



Asamblea General

Distr.
GENERAL

A/HRC/4/21
26 de diciembre de 2006

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS
Cuarto período de sesiones
Tema 2 del programa provisional

**APLICACIÓN DE LA RESOLUCIÓN 60/251 DE LA ASAMBLEA
GENERAL, DE 15 DE MARZO DE 2006, TITULADA
"CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS"**

**Informe de la Relatora Especial sobre la libertad de religión
o de creencias, Sra. Asma Jahangir**

Resumen

El presente informe se divide en cuatro secciones. En la primera se exponen las actividades desarrolladas por la Relatora Especial en el marco del mandato desde que presentara a la Comisión de Derechos Humanos el último informe (E/CN.4/2006/5). Los principales pilares de estas actividades son el envío de comunicaciones, la realización de visitas a países y la participación en conferencias internacionales. Desde el 1º de diciembre de 2005 hasta el 30 de noviembre de 2006 se enviaron en total 64 comunicaciones a 34 países. De ese total, 27 eran llamamientos urgentes y 37 cartas de denuncia. Además, 39 de esas comunicaciones, que se referían a denuncias de múltiples violaciones de los derechos humanos, se transmitieron junto con otros procedimientos especiales. La Relatora Especial considera que las visitas *in situ* son la mejor manera de evaluar ampliamente y con detalle la situación de la libertad de religión o de creencias en un país determinado. Durante el período reseñado la Relatora efectuó dos visitas: una a Azerbaiyán y otra a Maldivas. Además de las visitas habituales a países, la Relatora Especial viajó al Vaticano, donde se entrevistó con representantes de la Santa Sede. La Relatora celebra las recientes invitaciones recibidas de los Gobiernos de Tayikistán, del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y de Zimbabwe. De conformidad con la decisión 1/107 del Consejo de Derechos Humanos, la Relatora Especial preparó junto con el Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, Sr. Doudou Diène, un informe temático sobre la "Incitación al odio racial y religioso y promoción de la tolerancia" (A/HRC/2/3), que se presentó al Consejo de Derechos Humanos en su segundo período de sesiones, en septiembre de 2006. A lo largo del presente año la Relatora Especial también participó en varias conferencias y reuniones internacionales en las que pudo establecer o renovar relaciones con representantes gubernamentales y de organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales, así como con especialistas que trabajan en la esfera de la libertad de religión o de creencias.

En la segunda sección del informe se hace un balance de los 20 años de experiencia del mandato y se informa del marco para las comunicaciones que la Relatora ha utilizado desde su anterior informe a la Comisión (E/CN.4/2006/5, anexo). La Relatora Especial tiene previsto elaborar un compendio en línea según las categorías del marco para las comunicaciones, con objeto de señalar a los gobiernos interesados las normas internacionales pertinentes y de facilitar a las organizaciones no gubernamentales (ONG) que se ocupan de esta esfera el acceso a la práctica del mandato. El sistema de comunicaciones en línea estará disponible en el sitio web de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en la siguiente dirección de Internet: <http://www.ohchr.org/english/issues/religion/standards.htm>.

En la tercera sección del informe la Relatora Especial se centra en varias cuestiones que son motivo de preocupación para su mandato, a saber, la situación vulnerable de la mujer; las violaciones de los derechos relacionadas con las medidas de lucha contra el terrorismo; y la situación de las minorías religiosas y de los nuevos movimientos religiosos.

En la cuarta sección del informe se presentan las conclusiones y recomendaciones de la Relatora. Las denuncias recibidas por la Relatora Especial llevan a la conclusión de que la protección de la libertad de religión o de creencias y la aplicación de la Declaración sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o las convicciones, de 1981, distan de ser una realidad. La Relatora destaca la urgencia de eliminar las causas profundas de la intolerancia y la discriminación y de permanecer alerta con respeto a la libertad de religión o de creencias en todo el mundo. También es fundamental despolitizar las cuestiones relacionadas con la religión o las creencias e incluir plenamente este debate en el marco de los derechos humanos.

ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
INTRODUCCIÓN.....	1 - 4	4
I. ACTIVIDADES REALIZADAS EN CUMPLIMIENTO DEL MANDATO.....	5 - 21	4
A. Comunicaciones.....	7 - 13	5
B. Visitas a países.....	14 - 18	7
C. Estudios temáticos y reuniones internacionales.....	19 - 21	8
II. VEINTE AÑOS DE EXPERIENCIA DEL MANDATO.....	22 - 33	9
A. Valoración crítica de la Declaración de 1981.....	22 - 26	9
B. Función de la Relatora Especial.....	27 - 29	11
C. Compendio en línea del marco para las comunicaciones.....	30 - 33	12
III. CUESTIONES QUE SON MOTIVO DE PREOCUPACIÓN PARA EL MANDATO.....	34 - 47	13
A. Situación vulnerable de la mujer.....	34 - 39	13
B. Violaciones de los derechos relacionadas con las medidas de lucha contra el terrorismo.....	40 - 42	15
C. Minorías religiosas y nuevos movimientos religiosos.....	43 - 47	16
IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	48 - 56	18

INTRODUCCIÓN

1. Este informe se presenta de conformidad con la resolución 2005/40 de la Comisión de Derechos Humanos y la decisión 2/102 del Consejo de Derechos Humanos. Abarca las actividades realizadas en el marco del mandato sobre la libertad de religión o de creencias desde la presentación de los anteriores informes a la Comisión de Derechos Humanos (E/CN.4/2006/5 y Add.1 a 4).
2. El mandato del Relator Especial sobre la intolerancia religiosa se creó inicialmente en virtud de la resolución 1986/20 de la Comisión. Mediante su resolución 2000/33, aprobada por la decisión 2000/261 del Consejo Económico y Social, la Comisión cambió el título por el de Relator Especial sobre la libertad de religión o de creencias. En julio de 2004 se designó Relatora Especial a la Sra. Asma Jahangir por un período de tres años.
3. El presente informe consta de cuatro secciones. En la sección I se informa de las actividades realizadas en el marco del mandato durante el período reseñado. En la sección II se hace un balance de los 20 años del mandato y se presenta un compendio en línea del marco para las comunicaciones, que tiene por objeto aumentar la eficacia de las comunicaciones con los gobiernos y las ONG. En la sección III se hace un análisis más detallado de varias cuestiones que son motivo de preocupación para el mandato, a saber: la situación vulnerable de la mujer, las violaciones de los derechos relacionadas con las medidas de lucha contra el terrorismo y la situación de las minorías religiosas y de los nuevos movimientos religiosos. En la sección IV se exponen las conclusiones y recomendaciones de la Relatora Especial.
4. En la adición 1 al presente informe figura un resumen de las comunicaciones enviadas por la Relatora Especial desde el 1º de diciembre de 2005 hasta el 30 de noviembre de 2006 y las respuestas recibidas de los gobiernos hasta el 30 de enero de 2007. Las adiciones 2 y 3 son los informes de las visitas realizadas a Azerbaiyán y a Maldivas, respectivamente.

I. ACTIVIDADES REALIZADAS EN CUMPLIMIENTO DEL MANDATO

5. El 25 de noviembre de 2006 se conmemoró el 25 aniversario de la adopción de 1981 de la Declaración sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o las convicciones. Sin embargo, la Relatora Especial observa con preocupación que las normas de esta Declaración todavía no se aplican universalmente y que muchas personas en todo el mundo no disfrutan del derecho a la libertad de religión o de creencias. Los casos denunciados de intolerancia religiosa muestran que el ejercicio de ese derecho sigue encontrando problemas considerables en muchos contextos y en diferentes partes del mundo.
6. Las actividades de la Relatora Especial se basan en tres pilares principales: el envío de comunicaciones, la realización de visitas *in situ* y la participación en conferencias internacionales. Al igual que en años anteriores, el seguimiento de casos y situaciones de presuntas violaciones del derecho a la libertad de religión o de creencias se llevó a cabo esencialmente actuando en respuesta a la información proporcionada por diversas fuentes, como particulares y ONG. Debe señalarse que las comunicaciones no son en sí mismas acusatorias, sino que retoman esa información para hacer el seguimiento de situaciones concretas y, llegado el caso identificar, entre otras cuestiones, cuadros persistentes de violaciones.

A. Comunicaciones

7. La cantidad de información procedente de particulares y de ONG sobre situaciones que parecen corresponder al mandato es abrumadora y se refiere a toda una gama de cuestiones complejas y delicadas. Una de las actividades fundamentales que desarrolla la Relatora Especial a este respecto consiste en entablar un diálogo constructivo con los gobiernos remitiéndoles comunicaciones en las que solicita aclaraciones sobre las denuncias dignas de crédito recibidas. Es evidente que esas comunicaciones no abarcan todos los incidentes ni todas las medidas de los actos de los gobiernos que son motivo de preocupación con respecto a la libertad de religión o de creencias en todo el mundo. Además, la frecuencia con que aparecen cuestiones relacionadas con las religiones y las creencias en las comunicaciones no refleja necesariamente su situación general en el mundo.

8. Entre el 1º de diciembre de 2005 y el 30 de noviembre de 2006 se transmitieron en total 64 comunicaciones a 34 países. La Relatora Especial envió comunicaciones al Afganistán, Alemania, Angola, la Arabia Saudita, Argelia, Australia, Bangladesh, Belarús, Bélgica, Buthán, Eritrea, los Estados Unidos de América, la Federación de Rusia, Francia, Georgia, Guatemala, Guinea-Bissau, la India, Indonesia, Kazajstán, Kirguistán, Malasia, Nepal, el Pakistán, la República Islámica del Irán, la República Popular China, la República Popular Democrática de Corea, Serbia y Montenegro¹, Somalia, Tailandia, Tayikistán, Turkmenistán, Uzbekistán y Viet Nam.

9. De las 64 comunicaciones, 42 se enviaron a la región de Asia y el Pacífico, 8 a Europa y América del Norte, 7 a la región árabe, 6 a África y 1 a América Latina y el Caribe. A este respecto, la Relatora Especial observa que, aunque hay una disparidad evidente entre los Estados en cuanto a la cantidad de información recibida, la situación no deja de reflejar tendencias positivas en algunas regiones, lo que sigue infundiendo ánimos. El hecho de que en la adición 1 figuren algunos Estados no significa que otros no tengan problemas. De hecho, la falta de información puede deberse a veces a la inexistencia de organizaciones de la sociedad civil o a obstáculos que impiden que la información salga del país.

10. De las comunicaciones enviadas durante el período reseñado, 27 fueron llamamientos urgentes y 37 cartas de denuncia. La Relatora Especial se felicita de que 21 de los llamamientos urgentes y 18 de las cartas de denuncia se remitieran conjuntamente con otros procedimientos especiales. La Relatora celebra una vez más esta importante colaboración, especialmente en vista de que las violaciones del derecho a la libertad de religión o de creencias suelen, por su propia naturaleza, ir acompañadas de violaciones de otros derechos humanos. Durante el período que nos ocupa se enviaron comunicaciones conjuntas con los siguientes procedimientos especiales: Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias; Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión; Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud

¹ La comunicación se envió antes del 3 de junio de 2006, fecha en que el Secretario General recibió una carta del Presidente de la República de Serbia en la que se le notificaba que la República de Serbia continuaría en la condición de Miembro de las Naciones Unidas como sucesora de Serbia y Montenegro y, por lo tanto, que a partir de entonces debía figurar con el nombre "República de Serbia" en lugar de "Serbia y Montenegro".

física y mental; Relator Especial sobre la trata de personas, especialmente mujeres y niños; Experto independiente sobre cuestiones de las minorías; Relator Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias; Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia; Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes; Relator Especial sobre la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo; Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados; Relator Especial sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía; Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria; Representante Especial del Secretario General sobre los defensores de los derechos humanos; Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas; Relator Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado; y Relator Especial sobre la cuestión de la tortura.

11. Se plantearon las siguientes cuestiones a los gobiernos: la libertad de adoptar una religión o creencia, de cambiar de religión o creencia o de renunciar a tener una religión o creencia, así como el derecho a no sufrir coacción; el derecho a manifestar la propia religión o creencia; la libertad de culto; los lugares de culto; la inscripción; y la libertad de religión o creencias de grupos vulnerables como los reclusos, las minorías, los niños y las mujeres. Como en años anteriores, la Relatora Especial ha recibido muchos informes con denuncias de discriminación por motivo de religión o creencias, que abarcan la discriminación interreligiosa, la intolerancia y la discriminación fundada en el sexo. La Relatora Especial también ha enviado comunicaciones a algunos gobiernos para pedirles información sobre cuestiones legislativas, por ejemplo proyectos de ley y leyes recientemente aprobadas sobre la inscripción de organizaciones religiosas y la prohibición de la denominada "conversión ilícita".

12. Una parte considerable de las comunicaciones enviadas se referían a casos en que las violaciones del derecho a la libertad de religión o de creencias iban unidas a violaciones de otros derechos humanos. Por ejemplo, había casos en que también se había violado la libertad de expresión y casos en que la situación se refería a conflictos interreligiosos y/o incitación al odio religioso. También se enviaron comunicaciones sobre presuntos casos de tortura o malos tratos a personas detenidas por motivos de religión o creencias, un caso de muerte en detención y casos reiterados de formas de castigo motivadas por la religión. Como se ha indicado más arriba, en los casos en que eran varios los derechos humanos violados la Relatora Especial actuó conjuntamente con los titulares de otros mandatos pertinentes. La Relatora considera que las comunicaciones conjuntas son un componente esencial del sistema de procedimientos especiales y subraya que todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están interrelacionados. La Relatora confía en que las características particulares de su mandato puedan contribuir a aumentar el respeto por los valores de los derechos humanos y la vigilancia.

13. En la adición 1 se resumen las comunicaciones enviadas entre el 1º de diciembre de 2005 y el 30 de noviembre de 2006 y las respuestas recibidas de los gobiernos hasta el 30 de enero de 2007. También figuran las observaciones de la Relatora Especial sobre las preocupaciones expuestas. Para facilitar el examen de las violaciones denunciadas, la Relatora tiene previsto elaborar un cuestionario modelo sobre su mandato y, al igual que otros procedimientos especiales, incluirlo en un sitio web a disposición de las personas que quieran informar de presuntos casos de violaciones. No obstante, la Relatora Especial desea subrayar que

naturalmente también se examinan las comunicaciones que no se presentan en la forma del cuestionario modelo.

B. Visitas a países

14. El segundo pilar de las actividades de la Relatora Especial es la realización de visitas a países. Esas visitas le permiten hablar directamente con representantes del gobierno y de ONG y obtener información directa de las fuentes. La Relatora recuerda que en la resolución 2005/40 la Comisión de Derechos Humanos instaba "a todos los gobiernos a cooperar plenamente con la Relatora Especial y a responder favorablemente a su solicitud de visitar sus países de modo que pueda cumplir su mandato de manera aún más eficaz". Desde la creación del mandato los diferentes relatores han efectuado en total 24 visitas a países y se ha elaborado un informe conjunto con otros cuatro titulares de procedimientos especiales sobre la situación de los detenidos en la bahía de Guantánamo (E/CN.4/2006/120). En el período reseñado se realizaron dos visitas a países, a saber, Azerbaiyán y Maldivas. La Relatora aprovecha la oportunidad para agradecer a los Gobiernos de esos países la cooperación que prestaron al mandato. Los informes sobre estas visitas figuran, respectivamente, en los documentos A/HRC/4/21/Add.2 y A/HRC/4/21/Add.3.

15. La Relatora Especial, que visitó Azerbaiyán del 26 de febrero al 5 de marzo de 2006, considera que en ese país hay un alto nivel de tolerancia y armonía religiosa. No obstante, le preocupa que, en algunos casos, las autoridades pertinentes hayan desdibujado la fina línea que distingue entre facilitación y control de la libertad religiosa. Algunas situaciones relacionadas con los diferentes aspectos de ese control han dado lugar a limitaciones reales del derecho colectivo a la libertad de religión o de creencias, por ejemplo dificultades en cuanto a la inscripción, restricción de textos religiosos, los métodos de nombramiento del clero y obstáculos para las comunidades religiosas no inscritas. La Relatora Especial insta al Gobierno de Azerbaiyán a que preste especial atención a toda forma de intolerancia contra las minorías religiosas y a que adopte las medidas apropiadas para combatir y reprimir todas las formas de incitación al odio religioso y para reforzar la independencia y neutralidad del poder judicial.

16. Durante la visita que realizó a Maldivas del 6 al 9 de agosto de 2006 la Relatora Especial observó que el pueblo maldivo deseaba preservar la unidad nacional. Sin embargo, le preocupa que el concepto de unidad nacional parezca inextricablemente vinculado al de unidad religiosa, que algunas de las personas con las que dialogó parecían identificar con la homogeneidad religiosa. La ciudadanía maldiva se basa en la creencia religiosa. Los derechos políticos, desde el derecho a ocupar un cargo público hasta el derecho de voto, sólo se garantizan a los musulmanes. En Maldivas, los trabajadores y profesionales extranjeros no musulmanes -incluidos los diplomáticos- no pueden ejercer sus derechos religiosos en público. No hay lugares de culto aparte de las mezquitas islámicas. Aunque la Relatora Especial acoge con satisfacción la reciente aprobación de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos, observa que ésta no satisface plenamente los requisitos de los Principios de París y que al subrayar indebidamente que los miembros de esa Comisión deben ser musulmanes, contradice el espíritu mismo de respeto de los derechos humanos. Después de su visita, el Gobierno de Maldivas dio el importante paso de adherirse al Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales y al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su primer Protocolo Facultativo. Sin embargo, la Relatora Especial lamenta que el Gobierno haya formulado una

reserva al artículo 18 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y le anima a que la revise.

17. Además de esas dos visitas tradicionales a países, la Relatora Especial mantuvo consultas con representantes de la Iglesia católica durante su viaje al Vaticano los días 15 y 16 de junio de 2006 (véase A/61/340, párrs. 37 a 42). Dichas consultas tuvieron por objeto iniciar un diálogo con representantes de la comunidad católica y determinar en qué aspectos podía ampliarse la colaboración de la Iglesia católica con el mandato de la Relatora Especial. En sus futuras visitas a los países la Relatora espera poder organizar consultas similares con representantes de otras importantes comunidades religiosas a fin de conocer mejor las relaciones intercomunitarias en lo que se refiere a la religión o las creencias, especialmente desde el punto de vista del diálogo interreligioso y la manera en que el mandato puede contribuir a esas iniciativas.

18. La Relatora Especial acoge con satisfacción la invitación que le han comunicado los Gobiernos de Tayikistán, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y Zimbabwe, y espera visitar en 2007 los dos primeros países. Sin embargo, observa con preocupación que los Gobiernos de la Arabia Saudita, Cuba, Etiopía, la India, Malasia, Mauritania, el Pakistán, la República Democrática Popular Lao, Serbia y Montenegro¹ y el Yemen no hayan respondido a sus peticiones de invitación. La Relatora Especial alienta a los Gobiernos de esos países a que la inviten sin demora y les recuerda que una invitación oficial debe ir seguido de una propuesta de fechas para la visita, ya que si no la invitación, ya sea permanente o puntual, podría no tener sentido.

C. Estudios temáticos y reuniones internacionales

19. El tercer pilar de las actividades de la Relatora Especial consiste en la elaboración de estudios temáticos y en la participación en conferencias y reuniones internacionales. Su predecesor, Abdelfattah Amor, preparó en su momento varios estudios temáticos, complementando así con actividades académicas los informes tradicionales presentados a la Comisión de Derechos Humanos y a la Asamblea General. Dos de esos estudios temáticos estaban dirigidos al Comité Preparatorio de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, que se celebró en Durban en 2001; otro estudio trataba de la libertad de religión o de creencias y la situación de la mujer desde el punto de vista de la religión y las tradiciones.

20. De conformidad con la decisión 1/107 del Consejo de Derechos Humanos, la Relatora Especial preparó junto con el Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, Doudou Diène, un informe sobre la "incitación al odio racial y religioso y promoción de la tolerancia" (A/HRC/2/3) que se presentó al Consejo de Derechos Humanos en su segundo período de sesiones, en septiembre de 2006. En su informe conjunto, los relatores especiales recomendaron al Consejo de Derechos Humanos que pidiera a los gobiernos de los Estados Miembros que expresaran y demostraran su firme voluntad política y adhesión respecto de la lucha contra el aumento de la intolerancia racial y religiosa. Aunque el derecho a la libertad de religión o de creencias como tal no incluye el derecho a que una religión o creencia no sea objeto de críticas o comentarios desfavorables, el derecho a la libertad de expresión puede restringirse legítimamente si esas críticas o comentarios incitan a cometer actos de violencia o discriminación contra personas por motivo de su religión.

La libertad de religión o de creencias y la libertad de expresión son interdependientes y están interrelacionadas. Es sumamente delicado mantener un equilibrio entre los diversos aspectos de los derechos humanos; para ello se requiere la imparcialidad de órganos independientes y no arbitrarios. En el informe conjunto los relatores especiales instaron al Comité de Derechos Humanos a que considerara la posibilidad de adoptar normas complementarias sobre la interrelación entre la libertad de expresión, la libertad de religión y la no discriminación, en particular redactando una nueva observación general sobre el artículo 20 del Pacto.

21. La Relatora Especial participó en varias conferencias y reuniones internacionales cuyos temas estaban relacionados directamente con su mandato. El 15 de febrero de 2006, el Gobierno de los Países Bajos y la ONG Helsinki España organizaron conjuntamente en Madrid una conferencia sobre los "Desafíos a la tolerancia en una sociedad multicultural". Los días 2 y 3 de mayo de 2006 la Relatora Especial participó en una conferencia titulada "Cambiar los estereotipos en Europa y en el mundo islámico: trabajar juntos en favor de políticas y asociaciones constructivas", que se celebró en Wilton Park (Reino Unido) y en cuya organización participó la Organización de la Conferencia Islámica. También asistió a la inauguración en Oslo, el 24 de agosto de 2006, del Centro de Estudios del Holocausto y las Minorías Religiosas. Por último, la Relatora Especial apoyó la conferencia internacional conmemorativa de la adopción de la Declaración de 1981, que se celebró en Praga el 25 de noviembre de 2006 y en la que pronunció un discurso de presentación. Durante esas reuniones pudo establecer o renovar relaciones con representantes de gobiernos y de organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales, así como con especialistas en la esfera de la libertad de religión o creencias.

II. VEINTE AÑOS DE EXPERIENCIA DEL MANDATO

A. Valoración crítica de la Declaración de 1981

22. La Asamblea General aprobó la Declaración sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o las convicciones en su resolución 36/55, de 25 de noviembre de 1981. La Relatora Especial ha alentado a los gobiernos y a las organizaciones no gubernamentales (ONG) a apoyar las actividades conmemorativas que hacen balance de los logros conseguidos desde 1981, indicar qué disposiciones de la Declaración plantean en la actualidad problemas concretos y luchar contra el aumento de las tendencias a la intolerancia religiosa. Le alegra que más de 50 gobiernos estuvieran representados en la conferencia internacional celebrada en Praga el 25 de noviembre de 2006 y que asistieran a ella unos 300 representantes de gobiernos, ONG, religiones y creencias, así como expertos y profesores universitarios internacionales y nacionales. En la clausura de la conferencia se reafirmaron las disposiciones de la Declaración de 1981 y se dio lectura a la Declaración de Praga sobre la libertad de religión y de creencias, que puede consultarse en la siguiente dirección de Internet: http://www.tolerance95.cz/1981down/Prague_Declaration_on_FORB.doc.

23. En 1981, el representante de los Países Bajos ante la Tercera Comisión de la Asamblea General, Jaap A. Walkate, señaló acertadamente que el camino recorrido hasta la adopción había sido "largo, arduo y lleno de obstáculos" (A/36/PV.73, párr. 16). Habida cuenta de los considerables obstáculos encontrados durante el proceso de redacción, que terminarían por impedir la elaboración de una convención contra la intolerancia religiosa hasta nuestros días, ya

puede considerarse un logro que finalmente se aprobara la Declaración de 1981. La Relatora Especial quisiera subrayar la importante función que cupo a las ONG en la redacción de la Declaración, que consistió, entre otras cosas, en ejercer presión y aportar contribuciones sustantivas al texto final. Esa participación activa de la sociedad civil es también necesaria en la actualidad. La Relatora Especial quisiera reiterar su agradecimiento por la contribución de las ONG y las asociaciones religiosas que han apoyado la labor de su mandato.

24. Las normas de la Declaración de 1981 siguen siendo válidas y puede decirse que el documento es un amplio compromiso histórico. En particular, la serie de derechos que se enumeran en el artículo 6 de la Declaración de 1981 ha sido una contribución importante al marco jurídico internacional y ha inspirado otros instrumentos regionales, como el Documento Final de Viena de 1989 sobre la dimensión humana, aprobado por la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa. No obstante, por lo que respecta al mandato de la Relatora Especial, desde 1981 se han producido nuevos hechos en relación con la libertad de religión o de creencias, en particular la aprobación de otros instrumentos jurídicos y de directrices internacionales, que también deben tenerse en cuenta. Entre esos instrumentos de derechos humanos figuran, por ejemplo, la Convención sobre los Derechos del Niño y la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares. Además, la Observación general N° 22 (1993) del Comité de Derechos Humanos explica con más detalle el artículo 18 del Pacto y proporciona una orientación autorizada a los gobiernos y las ONG. Según la experiencia de la Relatora Especial, debe prestarse especial atención a la situación vulnerable de determinados grupos, como las mujeres, los niños, las minorías religiosas, los trabajadores migrantes, los refugiados y las personas privadas de libertad.

25. Otras cuestiones que son motivo de preocupación mencionadas en la Declaración de 1981 se han desarrollado con más detalle en documentos posteriores. El 31 de mayo 2001 la Asamblea General aprobó la resolución 55/254 sobre la protección de lugares religiosos, en la que se invitaba a las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales competentes a contribuir para lograr que los sitios religiosos fueran plenamente respetados y protegidos. Estrechamente relacionada con esta cuestión está la de los requisitos nacionales para la inscripción de las comunidades religiosas. La inscripción en el registro parece utilizarse a menudo como medio para limitar el derecho a la libertad de religión o de creencias de los miembros de determinadas comunidades religiosas. Las Directrices para el examen de la legislación relativa a la religión o las creencias, preparadas en 2004 por el Grupo Asesor de Expertos sobre la Libertad de Religión o Creencias de la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, en consulta con la Comisión de Venecia del Consejo de Europa², dedican un capítulo conciso a las leyes que rigen la inscripción de organizaciones religiosas o de creencias, y la Relatora Especial también se ha referido a las normas jurídicas internacionales en sus anteriores informes y comunicaciones (véanse E/CN.4/2005/61, párrs. 57 y 58 y E/CN.4/2006/5/Add.1, párrs. 51, 240, 389 y 446). Además, las leyes nacionales sobre símbolos religiosos pueden

² Estas directrices fueron aprobadas en la 59ª reunión plenaria de la Comisión Europea para la Democracia por la Ley (Comisión de Venecia) el 18 de junio 2004 y refrendadas por la Asamblea Parlamentaria de la OSCE en su período de sesiones anual en julio de 2004 (véase <http://www.osce.org/item/13600.html>).

afectar de manera adversa a las personas, ya sea porque les impidan identificarse mediante la exteriorización de símbolos religiosos, ya porque les obliguen a que en público vistan prendas acordes con la religión. A este respecto, la Relatora Especial ha formulado una serie de criterios generales sobre símbolos religiosos para proporcionar alguna orientación acerca de las normas de derechos humanos aplicables y su alcance (E/CN.4/2006/5, párrs. 36 a 60).

26. A juicio de la Relatora Especial debe hacerse mucho más para salvaguardar universalmente la libertad de religión o de creencias. Algunos aspectos de la Declaración todavía no se han estudiado y habría que encontrar formas más adecuadas de aplicar las disposiciones de la Declaración de 1981. Al igual que en el proceso de redacción de la Declaración de 1981, la Relatora Especial prevé otro "largo y arduo camino lleno de obstáculos" hasta que la discriminación y la intolerancia por motivos de religión o de creencias sea finalmente erradicada.

B. Función de la Relatora Especial

27. El mandato de la Relatora Especial sobre la libertad de religión o de creencias está estrechamente relacionado con la historia y el contenido de la Declaración de 1981. La Comisión de Derechos Humanos creó mediante la resolución 1986/20 el mandato del entonces llamado Relator Especial sobre la intolerancia religiosa, que al principio tenía únicamente competencias para examinar incidentes y medidas gubernamentales que fueran incompatibles con las disposiciones de la Declaración de 1981. Paulatinamente, la Comisión de Derechos Humanos fue incluyendo otras atribuciones en el mandato, como el artículo 18 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el artículo 18 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y otras disposiciones de la normativa internacional de derechos humanos. En el informe de 2005 de la Relatora Especial a la Comisión de Derechos Humanos (E/CN.4/2005/61, párrs. 15 a 20) figura un resumen del marco jurídico pertinente del mandato.

28. Desde que el primer titular del mandato, Angelo Vidal d'Almeida Ribeiro, presentara el 24 de diciembre de 1986 su informe inicial, han transcurrido 20 años en la experiencia del mandato. De hecho, cuando se creó el mandato se tropezó con problemas y obstáculos parecidos a los que se plantearon para elaborar la Declaración de 1981. Gracias a un enfoque diligente adoptado por sus titulares durante los dos primeros años, el mandato evolucionó poco a poco. De esa manera fue posible establecer actividades tales como el envío de cartas de denuncia y llamamientos urgentes, la realización de visitas a países y la elaboración de informes temáticos. El cambio de nombre del mandato, que se produjo en el año 2000, fue otro paso importante porque confirmó la ampliación de su campo de aplicación. Al igual que en la Declaración de 1981, el nombre inicial era "Relator Especial sobre la intolerancia religiosa". A propuesta del segundo titular del mandato, Abdelfattah Amor, pasó a denominarse "Relator Especial sobre la libertad de religión o de creencias". Este último adujo que el nuevo nombre englobaba no sólo las religiones sino también las creencias (por ejemplo el agnosticismo, el librepensamiento, el ateísmo y el racionalismo) y facilitaba la cooperación con todas las partes interesadas. El concepto de libertad de religión o de creencias es más amplio que el enfoque original de no discriminación.

29. La Relatora Especial seguirá poniendo de relieve mediante comunicaciones con los gobiernos y las víctimas, visitas a los países e informes temáticos cuestiones que preocupan especialmente al mandato. En el desempeño de sus funciones permanecerá alerta para proteger los aspectos individuales y colectivos de la libertad de religión o de creencias y se ocupará

también de los aspectos preventivos del mandato. Por lo que respecta a la prevención, hace cinco años se adoptó una medida importante con la aprobación en Madrid del Documento Final de la Conferencia Internacional Consultiva sobre la Educación Escolar en relación con la Libertad de Religión, de Convicciones, la Tolerancia y la No Discriminación. El anterior titular del mandato, Abdelfattah Amor, desempeñó una función decisiva en la creación de esa Conferencia Internacional Consultiva, que se celebró con motivo del 20º aniversario de la Declaración de 1981. En las reuniones internacionales de expertos y los intercambios de opiniones en el plano regional, los gobiernos y las ONG han realizado un seguimiento positivo. Aun así, es preciso dar un nuevo impulso a esos esfuerzos de aplicación con el fin de seguir elaborando estrategias para prevenir la intolerancia y la discriminación religiosas y promover la libertad de religión o de creencias mediante la educación. La Relatora Especial quisiera destacar la necesidad de elaborar una estrategia para la prevención de la discriminación y la intolerancia por motivos de religión o de creencias.

C. Compendio en línea del marco para las comunicaciones

30. En los informes de los relatores especiales de los últimos 20 años puede encontrarse abundante información y razonamientos jurídicos sobre la libertad de religión o de creencias. Los tres titulares del mandato han presentado hasta el momento 63 informes a la Comisión de Derechos Humanos, la Asamblea General y el Consejo de Derechos Humanos, que suman más de 2.600 páginas. Aunque desde 1993 se puede acceder en el sistema oficial de documentos de las Naciones Unidas (<http://documents.un.org>) a las versiones electrónicas de los textos completos de los informes, encontrar las respuestas pertinentes a una cuestión determinada puede compararse a buscar una aguja en un pajar.

31. Por ello, la Relatora Especial tiene previsto crear un compendio en línea del marco para las comunicaciones e incorporarlo en el sitio web de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (<http://www.ohchr.org/english/issues/religion/standards.htm>). En el anexo de su anterior informe la Relatora Especial dio a conocer este marco en el que se incluyen las diversas categorías de disposiciones pertinentes de la normativa internacional de derechos humanos que utiliza como criterio jurídico. Las cinco principales categorías son las siguientes: 1) los elementos del derecho a la libertad de religión o de creencias; 2) la discriminación por motivos de religión o de creencias; 3) la situación de grupos vulnerables, en particular las mujeres, los niños, los refugiados, los miembros de minorías y las personas privadas de libertad; 4) la intersección de la libertad de religión o de creencias con otros derechos humanos; y 5) cuestiones intersectoriales.

32. El marco para las comunicaciones permite a la Relatora Especial determinar qué elementos del mandato sobre la libertad de religión o de creencias se plantean en cada denuncia, a fin de enviar comunicaciones más concretas y precisas. En particular, le permite señalar a la atención del gobierno de que se trate las normas internacionales aplicables a la cuestión o cuestiones específicas y formular las preguntas pertinentes en relación con su observancia. Además, el objetivo del marco es servir como guía para los tipos de cuestiones de que tratan las comunicaciones y, de esa manera, ser un instrumento útil para las ONG y otros actores en sus interacciones con la Relatora Especial.

33. La inclusión en el sitio web de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos del marco para las comunicaciones permitirá a los gobiernos y la sociedad civil en

todo el mundo acceder con más facilidad a las bases jurídicas de la libertad de religión o de creencias. Además, la Relatora Especial tiene previsto transformar el marco actual en un compendio en línea que presente las normas internacionales junto con extractos pertinentes de las conclusiones de los titulares del mandato de acuerdo con las categorías de su marco para las comunicaciones. Por consiguiente, los 20 años de práctica del mandato pueden ayudar en el futuro a completar las normas jurídicas y contribuir a su aplicación. La recopilación de este compendio en línea es una labor que requiere tiempo, especialmente considerando que el personal con que cuenta el mandato es escaso, aunque sumamente dedicado; no obstante, la Relatora Especial confía en presentar en 2007 una versión preliminar.

III. CUESTIONES QUE SON MOTIVO DE PREOCUPACIÓN PARA EL MANDATO

A. Situación vulnerable de la mujer

34. Desde 1996, la Comisión de Derechos Humanos ha subrayado continuamente en sus resoluciones la necesidad de que la Relatora Especial aplique al preparar sus informes y, en particular, al recoger información y formular recomendaciones, una perspectiva de género que identifique, entre otras cosas, los abusos cometidos en función del género. Aunque al principio algunos países se mostraron reacios a ver la relación entre la discriminación contra la mujer y el mandato de la Relatora Especial sobre la libertad de religión o de creencias, en la actualidad se acepta que el titular del mandato plantee o ponga de relieve casos o situaciones relacionados con la condición de la mujer. Además, en la resolución 2005/40 de la Comisión de Derechos Humanos se invitaba explícitamente a la Relatora Especial a abordar "los casos de violencia y discriminación contra muchas mujeres por su religión o sus creencias".

35. La Relatora Especial envía periódicamente junto con otros titulares de procedimientos especiales, como el Relator Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias y el Relator Especial sobre la trata de personas, especialmente mujeres y niños, llamamientos urgentes y cartas de denuncia conjuntos. El citado marco para las comunicaciones contiene una subcategoría dedicada a la situación vulnerable de la mujer. En esa subcategoría se detallan las normas internacionales de derechos humanos aplicables, por ejemplo los artículos 2 y 3 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y la Observación general N° 28 (2000) del Comité de Derechos Humanos sobre la igualdad de derechos entre hombres y mujeres.

36. En la práctica, la intolerancia y la discriminación aparecen a menudo en relación con múltiples identidades de la víctima o grupo de víctimas. Muchas de las comunicaciones y llamamientos urgentes de la Relatora Especial se refieren a casos en los que la mujer es víctima de formas de discriminación agravada debido a su identidad religiosa, étnica y sexual. En muchos países la mujer parece ser víctima de formas dobles o triples de discriminación agravada como consecuencia de las graves restricciones que se le imponen en las esferas de la educación y el empleo. En diversos países la legislación sobre ciudadanía discrimina a la mujer y a sus hijos en el sentido de que dispone que las madres tienen menos derechos que los padres para transmitir la nacionalidad. Prohibir a las muchachas y las mujeres portar símbolos religiosos cuando ellas han decidido libremente hacerlo e imponerles formas de vestir acordes con la religión puede contravenir la normativa internacional de derechos humanos. Las mujeres

y las niñas son también víctimas en sus comunidades religiosas de discriminación y de prácticas perjudiciales para su salud debido a tradiciones religiosas o atribuibles a la religión. Además, se ha informado de detenciones, flagelaciones, conversiones forzosas e incluso asesinatos de mujeres en el contexto de la intolerancia fundada en la religión o las creencias. Las mujeres pertenecientes a religiones minoritarias tienen más posibilidades de ser víctimas de violación y actos de violencia fomentados por grupos organizados.

37. La libertad de religión o de creencias es un derecho humano fundamental cuyo ejercicio no puede suspenderse sino sólo restringirse bajo condiciones estrictas. Sin embargo, este derecho, como otros derechos humanos, no puede invocarse para justificar la violación de otros derechos humanos y libertades. Este principio está previsto, por ejemplo, en el párrafo 1 del artículo 5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y, en algunos casos, puede aplicarse a situaciones de abusos cometidos en nombre de la religión. El Comité de Derechos Humanos señala en su Observación general N° 28 que "no se puede invocar el artículo 18 [del Pacto] para justificar la discriminación contra la mujer aduciendo la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; por lo tanto, los Estados Partes deberán proporcionar información acerca de la situación de la mujer en lo que toca a su libertad de pensamiento, conciencia y religión, e indicar qué medidas han adoptado o se proponen adoptar para erradicar y prevenir la vulneración de estas libertades respecto de la mujer y proteger sus derechos contra la discriminación" (párr. 21).

38. La capacidad y la voluntad de los Estados de garantizar y proteger *de jure y de facto* la libertad de religión de todas las personas bajo su jurisdicción es a menudo la clave para elaborar un marco apropiado de protección de todos los derechos humanos, incluidos los derechos de la mujer. Ese marco garantiza la posibilidad de expresarse y disentir con plena libertad, incluso en el contexto de la propia religión, o de optar por no profesar ninguna religión. Ningún derecho debe protegerse a expensas de otros. En las medidas que se adopten para proteger los derechos de la mujer, el derecho a la libertad de religión o de creencias y otros derechos humanos se ha de tener en cuenta a todas las personas que forman la sociedad. La Relatora Especial quisiera reiterar la importancia de garantizar que el derecho a la libertad de religión o de creencias se añada a los valores de los derechos humanos y no se convierta involuntariamente en un instrumento que socave las libertades. A este respecto, la Relatora celebra las recientes declaraciones y las recomendaciones formuladas en una conferencia internacional que aclaran las opiniones sobre la mutilación genital femenina desde la perspectiva de la religión³.

39. En 2002 el anterior titular del mandato presentó a la Comisión de Derechos Humanos un estudio temático titulado "Étude sur la liberté de religion ou de conviction et la condition de la femme au regard de la religion et des traditions" (E/CN.4/2002/73/Add.2). En el estudio se enumeran los diferentes tipos de discriminación contra la mujer, como las prácticas perjudiciales

³ Véanse de las recomendaciones de la conferencia internacional de expertos sobre la proscripción de la mutilación genital femenina, que se celebró los días 22 y 23 de noviembre de 2006 en la universidad Al-Azhar de El Cairo (Egipto) (puede consultarse en la siguiente dirección: http://www.target-human-rights.com/HP-00_aktuelles/alAzharKonferenz/index.php?p=beschluss&lang=en). En el estudio temático del Sr. Amor sobre la libertad de religión o de creencias y la condición de la mujer desde el punto de vista de la religión y las tradiciones (E/CN.4/2002/73/Add.2, párrs. 104 a 110) se hace un análisis de la cuestión de la mutilación genital femenina.

para su salud, la discriminación contra la mujer en la familia, los atentados contra el derecho a la vida, los crímenes de honor, así como los atentados contra la dignidad de la mujer, por ejemplo las restricciones a la educación o su exclusión de determinadas funciones. Por el momento, este excelente estudio sólo está disponible en francés, y la Relatora Especial quisiera reiterar la petición hecha por la Comisión de Derechos Humanos en su resolución 2004/36 de que "con cargo a los fondos disponibles, complementados si es preciso mediante contribuciones voluntarias, se traduzca (el estudio) a los demás idiomas oficiales de las Naciones Unidas y se publique como documento oficial".

B. Violaciones de los derechos relacionadas con las medidas de lucha contra el terrorismo

40. La Relatora Especial ha recibido numerosas denuncias que señalan que las medidas adoptadas en distintos países para luchar contra el terrorismo a raíz de los atentados del 11 de septiembre han tenido y siguen teniendo consecuencias negativas a escala mundial en el ejercicio de la libertad de religión o de creencias. La Relatora Especial observa que esas denuncias se refieren tanto a países en que los musulmanes son una parte minoritaria de la población como a aquellos en que son mayoría. En muchas ocasiones se ha acosado, detenido o deportado a miembros de grupos que se considera que profesan ideas religiosas extremistas. La Relatora Especial es consciente de que la obligación de los Estados de proteger y promover los derechos humanos exige que adopten medidas eficaces para luchar contra el terrorismo. Sin embargo, quisiera subrayar que los Estados deben velar por que toda medida que se adopte para luchar contra el terrorismo se ajuste a las obligaciones que les incumben en virtud del derecho internacional, en particular la normativa internacional de los derechos humanos, el derecho de los refugiados y el derecho humanitario.

41. Ya en junio de 2003 en la décima reunión de relatores y representantes especiales, expertos y presidentes de grupos de trabajo encargados de los procedimientos especiales de la Comisión de Derechos Humanos y del Programa de Servicios de Asesoramiento se trató el tema de que las medidas contra el terrorismo adoptadas por algunos Estados podían revestir aspectos o tener consecuencias imprevistas, que socavarán el respeto de los derechos humanos fundamentales. Se expresó preocupación porque se ponía en la mira específicamente a algunos grupos, como los migrantes, los solicitantes de asilo o los miembros de determinados grupos nacionales, raciales o religiosos. Los titulares de mandatos que participaron en esa reunión, si bien compartían la inequívoca condena del terrorismo, expresaron en su declaración conjunta (E/CN.4/2004/4, anexo 1) su "profunda preocupación por la multiplicación de las políticas, leyes y prácticas que van adoptando muchos Estados en nombre de la lucha contra el terrorismo y que atentan contra el disfrute de prácticamente todos los derechos humanos: civiles, culturales, económicos, políticos y sociales".

42. En su último informe a la Comisión de Derechos Humanos el Relator Especial sobre la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, Martin Scheinin, señaló como tendencia actual en las medidas antiterroristas adoptadas por los Estados la de reforzar los controles sobre la inmigración, en particular mediante los denominados perfiles raciales, étnicos o religiosos. Al examinar los informes que los Estados presentan al Comité contra el Terrorismo del Consejo de Seguridad, el Sr. Scheinin indicó que "es bien sabido que con frecuencia los Estados aplican definiciones de terrorismo que no reúnen los requisitos establecidos en el artículo 15 del Pacto Internacional de

Derechos Civiles y Políticos (*nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege*, no retroactividad) o, lo que es peor, han sido concebidas de mala fe para proscribir a opositores políticos, entidades religiosas, movimientos de defensa de minorías o de poblaciones indígenas, o grupos independentistas que nunca han recurrido a la violencia contra las personas" (E/CN.4/2006/98, párr. 62).

C. Minorías religiosas y nuevos movimientos religiosos

43. Como se indicó en informes anteriores, las minorías religiosas y los nuevos movimientos religiosos enfrentan diversas formas de discriminación e intolerancia, en ambos casos como consecuencia de las políticas, la legislación y la práctica del Estado. Las cuestiones que preocupan a este respecto se refieren a obstáculos en el procedimiento de inscripción oficial y limitaciones inadecuadas a la difusión de material y la exhibición de símbolos religiosos. Además, algunas minorías religiosas se ven afectadas por manifestaciones de rechazo o violencia por parte de agentes no estatales y amenazas contra su propia existencia en tanto que comunidad. En los casos en que las minorías religiosas son grupos considerados no tradicionales o nuevos movimientos religiosos, los miembros de esas comunidades pueden ser objeto de sospechas y sufrir mayores limitaciones para ejercer su derecho a la libertad de religión o de creencias.

44. El primer titular del mandato, d'Almeida Ribeiro, señalaba ya en 1990 que "los aspectos que tienen que ver con la antigüedad de una religión, su carácter revelado y la existencia de un texto sagrado son importantes, pero no bastan para hacer una distinción [entre religiones, sectas y asociaciones religiosas]. Incluso la creencia en un Ser Supremo y la existencia de un ritual particular o de un conjunto de normas éticas y sociales no son privativas de las religiones sino que también forman parte de ideologías políticas. Hasta ahora no se ha llegado a una distinción satisfactoria y aceptable" (E/CN.4/1990/46, párr. 110). Su sucesor en el mandato, Abdelfattah Amor, añadió que "no es posible establecer distinciones entre la religión y las sectas basándose en consideraciones cuantitativas ni decir que una secta, a diferencia de una religión, tiene un número reducido de adeptos. En la realidad no siempre es así y afirmarlo contraviene directamente el principio del respeto y la protección de las minorías que el derecho, tanto nacional como internacional, y la moral proclaman. Además, si se entra en esta lógica cuantitativa, ¿qué podrá decirse de las grandes religiones sino que son sectas que han prosperado?" (E/CN.4/1997/91, párr. 95). El segundo titular del mandato destacó también que la cuestión de las sectas o nuevos movimientos religiosos es complicada porque los instrumentos internacionales de derechos humanos no definen los conceptos de religión, secta o nuevo movimiento religioso: "A esta dimensión jurídica, se añade en general el problema de la confusión acerca del término "secta". Si bien, en principio, la noción de secta es neutra y se refiere a una comunidad de personas que, siendo una minoría en el seno de una religión, se han separado de ésta, actualmente esta noción adquiere a menudo una connotación peyorativa, de la que deriva la frecuente asimilación de las expresiones "secta" y "peligro" y, a veces, una dimensión no religiosa al identificar la secta como empresa comercial. Es, pues, necesario alcanzar una mayor claridad en cuanto al término "secta" y los términos "religiones", "nuevos movimientos religiosos" y "empresa comercial". Es primordial que este fenómeno se comprenda con objetividad a fin de evitar dos peligros: el de atentar contra la libertad de religión y de convicciones y el de explotar la libertad de religión y de convicciones con fines distintos de aquellos por los que ha sido reconocida y protegida" (E/CN.4/1998/6, párrs. 116 y 117).

45. La Relatora Especial quisiera sumarse al análisis de sus predecesores en relación con la dificultad de definir religión y creencias. Las normas internacionales pertinentes de derechos humanos parecen tener en cuenta el problema de encontrar una definición satisfactoria de la "religión protegida" dando un sentido amplio a este concepto. La Observación general N° 22 (1993) del Comité de Derechos Humanos aduce con razón que "los términos "creencias" y "religión" deben entenderse en sentido amplio. El artículo 18 no se limita en su aplicación a las religiones tradicionales o a las religiones y creencias con características o prácticas institucionales análogas a las de las religiones tradicionales. Por eso, el Comité ve con preocupación cualquier tendencia a discriminar contra cualquier religión o creencia, en particular las más recientemente establecidas, o las que representan a minorías religiosas que puedan ser objeto de la hostilidad por parte de una comunidad religiosa predominante". Además, el Comité de Derechos Humanos reiteró que el artículo 18 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos "protege las creencias teístas, no teístas y ateas, así como el derecho a no profesar ninguna religión o creencia" (párr. 2). Esta fórmula ha sido citada en varios informes de las Naciones Unidas (E/CN.4/Sub.2/1987/26, párr. 13; E/CN.4/1990/46, párr. 110) y se utiliza también como definición en el Documento Final de Madrid de la Conferencia Internacional Consultiva sobre la Educación Escolar en relación con la Libertad de Religión, de Convicciones, la Tolerancia y la No Discriminación (E/CN.4/2002/73, anexo).

46. De acuerdo con este razonamiento, la Relatora Especial interpreta en sentido amplio el campo de aplicación de la libertad de religión o de creencias, teniendo en cuenta que las manifestaciones de esa libertad pueden estar sujetas a las limitaciones prescritas por la ley y que sean necesarias para proteger la seguridad, el orden, la salud o la moral públicas o los derechos y libertades fundamentales de los demás. Rosalyn Higgins, actual Presidenta de la Corte Internacional de Justicia y que era miembro del Comité de Derechos Humanos cuando se redactó la Observación general N° 22, se opuso decididamente "a la idea de que los Estados puedan decidir libremente lo que se entiende por auténtica creencia religiosa. Los fieles de una religión son quienes deben definir sus creencias; en lo relativo a las manifestaciones, el objeto del párrafo 3 del artículo 18 es precisamente impedir que menoscaben los derechos de los demás" (CCPR/C/SR.1166, párr. 48). Abdelfattah Amor hizo una declaración similar en su informe de 1997 a la Comisión de Derechos Humanos. En ese informe, el segundo titular del mandato subrayó que, aparte de los medios jurídicos disponibles para luchar contra actividades delictivas, "no corresponde ni al Estado ni a ningún otro grupo o comunidad tomar las riendas de la conciencia popular para favorecer, imponer o censurar una creencia religiosa o una convicción" (E/CN.4/1997/91, párr. 99).

47. A este respecto, parece especialmente preocupante que se faculte -ya sea *de jure* o *de facto*- a una comunidad religiosa para decidir o vetar la inscripción de otro grupo religioso u otras creencias en el registro de asociaciones religiosas. La Relatora Especial quisiera reiterar que la inscripción no debe ser una condición para practicar la propia religión, sino únicamente para la adquisición de la personalidad jurídica y los correspondientes beneficios. Además, el procedimiento de inscripción en el registro debe ser fácil y rápido y no depender ni de un examen del contenido sustantivo de la creencia ni de extensos requisitos formales. De modo que, exigir un elevado número de miembros o una prolongada presencia en el país no es un criterio apropiado para la inscripción.

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

48. La cantidad y gravedad de las denuncias relacionadas con el mandato recibidas por la Relatora Especial llevan a la conclusión de que la protección de la libertad de religión o de creencias y la aplicación de la Declaración sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o las convicciones, de 1981, distan de ser una realidad. Los gobiernos deben redoblar esfuerzos para respetar en su quehacer cotidiano las disposiciones de la Declaración y para que las ONG puedan continuar desempeñando su función de vigilancia e información sobre las mejores prácticas nacionales. Se pueden observar numerosos enfoques diferentes en diversos países, y en muchos casos todavía media un gran trecho entre la teoría y la práctica.

49. Los principios enunciados en la Declaración de 1981 deben difundirse más ampliamente entre los legisladores, los jueces y los funcionarios públicos, así como entre los agentes no estatales. Es sumamente importante promover mediante la educación los ideales de tolerancia y comprensión, por ejemplo introduciendo la enseñanza de las normas de derechos humanos en los programas escolares y capacitando en la materia al personal docente. La tolerancia religiosa sólo puede alcanzarse si a los ciudadanos se les enseña desde la más temprana edad la existencia y las características distintivas de otras religiones o comunidades religiosas. Urge erradicar las causas profundas de la intolerancia y la discriminación y permanecer alerta respecto de la libertad de religión o de creencias en todo el mundo. También es fundamental despolitizar las cuestiones relacionadas con la religión o las creencias e integrar plenamente ese debate en el marco de los derechos humanos.

50. La Relatora Especial quisiera reiterar que la mayoría de las situaciones de intolerancia religiosa resultan de la ignorancia o de información errónea. A su juicio, dar una orientación adecuada a la educación es esencial para promover la armonía religiosa. Desafortunadamente, la Relatora recibe con regularidad denuncias sobre libros de texto que muestran o incluso fomentan una falta de respeto hacia los miembros de minorías religiosas no tradicionales o de religiones diferentes de la predominante en el país. Se exhorta a las autoridades competentes a eliminar sin demora los pasajes de los libros de texto que sean contrarios a la tolerancia religiosa o a retirar tales libros. A este respecto, el Documento Final de la Conferencia Internacional Consultiva sobre la Educación Escolar en relación con la Libertad de Religión, de Convicciones, la Tolerancia y la No Discriminación, celebrada en Madrid en 2001, ofrece una importante orientación para la necesaria enseñanza de la tolerancia.

51. El compendio en línea de la práctica del mandato en los últimos 20 años que la Relatora Especial tiene previsto elaborar podría ayudar a difundir las normas internacionales sobre la libertad de religión o de creencias. La Relatora Especial confía en que mediante la combinación de las categorías del marco para las comunicaciones y de pasajes pertinentes de los informes de los relatores especiales se pueda acceder con más facilidad y de manera más comprensible a las normas jurídicas aplicables. Por lo que respecta a la prevención, ello puede contribuir a conocer mejor en el futuro las medidas o los actos que los gobiernos deben adoptar o prohibir. Con respecto a la protección de las víctimas, el objetivo del compendio en línea es ayudar a determinar de cuáles derechos

humanos internacionalmente reconocidos se trata y facilitar así la labor de las ONG y su interacción con la Relatora Especial.

52. Dado que muchas mujeres son víctimas de formas de discriminación agravada por motivos de su identidad religiosa, étnica y sexual, es preciso adoptar medidas en los planos nacional e internacional para impedir esa discriminación y mejorar la labor de protección. La prevención exige en primer lugar que se determinen las prácticas culturales que son perjudiciales para las mujeres y las niñas; y que luego los Estados adopten estrategias, por ejemplo a través de medidas educativas, legislativas y de salud, para eliminar esas prácticas, especialmente las que están profundamente arraigadas en la sociedad. Para la protección se requiere la aplicación efectiva de las leyes nacionales y de las normas internacionales de derechos humanos existentes; en consecuencia, los gobiernos deben reforzar las estructuras nacionales de control y los órganos oficiales de protección de todos los derechos humanos. La Relatora Especial espera que el estudio de su predecesor, titulado "Étude sur la liberté de religion ou de conviction et la condition de la femme au regard de la religion et des traditions" (E/CN.4/2002/73/Add.2), se traduzca a los demás idiomas oficiales de las Naciones Unidas.

53. Algunas medidas de lucha contra el terrorismo parecen revestir aspectos que menoscaban el respeto de los derechos humanos fundamentales, entre ellos la libertad de religión o de creencias. Aunque la Relatora Especial es consciente de que la obligación de los Estados de proteger y promover los derechos humanos exige que adopten medidas eficaces para luchar contra el terrorismo, recalca que los Estados deben velar por que esas medidas se ajusten a las obligaciones que han asumido en virtud de las normativas internacionales de los derechos humanos, el derecho de los refugiados y el derecho humanitario. La Relatora reitera la preocupación expresada por otros titulares de mandatos en el sentido de que la aplicación de las definiciones de terrorismo puede utilizarse para prohibir entidades religiosas pacíficas o para poner en la lista negra a comunidades enteras y religiones. Los Estados deberían volver a centrar sus esfuerzos en los orígenes del terrorismo y en la necesidad de velar por la protección y promoción de los derechos humanos sin prejuicios ni discriminación.

54. Las minorías religiosas y los nuevos movimientos religiosos se enfrentan a diversas formas de discriminación e intolerancia que proceden tanto de gobiernos como de agentes no estatales. Es fundamental que los gobiernos se comprometan a respetar plenamente las normas de derechos humanos y a desempeñar una función de acercamiento, en lugar de sumarse a los discursos alarmistas que amplían la falta de comprensión y confianza mutua. El aumento de la intolerancia religiosa deteriora la calidad de vida en todo el mundo. Por lo que respecta a los conceptos de "religión" o "creencias", la Relatora Especial interpreta en sentido amplio el campo de aplicación de la libertad de religión o de creencias, teniendo presente que las manifestaciones de esa libertad pueden estar sujetas a las limitaciones prescritas por la ley y que sean necesarias para proteger la seguridad, el orden, la salud o la moral públicas, así como los derechos y libertades fundamentales de los demás. Asimismo, ninguna comunidad religiosa debe estar facultada para decidir o vetar la inscripción de otro grupo religioso u otras creencias.

55. La legislación contra la apología del odio religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia debe ser aplicada por órganos independientes y

no arbitrarios. En consecuencia, el enjuiciamiento de esos hechos, aun manteniendo la discreción del ministerio fiscal, debe basarse en normas transparentes y neutras al aplicar la legislación a casos concretos. Además, la independencia del poder judicial es un componente absolutamente esencial del proceso para combatir eficazmente las formas de expresión que inciten al odio religioso o racial. La necesidad de órganos que cumplan las normas internacionales sobre la independencia de los jueces y abogados en este contexto es un ejemplo excelente de la importancia de la interdependencia de los derechos humanos. Cabe también señalar que la aplicación de la legislación contra la incitación al odio puede ser especialmente problemática cuando la propia ley favorece a una religión o cuando lo que se protege es una religión en lugar de la libertad de religión o de creencias.

56. Las controversias religiosas son un hecho histórico y seguirán exigiendo la atención de la comunidad internacional y planteando problemas a las sociedades para encontrar formas creativas de abordarlas. No hay fórmulas clásicas o comprobadas para resolver esas cuestiones sensibles. No obstante, y como mínimo, los líderes políticos deben comprometerse colectiva y abiertamente a combatir la intolerancia basada en la religión o las creencias. A este respecto, es esencial un diálogo permanente a todos los niveles. De hecho, existen algunos ejemplos notables en los que el recurso al diálogo ha prevenido la violencia o puesto fin a hostilidades. En muchos casos, esas iniciativas son aún más positivas cuando incluyen a miembros de todas las religiones y creencias, a las mujeres y a personas ecuanímes en asuntos de religión.
