



Asamblea General

Distr. general
28 de agosto de 2017
Español
Original: inglés

Septuagésimo segundo 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**

Eliminación de todas las formas de intolerancia religiosa**

Nota del Secretario General

El Secretario General tiene el honor de transmitir a los miembros de la Asamblea General el informe provisional del Relator Especial sobre la libertad de religión o de creencias, Ahmed Shaheed, presentado de conformidad con la resolución 71/196 de la Asamblea General.

* A/72/150.

** Este informe se ha presentado fuera de plazo para incluir información recibida recientemente.



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

Resumen

En el presente informe del Relator Especial sobre la libertad de religión o de creencias, Ahmed Shaheed, se ofrece un panorama general de las actividades que ha llevado a cabo en cumplimiento de su mandato desde que tomó oficialmente posesión de su cargo en noviembre de 2016.

El Relator Especial informa sobre el aumento de la intolerancia religiosa en todo el mundo y analiza la disparidad entre los compromisos internacionales contraídos para luchar contra actos intolerantes y las prácticas nacionales. El relator alienta a los Estados a que utilicen en mayor medida los mecanismos de los que disponen las Naciones Unidas para luchar contra la intolerancia religiosa y concluye formulando recomendaciones que los Estados, los dirigentes religiosos, la sociedad civil y los medios de comunicación deben considerar para promover y proteger la libertad de religión o de creencias.

Índice

	<i>Página</i>
I. Actividades del Relator Especial	4
II. Introducción	4
III. Tendencias generales y manifestaciones concretas de intolerancia religiosa	7
A. Personas discriminadas por motivos de religión o de creencias, en la ley o en la práctica	9
B. Leyes contra la blasfemia y la apostasía	10
C. Intolerancia religiosa por parte de agentes no estatales	12
D. Subordinación de la religión o las creencias a consideraciones de seguridad	13
E. Politización de la religión o las creencias	15
IV. Marco jurídico internacional e instrumentos para combatir la intolerancia religiosa	15
A. Marco jurídico internacional	15
B. Resolución 16/18 y Proceso de Estambul	17
C. Plan de Acción de Rabat	18
D. Nuevas herramientas y oportunidades	19
V. Evaluación de la aplicación mediante los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas	19
A. Aplicación de la resolución 16/18	19
B. Examen periódico universal	20
VI. Conclusiones y recomendaciones	24

I. Actividades del Relator Especial

1. El Relator Especial sobre la libertad de religión o de creencias, Ahmed Shaheed, fue nombrado por el Consejo de Derechos Humanos en su 31º período de sesiones, en marzo de 2016, y asumió su mandato el 1 de noviembre de 2016. Entre las actividades que realizó el Relator hasta el 31 de julio de 2017 figuran el envío de 38 comunicaciones a 24 Estados y otras entidades y la interacción con diversos interesados en Beirut, Bruselas, Dublín, Ginebra, Londres, Montreal, Nueva York, Ottawa y Washington D.C.
2. El Relator Especial presentó su informe anual (A/HRC/34/50) al Consejo de Derechos Humanos en su 34º período de sesiones, celebrado en marzo de 2017, y participó en actos paralelos y reuniones bilaterales. Posteriormente, realizó una visita a Albania del 8 al 17 de mayo de 2017. El Relator Especial presentará el informe sobre esa misión al Consejo en su 37º período de sesiones, que se celebrará en marzo de 2018.

II. Introducción

3. Los actos de intolerancia, sobre la base o en nombre de la religión o las creencias, están muy extendidos en todo el mundo. Los Estados siguen aplicando leyes y políticas discriminatorias sobre esa base y son responsables de utilizar prácticas que violan el derecho a la libertad de religión o de creencias y otros derechos interrelacionados. Existen en algunas regiones agentes no estatales, en especial grupos armados clasificados como organizaciones terroristas, que siguen cometiendo actos violentos, atrocidades y delitos motivados por prejuicios¹, generalmente en nombre de la religión, contra las minorías y sus lugares de culto. Se utiliza con frecuencia la violencia colectiva, que suele estar impulsada y justificada por las divisiones religiosas y sectarias y el odio, como forma de imponer normas religiosas o sociales.
4. El clima de intolerancia ha ido empeorando debido a las expresiones verbales de odio, favorecidas por los medios sociales y la tecnología de la información, cada vez más importantes como plataforma para quienes promueven la estigmatización y los estereotipos negativos. Al mismo tiempo, hay una tendencia cada vez mayor hacia la politización y subordinación de la religión o las creencias a la seguridad. Los Gobiernos, funcionarios y políticos promueven cada vez más las políticas de identidad para provocar la ansiedad pública, a menudo con el pretexto de garantizar la seguridad o el orden públicos. Además, el Relator Especial observa que, si bien el extremismo violento cometido por agentes no estatales, a menudo en nombre de la religión o las creencias, es una amenaza real a la que hay que enfrentarse, se suele pasar por alto el papel que desempeñan muchos Gobiernos al empeorar, fomentar o crear un entorno en el que puede prosperar dicho extremismo.
5. El clima de intolerancia impulsado por el aumento de la xenofobia y el nativismo contra personas consideradas diferentes o extranjeras también está haciendo que el público general pierda cada vez más la sensibilidad contra la incitación a la discriminación o la violencia y otras prácticas peligrosas, como la fijación de estereotipos y la estigmatización por motivos de religión o de creencias u otras características. Esos fenómenos pueden acabar alienando y victimizando a las personas que se encuentran en situaciones vulnerables, incluidas las que pertenecen a minorías religiosas.

¹ Los “delitos motivados por prejuicios” son delitos motivados por la animadversión hacia las personas sobre la base del color, la nacionalidad, la raza, la religión, el sexo, la orientación sexual o la identidad de género o cualquier otra condición.

6. La lucha contra la discriminación y otras formas de intolerancia contra las personas por motivos de religión o de creencias ha sido uno de los principales objetivos de la comunidad internacional desde la creación de las Naciones Unidas pero, desde entonces, el camino para elaborar y poner en práctica un plan claro y sostenible con el que combatir ese fenómeno ha sido difícil. La Asamblea General tomó en 1946 sus primeras medidas para responder al sufrimiento de las víctimas de la discriminación y la violencia basada en la religión al otorgar a la Comisión de Derechos Humanos el mandato de promover iniciativas para prevenir la discriminación por motivos de raza, sexo, idioma o religión y proteger a las minorías. Treinta y cinco años más tarde, la Asamblea General aprobó, en su resolución 35/55, la Declaración sobre la Eliminación de Todas las Formas de Intolerancia y Discriminación Fundadas en la Religión o las Convicciones (Declaración de 1981) y estableció el procedimiento especial correspondiente para supervisar su aplicación e informar al respecto.

7. El concepto de intolerancia contra las personas por motivos de religión o de creencias no se ha definido expresamente en el derecho internacional de los derechos humanos pero se ha señalado reiteradamente como un factor causal o correlativo que constituye un obstáculo para el pleno goce del derecho a la libertad de religión o de creencias. Por ejemplo, en el párrafo 2 del artículo 2 de la Declaración de 1981, parece que se mezcla el concepto de intolerancia con el de discriminación, ya que se declara que “se entiende por ‘intolerancia y discriminación basadas en la religión o las convicciones’ toda distinción, exclusión, restricción o preferencia fundada en la religión o en las convicciones y cuyo fin o efecto sea la abolición o el menoscabo del reconocimiento, el goce o el ejercicio en pie de igualdad de los derechos humanos y las libertades fundamentales”. Sin embargo, en otras partes de la Declaración de 1981, la Asamblea General distingue claramente entre “intolerancia” y “discriminación”, por ejemplo, al declararse preocupada por las manifestaciones de intolerancia y por la existencia de discriminación en las esferas de la religión o las convicciones². De este modo, la Declaración de 1981 establece un vínculo fundamental entre las diversas manifestaciones de intolerancia religiosa y sus efectos negativos sobre el respeto del derecho a la libertad de religión o de creencias, que depende del respeto de los principios de igualdad y no discriminación para que se pueda gozar plenamente de este y otros derechos y libertades fundamentales.

8. Desde entonces ha seguido articulándose la noción de que “la intolerancia fundada en la religión o las convicciones presenta dos aspectos separados: en primer lugar, una actitud mental desfavorable hacia las personas o grupos de personas que profesan una religión o unas convicciones diferentes y, en segundo lugar, manifestaciones de tal actitud en la práctica”. Esas manifestaciones con frecuencia revisten la forma de discriminación, pero en muchos casos van mucho más allá y entrañan el fomento de odio o incluso la persecución contra individuos o grupos de religión o convicciones diferentes (véase E/CN.4/Sub.2/1987/26, párr. 15).

9. En los últimos años, la comunidad internacional ha prestado cada vez mayor atención a las manifestaciones de intolerancia relativas a la religión o las creencias, como la discriminación, la hostilidad o la violencia, lo que ha dado lugar a algunos acontecimientos clave. Entre ellos se encuentran la aprobación en 2011 por parte del Consejo de Derechos Humanos de la resolución 16/18 sobre la lucha contra la intolerancia, los estereotipos negativos y estigmatización, la discriminación, la incitación a la violencia y la violencia contra las personas basada en la religión o las

² Véase la resolución 36/55, octavo párrafo del preámbulo, y Heiner Bielefeldt, Nazila Ghanea y Michael Wiener, *Freedom of Religion or Belief: An International Law Commentary* (Oxford, Oxford University Press, 2016), pág. 330.

creencias y la formulación en 2012 del Plan de 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 (véase A/HRC/22/17/Add.4, apéndice). Sin embargo, a pesar de estas y otras medidas adoptadas por las Naciones Unidas para fortalecer la protección internacional de la libertad de religión o de creencias, los actos de intolerancia han aumentado en muchas partes del mundo, lo que revela una disparidad preocupante entre las normas internacionales y las prácticas nacionales.

10. Los datos disponibles indican que el nivel medio de las restricciones gubernamentales a la religión o las creencias aumentó entre el 2014 y el 2015 en cuatro de los cinco grupos regionales de las Naciones Unidas (los grupos de los Estados de África, de Asia y el Pacífico, de Europa Oriental, y de Europa Occidental y otros Estados)³. Según se informó, el mayor aumento de las restricciones gubernamentales y los niveles de hostilidad en relación con la religión o las creencias en los últimos ocho años se produjo en los países del Oriente Medio y Norte de África. Las atrocidades masivas cometidas contra los yazidíes y las antiguas comunidades cristianas de esa región han puesto en peligro su propia existencia, como ha ocurrido con los rohinyá en el conjunto de la región de Asia y el Pacífico. Los ahmadíes, los bahaíes, los cristianos, los chiíes y otras minorías religiosas también sufrieron actos discriminatorios y hostilidades sociales en las regiones del Oriente Medio y el Norte de África y el conjunto de la región de Asia y el Pacífico.

11. Durante ese período también aumentó considerablemente la hostilidad social relativa a la religión o las creencias en Europa. Por ejemplo, el número de países en que los musulmanes experimentaron tal hostilidad aumentó marcadamente a 32 (71%) en 2015, en comparación con 26 (58%) el año anterior⁴. En Europa, los judíos siguieron siendo víctimas de frecuentes oleadas de delitos motivados por perjuicios y, según la información presentada, ese tipo de incidentes se produjeron en el 73% de los países de esa región. Esta cifra incluye unos 1.615 delitos (384 ataques violentos, 37 amenazas y 1.194 delitos contra la propiedad) denunciados en países que están representados en la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa⁵. La hostilidad social hacia los cristianos en Europa también se extendió de 17 países (38%) en 2014 a 21 países (47%) en 2015⁴.

12. Ese año también aumentaron a nivel mundial los incidentes de hostilidad contra los adeptos de otras confesiones o comunidades de creencias. Por ejemplo, según los informes recibidos, los hindúes fueron acosados en 18 países en 2015, frente a 14 países en 2014, mientras que las personas sin afiliación religiosa —como ateos, agnósticos y quienes no se identifican con ninguna religión— fueron acosados en 14 países en 2015, frente a cuatro países en el año anterior⁴.

13. En conjunto, la Declaración de 1981 y las resoluciones y los planes de acción de las Naciones Unidas que se aprobaron posteriormente, constituyen una estrategia convincente para responder a las cuestiones interdependientes de la intolerancia basada en la religión o las creencias y la libertad religiosa. Sin embargo, el Relator Especial considera que, para promover y proteger el derecho a la libertad de religión

³ Pew Research Center, “Global restrictions on religion rise modestly in 2015, reversing downward trend” (Washington D.C., 11 de abril de 2017). El Relator Especial solamente se basa en datos del centro de investigación Pew porque proporcionan información útil y pertinente sobre cuestiones relativas a la intolerancia religiosa en todo el mundo. Esas referencias no reflejan, en modo alguno, su apoyo a la metodología utilizada por el centro Pew para determinar las fronteras nacionales o territoriales o su posición sobre cuál debe ser el estatuto político internacional de esas entidades.

⁴ Pew Research Center, “Global restrictions on religion rise modestly in 2015”.

⁵ Véase <http://hatecrime.osce.org/what-hate-crime/anti-semitism>.

o de creencias, es fundamental y esencial abordar la llamada deficiencia en la aplicación que se deriva de la disparidad entre las normas y los compromisos establecidos por esas declaraciones y resoluciones, y las medidas adoptadas por los Estados para respetarlos en la práctica, o la ausencia de tales medidas.

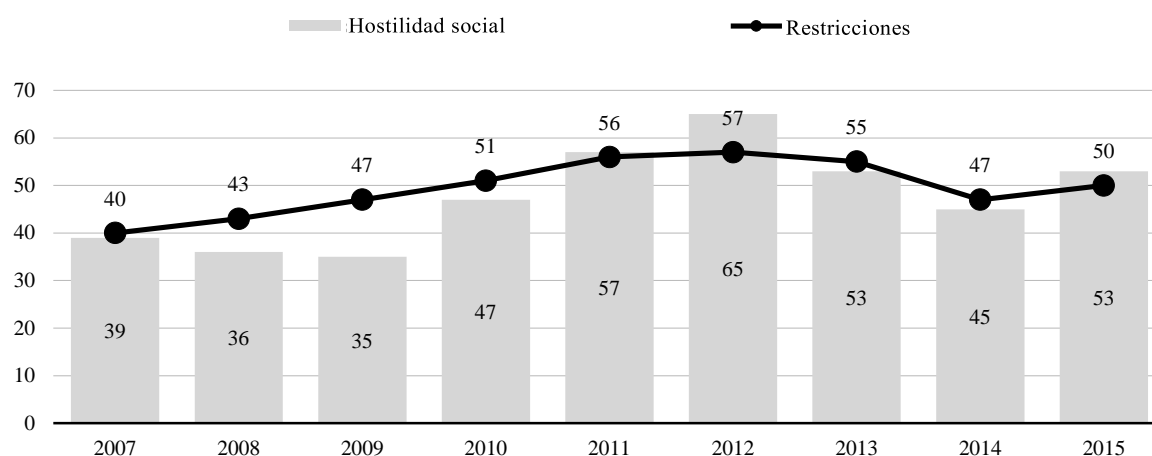
14. En vista de las tendencias actuales a nivel mundial, se espera que este informe estimule a la comunidad internacional para participar de manera constructiva en los instrumentos y los mecanismos de que disponen las Naciones Unidas con miras a reducir el desfase entre los compromisos contraídos y las medidas adoptadas para lograr la plena realización del derecho a la libertad de religión o de creencias. Entre esos instrumentos figuran la resolución 16/18 del Consejo de Derechos Humanos y su correspondiente Proceso de Estambul para la Lucha contra la Intolerancia, la Discriminación y la Incitación al Odio o a la Violencia por Motivos de Religión o de Creencias, el Plan de Acción de Rabat, y mecanismos de supervisión y presentación de informes como los procedimientos especiales, los órganos creados en virtud de tratados, en particular el Comité de Derechos Humanos, y el examen periódico universal, que tienen el mandato de trabajar con los compromisos contraídos a nivel nacional, regional e internacional para lograr cambios.

15. Ya se ha comprobado que la aspiración a gozar del derecho a la libertad de religión o de creencias “constituye una de las fuerzas políticas más poderosas y de mayor difusión que ha conocido el mundo”. Pero solo se podrá consagrar plenamente cuando se haya puesto en claro, estudiado, comprendido y eliminado por medio de una acción cooperativa la acción opresiva que lo restringe en muchas partes del mundo, y cuando se apliquen, en los planos internacional y nacional, los métodos y los medios adecuados para la expansión de esta libertad fundamental” (véase E/CN.4/Sub.2/200/Rev.1).

III. Tendencias generales y manifestaciones concretas de intolerancia religiosa

16. De 2007 a 2015, aproximadamente una cuarta parte de los países de todo el mundo se vieron afectados por considerables limitaciones a la libertad de religión o de creencias que eran contrarias a derecho o experimentaron niveles altos o muy altos de hostilidad social relativa a la religión o las creencias. Actualmente, tres cuartas partes de la población mundial viven en países donde existen restricciones al derecho a la religión o las creencias, o se registra un alto nivel de hostilidad social relativa a la religión o las creencias. A nivel mundial, las restricciones a la libertad de religión o de creencias aumentaron en 2015 tras dos años de tendencia a la baja. En general, en 2015, casi el 60% de los países experimentaron un aumento de las restricciones gubernamentales y la hostilidad social relativas a la religión o las creencias (véase la figura I)⁴.

Figura I
Número de países y territorios que experimentan hostilidad social y restricciones gubernamentales relativas a la religión o las creencias



Fuente: Pew Research Center.

17. Los datos disponibles implican una correlación positiva entre las restricciones a la libertad de religión y los niveles de intolerancia religiosa. El Relator Especial observa que, si bien otras variables pueden hacer que se intensifique de manera acusada la intolerancia religiosa, el aumento de las restricciones gubernamentales contrarias a derecho contra grupos religiosos sigue siendo uno de los factores principales y más fundamentales que influyen en el incremento de los niveles de intolerancia religiosa en una sociedad determinada.

18. Otros factores y fenómenos que explican el aumento de la intolerancia religiosa son la globalización, que ha precipitado el pluralismo incluso en sociedades que han permanecido aisladas durante siglos, y una creciente migración, a raíz de la cual diferentes comunidades religiosas han ido entrando cada vez más en estrecho contacto. Según la información de que se dispone, se estima que entre 2010 y 2015 emigraron a una nueva región cerca de 9 millones de cristianos, unos 6 millones de musulmanes y unos 3 millones de hindúes, budistas, judíos, adeptos de religiones populares y personas sin afiliación religiosa⁶.

19. Debido a las reacciones estatales y no estatales al fenómeno de la globalización, muchas sociedades se han vuelto más vulnerables al tribalismo, la xenofobia y el nativismo, ya que las personas buscan la seguridad y el confort viscerales que supuestamente proporciona la pertenencia compartida a identidades y creencias nacionales, culturales, religiosas o no religiosas. Esas ansiedades se ven exacerbadas por preocupaciones relativas a la pérdida de empleo o la competencia en materia de salarios y al miedo de que los inmigrantes desvirtúen el idioma, la religión o el modo de vida tradicionales de las poblaciones “nativas”, por no hablar de las dinámicas de clase y de poder que existen desde hace tiempo. Como se ha señalado anteriormente, hay Gobiernos, funcionarios, políticos y agitadores que agravan aún más esas ansiedades y esa hostilidad y buscan ávidamente la forma de instrumentalizarlas, a menudo dirigiéndolas contra las minorías religiosas, los migrantes y otras personas, a fin de promover sus propios programas.

⁶ Pew Research Center, “The future of world religions: population growth projections 2010-2050” (Washington D.C., abril de 2015).

20. En las subsecciones siguientes se presentan algunas de las manifestaciones de intolerancia más prevalentes e invasivas basadas en la religión o las creencias. Algunas de ellas son la discriminación en la ley o la práctica por parte del Estado; el uso de leyes punitivas sobre la blasfemia y la apostasía o leyes contra la conversión; los actos ilícitos cometidos por agentes no estatales (incluidos los delitos motivados por prejuicios perpetrados por particulares o actos más graves, incluidos los crímenes atroces, cometidos por grupos armados o terroristas); y la tendencia cada vez más clara a politizar la religión o las creencias y supeditarlas a consideraciones de seguridad.

A. Personas discriminadas por motivos de religión o de creencias, en la ley o en la práctica

21. Aunque la no discriminación y la igualdad son esenciales a todos los derechos humanos, las diferentes formas de entender la religión y las prácticas relacionadas con ella, en particular cuando está politizada, pueden generar una amplia discriminación. Algunas formas de discriminación son directas, como los casos de prohibición categórica de algunas o todas las religiones o creencias; los llamamientos explícitos para prohibir la inmigración o la admisión de refugiados que son miembros de una comunidad en especial; las restricciones absolutas de ciertos tipos de celebraciones religiosas; las prohibiciones relativas a las manifestaciones públicas de ciertos símbolos religiosos; las penas por la enseñanza de algunas religiones; la prohibición de la conversión (que generalmente se aplica a la adhesión a algunas religiones pero no a otras); y el uso de leyes contra la blasfemia. Los adeptos de ciertas religiones o creencias, en particular de las comunidades de los ahmadíes, bahaíes, humanistas, testigos de Jehová, chiíes y la cienciología, entre muchos otros, están sometidos actualmente a esas formas directas de discriminación en varios países.

22. Otras formas de discriminación pueden ser indirectas, por ejemplo, leyes aparentemente neutrales que tienen un efecto desproporcionado sobre distintos grupos religiosos, como leyes de zonificación que impiden la construcción de ciertos tipos de casas de culto; requisitos de inscripción; requisitos que impone el Estado a la celebración de servicios religiosos en un idioma determinado; o prohibiciones de viaje impuestas a inmigrantes o el reasentamiento de refugiados que proceden de países donde la mayoría de la población pertenece a una comunidad religiosa concreta, supuestamente por razones de seguridad nacional.

23. El derecho internacional no reconoce ni prohíbe un modelo específico de relación entre Estado y religión. Sin embargo, el Relator Especial observa que los motivos de un Estado para promover formas tanto directas como indirectas de discriminación suelen depender del tipo de relación que tenga con una religión o comunidad religiosa en particular. Cuando un Estado se asocia explícitamente con determinadas religiones o afirmaciones de la verdad, generalmente discrimina a los grupos que no están afiliados a ellas⁷. Dicha discriminación es más injuriosa cuando las leyes y las políticas se basan en la imposición de determinadas prescripciones teológicas o visiones del mundo y, especialmente, cuando existen flagrantes déficits democráticos y desigualdades sociales por razones étnicas o religiosas.

24. Es importante señalar que, generalmente, la adhesión de un Estado a afirmaciones basadas en la fe interfiere con su capacidad de proteger los derechos humanos de la mujer. Un claro ejemplo de esto son las numerosas reservas de carácter religioso formuladas por Estados partes en la Convención sobre la

⁷ Véase A/HRC/19/60, párr. 62; A/67/303, párr. 47; y A/HRC/34/50, párr. 32.

Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer⁸. Dado el alcance de las restricciones o imposiciones que se aplican a los derechos humanos de las mujeres, incluidas las que limitan su plena participación en la vida política, social y económica, los Estados no están preparados para promover la igualdad de género y se crea un entorno en el que pueden producirse prácticas perjudiciales para las mujeres, como que se les niegue el acceso a servicios de salud sexual y reproductiva y no se les proporcionen suficientes salvaguardias jurídicas y legislativas contra las diversas formas de violencia por razón de género, incluida la violación conyugal.

25. La importancia de la religión como marcador de identidad ha avivado las actitudes intolerantes hacia diversas religiones o creencias, alentando a los Estados a favorecer determinados tipos de valores o afiliaciones religiosas que se consideran esenciales para afirmar la nacionalidad o la ciudadanía. Además de perpetuar la discriminación, esas políticas y prácticas politizan la religión y afectan negativamente a las personas que se encuentran en situaciones vulnerables, incluidas las que pertenecen a minorías religiosas y los refugiados, quienes ya están privados en gran medida de derechos jurídicos, económicos y sociales.

B. Leyes contra la blasfemia y la apostasía

26. Más de 70 Estados han promulgado leyes contra la blasfemia (25% en el Oriente Medio y el Norte de África, 25% en la región de Asia y el Pacífico, 23% en Europa, 16% en África Subsahariana y 11% en América)⁹. Muchos Estados han adoptado esas medidas para promover y fortalecer la “armonía social” y el “orden público” entre diversas comunidades y dentro de ellas. En general, esos esfuerzos son, de hecho, medidas destinadas a proteger los sentimientos religiosos de la mayoría o las ortodoxias religiosas o de creencias impuestas por el Estado.

27. Las leyes contra la blasfemia, la apostasía y la conversión, algunas de las cuales se presentan falsamente como leyes “contra la incitación”, suelen servir como plataformas para permitir que se incite a la discriminación, la hostilidad o la violencia contra las personas sobre la base de la religión o las creencias. Dichas leyes también suelen ofrecer diferentes niveles de protección a distintas religiones y a menudo se aplican de manera discriminatoria. Quienes apoyan la tipificación de la blasfemia como delito sostienen que la crítica de la religión o la difamación de figuras religiosas es una variante del discurso de odio, cuando en realidad las leyes contra la blasfemia se centran generalmente en el grado en que el discurso provoca ofensa o indignación cuando se trata de sentimientos religiosos y no en la medida en que ese discurso socava la seguridad y la igualdad de las personas que tienen esas opiniones religiosas.

28. Con frecuencia las leyes contra la blasfemia dan licencia a los Estados para determinar qué conversaciones sobre la religión son admisibles y cuáles son demasiado controvertidas para ser expresadas. El Relator Especial observa que cuando los Gobiernos restringen la libertad de expresión alegando “insulto a la religión” toda expresión pacífica de opiniones políticas o religiosas está sujeta a una posible prohibición. En la práctica, esas leyes pueden utilizarse para reprimir cualquier opinión discrepante en contravención de las normas internacionales de

⁸ Véase Başak Çalı y Mariana Montoya, *The March of Universality? Religion-Based Reservations to the Core UN Treaties and What They Tell Us About Human Rights and Universality in the 21st Century* (Ginebra, Universal Rights Group, 2017).

⁹ Véase Joelle Fiss y Jocelyn Getgen Kestenbaum, “Respecting rights? Measuring the world’s blasphemy laws” (Washington D.C., United States Commission on International Religious Freedom, julio de 2017), cuadro 2.

derechos humanos que protegen la libertad de opinión y de expresión y la libertad de religión o de creencias. Por consiguiente, la comunidad internacional ha exhortado en varios planes de acción recientes a los Estados que todavía tienen leyes vigentes sobre la blasfemia a que las deroguen porque tienen efectos opresivos sobre el goce del derecho a la libertad de religión o de creencias, así como sobre la capacidad de participar en diálogos y debates fructíferos sobre religión¹⁰.

29. Por lo tanto, las leyes sobre delitos religiosos suelen utilizarse para facilitar la persecución de miembros de grupos religiosos minoritarios, disidentes, ateos y no teístas. En muchos Estados, las personas que disienten en sus creencias de la doctrina religiosa o las creencias que preconiza el Estado han sido objeto de sanciones penales, como la reclusión a perpetuidad o la pena capital, impuestas en nombre de la “lucha contra la intolerancia religiosa” o la “defensa de la armonía social”. Los simpatizantes de confesiones minoritarias consideradas “herejes” por los Gobiernos o las instituciones religiosas respaldadas por el Estado, como los ahmadíes, los ateos, los bahaíes y diversos grupos cristianos, como los coptos, así como los pensadores laicos, siguen siendo especialmente vulnerables a acusaciones de blasfemia y apostasía en diversas partes del mundo, incluido el Oriente Medio, el Norte de África, y Asia Meridional y Sudoriental.

30. Las denuncias de blasfemia también son utilizadas por agentes estatales y no estatales para alterar el *statu quo* político y fomentar la inestabilidad a manos de extremistas violentos que pueden estar interesados en imponer interpretaciones más restrictivas de la religión en sus sociedades a expensas de las libertades fundamentales. Los agentes no estatales suelen recurrir a las denuncias de blasfemia con el fin de provocar y movilizar a multitudes para que ocupen ciudades, quemem lugares de culto, saqueen viviendas y maten y hieran a los ciudadanos. El Relator Especial ha publicado varias comunicaciones en las que expresa su preocupación por situaciones en que los Estados, alegando motivos de odio religioso, no han protegido a personas que ejercían pacíficamente sus derechos fundamentales, como la libertad de expresión y de creencias, de ataques perpetrados contra ellas o han participado activamente en dichos ataques.

31. Las reacciones y emociones humanas que en el pasado solo se extendían a lugares de proximidad geográfica inmediata pueden llegar, en la era digital, a millones de personas en segundos. Desde 2012, han aumentado las acusaciones de blasfemia en línea y han surgido nuevas modalidades de amenaza y violencia¹¹. Las personas que utilizan Internet para difundir opiniones consideradas blasfemas están expuestas cada vez más a detenciones y enjuiciamientos. Las detenciones son en muchos casos arbitrarias y crean un clima de temor en que los usuarios de Internet no están seguros de cuál es el marco que delimita el ejercicio de sus derechos. Aún es más alarmante que el discurso en línea, generalmente expresado a través de los medios sociales, también pueda dar lugar a actos de violencia colectiva contra el presunto “blasfemo” fuera de la red.

¹⁰ Véase A/HRC/22/17/Add.4, apéndice, párr. 25; Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, “The Beirut Declaration and its 18 commitments on faith for rights” (Ginebra, 2017); y Oficina de las Naciones Unidas sobre la Prevención del Genocidio y la Responsabilidad de Proteger, “Plan of action of religious leaders and actors to prevent incitement to violence that could lead to atrocity crimes”, julio de 2017.

¹¹ Véase Joelle Fiss, “Anti-blasphemy offensives in the digital age: when hardliners take over”, Analysis Paper, núm. 25 (Washington D.C., Brookings Institution, septiembre de 2016).

C. Intolerancia religiosa por parte de agentes no estatales

32. En muchos casos, los límites a la libertad de religión o de creencias —y la negación de esa libertad— no provienen de ninguna medida gubernamental sino de las presiones de la sociedad en que se producen. Esas presiones suelen ejercerse mediante métodos sutiles, por ejemplo, la exclusión de la vida social u otras formas de ostracismo social. Se han producido una serie de incidentes de intolerancia religiosa, en particular casos de discriminación y violencia, en nombre de la religión o las creencias “ya sea con el objeto de imponer al vencido la fe del vencedor o con el pretexto de extender el dominio político o económico” (E/CN.4/Sub.2/200/Rev.1). Esto incluye actos cometidos por grupos terroristas y grupos armados, grupos parapoliciales populares, empresas, organizaciones de la sociedad civil y organizaciones religiosas (incluidos miembros de la familia). El Relator Especial observa que, en virtud del artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Estado tiene el deber de proteger a las personas de violaciones de derechos perpetradas por agentes no estatales.

33. Se denuncian cada vez más casos de grupos parapoliciales populares que son responsables de incendios intencionales, ataques con ácido, linchamientos, violaciones y asesinatos en nombre de la religión en casos relacionados con acusaciones de apostasía, blasfemia, herejía, brujería y homosexualidad. La característica de muchos de estos ataques es la medida en que presentan factores de “violencia estructural” o incitación manifiesta a la discriminación o la violencia. La “violencia estructural” se refiere a la existencia de arreglos políticos, económicos y sociales que perjudican a las personas o les impiden acceder a los medios de satisfacer sus necesidades básicas y que suelen ser imperceptibles e invisibles y no pueden atribuirse a una persona o grupo de personas determinados¹². Esa violencia, que se manifiesta como discriminación y marginación de las minorías, expone a esas comunidades a la victimización y predispone a las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley a aplicar el estado de derecho de manera arbitraria.

34. Las autoridades estatales tienen el deber de proteger a personas y grupos de la discriminación y otros actos que violan los derechos de las personas en base a su religión o sus creencias. Por otra parte, se está forjando un nuevo consenso en relación con los agentes no estatales: que estos, especialmente en situaciones en las que grupos armados o grupos terroristas tienen el control efectivo sobre un territorio o población, tienen también la obligación de respetar los principios y normas de derechos humanos. Los órganos de derechos humanos, organismos, mecanismos y oficinas de las Naciones Unidas, como las comisiones de investigación y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), han abordado las violaciones de los derechos humanos cometidas en nombre de la religión por Al-Shabaab, Boko Haram, Hamás, Hizbullah, el Estado Islámico en el Iraq y el Levante, el Ejército de Resistencia del Señor y los talibanes (véase A/HRC/28/66, párrs. 54 y 55). Los grupos afectados son, entre otros, los ateos, los coptos, los judíos, los chiíes y los yazidíes, así como los blogueros y los disidentes, las mujeres y las niñas y las personas lesbianas, gais, bisexuales, trans e intersexuales. Cuando esas violaciones se producen en el contexto de conflictos armados, también pueden constituir crímenes de guerra y otras transgresiones del derecho internacional humanitario. Además, determinados actos cometidos por agentes no estatales pueden constituir “crímenes internacionales”, en cuyo caso se pueden exigir responsabilidades a los autores individualmente en virtud de los principios del derecho penal internacional.

¹² Johan Galtung, “Violence, peace, and peace research”, *Journal of Peace Research*, vol. 69, núm. 3 (1969).

35. Si bien las instancias de la sociedad civil, incluidas las organizaciones confesionales, suelen desempeñar un papel fundamental en la lucha contra el odio, algunas también han sido responsables de difundir discursos de odio que contribuyen a estigmatizar determinadas comunidades y generar un clima de temor, discriminación y violencia. Generalmente, los discursos de odio van dirigidos a disidentes dentro de las comunidades religiosas establecidas o minoritarias. Las violaciones cometidas por individuos pueden abarcar desde el acoso en lugares públicos a actos de terrorismo. Esos actos pueden estar motivados o justificados por creencias religiosas, como en el caso de numerosos atentados terroristas cometidos en nombre de la religión en los últimos años, o por la presunta identidad de fe de las víctimas.

36. La mayoría de las violaciones cometidas en nombre de la religión por miembros de una familia se basan en razones de género. Algunos ejemplos son los asesinatos por honor, la mutilación genital femenina, los castigos corporales, el matrimonio precoz y forzado, la violación conyugal y otras formas de violencia doméstica, la práctica del sati y las prácticas coercitivas relacionadas con la identidad sexual o de género, la educación, la vestimenta, el empleo, la libertad de circulación, la libertad de asociación, la libertad de reunión y las actividades recreativas. Muy probablemente, la mayoría de estos delitos no se denunciarán ni documentarán. Un entorno caracterizado por la intolerancia y un estado de derecho a merced de poderes caprichosos suele facilitar o permitir que se cometan violaciones de derechos como las mencionadas. El privilegio religioso configurado por interpretaciones extremistas violentas de las fuentes religiosas o por el compromiso ideológico de imponer una determinada visión del mundo puede avivar la intolerancia del entorno. Esas violaciones suelen verse agravadas en situaciones, como los conflictos, donde el nivel de intolerancia alcanza su punto álgido, el estado de derecho está al borde del colapso y el temor es la moneda común.

37. Las instancias no estatales, como las empresas, no son inmunes a esta tendencia, ya que pueden reclamar, como lo han hecho, un supuesto “derecho” a discriminar invocando objeciones religiosas para negarse a prestar servicios a ciertas personas, incluidas las mujeres, las personas lesbianas, gais, bisexuales, trans e intersexuales y los miembros de comunidades religiosas minoritarias. Esta discriminación puede adoptar muchas formas: por ejemplo, la empresa puede negarse a contratar o ascender a personas que no se adhieran a una confesión religiosa determinada, solicitar verificaciones de antecedentes selectivas de personas sospechosas de pertenecer a una determinada confesión, negarse a proporcionar cobertura de seguro para anticonceptivos a sus empleados, o denegar en general la prestación de servicios.

D. Subordinación de la religión o las creencias a consideraciones de seguridad

38. La subordinación de la religión o las creencias a consideraciones de seguridad es, en general, una respuesta del Estado para hacer frente a la violencia cometida en nombre de la religión. Los agentes no estatales que recurren a la violencia en nombre de la religión son responsables de algunas de las más graves violaciones de los derechos humanos, como matanzas, tortura, esclavitud y trata de personas y violaciones y otros abusos sexuales que constituyen crímenes de lesa humanidad y genocidio (véase A/HRC/32/CRP.2). No cabe duda de que debe alentarse a los Estados a que cumplan sus obligaciones en la lucha contra el terrorismo y el extremismo violento. Sin embargo, la adopción de un enfoque demasiado centrado en la seguridad para hacer frente al extremismo violento practicado en nombre de la

religión ha resultado ser con frecuencia contraproducente y ha dado lugar a un aumento de la intolerancia religiosa.

39. En su informe al Consejo de Derechos Humanos, el Relator Especial se refirió brevemente a la cuestión de la subordinación de la religión a cuestiones de seguridad como un fenómeno preocupante que influye cada vez más en la restricción del derecho a la religión o las creencias. El Relator Especial señaló que el fenómeno, que es “en gran medida una medida del Estado para combatir la violencia en nombre de la religión, agrava aún más las condiciones corrosivas que ya socavan el derecho a la libertad de religión o de creencias” y requerirá una vigilancia estrecha (A/HRC/34/50, para. 37).

40. Por ello, lo que está claro es que la respuesta del Estado al extremismo violento en nombre de la religión no puede basarse únicamente en un modelo de subordinación de la religión a consideraciones de seguridad que dependa de la fuerza bruta o que trate la seguridad y el respeto de los derechos humanos como un juego de suma cero. Como señaló el Relator Especial, “si bien la búsqueda de la seguridad y las iniciativas para promover los derechos humanos suelen verse como prioridades contrapuestas, de no conciliar y resolver esas tensiones se podría en realidad reducir la seguridad de las comunidades” (*ibid.* párr. 55). Este fenómeno ha sido reconocido en el pilar IV de la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo y ha sido mencionado en repetidas ocasiones por el Relator Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo.

41. Es importante señalar que tanto los miembros de grupos religiosos minoritarios como de las comunidades religiosas mayoritarias pueden convertirse en víctimas de planes represivos de subordinación de la religión a la seguridad que los Estados siguen empleando en varias regiones como Asia Oriental, Asia Central y partes de la antigua Unión Soviética. En los últimos años ha aumentado marcadamente el número de expertos en la esfera de la prevención o la lucha contra el extremismo violento, vinculados a una pequeña industria en crecimiento dedicada a la elaboración y aplicación de esos programas y liderada por varios países de América del Norte y Europa Occidental.

42. Si bien el Relator Especial es partidario de colaborar con otros mecanismos de derechos de las Naciones Unidas y con los Gobiernos para comprender mejor cómo se elaboran y aplican los programas de prevención y lucha contra el extremismo violento, señala que esos programas deben diseñarse, aplicarse y promoverse con el fin de evitar cualquier efecto directo o secundario que pueda mermar el goce de los derechos fundamentales, incluido el derecho a la libertad de religión o de creencias. Asimismo, los gobiernos deben hacer todo lo posible para asegurar que los programas que se ejecutan para proteger la seguridad nacional no están, en realidad, dirigidos a comunidades religiosas o de creencias concretas, ni las estigmatizan ni sirven para establecer perfiles sobre ellas, y que no las afectan de manera desproporcionada y negativa (véase A/HRC/33/29, párrs. 31, 45 y 64). El Relator Especial observa también, sin prejuicio, que algunos grupos de derechos humanos han expresado seria preocupación por la falta de transparencia respecto al carácter de muchos programas de prevención y lucha contra el extremismo violento, incluidos algunos de los más conocidos, apoyados y promovidos por los Gobiernos de América del Norte y Europa Occidental, y han documentado violaciones del derecho a la no discriminación, la expresión, el pensamiento, la conciencia, la privacidad, la educación y la religión.

E. Politización de la religión o las creencias

43. La politización del derecho a la libertad de religión o de creencias puede agravar las tensiones que ya existen en las comunidades de la sociedad civil y entre esos agentes y el Estado, y pueden aumentar el riesgo de intolerancia y de incitación a la violencia y la discriminación basadas en la religión. La politización de la religión se refiere a su instrumentalización, el uso de la “religión como medio para definir y reforzar conceptos restringidos de identidad nacional apelando a sentimientos de pertenencia a una religión con el fin de reforzar la lealtad política”. Esto puede ocurrir con cualquier religión y tanto en países que han adoptado una religión oficial del Estado como en los que son oficialmente laicos. En muchas de esas situaciones “la religión se ha utilizado para promover la unidad nacional y la homogeneidad de la sociedad invocando un patrimonio cultural y/o religioso predominante con el que todos los ciudadanos (se supone) están relacionados de manera positiva (véase A/HRC/25/58, párr. 27)”.

44. De hecho, el anterior Relator Especial, Heiner Bielefeldt, había analizado las causas fundamentales del odio religioso y, en particular, los factores políticos que contribuyen a ese fenómeno: la manifestación de discursos populistas, la política del miedo y las circunstancias políticas agravantes, como la corrupción endémica, el autoritarismo político y el aprovechamiento de la religión para crear una política restringida de identidad. Esos factores negativos pueden dar lugar a un “círculo vicioso de la desconfianza, la intransigencia, la histeria, la búsqueda de chivos expiatorios y la difusión de rumores que susciten menosprecio hacia determinados grupos religiosos o de creencias”, al que ninguna región es inmune (*ibid.*, párr. 28).

45. El Relator Especial se hace eco de la recomendación formulada por su predecesor, a saber, que “los dirigentes políticos y religiosos, así como las organizaciones de la sociedad civil, deben apoyar y fomentar un clima de tolerancia religiosa y promover la resistencia de la sociedad contra las manifestaciones de odio religioso”. De conformidad con el Plan de Rabat, esos importantes agentes y partes interesadas “deben abstenerse de utilizar mensajes de intolerancia o expresiones que puedan incitar a la violencia religiosa y dar lugar a manifestaciones de odio religioso colectivo”, y deben hablar “sin ambages ni demora contra la intolerancia, los estereotipos discriminatorios y los actos de incitación al odio” (*ibid.*, párr. 62).

IV. Marco jurídico internacional e instrumentos para combatir la intolerancia religiosa

A. Marco jurídico internacional

46. La libertad de religión o de creencias se entrelaza con los principios básicos de igualdad, no discriminación y no coacción¹³ y se superpone a otros derechos, incluidos los derechos a la libertad de opinión y expresión, reunión pacífica y asociación, y educación. Por lo tanto, debe entenderse en el contexto de los artículos 18 a 20 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y debe leerse conjuntamente con los principios básicos enunciados en sus artículos 2 y 5. El abuso de un derecho puede ser un obstáculo para el goce de los demás. También está claro que el derecho a la libertad de religión o de creencias no otorga al individuo —como titular de derechos— el poder de marginar y reprimir a otros individuos o perpetrar actos violentos contra ellos. Como se estipula en el párrafo 1 del artículo 5 del Pacto, ningún Estado, grupo o individuo tiene derecho a “emprender actividades o

¹³ Véase Nazila Ghanea, “Religion, equality and non-discrimination”, in John Witte, Jr. y M. Christian Green, eds., *Religion and Human Rights* (Oxford, Oxford University Press, 2011).

realizar actos encaminados a la destrucción de cualquiera de los derechos y libertades reconocidos” en el Pacto. Esto afecta especialmente a las personas en situaciones vulnerables, como las mujeres o las personas lesbianas, gais, bisexuales, trans e intersexuales, quienes sufren esos actos bajo el pretexto de que se trata de una manifestación religiosa o de proteger la “superioridad moral”. Además, la crítica de la religión, los líderes religiosos o la doctrina no es una violación del derecho a la libertad de religión o de creencias.

47. El derecho a manifestar la libertad de religión o de creencias solo puede limitarse en casos muy excepcionales y los Estados no pueden, en ningún caso, restringir el derecho a tener o adoptar una religión o creencia. Las pocas excepciones, estipuladas en el párrafo 3 del artículo 18 del Pacto, están sujetas “únicamente a las limitaciones prescritas por la ley que sean necesarias para proteger la seguridad, el orden, la salud o la moral públicos, o los derechos y libertades fundamentales de los demás”. Ninguna de esas limitaciones puede aplicarse con un fin discriminatorio ni de manera discriminatoria.

48. Del mismo modo, el derecho a la libertad de expresión solo puede limitarse con el fin de proteger otros derechos, incluido el derecho a la libertad de religión o de creencias, en determinadas circunstancias. El Comité de Derechos Humanos, que supervisa la aplicación del Pacto, ha aclarado en su observación general núm. 34 (2011) (CCPR/C/GC/34) que los Estados, al cumplir con su obligación específica de prohibir todo discurso en que se haga apología del odio religioso que constituye incitación, como se indica en el párrafo 2 del artículo 20, deben cumplir también los criterios generales que se estipulan en el párrafo 3 del artículo 19 para todas las restricciones del discurso. En ese artículo se dispone, en parte, que cualquier restricción de ese tipo debe estar fijada por la ley, tener un objetivo legítimo y ser necesaria para lograr dicho objetivo.

49. El párrafo 2 del artículo 20 “se basa en una relación triangular entre el instigador, el público y el grupo afectado”. Por lo tanto, el artículo tiene menos en cuenta la relación entre el infractor y la víctima, o el daño directo que el discurso extremista puede causar (por sí mismo) al individuo o grupo al que va dirigido. En lugar de eso, “su principal objeto es el daño que un tercero, el público receptor del discurso extremista, puede hacer a ese grupo”. Por consiguiente, para aplicar el párrafo 2 del artículo 20 es necesario que: a) un instigador se dirija públicamente al público; b) el contenido del discurso del instigador vaya destinado a un grupo sobre la base de sus características religiosas (o raciales o nacionales); y c) el contenido del discurso incite con toda probabilidad al público a cometer actos de violencia (o discriminación u hostilidad) contra el grupo al que va dirigido¹⁴. Cabe señalar, sin embargo, que “habida cuenta de que no todos los tipos de expresiones incendiarias, de odio u ofensivas pueden considerarse incitación, no se deben combinar los conceptos” (véase A/67/357, párr. 49).

50. Dicho esto, la intolerancia, los estereotipos negativos y la estigmatización —especialmente cuando quienes los promueven lo hacen desde una posición de autoridad o influencia y con el apoyo de una multitud entusiasta— contribuyen a un crear un entorno plagado de violaciones de múltiples derechos, incluido el derecho a la libertad de religión o de creencias. Sin embargo, no todos los discursos conducen a la violencia. De hecho, controlar el lenguaje y recurrir a sanciones penales no sirve de mucho para eliminar las actitudes intolerantes. Por lo tanto, los Estados deben examinar toda la gama de posibles respuestas, desde las sanciones penales en un extremo del espectro hasta el fomento de más discursos en el otro, pasando por las sanciones civiles y las medidas normativas no jurídicas capaces de generar

¹⁴ Jeroen Temperman, *Religious Hatred and International Law: The Prohibition of Incitement to Violence or Discrimination* (Cambridge, Cambridge University Press, 2015), cap. 7.4.

profundos cambios sociales con los que se puedan cuestionar los estereotipos y la estigmatización.

51. Teniendo esto en cuenta, las Naciones Unidas han aprobado varios instrumentos para promover el derecho a la libertad de religión o de creencias mediante la lucha contra diversas formas de intolerancia perpetradas contra las personas en razón de su religión o sus creencias. Esto incluye la resolución 16/18 del Consejo de Derechos Humanos y su mecanismo de aplicación, el Proceso de Estambul, y el Plan de Acción de Rabat. Esos instrumentos facilitan una plataforma común con la que los Estados Miembros pueden dar respuesta a cuestiones nacionales que les preocupan y problemas comunes relacionados con la intolerancia religiosa y de otro tipo, a pesar de los diversos contextos geográficos, jurídicos y políticos, y ofrecen medios más concretos para trasladar al derecho nacional las protecciones que estipulan los artículos 18 a 20 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (véase, por ejemplo, el párr. 14 de la resolución 34/22, del Consejo de Derechos Humanos).

B. Resolución 16/18 y Proceso de Estambul

52. La cuestión de hasta qué punto se debe proteger el derecho a la libertad de expresión sigue provocando divisiones entre los interesados que trabajan para combatir la apología del odio nacional, racial o religioso que constituye incitación a la hostilidad, la discriminación o la violencia. En su resolución 16/18, el Consejo de Derechos Humanos concilia las divisiones ideológicas en torno a la cuestión de cómo responder eficazmente a la intolerancia basada en la religión o las creencias asegurando al mismo tiempo que las medidas adoptadas por los agentes estatales y no estatales no obstaculicen el ejercicio del derecho a la libertad de opinión o de expresión. El Relator Especial se une al coro de interesados que exhortan a los Estados Miembros a evitar poner en tela de juicio conceptos que inspiran y orientan el contenido y el espíritu de la resolución. A fin de asegurar que sus iniciativas intergubernamentales siguen siendo pertinentes y mantener vivo el acuerdo que tanto esfuerzo costó lograr, los Estados Miembros deberían centrarse colectivamente en la próxima etapa de su compromiso: cómo aplicar la resolución 16/18.

53. En su conjunto, las medidas propuestas en la resolución constituyen un plan de acción que fomenta la creación de mecanismos dentro del Estado centrados en la aplicación de la misma a través de medidas predominantemente positivas adoptadas por el Estado. Los garantes de derechos están comprometidos a pronunciarse contra las manifestaciones de intolerancia y a proporcionar a las autoridades locales, que están en primera línea de la promoción y protección de derechos, los conocimientos especializados, la capacidad y los recursos necesarios para responder eficazmente a los incidentes de intolerancia basada en la religión o las creencias. Esto incluye facilitar la capacitación de oficiales del Estado en estrategias eficaces para realizar actividades de divulgación, detectar y disipar posibles tensiones entre los miembros de diferentes comunidades religiosas, y contribuir a la prevención de conflictos y la mediación. El plan también articula el papel que deben desempeñar los agentes de cambio (por ejemplo, los dirigentes religiosos, los medios de comunicación, la sociedad civil y los educadores) en la lucha contra la intolerancia basada en la religión o las creencias.

54. El Proceso de Estambul, que debe complementarse con la presentación de informes periódicos por conducto del ACNUDH, contribuye a la aplicación de la resolución 16/18 al facilitar el diálogo interestatal y el intercambio de mejores prácticas y enseñanzas extraídas de la aplicación del plan de acción descrito en los párrafos 5 y 6 de la resolución. El proceso se centra en enfoques novedosos, constructivos y basados en el contexto para combatir la intolerancia religiosa,

incluida la apología del odio religioso que constituye incitación. En ese sentido, son absolutamente esenciales los enfoques que apoyan el análisis basado en datos y la información cualitativa e ilustran los efectos de las iniciativas y los mecanismos nacionales destinados a combatir la intolerancia religiosa.

55. El pleno potencial del Proceso de Estambul todavía no se ha aprovechado. Hasta la fecha, se han celebrado seis conferencias en diversos países desde que se aprobó la resolución 16/18 y el Relator Especial lamenta que no haya claridad sobre cuándo y dónde se convocará la séptima reunión. Los formatos, los contextos, los participantes y los programas de las reuniones anteriores han sido muy variados. Algunas de ellas han proporcionado la oportunidad de intercambiar experiencias positivas y formular recomendaciones con el fin de lograr los objetivos expresados en la resolución, mientras que otras han sido criticadas por su falta de inclusión, por no examinar exhaustivamente varias partes de la resolución o por volver a generar debates de polarización.

C. Plan de Acción de Rabat

56. El Relator Especial confirma su apoyo al Plan de Acción de Rabat, aprobado por su predecesor en su informe de 2013 al Consejo de Derechos Humanos (A/HRC/25/58). El Plan de Acción ofrece un marco para comprender la obligación establecida en el artículo 20 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de prohibir la apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia y ofrece una hoja de ruta para su aplicación, en consonancia con las normas internacionales de derechos humanos. El Plan de Acción hace hincapié en la interdependencia de los derechos humanos y reconoce el papel fundamental que desempeñan para conformar un entorno en el que “pueda mantenerse un debate constructivo sobre cuestiones religiosas” y observa que el debate abierto y el diálogo son “el mejor camino para examinar si las interpretaciones religiosas se ciñen a los valores originales que sustentan las creencias religiosas o los distorsionan”. El Plan de Acción ofrece orientación sobre cómo aplicar la legislación, la jurisprudencia y las políticas orientadas a combatir la apología del odio que constituye incitación y proporciona recomendaciones para adoptar políticas que fomenten un espacio de debate libre y abierto, promuevan el respeto de la diversidad y contribuyan a la inclusión.

57. Con respecto a las políticas gubernamentales, en el Plan de Acción de Rabat se recomienda que los Estados alienten el pluralismo para que todas las comunidades tengan la oportunidad de contribuir significativamente a los debates nacionales y a la formulación de estrategias razonables destinadas a combatir la intolerancia que puede constituir incitación en diversas sociedades. También se insta a los Estados a sensibilizar a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley en cuestiones relacionadas con la prohibición de la incitación al odio y se formulan diversas recomendaciones para que las partes interesadas, incluidas las organizaciones de la sociedad civil, creen mecanismos y diálogos al objeto de “fomentar la comprensión y el aprendizaje entre culturas y religiones”.

58. En lo que respecta a la legislación, en el Plan de Acción de Rabat se alienta a los Estados a definir la incitación al odio de manera estricta, recordando que “cuanto más amplia sea la definición de incitación que se recoge en la legislación nacional, más posibilidades hay de que las leyes se apliquen arbitrariamente”. La permisibilidad de las restricciones a la libertad de expresión se mide aplicando los tres requisitos de legalidad, proporcionalidad y necesidad. En cuanto al desarrollo de la jurisprudencia, el Plan de Acción presenta seis factores que los tribunales nacionales deben tener en cuenta al evaluar si un caso concreto de discurso debe restringirse o castigarse como incitación: el contexto, el orador, la intención, el

contenido y la forma, el alcance del discurso y la probabilidad o inminencia de que incite al odio.

59. Este amplio conjunto de instrumentos constituye una estrategia global complementaria y cohesiva para combatir la apología del odio nacional, racial o religioso que constituye incitación a la hostilidad, la discriminación o la violencia, y ofrece margen para que los Estados adapten las recomendaciones a los contextos y las necesidades locales, respetando al mismo tiempo las normas de derechos humanos universalmente aplicables.

D. Nuevas herramientas y oportunidades

60. El Relator Especial observa que la Declaración de Beirut y los 18 compromisos de la iniciativa “Faith for Rights”, puesta en marcha en marzo de 2017, y el Plan de Acción para Líderes y Agentes Religiosos de Prevención de la Incitación a la Violencia que Podría dar Lugar a Crímenes Atroces (Plan de Acción de Fez), lanzado en julio de 2017, representan también importantes oportunidades para impulsar el respeto de la libertad de religión y la tolerancia de la sociedad. Por lo tanto, ante la creciente amenaza de intolerancia religiosa es imprescindible que los Estados redoblen su atención y sus esfuerzos para hacer uso de esos instrumentos.

V. Evaluación de la aplicación mediante los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas

61. Los mecanismos de que se dispone para mejorar la rendición de cuentas y evaluar los efectos de las iniciativas de lucha contra el odio religioso y la intolerancia o bien están infrautilizados o bien carecen de los recursos o del mandato necesarios para ser eficaces. Deberían emplearse más los mecanismos de derechos humanos, como los procedimientos especiales, que están diseñados para supervisar e informar periódicamente sobre la situación de la aplicación y el cumplimiento de los derechos humanos mediante, por ejemplo, las visitas a los países. Lo mismo cabe decir de otros mecanismos de examen y presentación de informes, como los órganos creados en virtud de tratados, el examen periódico universal y el proceso de presentación de informes facilitado por el ACNUDH para aplicar la resolución 16/18.

62. Deberían desarrollarse, ya que se carece de ellos, indicadores de derechos humanos que sirvan para evaluar el grado en que se respetan, se protegen o se hacen efectivos los derechos humanos en la esfera de la lucha contra la discriminación y la violencia contra las personas por razón de religión o creencias y la protección del derecho a la libertad de religión o de creencias. Además, se necesitan datos precisos para combatir los delitos motivados por prejuicios. Por ejemplo, es esencial elaborar normas comunes en materia de datos para recopilar estadísticas fiables sobre los delitos motivados por prejuicios que permitan comprender el carácter de esos delitos, prestar apoyo a las víctimas y poner en marcha políticas viables para prevenir que se cometan delitos de ese tipo en el futuro.

A. Aplicación de la resolución 16/18

63. De conformidad con la resolución 16/18, se requiere a los Estados que informen sobre sus actividades de aplicación a través del ACNUDH. La participación de los Estados en ese mecanismo de aplicación ha sido muy limitada.

Hasta el momento, los Estados han presentado información al Consejo de Derechos Humanos y a la Asamblea General durante ocho períodos de presentación de informes, entre diciembre de 2011 y marzo de 2017 (véase el cuadro 1). Solo 74 de los 193 Estados Miembros de las Naciones Unidas, o el 38%, informaron sobre las medidas que han adoptado para aplicar la resolución durante esos ciclos de presentación de informes.

64. Un promedio de 19, o menos del 10% de los Estados Miembros, informaron sobre sus actividades semestralmente durante los últimos cinco años y medio. También cabe señalar que, en promedio, el 63% de los países que han presentado informes durante los siete ciclos de presentación de informes después del primer ciclo de 2011/12 ya habían presentado informes por lo menos una vez (frente al 37% restante, integrado por los países que presentaron informes por primera vez).

Cuadro 1

Número de países que han presentado informes sobre la aplicación del plan de acción establecido en la resolución 16/18 (por grupo regional)

<i>Período</i>	<i>Grupo de los Estados de Europa Occidental y otros Estados</i>	<i>Grupo de los Estados de Asia y el Pacífico</i>	<i>Grupo de los Estados de África</i>	<i>Grupo de los Estados de Europa Oriental</i>	<i>Grupo de América Latina y el Caribe</i>	<i>Total de encuestados</i>
Abril 2016-marzo 2017	5	6	2	1	3	18
Octubre 2015-agosto 2016	4	5	1	4	4	18
Abril 2014-enero 2015	1	2	0	0	2	15
Agosto 2014-octubre 2015	2	4	1	4	6	17
Marzo 2013-abril 2014	10	5	0	9	0	24
Octubre 2013-agosto 2014	8	3	0	3	2	16
Agosto 2012-octubre 2013	9	5	1	6	5	26
Diciembre 2011-agosto 2012	5	5	2	4	5	21

Fuente: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

65. En general, solo el 17% de los Estados del Grupo de los Estados de Europa Occidental y otros Estados, el 11% de los Estados de Europa Oriental, el 6% de los Estados de América Latina y el Caribe, el 5% de los Estados de Asia y el Pacífico y el 1% de los Estados de África han informado sobre las iniciativas que han adoptado para aplicar la resolución 16/18 hasta la fecha. En la medida en que la presentación de informes es fundamental para el éxito de la resolución, el Relator Especial alienta a todos los Estados Miembros a que intensifiquen sus esfuerzos para asegurar que se presentan puntualmente informes completos. El Relator Especial también alienta a los interesados a invitar a los agentes no estatales a que presenten información al ACNUDH sobre los avances realizados en la aplicación de la resolución.

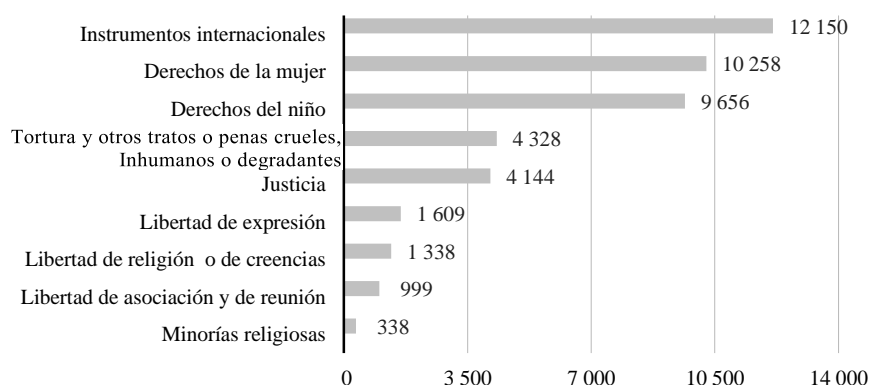
B. Examen periódico universal

66. El Relator Especial observa que el examen periódico universal no se ha utilizado lo suficiente como mecanismo para promover el derecho a la libertad de religión o de creencias (A/HRC/34/50). Las cinco principales cuestiones examinadas durante los dos primeros ciclos del examen periódico universal representaban el 73% de las más de 55.000 recomendaciones ofrecidas. Entre ellas figuran recomendaciones para ratificar o cumplir instrumentos internacionales, promover los derechos humanos de las mujeres y los niños, prohibir la tortura y

mejorar diversos aspectos de la administración de la justicia. Menos del 3% de las recomendaciones estaban relacionadas con el derecho a la libertad de religión o de creencias, o derechos conexos como el derecho a la libertad de expresión y el derecho a la libertad de asociación y de reunión pacífica (véase la figura II). Los Estados aceptaron 843 recomendaciones (63%) del examen periódico universal relativas al derecho a la libertad de religión o de creencias (un 10% menos que el porcentaje total de aceptación de las recomendaciones relativas a las cinco cuestiones principales). El 63% de las recomendaciones del examen periódico universal relativas al derecho a la libertad de religión o de creencias o bien se referían a las manifestaciones de intolerancia y sus factores agravantes o bien alentaban la adopción de medidas para luchar contra diversas formas de intolerancia basadas en la religión o las creencias (véase el cuadro 2).

Figura II

Principales cuestiones de derechos humanos examinadas en el marco del examen periódico universal



Fuente: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos; véase upr-info.org.

67. En algunas de esas recomendaciones se apremiaba a los Estados a que adoptaran medidas para combatir la discriminación, la hostilidad o la violencia contra las personas sobre la base de la religión o las creencias. Casi una cuarta parte de esas recomendaciones se referían a la discriminación, en particular contra las minorías religiosas; el 5,5% estaban relacionadas con hacer frente a la violencia u otros delitos motivados por prejuicios contra las personas por motivos de religión o de creencias; y 32 de las 1.338 recomendaciones del examen periódico universal planteaban la necesidad de reformar las leyes contra la apostasía o la blasfemia (pero solo se aceptaron el 25% de esas recomendaciones específicas) (véase el cuadro 2).

Cuadro 2

Recomendaciones formuladas durante los ciclos primero y segundo del examen periódico universal sobre la eliminación de diversas manifestaciones de intolerancia basada en la religión o las creencias

<i>Recomendaciones</i>	<i>Número</i>	<i>Porcentaje de recomendaciones relativas a la libertad de religión o de creencias</i>	<i>Porcentaje de recomendaciones aceptadas</i>
Sobre la eliminación de la intolerancia (en general)	63	4,7	87
Sobre la eliminación de la discriminación	309	23,0	66
Sobre la respuesta a la violencia	74	5,5	77
Sobre las leyes contra la blasfemia	15	1,1	33
Sobre las leyes contra la apostasía	11	0,8	36
Subtotal, recomendaciones relativas a leyes y actos intolerantes	472	35,0	69
Total de recomendaciones sobre la libertad de religión o de creencias	1 338^a	100,0	63
Total de recomendaciones formuladas en el examen periódico universal	55 225	2,4	73

Fuente: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos; véase upr-info.org.

^a En el 25º período de sesiones del examen periódico universal.

68. La tasa media de aceptación de las recomendaciones relacionadas con la respuesta a actos intolerantes en los cinco grupos regionales de las Naciones Unidas fue del 58%. Los Estados del Grupo de América Latina y el Caribe recibieron el menor número de recomendaciones y tienen la segunda tasa de aceptación más alta. Los Estados de Europa Occidental y otros Estados recibieron el mayor número de recomendaciones y tienen la tercera tasa de aceptación más alta. Los Estados de Asia y el Pacífico recibieron el segundo número más alto de recomendaciones pero tienen la tasa de aceptación más baja. Por último, los Estados de los grupos de Europa Oriental y África recibieron un número medio de recomendaciones. Los Estados de Europa Oriental tienen las mayores tasas de aceptación y los de África tasas medias de aceptación (véase el cuadro 3).

Cuadro 3

Recomendaciones formuladas durante los ciclos primero y segundo del examen periódico universal sobre la eliminación de la discriminación basada en la religión o las creencias, por grupo regional

<i>Grupo regional</i>	<i>Número de recomendaciones</i>		<i>Porcentaje de recomendaciones aceptadas</i>
	<i>Formuladas a otros Estados Miembros</i>	<i>Recibidas de otros Estados Miembros</i>	
Europa Occidental y otros Estados	94	137	73
Asia y el Pacífico	94	94	43
Europa Oriental	33	47	96
África	33	22	59
América Latina y el Caribe	51	9	78

<i>Grupo regional</i>	<i>Número de recomendaciones</i>		<i>Porcentaje de recomendaciones aceptadas</i>
	<i>Formuladas a otros Estados Miembros</i>	<i>Recibidas de otros Estados Miembros</i>	
Observador	4	—	—
Total	309	309	--

Fuente: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos; véase upr-info.org.

69. La tasa de aceptación de las recomendaciones relativas a la eliminación de la violencia y la lucha contra otros delitos motivados por prejuicios contra las personas por motivos de religión o de creencias fue, en promedio, alta. Los países del grupo de los Estados de Europa Occidental y otros Estados y del Grupo de los Estados de Asia y el Pacífico recibieron el mayor número de recomendaciones, mientras que los Estados de América Latina y el Caribe y los Estados de África recibieron pocas recomendaciones, o ninguna, sobre cómo hacer frente a la violencia u otros delitos motivados por prejuicios cometidos contra las personas por motivos de religión o de creencias (véase el cuadro 4).

Cuadro 4

Recomendaciones formuladas durante los ciclos primero y segundo del examen periódico universal sobre la lucha contra la violencia o los delitos motivados por prejuicios, por grupo regional

<i>Grupo regional</i>	<i>Número de recomendaciones</i>		<i>Porcentaje de recomendaciones aceptadas</i>	
	<i>Formuladas a otros Estados Miembros</i>	<i>Recibidas de otros Estados Miembros</i>	<i>Relativas a la violencia</i>	<i>Relativas a otros delitos motivados por prejuicios</i>
Europa Occidental y otros Estados	34	41	80	94
Asia y el Pacífico	28	29	67	50
Europa Oriental	10	16	89	100
África	14	11	91	—
América Latina y el Caribe	12	2	50	—
Observador	1	—	—	—
Total	99	99	--	—

Fuente: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos; véase upr-info.org.

70. En casi el 30% de las recomendaciones relacionadas con la promoción de la libertad de religión o de creencias, se exhortó a los Estados a que adoptaran medidas para combatir los actos de intolerancia. La mayoría de esas recomendaciones (18%) tenían por objeto promover enfoques jurídicos y de políticas para combatir este tipo de actos. Esto incluye las recomendaciones (aproximadamente el 6% del total) en las que se pidió que se fortaleciera la protección de los derechos conexos, como los derechos a la libertad de expresión, de reunión y de asociación. Las recomendaciones en apoyo de diálogos interconfesionales o iniciativas de sensibilización pública con el fin de promover la tolerancia fueron menos

numerosas, aunque parecen ser las más favorecidas por los Estados sometidos a examen (véase el cuadro 5).

Cuadro 5

Medidas específicas recomendadas en los ciclos primero y segundo del examen periódico universal en relación con la lucha contra la intolerancia basada en la religión o las creencias

<i>Recomendaciones</i>	<i>Número</i>	<i>Porcentaje de las recomendaciones relativas a la libertad de religión o de creencias</i>	<i>Porcentaje de medidas propuestas que fueron aceptadas</i>
Para enmendar o establecer medidas destinadas a hacer frente a las manifestaciones de intolerancia (incluida la discriminación)	472	35	69
Para fortalecer la protección del derecho conexo a la libertad de expresión	83	6,0	57,0
Relacionadas con las leyes contra la blasfemia y la apostasía	26	2,0	24,8
Para el diálogo interconfesional o intercultural	96	7,0	94,0
Sobre iniciativas de sensibilización pública	36	3,0	92,0
Total	713	53,0	–
Total de recomendaciones sobre la libertad de religión o de creencias	1 338	2,4	63

Fuente: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos; véase upr-info.org.

71. Apenas se formularon recomendaciones en el marco del examen periódico universal, o no se formuló ninguna, para mejorar la recopilación de datos sobre los casos de delitos motivados por prejuicios y otras manifestaciones de intolerancia basada en la religión o las creencias, y lo mismo ocurrió con recomendaciones para fortalecer los procesos en marcha en los Estados con el fin de supervisar los avances de la aplicación o evaluar los efectos de las medidas destinadas a combatir la discriminación, la hostilidad y la violencia contra las personas sobre la base de la religión o las creencias. Solo dos recomendaciones formuladas en ambos ciclos del examen periódico estaban relacionadas con la necesidad de fortalecer la recopilación de datos y mantener datos desglosados con el fin de comprender mejor la magnitud y la gravedad de los delitos motivados por prejuicios que afectan a las personas en situación vulnerable.

VI. Conclusiones y recomendaciones

72. Las manifestaciones de intolerancia religiosa, en particular las que provocan discriminación y violencia, impiden la plena realización del derecho a la libertad de religión o de creencias. La intolerancia basada en la religión o las creencias comprende dos aspectos distintos: a) una actitud desfavorable hacia personas o grupos de otra religión o creencia; y b) las manifestaciones prácticas de dicha actitud. Los Estados no pueden legislar las actitudes y deben abstenerse de intentar regular las ideas controvertidas. Las leyes y el poder

judicial no pueden erradicar la intolerancia religiosa y no son suficientes si se adoptan como un enfoque aislado. De hecho, puede ser necesario que el Estado promueva tanto soluciones jurídicas como medidas no jurídicas bien pensadas y receptivas para hacer frente a las manifestaciones de intolerancia, como los actos discriminatorios o violentos que socavan los derechos humanos fundamentales de las personas en razón de su religión o creencia.

73. Las autoridades deben redoblar sus esfuerzos para restablecer la confianza en las instituciones del Estado, sobre todo cuando se trata de defender la libertad de religión o de creencias. Para fomentar la confianza se precisan instituciones que funcionen bien, incluido un poder judicial independiente e instituciones nacionales de derechos humanos y órganos de vigilancia de los derechos humanos que sean eficaces.

74. Además, es necesario salvar la distancia entre los compromisos contraídos para combatir actos y prácticas intolerantes y su aplicación mediante políticas transparentes, creíbles y responsables aplicadas a nivel nacional y local. Los Estados deben derogar todas las leyes que discriminan por motivos de religión o de creencias o que menoscaban el ejercicio del derecho a la libertad de religión o de creencias. Se debe prestar especial atención a la obligación de proteger los derechos de los miembros de las minorías religiosas, así como los de las mujeres, los niños, los miembros de la comunidad de lesbianas, gays, bisexuales, trans e intersexuales y otras personas en situación de vulnerabilidad, como migrantes, refugiados y desplazados internos.

75. Deben adoptarse, en el caso de que no existan, y aplicarse equitativamente, sanciones penales adecuadas que castiguen los actos discriminatorios violentos y particularmente atroces cometidos por agentes estatales o no estatales contra las personas por motivos de religión o de creencias. Los Estados también deben elaborar y aplicar estrategias eficaces de prevención para ayudar a frenar los factores agravantes vinculados a la intolerancia religiosa, que pueden provocar discriminación o violencia.

76. Sin embargo, las sanciones penales dirigidas a frenar la incitación a la violencia, la hostilidad o la discriminación deben utilizarse como último recurso y únicamente cuando esas sanciones sean necesarias y proporcionales al daño que debe evitarse. De hecho, esas leyes podrían reforzar la intolerancia religiosa, especialmente en los casos en que, debido a la falta de un sólido compromiso con el pluralismo y la diversidad, los Estados abusan de ellas para adoptar prácticas discriminatorias. Además, la crítica de la religión, los líderes religiosos o la doctrina no es una violación del derecho a la libertad de religión o de creencias. Los defensores de las leyes contra la blasfemia deben tener en cuenta que su aplicación, por regla general, suele fomentar el odio y la hostilidad, lo que refuerza los prejuicios y desencadena una espiral de respuestas indignadas y violentas. Las leyes contra la blasfemia estrangulan el goce del derecho a la libertad de religión o de creencias y a la libertad de opinión y de expresión y deben ser derogadas.

77. Para poder ejercer plenamente la libertad de religión o de creencias también es necesario que se adopten un conjunto de medidas positivas en materia de políticas en las esferas de la educación, la alfabetización religiosa, los medios de comunicación, el desarrollo de la sociedad civil y la cooperación de los Estados con líderes y comunidades religiosas. Una política de inclusión de todos los grupos religiosos y de creencias puede contribuir en gran medida a fortalecer el pluralismo facilitando la participación igualitaria de personas con distintas creencias en la vida pública. Las minorías deben apoyar, en la medida de lo posible, las estrategias que crean una resiliencia constructiva contra la

intolerancia para reactivar su participación en el conjunto de la sociedad de manera positiva a través de la coexistencia, la armonía y el respeto del estado de derecho, y generar un cambio social pacífico.

78. Por lo tanto, el Relator Especial alienta a todos los interesados, incluidos los Estados, los dirigentes religiosos y la sociedad civil, a que apliquen plenamente las recomendaciones que figuran en la resolución 16/18, el Plan de Acción de Rabat, el Plan de Acción de Fez y la Declaración de Beirut. La alfabetización religiosa y el diálogo interconfesional pueden desempeñar una función vital para definir el bien común y promover el respeto por el pluralismo. Como se destaca en la Declaración de Beirut, todos los creyentes —ya sean teístas, no teístas, ateos u otros— deben unirse de manos y de corazón para articular las formas en que la “fe” puede servir para apoyar los “derechos” con más eficacia, de modo que ambas cosas se refuercen. Es honorable e importante rechazar las expresiones de odio en la propia comunidad y ampliar la solidaridad y el apoyo más allá de los límites de la propia fe o las propias creencias.

79. Muchos Estados Miembros y otros interesados están de acuerdo en que no se ha aprovechado el pleno potencial de los instrumentos de las Naciones Unidas para combatir las manifestaciones de intolerancia basada en la religión o las creencias y que es necesario adoptar más medidas que fortalezcan los procesos internacionales destinados a su aplicación. A ese respecto, el Relator Especial alienta a los Estados Miembros a que mejoren la capacidad del Proceso de Estambul de funcionar plenamente como un mecanismo de aplicación. Hasta la fecha, el Proceso ha recibido distintos niveles de consideración por parte de los Estados Miembros, en función de las evaluaciones realizadas por los ministerios de relaciones exteriores en las capitales nacionales. Un compromiso más profundo y más amplio con el Proceso podría agregar valor.

80. Por tanto, los funcionarios diplomáticos deben trabajar para orientar a sus expertos nacionales en diversos ministerios y ámbitos de políticas, como los departamentos de justicia, interior, educación y asuntos sociales, con el fin de mejorar la adopción de medidas nacionales destinadas a poner en práctica la resolución 16/18 del Consejo de Derechos Humanos. Son relativamente pocos los Estados que proporcionan información detallada sobre las medidas adoptadas a nivel nacional para aplicar la resolución y, en los informes presentados hasta la fecha, se ha analizado poco, o nada, el impacto que pueden haber tenido las medidas y estrategias nacionales en la promoción de los objetivos de la resolución 16/18. El Relator Especial recomienda que se tomen medidas para racionalizar la participación de los Estados en el mecanismo de presentación de informes con vistas a mejorar la coherencia y la calidad de los informes y facilitar el análisis de dicho impacto. También se recomienda encarecidamente que las organizaciones de la sociedad civil, las instituciones nacionales de derechos humanos y las organizaciones internacionales puedan compartir sus experiencias, opiniones y mejores prácticas en este proceso (véase A/HRC/34/35, párr. 117).

81. Como mecanismo de aplicación, el Proceso de Estambul debe tratar de establecer intercambios intergubernamentales periódicos e introspectivos de experiencias, mejores prácticas y lecciones aprendidas. También deben celebrarse periódicamente reuniones para evaluar los efectos de medidas específicas y estudiar la eficacia de las múltiples estrategias puestas en marcha por los Estados para aplicar la resolución 16/18. Los programas del calendario de futuras reuniones deben incluir la consideración periódica de la resolución. Las reuniones deben ser apolíticas y estar orientadas a facilitar los intercambios entre pares con un grupo inclusivo de expertos y profesionales,

especialmente los que se encuentran a la vanguardia de la promoción y protección de los derechos, por ejemplo, educadores, dirigentes religiosos, trabajadores sociales, expertos en materia jurídica y derechos humanos, defensores de derechos, expertos en las instituciones encargadas de hacer cumplir la ley y medios de comunicación. Además, deben llevarse a cabo iniciativas para complementar esos debates con análisis basados en datos e información cualitativa.

82. Por consiguiente, también es esencial recopilar datos fiables sobre los delitos motivados por prejuicios y las estadísticas, ya que pueden ilustrar la eficacia de las medidas adoptadas para combatir las manifestaciones de intolerancia basada en la religión o las creencias. Sin embargo, la cuestión de la recopilación de datos (o la falta de ellos) no debe instrumentalizarse como herramienta política y debe representar en cambio un compromiso de todos los Estados de supervisar sus obligaciones de respetar, proteger y promover los derechos humanos de todas las personas dentro de sus jurisdicciones, y presentar informes al respecto. La recopilación y publicación de datos y estadísticas desglosados sobre delitos motivados por prejuicios debe incluir el número de casos denunciados a las instituciones encargadas de hacer cumplir la ley y el número de enjuiciamientos y condenas. Esta información es esencial para: a) comprender el carácter de los delitos cometidos; b) medir la eficacia de las iniciativas dirigidas a hacer frente a los delitos motivados por prejuicios; c) prestar apoyo a las víctimas; d) iniciar políticas viables para impedir que se produzcan futuros delitos; y e) velar por que se asignen recursos suficientes para hacer frente a los incidentes motivados por el odio contra las personas por motivos de religión o de creencias. En la actualidad, no se dispone en las Naciones Unidas de una base de datos exhaustiva que contenga datos nacionales comparables.

83. Los Estados Miembros también deben considerar la posibilidad de adoptar medidas con el fin de fortalecer el intercambio de información y aumentar la transparencia para todos los interesados de los distintos procesos y actividades de las Naciones Unidas destinados a combatir los actos de hostilidad, discriminación y violencia. Entre otras cosas se podría establecer un “portal de Internet” diseñado como plataforma para todos los interesados (es decir, instancias confesionales, expertos en derechos humanos, funcionarios públicos, instituciones nacionales de derechos humanos y otras instancias que trabajan en la materia) a fin de que puedan acceder a orientaciones jurídicas, judiciales y normativas, compartir información sobre casos en que se hayan obtenido buenos resultados o que hayan presentado dificultades y ampliar la visibilidad para grupos más amplios de la labor de las Naciones Unidas en la lucha contra la apología del odio nacional, racial o religioso que constituye incitación a la hostilidad, la discriminación o la violencia. Esa plataforma podría reunir las fuentes de información que han surgido a raíz de las actividades organizadas en apoyo de la aplicación de la resolución 16/18 y el Plan de Acción de Rabat. También se podría vincular a ese sitio web la información producida por los procesos complementarios, como los que se han llevado a cabo en el marco de la Declaración de Beirut y el Plan de Acción de Fez.

84. Los medios de comunicación pueden contribuir positivamente a generar una cultura en la que el pluralismo y la diversidad sean motivo de celebración y no de temor. El Relator Especial desea reiterar el llamamiento a los medios de comunicación para que elaboren directrices voluntarias de información sobre cuestiones religiosas y pongan en marcha mecanismos de supervisión autorregulados que faciliten la aplicación de esas directrices de manera

plenamente compatible con el derecho a la libertad de opinión y de expresión. También es necesario que los periodistas den la palabra a los pensadores que cuestionan los estereotipos alarmistas. Las voces que defienden visiones positivas de la diversidad deben contar con una plataforma más visible para contrarrestar los mensajes agresivos y sensacionalistas que generalmente llenan los titulares. Así se subsanará el problema de la preponderancia de las voces intolerantes en los medios sociales y los medios de comunicación tradicionales y se hará frente al desafío de promover el discurso civil, tanto en línea como en otros contextos.

85. Dado que el Relator Especial es el principal coordinador en el sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas para promover el derecho a la libertad de religión, se ha comprometido a cooperar con otros mecanismos de derechos humanos dentro de los límites de su mandato para combatir el grave problema de la intolerancia basada en la religión o las creencias. Por consiguiente, el Relator Especial procura: a) contribuir a las iniciativas centradas en la aplicación de las medidas promovidas por el mencionado marco jurídico y normativo para combatir las manifestaciones de intolerancia basada en la religión o las creencias, así como las destinadas a evaluar los efectos de esas medidas; b) asumir un papel de liderazgo en la promoción de instrumentos tanto jurídicos como no jurídicos, como la resolución 16/18, en un intento de incorporar enfoques más amplios y flexibles a la lucha contra la intolerancia religiosa que se basan en modelos constructivos para promover la cooperación entre los Estados; y c) colaborar con la red de instancias e interesados, incluidos los mecanismos regionales y nacionales de derechos humanos y los agentes de la sociedad civil, y ampliar dicha red.
