



Asamblea General

Distr. general
26 de diciembre de 2013
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos

25º período de sesiones

Tema 3 de la agenda

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

Informe del Relator Especial sobre la libertad de religión o de creencias, Heiner Bielefeldt

Resumen

En el presente informe, el Relator Especial sobre la libertad de religión o de creencias ofrece un panorama general de las actividades que forman parte en su mandato desde la presentación del informe anterior al Consejo de Derechos Humanos (A/HRC/22/51).

En sus observaciones, el Relator Especial se centra en la necesidad de hacer frente a las manifestaciones de odio religioso colectivo. La cuestión de cómo pueden los Estados y otros interesados abordar adecuadamente las manifestaciones de odio religioso colectivo se ha vuelto más apremiante en los últimos años. En el presente informe, el Relator Especial analiza las causas fundamentales del odio religioso y los factores políticos que lo agravan a fin de comprender mejor ese inquietante fenómeno y elaborar estrategias eficaces de prevención y respuesta. Sobre todo, recomienda actividades de fomento de la confianza, tanto en lo que se refiere a la creación de instituciones públicas fiables como en el ámbito general de la promoción de una comunicación real, en particular entre las diferentes comunidades religiosas o de creencias. Esas actividades deben basarse siempre, de manera sistemática, en el respeto de la libertad de pensamiento, conciencia, religión o creencias consagrado en el artículo 18 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el artículo 18 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y otros instrumentos internacionales. Además, el 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 (A/HRC/22/17/Add.4, anexo, apéndice), que puso en marcha el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en febrero de 2013, ofrece un marco práctico y acotado para llevar a cabo una labor eficaz en esta esfera que deberían aplicar todos los interesados pertinentes de forma coordinada.



Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción	1–2	3
II. Actividades del Relator Especial.....	3–15	3
A. Visitas a países.....	4–5	3
B. Comunicaciones.....	6	3
C. Otras actividades.....	7–15	4
III. Medidas contra las manifestaciones de odio religioso colectivo.....	16–64	5
A. Observaciones introductorias.....	16–18	5
B. Odio religioso colectivo y sus causas profundas	19–30	6
C. Fomento de la confianza sobre la base de la libertad de religión o de creencias	31–53	9
D. Respuesta a la apología del odio nacional, racial o religioso que constituye una incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia.....	54–64	16
IV. Conclusiones y recomendaciones.....	65–70	19

I. Introducción

1. El mandato del Relator Especial sobre la libertad de religión o de creencias fue establecido por la Comisión de Derechos Humanos en su resolución 1986/20 y renovado por el Consejo de Derechos Humanos en sus resoluciones 6/37, 14/1 y 22/20. El Consejo nombró a Heiner Bielefeldt como titular del mandato a partir del 1 de agosto de 2010; en 2013, se renovó el nombramiento del Sr. Bielefeldt como Relator Especial para un nuevo período de tres años.

2. En el capítulo II, el Relator Especial hace un breve resumen de sus actividades desde la presentación de su informe anterior al Consejo de Derechos Humanos (A/HRC/22/51). En el capítulo III, se centra en la necesidad de hacer frente a las manifestaciones de odio religioso colectivo y en el capítulo IV expone sus conclusiones al respecto y formula recomendaciones a las distintas partes interesadas.

II. Actividades del Relator Especial

3. El Relator Especial ha llevado a cabo diversas actividades de conformidad con las resoluciones del Consejo de Derechos Humanos 6/37, 14/11 y 22/20. En el presente capítulo, resume brevemente las actividades que llevó a cabo en el marco de su mandato entre el 1 de diciembre de 2012 y el 30 de noviembre de 2013.

A. Visitas a países

4. El Relator Especial visitó dos países durante el período a que se refiere el informe: Sierra Leona, del 30 de junio al 5 de julio de 2013, y Jordania, del 2 al 12 de septiembre de 2013¹. El Relator Especial expresa su agradecimiento a todos los interlocutores y a los funcionarios de los Gobiernos de Jordania y Sierra Leona por la excelente colaboración que le ofrecieron durante las visitas.

5. Actualmente se están programando visitas a otros países, entre ellas una visita a Kazajstán en el primer trimestre de 2014 y otra a Viet Nam a finales de 2014. Puede obtenerse información actualizada sobre las visitas del Relator Especial y solicitudes conexas en el sitio web de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH)².

B. Comunicaciones

6. El Relator Especial se ocupa de casos individuales o cuestiones de interés que se señalan a su atención. Trata de aclarar las denuncias de determinados actos que pueden ser incompatibles con las disposiciones de la Declaración de 1981 sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o las convicciones mediante el envío a los Estados de cartas de denuncia y llamamientos urgentes. Desde que se instituyó el mandato, los Relatores Especiales han enviado más de 1.290 cartas de denuncia y llamamientos urgentes a un total de 130 Estados. Las comunicaciones enviadas por el Relator Especial entre el 1 de diciembre de 2012 y el 30 de noviembre de 2013 figuran en los últimos informes sobre comunicaciones (A/HRC/23/51, A/HRC/24/21 y A/HRC/25/74).

¹ Para los informes sobre las visitas a Sierra Leona y Jordania, véanse los documentos A/HRC/25/58/Add.1 y A/HRC/25/58/Add.2 respectivamente.

² Véase www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/CountryandothervisitsSP.aspx.

C. Otras actividades

7. Los días 12 y 13 de diciembre de 2012, el Relator Especial asistió al Diálogo sobre los Desafíos de la Protección organizado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) sobre el tema "Fe y Protección".
8. Durante el período de sesiones del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de la discriminación contra la mujer en la legislación y en la práctica, celebrado los días 17 y 18 de enero de 2013, tuvo lugar un debate preliminar con el Relator Especial sobre la igualdad entre los géneros y la libertad de religión y de creencias.
9. El 21 de febrero de 2013, el Relator Especial participó en la reunión de alto nivel celebrada en Ginebra para poner en marcha el Plan de Acción de Rabat. El 22 de febrero participó también en el seminario sobre el tema "Prevención de la incitación a cometer crímenes atroces: opciones de política para la acción", organizado por la Oficina del Asesor Especial sobre la Prevención del Genocidio.
10. Los días 27 y 28 de febrero de 2013, el Relator Especial asistió al quinto Foro Mundial de la Alianza de Civilizaciones de las Naciones Unidas, celebrado en Viena, que se centró en el tema "Liderazgo responsable en la diversidad y el diálogo".
11. Del 4 al 8 de marzo de 2013, el Relator Especial asistió al 22º período de sesiones del Consejo de Derechos Humanos. A lo largo de esa semana, participó también en diversas actividades de organizaciones de la sociedad civil.
12. El Relator Especial celebró numerosas reuniones con representantes gubernamentales, comunidades religiosas o de creencias, organizaciones de la sociedad civil y expertos del mundo académico que trabajan en la esfera de la libertad de religión o de creencias. En ese contexto, participó en conferencias y seminarios nacionales e internacionales en Berlín, Colombo, Fez, Ginebra, Helsinki, Londres, Lusaka, Luxemburgo, Oslo, Oxford, Rabat, Richmond (Virginia), Salzburgo, Estocolmo, Tbilisi, Uppsala, Viena y Yerevan. Además, celebró videoconferencias con diversos interesados en distintos continentes.
13. El 12 de septiembre de 2013, el Relator Especial participó en la primera mesa redonda interreligiosa que se celebró en Chipre, organizada por la Office of the Religious Track of the Cyprus Peace Process, bajo los auspicios de la Embajada de Suecia y en cooperación con el ACNUDH³.
14. El 29 de octubre de 2013, el Relator Especial presentó su informe provisional a la Asamblea General (A/68/290) en su sexagésimo octavo período de sesiones; el informe se centró en la interacción entre la libertad de religión o de creencias y la igualdad entre el hombre y la mujer. Durante esa semana, participó también en diversas actividades de organizaciones de la sociedad civil.
15. El 27 de noviembre de 2013, el Relator Especial asistió al sexto período de sesiones del Foro sobre Cuestiones de las Minorías, que se celebró en Ginebra, así como a diversos actos paralelos.

³ Para más información sobre la mesa redonda, véase el párrafo 44.

III. Medidas contra las manifestaciones de odio religioso colectivo

A. Observaciones introductorias

16. Las manifestaciones de odio colectivo envenenan las relaciones entre las comunidades, ponen en peligro a las personas y los grupos y dan lugar a innumerables violaciones de los derechos humanos por parte de organismos estatales y agentes no estatales. Las diversas formas de odio colectivo incluyen también el odio religioso. Si bien no existe una definición convenida de manera general de este fenómeno, el Relator Especial entiende por "odio religioso colectivo" toda manifestación conjunta de emociones intensas e irracionales de oprobio, enemistad y aversión hacia un grupo o persona concretos⁴ realizada en nombre de una religión o creencia determinada. Tales manifestaciones pueden hacerse con la intención de defender determinadas pretensiones de estar en posesión de la verdad y prácticas, normas o identidades religiosas o relacionadas con las creencias en un contexto de amenazas percibidas o imaginarias⁵. Aunque a menudo está dirigido hacia personas que profesan un credo distinto o que no son creyentes, el odio por motivos religiosos también puede alcanzar a los críticos internos, los disidentes, los "herejes" o los conversos dentro de la propia comunidad religiosa.

17. En la práctica, las manifestaciones de odio religioso colectivo a menudo se solapan con el odio nacional, racial, étnico o de otro tipo y, en muchos casos, puede parecer imposible separar claramente ambos fenómenos. Como resultado de ello, la etiqueta "religión" puede ser a veces imprecisa y problemática cuando se utiliza para describir fenómenos y motivos de odio colectivo complejos. No obstante, es evidente que las religiones y las creencias pueden servir de poderosos demarcadores de agrupaciones "nosotros frente a ellos". Lamentablemente, abundan los ejemplos de ese potencial destructivo de la religión. Al mismo tiempo, hay que tener siempre presente que en todas las religiones existen movimientos contra el odio y que la mayoría de los seguidores de las diferentes tradiciones religiosas y de creencias están comprometidos con la práctica de su fe como fuente de paz, caridad y compasión, en lugar de hostilidad y odio.

18. La razón de que el Relator Especial centre el presente informe temático en las manifestaciones de odio religioso colectivo es doble. Por un lado, el odio religioso colectivo da lugar a numerosas violaciones del derecho a la libertad de pensamiento, conciencia y religión o creencias, consagrado en el artículo 18 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el artículo 18 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y otros instrumentos internacionales de derechos humanos. Se requiere una mejor comprensión de este fenómeno perturbador para impedir que se vulneren los derechos humanos en este ámbito. Por otro lado, la garantía de la libertad de religión o de creencias junto con otros derechos humanos puede contribuir a eliminar las causas profundas del odio religioso colectivo al crear confianza dentro de las sociedades y entre las comunidades sobre la base del respeto de las convicciones y prácticas religiosas o relacionadas con las creencias de todas las personas.

⁴ Véase la definición de "odio" en el principio 12.1, apartado i, de los Principios de Camden sobre la libertad de expresión y la igualdad. Disponible en <http://www.article19.org/data/files/medialibrary/1214/Camden-Principles-SPANISH-web.pdf>.

⁵ Véase también A/HRC/13/40.

B. Odio religioso colectivo y sus causas profundas

1. No es un "fenómeno natural"

19. Las manifestaciones de odio colectivo, incluido el de carácter religioso, pueden desencadenar una dinámica negativa aparentemente irrefrenable. Sin embargo, las manifestaciones de odio no "estallan" como una erupción volcánica; más bien son provocadas por los seres humanos, es decir, por acciones y omisiones de las personas. Por ejemplo, los políticos populistas atraen seguidores con explicaciones simplistas de problemas sociales complejos; los que promueven el odio envenenan las relaciones entre grupos alimentando el resentimiento en aras de beneficios económicos o políticos a corto plazo; la falta de confianza en las instituciones públicas puede exacerbar un clima de suspicacia ya existente en la sociedad; y algunos grupos de población podrían ser excesivamente proclives a sustituir el sentido común en cuestiones políticas por consignas de odio demagógicas.

20. Lo que hace que las políticas de odio sean, lamentablemente, "atractivas" a los ojos de sus seguidores es que proporcionan un chivo expiatorio en quién proyectar múltiples temores. Obviamente, el miedo es una emoción y una característica básica de la vida humana. A diferencia de los animales, cuyo miedo es desencadenado por un peligro inminente para su supervivencia física, los seres humanos pueden imaginar una amplia gama de amenazas posibles —incluso descabelladas o estadísticamente improbables— a las que se sienten directa o indirectamente expuestos. Además, habida cuenta de la complejidad de la condición humana, los temores pueden guardar relación con numerosos intereses distintos, como la situación socioeconómica, las perspectivas de educación de los hijos o el desarrollo a largo plazo de la comunidad. Las personas también pueden temer por su identidad religiosa, tanto individual como de la comunidad. Por ejemplo, cambios rápidos en las sociedades pueden provocar sentimientos de disolución progresiva del entorno religioso familiar y el consiguiente miedo a un declive de los valores religiosos.

21. El miedo es un sentimiento necesario y útil siempre que tenga como contrapeso el sentido común y el análisis realista. Sin embargo, en muchos casos es una emoción bastante "narcisista"⁶. A diferencia de la compasión, que requiere apertura al punto de vista de otras personas y disposición a trascender los propios intereses egoístas, el miedo puede alimentar la intransigencia entre las personas y los grupos. La escasa complejidad emocional del miedo, combinada con la excesiva complejidad de las razones imaginarias para tener miedo, crea una demanda de respuestas que sean a la vez simplistas y generales. La gente quiere saber, y en ocasiones pretende saber, en quién puede proyectar sus múltiples temores.

22. Los objetos de temor suelen imaginarse poderosos y, al mismo tiempo, despreciables. Por ejemplo, el Relator Especial escuchó una vez el rumor malicioso de que los miembros de una minoría religiosa que dirigían una fábrica de ropa interior contaminaban supuestamente la lencería femenina con una sustancia química a fin de reducir la tasa de fecundidad de la población mayoritaria. Esos rumores habrían podido llevar la empresa a la quiebra. Por extraño que parezca el ejemplo, este tipo de rumores es muy típico de la propaganda del odio, en que a menudo se presenta a las minorías religiosas o pertenecientes a una creencia —incluso las minorías muy pequeñas— como poseedoras de algún poder subrepticio que los convierte presuntamente en una amenaza para la sociedad mayoritaria. Además, la forma en que se afirma ejercen su poder misterioso se imagina clandestina, injusta y totalmente despreciable. En el caso mencionado, la sugerencia de ataques subrepticios a las mujeres puede evocar también actitudes masculinas

⁶ Martha C. Nussbaum, *The New Religious Intolerance: Overcoming the Politics of Fear in an Anxious Age* (Cambridge/Massachusetts, Harvard University Press, 2012), pág. 20 ff.

atávicas de deseo de proteger a las mujeres de la comunidad frente a amenazas externas. Este es solo un ejemplo que indica que la propaganda del odio debe estudiarse también de manera sistemática desde una perspectiva de género (véase A/68/290).

23. La combinación del miedo y el desprecio es característica de la propaganda del odio y también de las manifestaciones de odio religioso colectivo. El miedo puede convertirse incluso en paranoia colectiva y el desprecio puede dar lugar a actos de deshumanización pública. Las teorías de conspiración antisemitas quizá sean el ejemplo más estudiado y uno de los más perversos. Los nazis, que atribuían a los judíos cierto poder de manipulación que presuntamente los convertía en una amenaza para las sociedades, los presentaban al mismo tiempo maliciosamente como personas supuestamente movidas por la avaricia, la malevolencia y otras intenciones primitivas, planteamiento utilizado asimismo por otros promotores del antisemitismo, tanto en el pasado como en el presente.

24. El peculiar patrón de combinar el miedo y el desprecio se observa en numerosas manifestaciones de odio contra miembros de minorías religiosas o disidentes específicos que se imagina actúan clandestinamente en interés de potencias extranjeras o ejercen de alguna otra manera una influencia perniciosa. En respuesta a esos sentimientos combinados de temor y desprecio, dos fuentes de agresividad pueden fundirse y dar lugar a un cóctel tóxico, a saber, la agresividad generada por las amenazas imaginarias y la agresividad derivada de la percepción de la propia superioridad colectiva.

2. Circunstancias políticas agravantes

a) *Corrupción endémica*

25. La probabilidad de que se produzcan manifestaciones colectivas de odio religioso depende en gran medida del clima y el contexto generales en una sociedad. Un factor generalizado de efectos negativos es la corrupción endémica, es decir, la corrupción que prevalece en una sociedad hasta tal punto que determina en gran medida la interacción social y las expectativas en general. En un país en el que la población siente que la corrupción está presente en todos los sectores de la vida social, apenas puede instaurarse un nivel razonable de confianza en el funcionamiento justo de las instituciones públicas. Sin embargo, las instituciones públicas desempeñan la función indispensable de facilitar la coexistencia pacífica entre personas de distintas religiones y orientaciones basadas en creencias. Sin una confianza razonable en las instituciones públicas, no puede mantenerse un espacio público al que todos tengan acceso en igualdad de condiciones y en el que pueda desarrollarse libremente el pluralismo religioso, filosófico, ético y político. Además, las personas que viven en una sociedad caracterizada por la corrupción endémica quizá no tengan muchas alternativas para organizar su vida en sus propias redes, agrupaciones o comunidades más o menos reducidas. Ello puede alentar una mentalidad de introversión en que la gente se aferre fuertemente a sus propias agrupaciones y evite en lo posible comunicarse con personas que no pertenezcan a su círculo. Hay muchos ejemplos en que la religión se ha convertido en la característica definitoria de esas agrupaciones, contribuyendo así aún más a la fragmentación de la sociedad y la radicalización de las demarcaciones "nosotros frente a ellos". Al socavar los pilares institucionales y jurídicos de la sociedad y generar un sentimiento de vacío moral y jurídico, incertidumbre e inseguridad, la corrupción endémica puede crear un terreno abonado para la intransigencia religiosa colectiva en que la diversidad religiosa en general se percibe como una amenaza para la posición del propio grupo. Ello puede explicar parte de la hostilidad extrema que muestran a veces las comunidades religiosas hacia la aceptación de otras religiones o creencias, incluso minoritarias, en la infraestructura existente en su sociedad⁷.

⁷ A/HRC/19/60, párrs. 20 a 73.

b) *Autoritarismo político*

26. Otro factor agravante es un clima de autoritarismo político que disuade a las personas de comunicarse abiertamente y participar de manera activa en los debates públicos. De hecho, el antídoto más importante para la desconfianza existente o incipiente entre grupos de personas es la comprobación de la realidad facilitada por una comunicación franca entre los grupos y un discurso público abierto. Sin un clima que aliente la comunicación social se corre siempre el peligro de que ejemplos negativos sin confirmar asociados a comunidades religiosas, minorías o personas disidentes a las que se conoce superficialmente se queden circunscritos a círculos cerrados, incluidos sitios de chat de Internet, y nunca sean objeto de una comunicación abierta y de debates críticos públicos. Los rumores y las habladurías que no se contrastan con pruebas y argumentos que los desmientan pueden convertirse fácilmente en verdaderas teorías de conspiración contra personas de otras convicciones o agrupaciones religiosas que no son bienvenidas. Ello aumenta la probabilidad de que el odio religioso se convierta en un factor que influya en la vida social y política. Además, cuando intentan poner fin a las críticas públicas de su labor política, los gobiernos autoritarios pueden sucumbir fácilmente a la tentación de culpar de los problemas existentes y los fracasos políticos evidentes a las minorías religiosas o de creencias, contribuyendo así aún más a crear un clima de paranoia y búsqueda de chivos expiatorios.

c) *Política restringida de identidad*

27. Los gobiernos también pueden instrumentalizar 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. Ninguna religión o creencia es inmune *per se* a ser utilizada de ese modo. Además, esa instrumentalización de la religión puede ocurrir en muchos contextos políticos o constitucionales distintos. 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 no solo en los países que tienen una religión oficial del Estado, sino también en muchos Estados oficialmente laicos. Ahora bien, la utilización de la religión para promover una política de identidad nacional conlleva el grave riesgo de que se intensifique la discriminación contra los miembros de las minorías religiosas y la hostilidad hacia las personas que se considera no comparten la identidad religiosa nacional general. Además de ser considerados diferentes desde el punto de vista de la religión, puede llegar a sospecharse que los miembros de las minorías o las personas con opiniones religiosas disidentes socavan la unidad nacional y ponen en peligro el desarrollo futuro de la nación. Ello podría aumentar la probabilidad de que se produzcan manifestaciones de odio religioso colectivo en que se entremezclen el odio nacional y el odio religioso. Por lo general, los grupos afectados son los miembros de comunidades religiosas inmigrantes o de nuevos movimientos religiosos, que con frecuencia son estigmatizados como personas que no encajan en la composición nacional y religiosa prevaleciente en el país o son incluso considerados traidores potenciales. No obstante, los miembros de minorías religiosas arraigadas en un país, que muchas veces constituyen también minorías étnicas, pueden ser igualmente objeto de estigmatización y acusados de amenazar la unidad nacional.

3. Contratendencias desde las mismas religiones y creencias: comunidades religiosas y de creencias como factores positivos de resistencia de la sociedad

28. Los tres factores políticos agravantes mencionados —la corrupción endémica, el clima autoritario y la utilización de la religión para aplicar una política restringida de identidad— son algunos de los ejemplos más destacados. Si bien no constituyen una lista exhaustiva de factores negativos, pueden reforzarse mutuamente, acelerando posiblemente

aún más el 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.

29. No obstante, el Relator Especial desea reiterar que este círculo vicioso no es una ley natural. No debe tratarse como algo inevitable. Aunque ha visto muchos ejemplos negativos de odio religioso en su labor cotidiana, el Relator Especial se reúne también periódicamente con personas de distintas religiones o creencias —líderes religiosos y miembros ordinarios de la comunidad—, que trabajan activamente con resultados satisfactorios para superar esas tendencias destructivas. De hecho, muchas personas entienden su religión o sus creencias como una fuente de amplitud y no de estrechez de miras, y de actitud abierta y compasión en lugar de temor y menosprecio. El Relator Especial ha sido testigo de numerosos ejemplos positivos, por ejemplo durante su visita a Sierra Leona en julio de 2013, donde quedó impresionado por la manera amistosa en que las comunidades religiosas —musulmanes, cristianos y de otras religiones— trabajaban juntas y cooperaban cotidianamente para reconstruir el país después de la reciente guerra civil. Ello es posible porque los líderes de las comunidades religiosas han logrado mantener la religión al margen de la dinámica de fragmentación y escalada de la violencia (véase A/HRC/25/58/Add.1). Asimismo, durante su visita a Jordania en septiembre de 2013, el Relator Especial vio que había mucha buena voluntad y un gran compromiso de preservar el clima positivo de armonía interreligiosa en un entorno regional cada vez más difícil (véase A/HRC/25/58/Add.2).

30. En general, el Relator Especial tiene la impresión de que, para entenderlo plenamente, es necesario seguir estudiando el potencial de las comunidades religiosas o de creencias para convertirse en factores positivos de la resistencia de las sociedades ante las manifestaciones de odio colectivo. Considera que se trata de un ámbito fascinante para la investigación, la experimentación práctica y el intercambio de experiencias.

C. Fomento de la confianza sobre la base de la libertad de religión o de creencias

1. Respeto del derecho de toda persona a la libertad de religión o de creencias

31. Si es cierto que normalmente el odio colectivo surge de una combinación de los sentimientos de miedo irracional y desprecio, cabe deducir que las políticas orientadas a combatir ese odio deben invertir en el fomento de la confianza sobre la base del respeto universal de la dignidad humana. El fomento de la confianza para superar temores ilógicos requiere también instituciones públicas que funcionen bien y actividades que alienten y faciliten la comunicación. Ambos niveles están relacionados entre sí: mientras las instituciones públicas presuponen necesariamente cierto grado de comunicación pública, las perspectivas de una comunicación significativa y continua suelen aumentar con una infraestructura de instituciones que proporcionen un entorno público al que todos puedan acceder en igualdad de condiciones.

32. En las políticas encaminadas específicamente a combatir el odio religioso y sus causas profundas, la libertad de religión o de creencias desempeña un papel central. Como ocurre con otros derechos humanos, la libertad de religión o de creencias forma parte del desarrollo de una infraestructura de instituciones públicas a nivel nacional, regional e internacional, incluidos tribunales, instituciones de defensoría del pueblo, instituciones nacionales de derechos humanos y órganos internacionales de supervisión. Al mismo tiempo, la libertad de religión o de creencias tiene implicaciones de gran alcance para la comunicación, lo cual, cabe decir, también explica su estrecha relación con la libertad de expresión. Por último, la libertad de religión o de creencias institucionaliza el debido

respeto hacia todos los seres humanos como poseedores potenciales de profundas convicciones que configuran la identidad y prácticas basadas en convicciones.

33. El respeto es un concepto fundamental para comprender los derechos humanos en general y, en particular, la libertad de religión o de creencias. En el marco de los derechos humanos, el respeto se refiere siempre a las personas, como pone de manifiesto la primera oración del preámbulo de la Declaración Universal de Derechos Humanos, que proclama "el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana". Ante malentendidos generalizados, debe hacerse constante hincapié en que la libertad de religión o de creencias no conlleva el respeto de las religiones como tal, sino que empodera a los seres humanos en el ámbito general de la religión y las creencias. La idea de proteger el honor de las religiones mismas estaría en clara discrepancia con el enfoque basado en los derechos humanos (véase A/68/290).

34. Para muchas personas en todo el mundo, las convicciones religiosas, los valores espirituales, el sentido de sacralidad, las ceremonias relacionadas con la comunidad y otras normas y prácticas religiosas constituyen una parte esencial de su vida cotidiana y pueden ser el soporte principal de su identidad individual y comunitaria. Trabajar en nombre de la libertad de religión o creencias requiere un aprecio del apego emocional y la lealtad profundos que sienten muchos creyentes hacia su religión o sus creencias. Sin embargo, tomar en serio las religiones y creencias en todas sus dimensiones implica también tomar en serio el pluralismo, incluidas las diferencias a veces irreconciliables en las opiniones y prácticas del mundo. Lo que es sagrado para una comunidad puede resultar ininteligible para otra, y los valores que un grupo tiene en alta estima pueden parecer incomprensibles para otros. Esta es una de las razones por las que, en el marco de los derechos humanos, no puede mostrarse un respeto inmediato hacia el contenido particular de las religiones o creencias, es decir, la pretensión de estar en posesión de la verdad y las normas, las prácticas o las identidades religiosas, sino solo hacia los seres humanos como aquellos que poseen, valoran, desarrollan y tratan de vivir con arreglo a esas convicciones y normas.

35. Además, como el Comité de Derechos Humanos señaló en su Observación general N° 22 (1993), la libertad de religión o de creencias se aplica a una amplia variedad de convicciones y prácticas basadas en convicciones que trasciende cualquier lista predefinida de religiones "clásicas". Según el Comité: "El artículo 18 protege las creencias teístas, no teístas y ateas, así como el derecho a no profesar ninguna religión o creencia. 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"⁸.

2. Fomento de la confianza a través de las instituciones públicas

36. A fin de instaurar una confianza duradera en el seno de una sociedad es necesario disponer de una infraestructura de instituciones públicas que actúen en interés de todos. Junto con otros derechos humanos, la libertad de religión o de creencias es importante para el desarrollo progresivo de la sociedad y requiere el desarrollo de las instituciones públicas a nivel internacional, regional y nacional. Esas implicaciones institucionales del derecho a la libertad de religión o de creencias son un aspecto importante de su función de fomento de la confianza en la sociedad.

37. Con arreglo al derecho internacional, los Estados son los garantes oficiales de los derechos humanos, incluida la libertad de religión o de creencias. A fin de actuar como garantes fidedignos de la libertad de religión y de creencias para todos, los Estados deben ofrecer un marco abierto e incluyente en el que el pluralismo religioso o de creencias pueda

⁸ Observación general N° 22, párr. 2.

desarrollarse libremente y sin discriminación. Ello requiere superar los entornos exclusivistas. Sobre todo, lo que debe superarse es la idea de que el Estado se identifica con una religión o creencia particular a expensas de un trato igual y no discriminatorio de los seguidores de otras confesiones. Esos entornos exclusivistas aparecen no solo en los Estados que han adoptado formalmente una religión oficial o del Estado. Incluso en muchos Estados supuestamente neutrales o laicos, los gobiernos pueden caer en la tentación de invocar una religión determinada como base de su legitimidad política o con el fin de lograr seguidores apelando a sentimientos de lealtad religiosa. Amplia experiencia demuestra que el uso de la religión en el contexto de una política de identidad nacional conlleva siempre un mayor riesgo de discriminación contra las minorías, en particular contra los miembros de las comunidades religiosas inmigrantes o de nuevos movimientos religiosos, que con frecuencia son estigmatizados porque supuestamente amenazan la cohesión nacional. Como se ha señalado anteriormente, eso puede convertirse en terreno abonado para manifestaciones de odio religioso colectivo alimentado por organismos estatales, agentes no estatales o una combinación de ambos.

38. El derecho internacional de los derechos humanos no preconiza un modelo concreto para organizar la relación entre el Estado y la religión, y las religiones del Estado o religiones oficiales no están *per se* prohibidas en el derecho internacional de los derechos humanos. Sin embargo, como el Comité de Derechos Humanos ha indicado, los Estados deben asegurarse de que el hecho de tener una religión oficial, o hacer referencia en las disposiciones constitucionales o legales al papel histórico de una religión determinada, no dé lugar a una discriminación de hecho o de derecho contra los miembros de otras religiones y creencias. En su Observación general N° 22, el Comité insistió en que "[e]l hecho de que una religión se reconozca como religión de Estado o de que se establezca como religión oficial o tradicional, o de que sus adeptos representen la mayoría de la población no tendrá como consecuencia ningún menoscabo del disfrute de cualquiera de los derechos consignados en el Pacto, comprendidos los artículos 18 y 27, ni ninguna discriminación contra los adeptos de otras religiones o los no creyentes"⁹.

39. No obstante, parece difícil, si no imposible, concebir una aplicación del concepto de "religión oficial del Estado" que en la práctica no tenga efectos adversos sobre las minorías religiosas, esto es, que no discrimine a sus miembros¹⁰.

40. Un marco constitucional abierto que permita expresar libremente el pluralismo religioso existente o incipiente sobre la base de un respeto igual hacia todos es una condición *sine qua non* de toda política que tenga por objeto acabar con el odio religioso colectivo mediante el fomento de la confianza a través de las instituciones públicas. Ello, a su vez, requiere desenmarañar toda relación exclusivista entre el Estado y religiones o creencias concretas. Por supuesto, eso no significa que todos los Estados acaben teniendo la misma estructura de relaciones con las comunidades religiosas. Además, el proceso de desenmarañamiento puede llevar tiempo y sigue habiendo margen para la experimentación y la diversidad institucional en ese campo, entre otras cosas, en respuesta a diferentes legados históricos. Sin embargo, en la práctica los Estados difícilmente podrán funcionar como garantes fidedignos de la libertad de religión o de creencias de todas las personas mientras persistan los entornos exclusivistas.

3. Fomento de la confianza a través de la comunicación

41. Los aspectos del fomento de la confianza relacionados con la comunicación no son menos importantes que los aspectos institucionales. En el contexto de la diversidad

⁹ *Ibid.*, párr. 9.

¹⁰ Véase el informe del Relator Especial sobre la libertad de religión o de creencias de 2012 (A/HRC/19/60), párr. 66, y su informe provisional (A/67/303), párr. 47.

religiosa, las actividades de comunicación deben abarcar al menos tres dimensiones distintas: a) la comunicación entre grupos; b) las actividades de divulgación del Estado orientadas a las comunidades religiosas; y c) la creación de un clima en que pueda florecer el debate público de las cuestiones religiosas. La libertad de religión o de creencias puede desempeñar un papel importante en todas esas dimensiones.

a) *Comunicación entre grupos*

42. La comunicación regular a través de las fronteras religiosas es la condición previa más importante para fomentar el entendimiento y prevenir o superar la desconfianza entre grupos religiosos o de creencias (que es una de las causas fundamentales del odio religioso colectivo). Cuando se lleva a cabo en pie de igualdad y de manera sostenida, es decir, en formas que van más allá de los meros encuentros breves superficiales, la comunicación interreligiosa puede ayudar a sustituir los estereotipos y los prejuicios por experiencias reales. Aunque esas experiencias quizá no siempre sean positivas, permitirán enfrentarse a las demarcaciones estereotipadas "nosotros frente a ellos", que es poco probable que hagan alguna vez justicia a las complejas realidades del ser humano.

43. El Relator Especial desea resaltar en este contexto que, en su opinión, sigue siendo necesario estudiar con detenimiento el potencial de la comunicación interreligiosa para propiciar políticas que contribuyan a la eliminación del odio religioso. A menudo ha observado una actitud de mero apoyo tibio a las actividades sistemáticas en este ámbito. Si bien casi nadie se opondría abiertamente a la comunicación interreligiosa, su importancia política sigue, en general, subestimándose.

44. No obstante, el Relator Especial ha tenido la ocasión de experimentar directamente los efectos positivos de una cultura muy desarrollada de comunicación intra e interreligiosa, por ejemplo durante su visita a Sierra Leona, donde el Consejo Interreligioso se ha convertido en un factor clave en un país reunificado que, hasta hace una década, había estado desgarrado por una guerra civil (véase A/HRC/25/58/Add.1). Del mismo modo, durante su visita a Jordania se reunió con numerosos representantes del Gobierno, las comunidades religiosas y las organizaciones de la sociedad civil cuyo compromiso en este ámbito contribuye a mantener unida a la sociedad en una región cada vez más inestable (véase A/HRC/25/58/Add.2). Además, parece haber mejorado el clima de comunicación y cooperación interreligiosa en Chipre, lo cual comprobó el Relator Especial durante las históricas mesas redondas interreligiosas celebradas en Nicosia en septiembre de 2013¹¹.

45. Para hacer efectiva la libertad de religión o de creencias, los Estados tienen la obligación de promover la comunicación interreligiosa y adoptar medidas activas en ese ámbito. No debe subestimarse el posible impacto simbólico de que los representantes de los Estados reconozcan y promuevan públicamente la comunicación interreligiosa. Los gobiernos pueden apoyar el diálogo interreligioso de varias maneras, por ejemplo proporcionando apoyo financiero para proyectos existentes o para la creación de nuevos foros. Además, los gobiernos tienen la posibilidad de invitar directamente a grupos religiosos o de creencias a participar en reuniones. El espacio "neutral" que proporcionan las instituciones públicas puede facilitar el diálogo, incluso entre grupos que, tal vez debido

¹¹ El 22 de octubre de 2013, el Relator Especial celebró el importante avance en la comunicación interreligiosa alcanzado por una amplia representación de dirigentes religiosos en Chipre. El acuerdo permitió que los líderes religiosos musulmanes y de la Iglesia Ortodoxa Griega cruzasen la "línea verde" que divide la isla. El Relator Especial encomió a los líderes religiosos y les alentó a crear un marco institucional incluyente para promover la comunicación establecida, por ejemplo un consejo interreligioso para la paz en Chipre. El avance fue posible tras la primera mesa redonda entre religiones que se celebró en Chipre el 12 de septiembre de 2013, organizada por la Oficina del Religious Track of the Cyprus Peace Process, bajo los auspicios de la Embajada de Suecia y en cooperación con el ACNUDH.

a sus antecedentes de conflictos u otros factores negativos, probablemente no se reunirían por iniciativa propia. Por ejemplo, durante la visita a la República de Moldova (en 2011), el Relator Especial asistió a una reunión de representantes de diversos dirigentes religiosos organizada por el Ministerio de Justicia. La tensión entre participantes de distintas comunidades puso de manifiesto la necesidad de seguir desarrollando una cultura de comunicación interreligiosa en ese país y que no es probable que ello suceda a menos que el Estado lleve a cabo iniciativas más proactivas en ese campo (véase A/HRC/19/60/Add.2).

46. Como se señala en el informe temático del Relator Especial sobre el papel del Estado en este ámbito (A/66/156, párrs. 21 a 69), las actividades de los Estados deberían abarcar tanto la comunicación interreligiosa formal como la informal, es decir, los proyectos de diálogo iniciados de manera expresa bajo los auspicios de las diferencias religiosas, así como formas de comunicación en que las personas se reúnan sin revelar necesariamente su respectiva identidad religiosa. El compromiso del Estado en el ámbito de la comunicación interreligiosa debe tener siempre en cuenta la diversidad existente e incipiente, incluidas las diferencias interreligiosas, y garantizar al mismo tiempo la participación sustantiva de la mujer (que sigue siendo discriminada en gran medida en muchos proyectos de diálogo). Además, la educación escolar merece también especial atención en este contexto, ya que la escuela es, sin duda, la institución más influyente donde puede manifestarse de forma cotidiana la comunicación interreligiosa (tanto formal como informal), durante los años en que los jóvenes se están formando y con la perspectiva de promover una mentalidad abierta perdurable en la generación más joven¹². La información veraz y las experiencias reales relacionadas con el pluralismo religioso o de creencias, como parte de la vida pública y privada normal, son dos de las condiciones más importantes para el desarrollo de la capacidad de resistencia social frente a manifestaciones de odio religioso colectivo.

b) *Alerta temprana y actividades de divulgación del Estado dirigidas a las comunidades religiosas*

47. Aunque la comunicación interreligiosa puede fomentar la confianza entre las comunidades, las actividades de divulgación del Estado también deben tener por objeto el establecimiento de una relación de confianza entre los representantes de la administración pública y los representantes o miembros de diversas comunidades religiosas. Los cauces de comunicación deben ser procesos bidireccionales. Por una parte, es importante que los organismos públicos sean capaces de llegar hasta las comunidades, en particular en situaciones de crisis en que las manifestaciones de odio colectivo incrementan el riesgo de escalada de la violencia entre grupos u otras formas de violencia. Por otra parte, es igualmente importante que las comunidades religiosas tengan fácil acceso a las personas que actúan como coordinadores en la administración a fin de que puedan alertarlas del surgimiento de hostilidades antes de que una situación de crisis despliegue totalmente su dinámica destructiva.

48. Durante la primera conferencia celebrada en el contexto del Proceso de Estambul para luchar contra la intolerancia y la discriminación por motivos de religión o de creencias, en diciembre de 2011 en Washington D.C.¹³, el Relator Especial pudo observar cómo los

¹² Véase A/HRC/16/53, párrs. 20 a 62. Véanse también los Principios Orientadores de Toledo sobre la enseñanza acerca de las religiones y creencias en las escuelas públicas.

¹³ En relación con la resolución 16/18 del Consejo de Derechos Humanos sobre la lucha contra la intolerancia, los estereotipos negativos, la estigmatización, la discriminación, la incitación a la violencia y la violencia contra las personas por motivos de religión o de creencias, aprobada por consenso, el Proceso de Estambul inició una serie de actividades para estudiar las políticas y medidas adecuadas en esa esfera.

funcionarios públicos que actuaban como coordinadores en la administración colaboraban con los miembros de diversas comunidades religiosas. Simularon una situación de crisis ficticia para demostrar el modo de comunicarse con rapidez y eficacia y decidir medidas prácticas si fuera necesario. El Relator Especial quedó impresionado por el grado de profesionalidad de los participantes. Evidentemente, ya se conocían desde hacía tiempo y habían establecido relaciones de trabajo y confianza. A fin de que las actividades de divulgación tengan resultados positivos es imprescindible que los cauces de comunicación no existan solo en teoría, sino que se utilicen también con regularidad en la práctica. Durante una visita oficiosa a Suecia, el Relator Especial oyó algunos ejemplos positivos de cómo los organismos públicos y los municipios mantienen contactos regulares con comunidades confesionales en Suecia sobre cuestiones relativas a la preparación para situaciones de crisis y la seguridad, y la forma en que cooperan para fomentar la confianza de la sociedad y prevenir incidentes de violencia religiosa¹⁴.

49. Las manifestaciones de odio colectivo no suelen producirse sin señales previas de alarma y con bastante frecuencia son incluso anunciadas públicamente por los organizadores. Sin embargo, aun cuando todas las señales de alerta temprana son visibles, no suelen conducir a la adopción rápida de medidas apropiadas, tal vez por falta de experiencia o de imaginación sobre el modo de reaccionar adecuada y oportunamente. A fin de llenar el vacío entre la alerta temprana y la acción temprana, se recomienda organizar reuniones periódicas de información entre los coordinadores de la administración y miembros influyentes de las comunidades religiosas. Esas reuniones pueden incluir ejercicios prácticos, similares a las maniobras que realizan los cuerpos de bomberos u otros organismos que intervienen en situaciones de crisis. Es importante que los Estados se preparen activamente para las crisis derivadas de las manifestaciones de odio colectivo y mantengan los cauces de comunicación necesarios abiertos utilizándolos de manera periódica. Podrían realizarse maniobras de adiestramiento práctico a nivel nacional y municipal, y también podría ser útil intercambiar experiencias tanto positivas como negativas, en ese ámbito en los foros pertinentes de las Naciones Unidas, como la Alianza de Civilizaciones.

50. Las señales de alerta temprana identificadas por los diferentes mecanismos de derechos humanos han de llegar hasta los órganos políticos y de prevención de conflictos de las Naciones Unidas. Se necesitan cauces eficaces de comunicación entre los distintos estamentos del sistema de las Naciones Unidas para que los encargados de la adopción de decisiones tomen las medidas apropiadas y oportunas. En ese contexto, el Relator Especial elogia un documento reciente sobre la prevención de crímenes atroces preparado por la Oficina sobre la Prevención del Genocidio y la Responsabilidad de Proteger, en particular los párrafos sobre la necesidad de preparar planes de contingencia¹⁵.

¹⁴ Suecia ha creado, a nivel nacional, un grupo asesor para las comunidades religiosas en el que el Organismo Sueco de Imprevistos Civiles y la Comisión Sueca de Apoyo Gubernamental a las Comunidades Religiosas se encargan de mantener contacto con las comunidades religiosas en Suecia acerca de cuestiones relacionadas con situaciones de crisis. Ese grupo asesor se reúne varias veces al año y ha desempeñado un papel fundamental al facilitar el diálogo interreligioso tras los ataques contra los inmigrantes en Malmö en 2010. En el plano local, la preparación para situaciones de crisis corresponde a los municipios, que son responsables de la creación de redes en las que participan organismos gubernamentales, empresas, organizaciones comunitarias y de voluntarios y comunidades religiosas, para garantizar el funcionamiento de la cooperación entre todas las partes pertinentes cuando se produce una crisis.

¹⁵ Véase Oficina sobre la Prevención del Genocidio y la Responsabilidad de Proteger, "Preventing incitement: policy options for action", presentado en un acto paralelo en el sexto período de sesiones del Foro sobre Cuestiones de las Minorías, celebrado el 27 de noviembre de 2013.

c) *Entorno en que pueda florecer el debate público de cuestiones religiosas*

51. Como se ha indicado anteriormente, un clima autoritario que disuada a las personas de expresar públicamente sus diversas inquietudes tiende a incrementar la probabilidad de manifestaciones de odio religioso en un país. Si no existe una cultura de discurso público libre, es probable que los rumores negativos permanezcan en círculos cerrados y no se expongan suficientemente al escrutinio público crítico. Peor aún, quienes han vivido durante mucho tiempo en un clima represivo pueden desarrollar una "mentalidad de recelo" distorsionada y suponer que existen intenciones ocultas. Como consecuencia de ello, la dicotomía entre lo que se piensa y lo que se dice, que la gente puede haber experimentado su propio comportamiento personal, suele atribuirse también a otras personas u otros grupos. Análogamente, la dicotomía entre lo que se cuenta en privado y lo que se expresa en público puede convertirse en la base para interpretar las declaraciones realizadas públicamente por personas, grupos u organizaciones, dando así lugar a una sociedad caracterizada por la desconfianza y la sospecha generales. Ello puede hacer que la comunicación confiada resulte cada vez más difícil y dar lugar en mayor medida a meras maniobras tácticas retóricas. En casos extremos, se puede acabar en una ruptura total de la comunicación entre grupos importantes, el colapso de la cultura del discurso público y en prejuicios injustificados e ideas erróneas.

52. El antídoto más prometedor para una sociedad atribulada por una combinación de paranoia y menosprecio es una cultura bien desarrollada de discurso público en que las personas se sientan alentadas a ejercer su libertad de expresión. Esa cultura debe posibilitar también la expresión de cualquier inquietud, preocupación, ansiedad y experiencia poco agradable en el ámbito del pluralismo religioso. La convivencia en una sociedad pluralista puede ser, sin duda, enriquecedora, pero no siempre es fácil y a veces incluso puede llegar a ser muy difícil. Cuando la gente siente que tiene libertad para expresar públicamente las frustraciones y la indignación asociadas a experiencias desagradables, en lugar de limitarse a hablar de manera negativa en círculos privados, es muy probable que la presentación de pruebas que refuten esas afirmaciones y la divulgación de relatos alternativos ayuden a restablecer una proporción y una perspectiva realistas. De ese modo, puede evitarse que las experiencias negativas se radicalicen en prejuicios permanentes. Por consiguiente, una cultura de discurso público permitiría que las personas pudieran debatir cuestiones controvertidas en el ámbito de la diversidad religiosa, que naturalmente debe admitir también la crítica de determinadas religiones o incluso de la religión en general.

53. Los intentos por reemplazar los estereotipos negativos sobre otras comunidades o minorías religiosas imponiendo de manera superficial un lenguaje positivo y desalentando la difusión de experiencias negativas solo generarán probablemente suspicacia a largo plazo. Una estrategia más prometedora sería eliminar las percepciones erróneas facilitando la divulgación de experiencias reales de interacción entre las personas, como individuos y como comunidades. Después de todo, la confianza sostenible solo puede desarrollarse sobre la base del realismo y teniendo seriamente en cuenta las experiencias de las personas. Entre otras cosas, una estrategia realista de ese tipo presupone la disponibilidad de información diferenciada mediante investigaciones e informes detallados, también sobre cuestiones relativas a las comunidades religiosas. El periodismo de investigación, del que con frecuencia se sospecha menoscaba la paz social, puede ser un elemento necesario de las políticas de fomento de la confianza, ya que puede ayudar a promover un clima de sentido común basado en la experiencia en la vida pública. Además, es imperativo que los miembros de las minorías, incluidas las religiosas o de creencias, tengan acceso a oportunidades equitativas para exponer sus experiencias, intereses y perspectivas en la esfera pública a través de la existencia de medios de comunicación comunitarios, así como de la participación efectiva en los medios de comunicación que ofrecen servicios para un público más general (como los nuevos medios de comunicación digitales y en línea).

D. Respuesta a la apología del odio nacional, racial o religioso que constituye una incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia

1. La génesis del Plan de Acción de Rabat

54. Los sentimientos de odio pueden exacerbarse hasta dar lugar a verdaderos actos de discriminación, hostilidad o violencia. Ello ocurre a menudo a raíz de la incitación deliberada a cometer tales actos. La forma en que los Estados y otras partes interesadas deben prevenir o afrontar los incidentes motivados por el odio interesa cada vez más a la comunidad internacional. Parece evidente que los Estados tienen que hacer frente a ese problema desarrollando estrategias efectivas de prevención y respuesta. En situaciones extremas, ello puede incluir también medidas restrictivas, como la prohibición de determinados actos de expresión. Sin embargo, cuando recurran a prohibiciones y otras medidas restrictivas, los Estados deben asegurarse siempre de que estas no tengan un efecto inhibitorio en la disposición de las personas a comunicarse de manera libre y franca, también sobre cuestiones religiosas controvertidas. Las limitaciones a la libertad de expresión y otros derechos humanos que se consideren necesarias en ese sentido tienen que cumplir todos los criterios establecidos en las normas internacionales de derechos humanos pertinentes.

55. A fin de encontrar soluciones adecuadas, el ACNUDH organizó una serie de seminarios regionales de expertos con amplia participación de representantes de los gobiernos, la sociedad civil, el mundo académico y los órganos creados en virtud de tratados y los procedimientos especiales de las Naciones Unidas¹⁶. En octubre de 2012 se celebró en Rabat un seminario de recapitulación para expertos que dio lugar a la elaboración 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 violencia¹⁷. El ACNUDH puso públicamente en marcha el Plan de Acción de Rabat, en Ginebra, en febrero de 2013.

56. El título del Plan de Acción de Rabat incluye una cita del artículo 20 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que en su segundo párrafo establece: "Toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia estará prohibida por la ley". Cabe recalcar que esta disposición no exige una prohibición de los discursos radicales o incluso hostiles en general; en lugar de ello, se concentra en las formas de apología del odio que constituyen "incitación" a actos reales de discriminación, hostilidad o violencia. Uno de los principales objetivos del Plan de Acción de Rabat es que se conozca y comprenda mejor el artículo 20, párrafo 2, del Pacto interpretándolo coherentemente en conjunción con otros derechos humanos, en

¹⁶ Se organizaron seminarios de expertos en Viena, Nairobi, Bangkok y Santiago en 2011. Entre los participantes se encontraban representantes de gobiernos, organizaciones intergubernamentales, organizaciones de la sociedad civil (en particular, la Article 19: Global Campaign for Free Expression), estudiosos, expertos de diferentes disciplinas que trabajan con el ACNUDH, miembros del Comité de Derechos Humanos y del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial y el Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, el Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia y el Relator Especial sobre la libertad de religión o de creencias. Las contribuciones escritas y los informes de las reuniones pueden consultarse en línea en www.ohchr.org/EN/Issues/FreedomOpinion/Articles19-20/Pages/ExpertsPapers.aspx.

¹⁷ Véase A/HRC/22/17/Add.4, anexo, apéndice.

particular el artículo 18 (libertad de religión o de creencias) y el artículo 19 (libertad de expresión) del Pacto¹⁸.

57. En el Plan de Acción de Rabat se reconoce que, en los últimos años, se han producido varios incidentes en distintos lugares del mundo que han dado lugar a una renovada atención a la cuestión de la incitación al odio¹⁹. Como uno de los motivos de esa atención renovada, se cita en el Plan la dificultad de contener los efectos negativos de la manipulación de la raza, el origen étnico y la religión y de evitar los efectos adversos de la utilización de los conceptos de unidad nacional o identidad nacional, que a menudo se instrumentalizan con fines políticos y electorales, entre otros²⁰.

2. La interdependencia entre la libertad de religión o de creencias y la libertad de expresión

58. El Plan de Acción de Rabat concede mucha importancia a la necesidad de mantener un clima de comunicación y discurso público libres basado en la libertad de expresión, la libertad de religión o de creencias y otras libertades. Establece un umbral elevado para limitar la libertad de expresión, determinar qué hechos constituyen incitación al odio y aplicar el artículo 20 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Además, subraya que la libertad de expresión es esencial para crear un entorno en el que pueda celebrarse un debate constructivo sobre cuestiones religiosas²¹. El Plan de Acción de Rabat suscribe explícitamente lo que el Comité de Derechos Humanos ha aclarado en su Observación general N° 34, a saber, que las prohibiciones introducidas en virtud del artículo 20, párrafo 2, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos deben ajustarse a las condiciones estrictas del artículo 19, párrafo 3, así como a los artículos 2, 5, 17, 18 y 26 del Pacto²². En consecuencia, no pueden soslayarse las garantías de la libertad de expresión consagradas en el artículo 19 del Pacto invocando el artículo 20. Las prohibiciones deben definirse con precisión y aplicarse sin intención o efecto discriminatorios. Además, el Plan de Acción de Rabat presenta una prueba integrada por seis elementos para determinar si una declaración concreta que sea agresiva y hostil contra determinados grupos religiosos o étnicos constituye "incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia" y es lo suficientemente grave para justificar la adopción de medidas prohibitivas²³. Esos seis elementos de la prueba son: a) el contexto social y político; b) el orador, por ejemplo, su estatuto e influencia; c) la intención de la declaración, en contraposición con una mera negligencia; d) su contenido o forma, por ejemplo el estilo o nivel de provocación; e) el alcance de la declaración, por ejemplo si tiene carácter público y el tamaño de su audiencia; y f) la probabilidad e inminencia de causar un daño efectivo²⁴.

59. En su análisis de la legislación y la jurisprudencia existentes sobre esta cuestión, el Plan de Acción de Rabat observa una amplia variedad de leyes y precedentes judiciales que

¹⁸ En ese contexto, el Plan de Acción de Rabat hace referencia, entre otras cosas, a la resolución 16/18 del Consejo de Derechos Humanos. El Plan de Acción se basa además en la Observación general N° 34 (2011) del Comité de Derechos Humanos sobre la libertad de opinión y la libertad de expresión. Ambos documentos abordan también el artículo 20, párrafo 2, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que constituye la referencia normativa principal del Plan de Acción de Rabat, como ya se indica en su título.

¹⁹ A/HRC/22/17/Add.4, anexo, apéndice, párr. 7.

²⁰ *Ibid.*, párr. 9.

²¹ *Ibid.*, párr. 10.

²² Observación general N° 34, párr. 48, que también se cita en el Plan de Acción de Rabat, párr. 17.

²³ Esta prueba la propuso la organización no gubernamental Article 19: Global Campaign for Free Expression en el seminario del ACNUDH para expertos y fue aprobada posteriormente en el Plan de Acción de Rabat.

²⁴ Para más detalles, véase el Plan de Acción de Rabat (A/HRC/22/17/Add.4, anexo, apéndice), párr. 29.

a menudo tienen carácter *ad hoc* y son poco coherentes. Ello puede dar lugar a reacciones arbitrarias y también a reacciones desmesuradas, con efectos sobrecogedores en la libertad de expresión y la libertad de manifestación de las convicciones religiosas o las creencias, en particular en lo que respecta a las minorías religiosas o las personas con opiniones divergentes. En ese contexto, el Plan de Acción de Rabat establece que, a nivel nacional, las leyes sobre la blasfemia son contraproducentes, ya que pueden conducir a una censura *de facto* de cualquier diálogo, debate o crítica en el seno de las religiones y creencias o entre estas, que en la mayoría de los casos podrían ser constructivos, sanos y necesarios. Además, muchas de las leyes sobre la blasfemia conceden distintos niveles de protección para distintas religiones y a menudo se han aplicado de manera discriminatoria²⁵. El Plan de Acción de Rabat recomienda, pues, que los Estados que tengan leyes sobre la blasfemia las deroguen, ya que estas tienen efectos opresivos para el disfrute de la libertad de religión o de creencias, y el diálogo y los debates sanos sobre la religión²⁶. El Relator Especial desea confirmar que, según su experiencia, las leyes sobre la blasfemia suelen tener efectos intimidatorios para los miembros de las minorías religiosas, así como los críticos o disidentes.

60. El Plan de Acción de Rabat contribuye sin duda a comprender el artículo 20, párrafo 2, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, reconociendo plenamente la importancia de la libertad de expresión y otras libertades. Ello implica que las medidas legales restrictivas pueden desempeñar un papel necesario, pero solo limitado, en la prevención o respuesta a los actos de incitación. En consecuencia, los Estados y otros interesados deben elaborar políticas más holísticas que incluyan actividades no restrictivas ni prohibitivas: para atajar las causas profundas de la intolerancia se requiere una serie mucho más amplia de medidas de política, por ejemplo en los ámbitos del diálogo intercultural —conocimiento recíproco e interacción—, la educación sobre el pluralismo y la diversidad, así como políticas de empoderamiento de las minorías y los pueblos indígenas para que puedan ejercer su derecho a la libertad de expresión²⁷.

61. De hecho, uno de los mensajes más importantes del Plan de Acción de Rabat es que lo que más se necesita para prevenir y responder a los actos de incitación al odio son políticas que promuevan un uso creativo y productivo de la libertad de expresión. Por ejemplo, a fin de rebatir el argumento de los promotores del odio religioso cuando dicen hablar en nombre de la "mayoría silenciosa", es importante que la mayoría no permanezca en silencio. Las actividades de la sociedad civil que, de manera visible y audible, rechazan la apología del odio religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia pueden tener efectos muy prácticos para desalentar esas actividades de promoción, mostrando al mismo tiempo solidaridad y apoyo a sus objetivos. En esas actividades, la dimensión de género merece especial atención, ya que las mujeres son objeto a menudo de una estigmatización compleja e intersectorial que las hace especialmente vulnerables a la propaganda del odio y las manifestaciones concomitantes de desprecio.

62. En el Plan de Acción de Rabat se pide expresamente a los dirigentes políticos y religiosos que hablen sin ambages ni demora contra la intolerancia, los estereotipos discriminatorios y los actos de incitación al odio²⁸. También 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. Los líderes religiosos pueden desempeñar un papel fundamental en sociedades en peligro de violencia a gran escala

²⁵ *Ibid.*, párr. 19.

²⁶ *Ibid.*, párr. 25.

²⁷ *Ibid.*, párr. 37.

²⁸ *Ibid.*, párr. 36.

difundiendo mensajes positivos de aceptación, reconciliación, paz y respeto de la diversidad²⁹.

63. Otras medidas recomendadas en el Plan de Acción de Rabat son la elaboración de directrices éticas voluntarias para la difusión de información y la supervisión autorregulatoria de los medios de comunicación, el apoyo a los medios de comunicación comunitarios, la facilitación de la participación sin discriminaciones de las minorías religiosas en los medios de comunicación generales y el fomento de las iniciativas de diálogo inter e intrarreligioso, las campañas de sensibilización de la opinión pública y las iniciativas educativas en las escuelas. Cabe señalar que los agentes del sector de las nuevas tecnologías de la información pueden desempeñar también un papel importante mediante la promoción de la tolerancia religiosa en el espacio digital. Los artistas, los periodistas, los abogados y los defensores de los derechos humanos pueden ayudar asimismo a que las cosas sean diferentes, en especial cuando sus declaraciones y acciones trascienden las fronteras religiosas y denuncian la intolerancia religiosa³⁰.

64. El Relator Especial desea concluir reiterando que la libertad de religión o de creencias y la libertad de expresión, como se establece en los artículos 18 y 19, respectivamente, de la Declaración Universal de Derechos Humanos y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, son "derechos vecinos" en un sentido tanto literal como metafórico³¹. Son interdependientes y se refuerzan mutuamente y pueden servir de salvaguardia complementaria de la libertad de comunicación. Esta relación positiva entre la libertad de religión o de creencias y la libertad de expresión debe guiar las políticas destinadas a luchar contra los estereotipos negativos, los prejuicios y otras actitudes de intolerancia que, donde mejor pueden combatirse, es en un entorno que permita una comunicación con más sentido entre grupos, actividades de comunicación y difusión y un debate público de cualquier controversia.

IV. Conclusiones y recomendaciones

65. **Aunque a veces generan una dinámica destructiva aparentemente irrefrenable, las manifestaciones de odio religioso colectivo no son fenómenos naturales; son causadas por la acción y/o la omisión de las personas. Por tanto, los Estados y otras partes interesadas tienen la responsabilidad común de luchar contra el odio religioso colectivo, lo que presupone una comprensión de sus causas profundas y de cualquier circunstancia política agravante.**

66. **Los sentimientos de odio religioso colectivo se deben a menudo a una combinación de temor y desprecio que puede desencadenar un círculo vicioso de desconfianza, una mentalidad de intransigencia, histeria colectiva, rumores llenos de desprecio y temor a una conspiración imaginaria. Los factores políticos agravantes que aumentan aún más la probabilidad de manifestaciones de odio religioso colectivo son, entre otros: a) la corrupción endémica, que suele socavar la confianza razonable en las instituciones públicas, creando una mentalidad de introversión y, posiblemente,**

²⁹ Informe del Relator Especial sobre la libertad de religión o de creencias (A/HRC/13/40), párr. 60.

³⁰ *Ibid.*, párr. 62.

³¹ Los artículos 18 y 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y los artículos 18 y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos encajan en un patrón observado también ampliamente en otras partes, en particular en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (arts. 9 y 10), la Convención Americana sobre Derechos Humanos (arts. 12 y 13), la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (arts. 8 y 9) y la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (arts. 10 y 11), así como en numerosas constituciones nacionales.

alimentando un espíritu colectivo de intransigencia; b) un entorno político autoritario que reprime el debate público abierto y sincero, genera una "mentalidad de recelo" y menoscaba la confianza entre las personas y los grupos; y c) la utilización de la religión con fines de política de identidad nacional, que por lo general conduce a la marginación política de las minorías religiosas cuyos miembros pueden convertirse fácilmente en chivos expiatorios u objeto de prejuicios y percepciones falsas.

67. Las políticas que tienen por objeto luchar contra las manifestaciones de odio religioso deben invertir en el fomento de la confianza basado en el respeto universal. Al garantizar el respeto de todos los seres humanos como poseedores de convicciones profundas que conforman la identidad, la libertad de religión o de creencias desempeña un papel fundamental en esas políticas contra el odio, tanto en el ámbito del fomento de la confianza a través de las instituciones públicas como en la del fomento de la confianza mediante la comunicación.

68. El fomento de la confianza a través de las instituciones públicas presupone que el Estado actúe como garante fidedigno de la libertad de religión o de creencias de todos. La disolución de cualquier disposición exclusivista en la relación del Estado con las religiones o creencias y la superación de todas las formas de instrumentalización de la religión con fines de política de identidad nacional son condiciones previas para el establecimiento de un marco abierto e incluyente en el que el pluralismo religioso o de creencias pueda desarrollarse libremente y sin discriminación.

69. El fomento de la confianza mediante la comunicación consta al menos de tres dimensiones: a) la comunicación entre grupos con el fin de sustituir las ideas y percepciones estereotipadas por experiencias reales y encuentros regulares con personas de diferentes comunidades religiosas o de creencias; b) actividades de divulgación del Estado dirigidas a las comunidades religiosas para establecer relaciones de confianza y cauces de comunicación que puedan utilizarse en situaciones de crisis como parte de los planes de contingencia; y c) el desarrollo de una cultura pública de diálogo abierto en que los rumores, los estereotipos y las percepciones falsas puedan exponerse a la crítica de la opinión pública. En todas esas dimensiones, los Estados deben asumir un papel activo de promoción del respeto de la libertad de pensamiento, conciencia y religión o creencias de todas las personas.

70. Con ese trasfondo, el Relator Especial desea formular las siguientes recomendaciones:

a) Los Estados y otras partes interesadas deben basar firmemente sus políticas de prevención o respuesta a las manifestaciones de odio religioso colectivo en el respeto de la libertad de pensamiento, conciencia y religión o creencias, un derecho humano que requiere una comprensión amplia y una aplicación incluyente, en conjunción con otros derechos humanos, en particular la libertad de expresión.

b) Los Estados deben elaborar un marco constitucional y de infraestructura abierto para facilitar las manifestaciones libres y no discriminatorias de la diversidad de religiones y creencias existentes e incipientes en la sociedad.

c) Los Estados deben promover activamente la inclusión y la integración de las minorías religiosas y otras minorías como parte de su responsabilidad de luchar contra la intolerancia religiosa y combatir la apología y las manifestaciones del odio religioso colectivo.

d) Los Estados deben aplicar el 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. Cuando se elaboren estrategias para la ejecución de este Plan de Acción, debe invitarse a las partes

interesadas a participar, incluidas las comunidades religiosas, las instituciones nacionales de derechos humanos, las organizaciones de la sociedad civil, los representantes de los medios de comunicación y los profesionales del sector de la educación, con el fin de unir fuerzas y establecer una división eficaz del trabajo.

e) Las políticas de prevención o respuesta a la incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia deben incluir una amplia gama de medidas. Las medidas restrictivas, de considerarse necesarias, deben ser el último recurso y cumplir todos los criterios establecidos en las normas internacionales de derechos humanos pertinentes, como los artículos 18, 19 y 20 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Los Estados deben derogar las leyes sobre la blasfemia, que en general sofocan el diálogo abierto y el discurso público, lo que a menudo afecta en particular a los miembros de las minorías religiosas.

f) 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. Como se destaca en el Plan de Acción de Rabat, deben abstenerse de utilizar mensajes de intolerancia o expresiones que puedan incitar a la violencia religiosa y manifestaciones de odio religioso colectivo. También tienen un papel crucial por lo que se refiere a hablar sin ambages ni demora contra la intolerancia, los estereotipos discriminatorios y los supuestos de incitación al odio.

g) Los Estados y otros interesados deben facilitar una cultura de discurso público franco en el que las personas puedan expresar sus inquietudes, preocupaciones, ansiedades y experiencias poco agradables en relación con el pluralismo religioso o de creencias. Si se alienta a las personas a expresar sus temores y experiencias negativas en público, en lugar de limitarse a los círculos privados, se abre la posibilidad de presentar discursos alternativos y exponer otros puntos de vista que permitan poner las cosas en una perspectiva y proporción realistas. De ese modo, puede evitarse que las experiencias negativas se radicalicen en prejuicios permanentes.

h) Los Estados y otros interesados deben alentar la comunicación intra e interreligiosa y adoptar iniciativas prácticas a fin de lograr la participación de todas las partes interesadas pertinentes, con pleno reconocimiento del pluralismo existente y emergente en la sociedad. Ello debe incluir también el pluralismo intergeneracional. Un objetivo principal de la labor de comunicación intra e interreligiosa debe ser reemplazar las ideas preconcebidas y los estereotipos negativos por encuentros reales entre personas reales, tanto a título individual como de las comunidades. Las mujeres (a menudo muy poco representadas) deben tener siempre un papel importante en esas iniciativas, que ha de promoverse a nivel local, nacional e internacional.

i) Los Estados deben crear entidades de coordinación accesibles en la administración encargadas de desarrollar relaciones de confianza con representantes de distintas comunidades religiosas o de creencias. Las reuniones periódicas, a nivel municipal, nacional y regional, pueden ayudar a mantener abiertos los cauces de comunicación. Esas reuniones pueden incluir "ejercicios" prácticos en que se simulen situaciones de crisis ficticias con el fin de probar y desarrollar estrategias de distensión. Ello podría ayudar a llenar el vacío entre la alerta temprana y la acción temprana.

j) Deben utilizarse los foros internacionales, como la Alianza de Civilizaciones de las Naciones Unidas, así como los mecanismos de las Naciones Unidas existentes para la protección y la promoción de los derechos humanos a fin de intercambiar experiencias positivas de las estrategias de distensión basadas en los

derechos humanos que tengan por objeto prevenir o afrontar las manifestaciones de odio religioso colectivo y luchar contra la apología del odio religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia.

k) Debe alentarse a los medios de comunicación públicos y privados a que ayuden a superar los estereotipos relacionados con la religión o las creencias mediante su sustitución por información más exacta y matizada. Promoviendo declaraciones más equilibradas, el periodismo profesional, incluido el periodismo de investigación, puede contribuir a un entorno público de sentido común, realismo y experiencia, que sirva de antídoto contra las teorías de conspiración, las percepciones falsas y la histeria pública. Dado que los nuevos medios de comunicación social e Internet se han convertido en importantes instrumentos para fomentar la apología del odio religioso y la incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia en muchos países, deben hacerse esfuerzos concretos por comprender y afrontar este fenómeno de manera adecuada.

l) Se alienta a los medios de comunicación a elaborar directrices voluntarias para la transmisión de información sobre cuestiones religiosas, en particular por lo que respecta a las situaciones de conflicto religioso (presunto o real). Los mecanismos de supervisión autorregulatorios, como el examen periódico entre homólogos, pueden ayudar en la aplicación de dichas directrices de forma que se respete plenamente el derecho humano a la libertad de expresión.

m) Los responsables de los medios de comunicación públicos y privados deben velar por una participación equitativa de las minorías religiosas o de creencias en dichos medios a fin de que sus voces sean escuchadas y participen en el discurso público. Los Principios de Camden sobre la libertad de expresión y la igualdad pueden servir de orientación al respecto.

n) La enseñanza en las escuelas debe incluir información equánime sobre las cuestiones relacionadas con la religión y las creencias como parte del programa de estudios obligatorio. Esa información debe abordar seriamente el entendimiento propio de las respectivas comunidades religiosas, incluido el pluralismo interno, trascendiendo las simples descripciones externas, que a menudo siguen siendo estereotípicas. La educación escolar puede facilitar también los encuentros cotidianos entre estudiantes de diferentes convicciones religiosas o creencias, ayudándoles así a vivir la diversidad como algo natural, lo que serviría para evitar la aparición de sentimientos de desagrado hacia otros grupos de ciudadanos. La educación puede alentar también a los estudiantes a imaginar mejor la experiencia y la propia percepción de otros, especialmente de quienes proceden de contextos culturales, religiosos y étnicos diversos.

o) Se alienta a las instituciones nacionales de derechos humanos a que utilicen el Plan de Acción de Rabat como documento de referencia al planificar actividades para superar las causas fundamentales del odio religioso colectivo.

p) También debe examinarse sistemáticamente, a nivel nacional, la aplicación del Plan de Acción de Rabat y de la resolución 16/18 del Consejo de Derechos Humanos en el contexto del examen periódico universal de cada Estado.