Especial participó en el programa Breakfast Show de la emisora de radio The Voice of Islam, donde fue entrevistada con motivo del Día Internacional para Combatir la Islamofobia en relación con el odio y el discurso de odio contra los musulmanes.

137. La titular del mandato está explorando posibles vías de colaboración con los sistemas regionales e internacionales de derechos humanos para contribuir a una mejor protección de la libertad de religión o de creencias aumentando la concienciación, la armonización y los intercambios fructíferos al respecto. Para ello, la Relatora Especial y su equipo mantuvieron conversaciones iniciales en línea con representantes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y planificaron reuniones con la Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos. Se celebraron consultas en línea con representantes del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y organizaciones pertinentes de la sociedad civil para impulsar la libertad de religión o de creencias en el desarrollo, con el propósito de mejorar la integración de la libertad de religión o de creencias en la Agenda 2030

---

<sup>105</sup> También pronunció un discurso inaugural grabado en video para la 146ª Asamblea de la UIP, celebrada el 12 de marzo en Manama.

<sup>106</sup> El 23 de junio mantuvo asimismo una reunión en línea con el Representante Especial de la Secretaria General del Consejo de Europa para la lucha contra la intolerancia antisemita, antimusulmana y otras formas de intolerancia religiosa y los delitos motivados por el odio.

para el Desarrollo Sostenible y más allá. También mantuvo reuniones sobre prioridades y oportunidades con la Comisión para la Libertad Religiosa Internacional de los Estados Unidos de América.

138. La Relatora Especial participó en varias reuniones, sesiones de formación y otros actos con organizaciones de la sociedad civil de todo el mundo, entre ellos, actos organizados por la Universidad Estatal de Bauchi en Nigeria, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, la Universidad de Toronto, el Congreso Judío Mundial, el Instituto Ralph Bunche, el Centro de Ginebra para la Promoción de los Derechos Humanos y el Diálogo Mundial, la Universidad Norteamericana de París, la Alianza Evangélica Europea y la Universidad Brigham Young.

---