

## **XXV ANIVERSARIO DE LA DECLARACIÓN DE LA ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS DE 25/11/1981: BALANCE Y RETOS**

**Gloria M. Morán**

Catedrático de Derecho de la UDC

Publicado en el *Anuario da Facultade de Dereito* 11 (2007) pp. 577-597.

### **Sumario:**

**1- Introducción**

**2- Consecuencias de la Declaración en los ámbitos internacional, interestatal y estatal. Ejemplos más representativos**

**3- Retos inmediatos: Nuevas dimensiones de la discriminación de religión y de creencias**

### **INTRODUCCIÓN**

La Declaración sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o las convicciones de 1981 fue el resultado de un arduo y largo proceso negociador para su elaboración de casi dos décadas, que se inicia por las Naciones Unidas tras su solicitud el 7/12/1962 y se concluye con la resolución de la Asamblea General 36/55/1981.

La Declaración constituirá el tercer gran pilar en los que la comunidad internacional ha asentado desde mediados del siglo XX el reconocimiento de la libertad religiosa como derecho humano vinculado a la dignidad de la persona, precedido de la Declaración Universal de 1948 y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966. Sin duda la Declaración de 1981 ha sido el documento más importante respecto al rechazo por la comunidad internacional de la intolerancia y discriminación religiosas. Además es el primer documento internacional que define y concreta en su art. 6 los derechos religiosos con claridad, enunciados en art. 18 de ambas Declaración previas y más desarrollados en el art. 18 del Pacto de 1966 en sus apartados 2 a 4. Y proporciona una base consensuada para el desarrollo

de programas que pueden ser elaborados tanto en el seno de las comunidades internacional, interestatal, estatales.

No obstante coincido con Derek Davis en los tres aspectos más controvertidos de la declaración<sup>1</sup>:

- 1) Durante las diversas etapas de elaboración del texto se contempló la posibilidad de definir la religión y los Estados entonces comunistas criticaron la opción del exclusivo término "religión" que no amparaba el derecho de los ateos. La solución propuesta fue enriquecedora al emplear con toda nitidez el término "creencia" o "convicción", y así se facilitó la expansión la libertad religiosa al ateísmo, agnosticismo y racionalismo, ya perfilado en el Pacto del 66, lo que resultó un compromiso positivo y laudatorio.
- 2) La controversia generada sobre el derecho a cambiar de religión especialmente entre los países que aplican la ley islámica en tanto en cuanto el abandono del Islam se considera un acto de blasfemia, lo que además redundaba en el proselitismo en países de mayoría musulmana. En consecuencia el texto de la Declaración de 1981, como ya hizo el Pacto de 1966 para facilitar el proceso de ratificación, no hará explícita referencia al derecho a cambiar de religión, tal y como se enunció en el art.18 de la Declaración Universal de 1948. Y aunque tal decisión debilitó el contenido del derecho de libertad religiosa y de convicciones facilitó políticamente su reconocimiento en el ámbito estatal. Por otra parte el derecho a cambiar de religión es un derecho implícito en el propio derecho de libertad religiosa.
- 3) La decisión de que fuese una Declaración y no una Convención o un Pacto implica su carencia de poder jurídicamente vinculante entre las partes, aunque se enuncie normativamente, pues sólo comporta un alto grado de compromiso moral a los firmantes, respecto tanto a los *standards* del derecho internacional de libertad religiosa como a los de derecho humanos.

Los Relatores Especiales de las Naciones Unidas, Angelo d'Almeida Ribeiro (1986-1993), Abdelfattah Amor (1993-2004), que desde 1988 han elaborado periódicos y detallados informes para la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, han sido defensores convincentes de la necesidad de una Convención, de la que derivase un mayor compromiso y responsabilidad de los Estados firmantes<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Cfr. D. H. DAVIS, " The Evolution of the Religious Freedom as a Universal Human Right: Examining the Role of 1981 U. N. Declaration of the Elimination of All Forms of Intolerance and Discrimination Based on Religion or Belief" 2 *Brigham Young University Law Review* (2002) p.226-231.

<sup>2</sup> Cfr. E/CN.4/1990/46.

A su vez la actual Relatora Especial sobre la libertad de religión o de creencias, Asma Jahangir (desde 2004), ha venido reiterando la necesidad de establecer “un mecanismo que permita abordar, como es debido, la situación de los países que sistemáticamente no cooperan con los mecanismos de los procedimientos especiales” en especial en el contexto de las visitas a los países<sup>3</sup>, ya que ha aumentado en los últimos años el número de países que no quieren cursar la invitación o no responden a la petición de invitación, como es el caso de Indonesia, Rusia, Egipto, Eritrea, Kirguistán, Turkmenistán y Uzbekistán<sup>4</sup>. Entre los más reticentes, que finalmente han cursado invitación tras numerosas peticiones oficiales reiteradas desde 1997, se encuentra Israel.

En el año 2000 la resol.S-5/1 (de 19/10/2000) titulada “Graves y masivas violaciones de los derechos humanos del pueblo palestino por Israel” de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, pidió realizar una visita a los territorios ocupados, pero en enero del 2001 las autoridades israelíes respondieron tajantemente: “Israel no cooperará en la aplicación de esta resolución”<sup>5</sup>. En el informe titulado Eliminación de todas las formas de intolerancia realizado el 15/7/2002 y remitido a la Asamblea General de las Naciones Unidas por el entonces relator A. Amor éste manifestaba que la negativa de Israel a colaborar resta credibilidad al sistema de protección de los derechos humanos en Israel<sup>6</sup>.

El 28/10/2004 John Dugard, Relator Especial sobre la Situación de los derechos humanos en los Territorios palestinos ocupados por Israel desde 1967 presenta una declaración ante la 59ª sesión de la Asamblea Nacional en su sede de Nueva York. En ella manifiesta: 1º) que la construcción del muro parece diseñado para producir un éxodo de palestinos ante el aislamiento que produce en algunas de sus comunidades al impedir el acceso a sus tierras, a escuelas y a hospitales; 2º) que Gaza “es una prisión, y todos sus habitantes son prisioneros de Israel”. Por ello aunque reconoce que Israel tiene genuina y legítima preocupación sobre su seguridad, sostiene que “Israel ha tomado ventaja de la paranoia del terrorismo no estatal que existe en ciertos países, para así embarcarse en un terrorismo de Estado en el territorio palestino ocupado”<sup>7</sup>.

Nuevamente John Dugard, que continúa como Relator Especial, elabora este mismo año dos informes muy detallados tras su visita sobre el terreno de la situación de los derechos humanos en los territorios palestinos ocupados desde 1967. Son unos informes muy duros hacia el gobierno israelí

---

<sup>3</sup> Cfr. E/CN.4/2006/5. Ap. 64. El texto en castellano, desde el menú “Documents” y la elección de S para español, puede localizarse en [www.ohchr.org/english/issues/religion/index.htm](http://www.ohchr.org/english/issues/religion/index.htm).

<sup>4</sup> *Ibid.* Ap.22 y 23.

<sup>5</sup> Informe global presentado por el Relator Especial A. Amor, sobre sus 11 años como tal. En E/CN.4/2004/63 Ap.7.

<sup>6</sup> A/57/279 Ap.67

<sup>7</sup> *Statement by Mr. John Dugard. Special Rapporteur on the situation of human rights in Palestinian territories occupied by Israel since 1967. N. York, 28 October 2004.* Puede localizarse en el buscador de documentos de la página de la ONU en *Documents on Israel*.

y su política en los territorios ocupados. En el primero, de 17/1/2006, dirigido a la 62<sup>a</sup> sesión de la Comisión de Derecho Humanos en el Consejo Económico y Social. En él insiste en que el objetivo claro del muro es la reducir el número de palestinos en Jerusalén oriental<sup>8</sup> e indica específicamente que el paso del muro en Belén "constituye una amenaza para (...) la libertad religiosa y obstaculizará el acceso a los santos lugares del cristianismo"<sup>9</sup>; no duda en afirmar que el Cuarteto (ONU, UE, EEUU y F. Rusa) a quien la comunidad internacional ha delegado la cuestión palestina tiene la responsabilidad primordial de resolver el conflicto<sup>10</sup>. En el segundo, de 5/10/2006, afirma que "Israel hace caso omiso de numerosas resoluciones del Consejo de Seguridad y la Asamblea General y no ha cumplido con la opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia de 9 de julio de 2004"<sup>11</sup> y en su conclusión afirma que "este informe no es agradable de leer. Israel está violando importantes normas de derechos humanos y del derecho internacional humanitario"<sup>12</sup>.

El 17 de noviembre pasado la Sr. Arbour, Alta Comisaria para los Derechos Humanos, visitó Israel y los Territorios palestinos ocupados. A su vez la Relatora Jahangir ha aceptado la visita para este año, aunque no se dio inicialmente fecha concreta por parte de Israel.

Otro país de dónde proceden numerosas denuncias de violaciones de derechos humanos es Irán. El Relator Especial Amor ya había realizado una visita a la República Islámica de Irán en 1995, aunque su gobierno no respondió al posterior procedimiento de seguimiento. Irán reitera una segunda invitación en 2003 y ha aceptado la visita para este año 2006, aunque sin fecha prevista. A su vez en el último informe de los Relatores Especiales sobre la promoción y protección de la libertad de opinión y expresión, y sobre la tortura, solicitan respuesta al gobierno iraní sobre numerosas denuncias recibidas, entre ellas la persecución de la comunidad Baha'i, así como sobre la detención e incomunicación del Grand Ayatollah Yasub al-Din Rastgari, de 78 años, académico de Qom, tras la publicación del libro "La realidad de la unidad religiosa", acusado de insultar al Islam e incitar al cisma religioso<sup>13</sup>.

También este año los EEUU han aceptado la visita a las instalaciones de detención en Guantánamo, tras varias peticiones oficiales.

Nada sabemos aún de las visitas de la Relatora Jahangir ni a Israel ni a Irán, ya que el último informe oficial de la Relatora es de 9/1/2006. Sí, en cambio, tenemos información oficial sobre la invitación a la base estadounidense en Guantánamo el 27/10/2005, cuyo informe se ha hecho público por la Relatora Especial sobre la libertad religiosa. En él, la Relatora expone que las restricciones impuestas por el Gobierno estadounidense a los

---

<sup>8</sup> E/CN.4/2006/29 Ap 16

<sup>9</sup> *Ibid.* Ap 21

<sup>10</sup> *Ibid.* p.3

<sup>11</sup> Cfr. A/HRC/2/5 (5 /9/2006) p.3

<sup>12</sup> *Ibid.* Ap.74.

<sup>13</sup> Cfr. E/CN.4/2006/5/ Ap 194 -203

relatores (Relatora Especial sobre la libertad religiosa, el Relator Especial sobre la cuestión de la tortura y el Presidente-Relator del Grupo de Trabajo) impedirían a éstos realizar su trabajo adecuadamente, ya que se “restringió la visita a un solo día y explícitamente no se permitió las entrevistas o visitas confidenciales a los detenidos”. Por ello, en el informe más reciente de la Relatora Jahangir de enero del 2006, ésta manifestó que con tales restricciones “se incumplirían las condiciones para las misiones de investigación de los procedimientos especiales y se desvirtuaría el propósito de hacer una evaluación objetiva e imparcial de la situación de los reclusos”. En consecuencia el 18/11/2005 los expertos de las Naciones Unidas informaron que el Gobierno de los EEUU no había aceptado sus condiciones para garantizar su imparcialidad, por lo que su visita no podía realizarse bajo las restricciones impuestas por el Gobierno estadounidense<sup>14</sup>. No obstante sí presentaron un informe conjunto preliminar sobre la aplicabilidad del derecho internacional en materia de derechos humanos a los reclusos de Guantánamo<sup>15</sup>.

El 27/2/2006 se presenta dicho informe conjunto elaborado por cinco titulares relatores especiales, incluida la Relatora Jahangir. En él hacen constar:

- Que desde los hechos del 11/9/2001 los EEUU no ha notificado de ninguna suspensión oficial del Pacto Derechos Civiles y Políticos ni de ningún otro tratado de derechos humanos<sup>16</sup>.
- Que la detención continuada en la bahía de Guantánamo de personas, como “enemigos combatientes”, muchos de ellos capturados en lugares en los que no había ningún conflicto armado, recurriendo a conceptos recientemente elaborados de manera unilateral por el Gobierno de los EEUU, constituye de hecho una privación arbitraria del derecho a la libertad personal y la detención de personas “sin pronunciar cargos contra ellas ni permitirles acceder a un abogado mientras duren las hostilidades”, supone una ruptura radical con los principios establecidos en la normativa de los derechos humanos, y es incompatible con las disposiciones de los Convenios de Ginebra<sup>17</sup>. La práctica consistente en entregar a las personas a países en los que corren un riesgo considerable de ser torturados contraviene la Convención contra la Tortura y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>18</sup>
- Que el Departamento de Defensa de los EEUU trata de ampliar los límites permitidos sobre la prohibición de la tortura y malos tratos regulados en las normas internacionales, empleando términos como “técnicas de contrainsurgencia”, autorizando un total de 24 técnicas de interrogatorio que la Asamblea Parlamentaria del Consejo de

---

<sup>14</sup> *Ibid.* Ap.26.

<sup>15</sup> Su texto completo en E/CN.4/2006/120.

<sup>16</sup> *Ibid.* Ap.13.

<sup>17</sup> *Ibid.* Ap. 20,21,23, 25, 28.

<sup>18</sup> *Ibid.* Ap. 89.

Europa llegó a la conclusión de considerar malos tratos equivalentes a torturas sistemáticas (privación de sueño, extremas temperaturas, uso de perros, aislamiento prolongado, uso excesivo de la fuerza) que reúnen elementos de la definición de tortura según la Convención contra la Tortura<sup>19</sup>.

Dicho informe en el ámbito específico de la libertad de religión o de creencias y de la intolerancia religiosa se expone<sup>20</sup>:

- 1) La autorización del Gobierno de los EEUU de ciertas técnicas de interrogatorio particularmente degradantes para los miembros de determinadas religiones (Ap 60).
- 2) La retirada de objetos religiosos (el Corán) lo que constituye una limitación inaceptable del derecho de libertad religiosa de los detenidos, así como de pisarlos y patearlos al menos en cinco casos confirmados (Ap.61 y 62).
- 3) La privación de su puesto a un capellán musulmán acusado de espionaje aislándolo 76 días (Ap.64).
- 4) Literalmente se manifiesta que "Son motivo de preocupación los informes según los cuales el Gobierno de los EEUU ha alentado o tolerado, de forma tácita o explícita, la asimilación del islam al terrorismo" (Ap. 65).

Por todo ello se concluye el informe afirmando que: " hay indicaciones fiables de que las personas detenidas en el centro de detención de Guantánamo han sido víctimas de violaciones del derecho a la libertad de religión o de creencias. Causa particular preocupación el que las autoridades hayan permitido algunas de esas violaciones. Además, algunas técnicas de interrogatorio se basan en la discriminación religiosa y tiene por objeto ofender los sentimientos religiosos de los detenidos" (Ap. 91). Y se solicita clausurar el centro sin demora y abstenerse de la práctica de la tortura, trato cruel, inhumano y degradante, discriminación fundada en la religión, o la violación de los derechos de la salud y a la de libertad de religión. En particular todas las técnicas especiales de interrogatorio se deben revocar inmediatamente (Ap.96).

Este informe ha resultado seriamente lesivo para la imagen estadounidense como defensor de la libertad religiosa en la comunidad internacional, un papel como veremos más adelante que asume directamente desde 1998.

## **CONSECUENCIAS DE LA DECLARACIÓN EN LOS ÁMBITOS INTERNACIONAL, INTERESTATAL Y ESTATAL. EJEMPLOS MÁS REPRESENTATIVOS**

---

<sup>19</sup> *Ibid.* Ap. 45,51,52,54.

<sup>20</sup> *Ibid.* Ap. 60 a 65.

Sin duda, en estos 25 años son muchas las consecuencias de la Declaración que propician reconocer los ámbitos de mayor preocupación, y los posibles mecanismos que pueden utilizarse para prevenir o corregir la discriminación y la intolerancia religiosa.

A) En el ámbito de la comunidad internacional dentro del marco de las Naciones Unidas se han reiterado las resoluciones y conferencias sobre la eliminación de la intolerancia y discriminación relativas a la libertad de religión y de convicciones.

Destacan las siguientes:

- La resolución 1986/20 de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU crea la figura del Relator Especial sobre la libertad de religión y de convicciones cuyos nombramientos sucesivos han recaído en personas destacadas por su labor en el campo de los derechos humanos así el portugués d'Almeida Ribeiro entre 1986 y 1993, el tunecino Amor, entre 1993 y 2004, y la paquistaní Jahangir, desde 2004. Su misión - examinando incidentes y acciones gubernamentales, realizando visitas sobre el terreno, evaluándolas y elaborando subsiguientes informes y recomendaciones- reúne las mejores condiciones de objetividad y rigor para conocer, prevenir y resolver conflictos, discriminaciones y violaciones en materia de libertad religiosa y de creencias en la comunidad internacional.
- La resolución 48/128/1993 de la Asamblea General de las Naciones Unidas solicita a la Comisión para los Derechos Humanos que avance en la consideración de las medidas necesarias para implementar la Declaración.
- La resolución 1994/18 de la Comisión para los Derechos Humanos que solicita a su vez a los Estados medidas constitucionales y jurídicas para dicha implantación a la vista del informe de ese año presentado por el Relator Especial A. Amor.
- La declaración y Programa de Acción de Durban (Sudáfrica) del 8/10/2001<sup>21</sup> contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia.
- La conferencia de Madrid de 23-25/11/2001<sup>22</sup> pondrá especial énfasis en la educación religiosa y la libertad religiosa y de convicciones.
- Los actos terroristas del 11/9/2001 producirán unas consecuencias crecientes en el ámbito de la libertad religiosa y la no discriminación por motivos religiosos, que ya se refleja inicialmente el informe elaborado por el Relator Especial A. Amor en el año 2002<sup>23</sup>. En él, se hacen constar las múltiples denuncias recibidas, 1452 incidentes entre septiembre y noviembre de ese año, referidas a Estados Unidos relativas a incidentes violentos contra árabe-musulmanes estadounidenses, así como las expulsiones de aviones, las discriminaciones laborales, los despidos y las

---

<sup>21</sup> Vid. A/CONF.189/12 y Corr. 1, cap.1.

<sup>22</sup> E/CN.4/2002/73

<sup>23</sup> A/57/274 Informe sobre Estados Unidos Ap 32 a 34.

tensiones escolares por hostigamiento y violencia contra personas de origen árabe, surgidas a raíz de los ataques de las Torres gemelas newyorkinas. A su vez se solicita respuesta al Departamento de Justicia estadounidense sobre la lista de 5.000 personas para ser sometidas a interrogatorio. El gobierno estadounidense envía su respuesta al Relator Especial el 27 de septiembre de 2002 en el que se enumeran los incidentes confirmados así como confirma la identificación realizada por el FBI a 5000 personas con fines de interrogación voluntaria, la apertura de 300 procesos de investigación respecto a las denuncias referidas, así como la creación de un Grupo de Trabajo para evitar el odio racial-religioso.

- El 23/12/2004 presenta su informe Doudou Diène Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia relativo a la situación de los musulmanes y los árabes en diversas partes del mundo en el que se compromete a elaborar un análisis detenido sobre el antisemitismo, las cristianofobia y la islamofobia
- La resolución 59/199/2004 de la Asamblea General reafirma las declaraciones sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia fundadas en la religión o las convicciones, instando a los Estados que proporcione garantías y recursos eficaces para la libertad de pensamiento, conciencia y religión, y expresa su profunda preocupación por "un aumento general de casos de intolerancia y violencia contra miembros de comunidades religiosas, incluidos los motivados por la islamofobia, el antisemitismo y la cristianofobia"<sup>24</sup>. E invita a los Estados, a las entidades religiosas y a la sociedad civil a que entablen un diálogo para promover la tolerancia y el respeto a la libertad de religión y creencias, y a fomentar un sistema educativo en este sentido.

También en el ámbito de la ONU el Relator Especial A. Amor, tras 11 años en el cargo, ha hecho balance y establece en su informe final de 16/1/2004<sup>25</sup>:

- 1) La existencia de siete categorías que atentan contra la libertad religiosa con casos constatados en países concretos:
  - a) Contra el principio de no discriminación en materia de religión o de creencias, especialmente contra minorías religiosas. Casos en: Egipto, EEUU, Francia o Irán.
  - b) Contra el principio de la tolerancia en materia de religión o creencias provenientes del Estado y de la sociedad. Casos en: Georgia, Indonesia y Vietnam.
  - c) Contra la libertad de pensamiento, de conciencia, de religión o de creencias debidas a políticas, leyes, reglamentos, prácticas y actos contrarios a la objeción de conciencia, al derecho a conservar o cambiar la religión o las creencias. Casos en Arabia Saudita, China, Eritrea, Israel y Laos.

---

<sup>24</sup> Cfr. A/RES/59/199 Ap. 9.

<sup>25</sup> E/CN.4/2004/63 Ap. 115 y 120, 124 y 126, 133 y 134 136 y 137



- d) Contra la libertad de manifestar su religión o sus creencias, mediante políticas, leyes, reglamentos, prácticas y actos que actúan como controles, injerencias, prohibiciones o restricciones abusivas. Casos en Rusia, Uzbekistán o Turkmenistán.
  - e) Contra la libertad de disponer de bienes religiosos, mediante confiscaciones, o no restitución de bienes. Casos en Afganistán, Azerbaiyán o Rumania.
  - f) Contra el derecho a la vida, a la integridad física y salud de las personas, mediante amenazas, malos tratos, detenciones, condenas a muerte, ejecuciones. Casos en Bangladesh, India o Pakistán.
  - g) Atentados que afectan a las mujeres especialmente. Casos en Afganistán y en Nigeria.
- 2) Los sucesos del 11/9/2001 han desatado una verdadera islamofobia, cuyo alcance aún no se puede evaluar.
  - 3) Las actividades de prevención se han ceñido sobre todo a la educación para desarrollar la tolerancia y erradicar la discriminación. Especialmente la Conferencia de Madrid de 2001, con ocasión del XX Aniversario de la Declaración sobre la eliminación de todas la formas de intolerancia religiosa y discriminación fundadas en la religión o las convicciones. Pero aún queda mucho por hacer para que la educación sea un medio contra la intolerancia religiosa.
  - 4) Las actividades para la promoción del diálogo entre religiones fomentadas en las visitas sobre el terreno, y con motivo de la proclamación el año 2001 por las Naciones Unidas como año del Diálogo entre Civilizaciones. Pero es un diálogo que muestra una enorme fragilidad y desconfianza.
  - 5) Las actividades de seguimiento de las iniciativas de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU: participando en la Conferencia mundial contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia, atendiendo a la resolución de la Comisión 1999/82 sobre "Difamación de las religiones", que genera especial preocupación es especial tras las repercusiones del 11/9/2001.
  - 6) Y las actividades de seguimiento relativas a la mujer.

Sus conclusiones finales<sup>26</sup> son las siguientes:

- a) Se advierte un descenso en las políticas antirreligiosas y de control religioso ejercido por una ideología política por parte de los Estados. En cambio se acusa un crecimiento del fenómeno de extremismo religioso.
- b) La mayoría de las religiones han tenido o tienen adeptos que transmiten mensajes de intolerancia respecto a otras religiones, y cometen actos de violencia por ello. Los extremismos utilizan a la religión para fines ajenos a los derechos humanos. Con frecuencia los Estados no protegen frente a tal violencia, adecuadamente.

---

<sup>26</sup> *Ibid.* 147 a 158.

- c) El movimiento extremista islámico ha experimentado una evolución considerable desde los atentados del 11/9/2001, que ha su vez genera una islamofobia, que se asienta en la voluntad de recluir el islam en la esfera patológica y de hacer de esa religión el eje del mal, lo que a su vez lleva a expandir el islamismo extremista.
- d) El mundo de ha deslizado peligrosamente hacia una lógica bélica y represiva que genera a su vez una mayor violencia, por los excesos que ha generado en ocasiones la lucha contra el terrorismo y el descrédito sistemático sobre comunidades y religiones, lo que alienta aún más el terrorismo.

En definitiva insiste el Relator Amor en que los Estados no deben equivocarse en su lucha antiterrorista al confundirse de objetivo, pues deben centrar sus esfuerzos en los orígenes del terrorismo y en la protección de los derechos humanos.

B) En el ámbito de la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa se han llevado a cabo iniciativas específicas en el entorno paneuropeo.

La OSCE es instituida como organismo no permanente en el Acta Final de Helsinki en 1975, pero desde la "Carta para la Nueva Europa" de París de 21 de noviembre de 1990 se transformaba en estructura permanente y se delimitaban sus áreas de acción diversas a la OTAN. Con la nueva OSCE se abría un diálogo multilateral sumamente enriquecedor. En el 2002 en la OSCE participan 55 Estados miembros, con un seguimiento atento que permite detectar crisis y conflictos, intervenir en la negociación y arbitraje para solventarlos, así como la rehabilitación posterior a los mismos. Entre sus estructuras e instituciones la Oficina para las Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (ODIHR)<sup>27</sup>, es creada en la carta de París de 1990, denominándose con su nombre actual en 1992.

La estructura y funcionamiento de la OSCE, ha resultado especialmente valiosa en la eficacia de sus actuaciones como punta de lanza en la apertura democrática y en la sensibilización política y social respecto a la defensa de los derechos humanos, así como por sus actualizadas publicaciones. Desde su fundación ha celebrado numerosas convenciones sobre libertad religiosa con importantes resoluciones al respecto, ampliando el espacio paneuropeo como foro de reflexión y promoción de la cooperación defensa de los derechos humanos y prevención o resolución de conflictos. Entre sus objetivos se destacan especialmente, ya desde el Acta de Helsinki de 1975, la promoción de la tolerancia y libertad de pensamiento, conciencia y religión.

Desde la conferencia de Madrid de 1983 se han producido importantes avances:

- En la propia conferencia de 1983 los Estados participantes reconocen los derechos de las instituciones y organizaciones religiosas que deberán ser

---

<sup>27</sup> Para la actualización de datos *vid.* [www.osce.org/odihhr](http://www.osce.org/odihhr)

garantizados en el marco constitucional de los propios Estados, se procedió a reforzar tales derechos en el Principio 16,3 del Documento final de la conferencia de Viena de 1989 al declarar explícitamente la necesidad de reconocer a las mismas un *status* jurídico dentro de cada Estado. Este documento sintetiza las exigencias europeas sobre libertad religiosa, a las que se refieren en los principios 16 y 17<sup>28</sup>, y establece la posibilidad de realizar consultas con otras religiones, instituciones y organizaciones con objeto de alcanzar un mayor entendimiento de las exigencias de la libertad religiosa.

- Desde este marco, el *status* jurídico de las organizaciones religiosas ha sido objeto específico de análisis en el Seminario sobre "Los aspectos constitucionales, legislativos y administrativos" celebrado en Varsovia en 1996, en el que el panel de Asesores expertos en libertad religiosa advirtió de la tendencia hacia la utilización de los procedimientos de registro más como mecanismos de control que como procedimiento para el acceso de los grupos religiosos al ejercicio del derecho de libertad religiosa.
- Merece también destacarse en 1997, el seminario celebrado en Washington DC dedicado a la "Intolerancia religiosa en la Europa de hoy" y el celebrado en Filadelfia sobre "El *status* de libertad religiosa para los credos minoritarios en Europa y la OSCE". En 1998 en Washington DC, de nuevo, el relativo al "Deterioro de la libertad religiosa en Europa".
- En el año 2000 se reestructura el panel de asesores Expertos en Libertad religiosa APEFRB (*Advisory Panel of Experts on Freedom of Religion or Belief*). Un panel de expertos que cuenta con casi 60 miembros y constituye el cuerpo consultivo y asesor de los Estados. Entre los proyectos de este panel de especialistas destacan: la revisión legislativa a petición de los distintos gobiernos para acomodarla a los *standards* internacionales de protección del derecho de libertad religiosa; el desarrollo legislativo necesario para facilitar las relaciones entre los distintos grupos religiosos en sociedades de conflicto; la promoción del diálogo entre los gobiernos y los grupos religiosos; así como la formación de especialistas en los Estados en los que no los hubiera.
- En el año 2001 se elabora en Bucarest el Plan de acción para combatir el terrorismo, destacando la tolerancia y la multiculturalidad como factores preventivos contra el terrorismo. Y abre el diálogo con la Unión africana, la Conferencia Islámica y la Liga de Estado Árabes.
- En el año 2002 la OSCE elabora la Carta para prevenir y combatir el terrorismo. Ese mismo año se produce en Oporto la decisión ministerial sobre Tolerancia y No discriminación<sup>29</sup>. Y en octubre también del 2002 se celebró en Baku la conferencia sobre libertad religiosa y la prevención del terrorismo.
- En el año 2004 el Consejo Permanente de la OSCE adopta tres decisiones<sup>30</sup>: Para combatir el antisemitismo, Sobre la tolerancia y lucha

---

<sup>28</sup> OSCE, Documento Final de Viena, 1989

<sup>29</sup> MC(10). DEC/6

<sup>30</sup> PC.DEC/607,621,633

contra el racismo, la xenofobia y la discriminación; y Sobre la promoción de la tolerancia y la libertad de los medios en Internet. A su vez, ese mismo año la Oficina para las Instituciones Democráticas y Derechos Humanos crea el Programa sobre Tolerancia y no Discriminación en respuesta a las crecientes violaciones de derechos y libertades fundamentales, incluyendo la libertad de pensamiento, conciencia, religión o convicción, así como las manifestaciones de odio e intolerancia.

- En junio del 2005 se celebró la conferencia de Córdoba sobre antisemitismo y otras formas de intolerancia con la participación en grupos de trabajo de destacados miembros del Panel de Expertos APEFRB: Jeremy, Gunn, Silvio Ferrari, Malcom Evans y Javier Martínez Torrón, que afrontaron la promoción de la tolerancia.
- En diciembre de ese mismo año 2005 durante las reuniones anuales del consejo de ministros de Asuntos Exteriores celebrado ese año en Ljubljana se adopta la decisión sobre "Tolerancia y No-Discriminación: la promoción del respeto y del entendimiento mutuo" y así se decide que la OSCE prestará su apoyo a la iniciativa de la Alianza de las Civilizaciones, facilitando el diálogo inter-cultural e inter-religioso. Contribución que se plasma ya junio del 2006. Como consecuencia la ODIHR ha creado 3 representantes personales de su presidente: para combatir el racismo, la xenofobia, la discriminación y la intolerancia contra los cristianos y los miembros de otras religiones; contra los musulmanes; y para combatir el antisemitismo.

C) En el ámbito del Consejo de Europa, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ofrece unas garantías judiciales para la comunidad paneuropea con un número progresivo de resolución de casos y del que existe ya una destacada jurisprudencia en materia de libertad religiosa.

No obstante, conviene también mencionar que desde el propio TEDH se han puesto de manifiesto los retrasos en resolver las demandas. Así José Antonio Pastor Ridruejo, Juez del propio Tribunal, afirmaba (12-11-2002) que existía un retraso de 30.000 demandas, pues se presentan unas 2.500 al mes de las que se resuelven como mucho unas 1.500, sugiriendo para una eficacia mejor del Tribunal la creación de una instancia dentro del mismo que se ocupe su admisibilidad<sup>31</sup>. El resultado es que en los últimos tres años se han denegado y admitido las siguientes<sup>32</sup>:

- 2003, Presentadas, 38.810. Denegadas: 17.272. Admitidas: 735
- 2004, Presentadas, 44.128. Denegadas: 20.350. Admitidas: 830
- 2005, Presentadas, 41.510. Denegadas: 27.612. Admitidas: 1036

La sentencia publicada en 2005 sobre libertad religiosa (Art. 9) es la del caso Leyla Sahin v. Turkey (nº 44774/98) relativo a la prohibición estatal de

---

<sup>31</sup> Cfr. [www.iustel.com](http://www.iustel.com) Noticias del 12/11/2002

<sup>32</sup> Para un análisis detenido consúltese la base de datos del HUDOC <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/search.asp?skin=hudoc-en>

pañuelo islámico en la universidad turca. Y sobre libertad de expresión (Art. 10) destacan dos: I.A. v. Turkey (nº 42571/98) respecto a la condena de un editor por publicar una novela que insulta al islam y Paturel v. France (nº 54968/00) contra un testigo de Jehovah por difamar otra asociación religiosa

Junto al TEDH la actividad realizada por el Comisario Europeo de Derechos Humanos (puesto desempeñado desde septiembre de 1999 por Alvaro Gil-Robles), y el cauce abierto para la protección de las minorías nacionales a partir de la Convención de Viena que se hizo efectiva desde febrero de 1998, entre cuyos principios se incorporan medidas para preservar y desarrollar la cultura, identidad, religión, lenguas y tradiciones de las mismas.

D) En el ámbito estatal. En el que me ceñiré a los dos ejemplos más destacados a mi juicio que ofrecen dos aproximaciones a la cuestión sustancialmente opuestas: Holanda y EEUU.

#### D,1) Holanda.

Holanda es el país europeo de mayor tradición en tolerancia religiosa, que se evidencia ya en el siglo XVI donde se instala a partir de 1589 una buena parte de la comunidad "marrana" procedente de España y Portugal huyendo de la intolerancia inquisitorial. En el siglo XVII la república neerlandesa se convertirá en el refugio religioso de Europa al consolidar un espacio de libertad individual de los perseguidos políticos y religiosos. Y será en ese caldo de cultivo de libertad intelectual al amparo de su notable desarrollo económico vía colonial, donde florezca un siglo de oro cultural presidido por la tolerancia religiosa y la ausencia de persecución por razones de creencias. Descartes, Grocio, o Spinoza, entre otros notables pensadores, contribuyen a consolidar su prestigio intelectual y académico en esa atmósfera de libertad bajo un modelo político republicano.

El ejemplo holandés contemporáneo constituye un notable esfuerzo de un país europeo por la promoción de los derechos humanos al nombrar en el ámbito del Ministerio de Asuntos Exteriores al Embajador (*at Large*) para Derechos Humanos, cargo ejercido en la actualidad por Piet de Klerk, desde la convicción de la indivisibilidad y la interdependencia de todos los derechos humanos.

El 8/11/2006 el Comité sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas examina el Informe de Holanda respecto a cómo este país está implantando las previsiones del Pacto Internacional sobre derechos económicos, sociales y culturales<sup>33</sup>. Sin embargo, en su entrevista más reciente de noviembre del 2006 con el embajador De Klerk, el Comité no aborda específicamente cuestiones de intolerancia y discriminación religiosa y de creencias en Holanda.

#### D,2) EEUU.

---

<sup>33</sup> Vid. el texto en [www.unhchr.ch/hurricane/hurricane.nsf/view01](http://www.unhchr.ch/hurricane/hurricane.nsf/view01)

El caso estadounidense es más controvertido pues ha generado muchas críticas al menos fuera de los propios EEUU, tanto por el papel que se otorga al Legislativo federal, como el papel del Presidente en el control sobre la libertad religiosa en el ámbito internacional. Así como por su actividad paralela con la realizada por las instituciones creadas para ello por la ONU, lo que puede conducir, no a reforzar el papel y función de tales organismos en la Naciones Unidas, sino a debilitarlos ante la comunidad internacional, puesto que sus actuaciones son independientes de la ONU al estar bajo el control político estadounidense. Y en fin, a tales críticas se suma la preocupante posición estadounidense como gendarme internacional de los derechos humanos, y en concreto del derecho de libertad religiosa, que contribuye a afianzar un escenario político imperialista dominado por la política internacional estadounidense, cuya finalidad está con frecuencia motivada más por razones de liderazgo político, económico y militar, así como por alianzas interestatales, que por razones humanitarias y de estricta defensa de los derechos humanos en el mundo. Una cuestión que se ha evidenciado durante la etapa presidencial de G. W. Bush en la que la política internacional estadounidense se ha configurado tras los ataques terroristas del 11/9/2001 desde una ideología y una propaganda por la que los EEUU se erigen en defensores de la civilización occidental, desde la retórica por la que Estados Unidos representa "el liderazgo del mundo libre" que ha contribuido sustancialmente a polarizar el debate entre occidente, como representante de la ética y los valores de la tradición judeo-cristiana, frente al mundo musulmán, que se siente sojuzgado como cultura religiosa.

Lamentablemente la tesis huntingtoniana de "*the West and the Rest*" en su contexto del "choque entre civilizaciones" ha evolucionado hacia su retórica más peligrosa, y ha contribuido a afianzar la formación de la ideología imperialista. Una ideología presente tanto en el ámbito político como religioso a lo largo de los siglos, ya que la ideología imperialista es una experiencia global en el tiempo y el espacio. Una ideología, tal y como ha analizado magistralmente Edward Said en su obra *Culture and Imperialism*, caracterizada por:

- a) Un proceso de formación de actitudes imperialistas que se inicia con la acumulación de la riqueza y territorios sometidos política o económicamente y se asienta ideológicamente en la retórica de "un nuevo orden".
- b) Una masiva organización de poder económico, político o religioso, desde la que se desarrolla un adoctrinamiento ideológico, que canalice una subyugación efectiva.
- c) Si bien el mayor logro de tal ideología es hacer un mundo más plural, en una mezcla cultural y de identidades que abre la puerta al cosmopolitismo, al universalismo, pero bajo el control de la ideología oficial del imperio como fuerza dominante y la lealtad a los valores de los vencedores.
- d) Es en este contexto donde se desarrolla lo que suele denominarse "etnocentrismo", esto es la tendencia a interpretar otras culturas desde la pretendida superioridad de la propia, de la dominante. Una

pretendida superioridad que sin embargo no siempre es étnica, sino que puede ser económica, intelectual, ética, religiosa o política, en la que se venera nuestra raza, nuestra religión, nuestro modelo político, nuestro poder, nuestros logros, nuestros valores, nuestras tradiciones, presididos por la veneración de nuestra historia oficial.

- e) Y sin duda el mayor placer que genera el credo imperial es el sentido de realizar una misión ejecutada con fervor. Es así como podemos controlar a los otros, decidir que es lo mejor para ellos desde una actitud paternalista, pero manteniéndolos bajo un control económico, ideológico, político e incluso religioso.

Sin embargo el resultado nunca es el esperado y esta actitud activa un ciclo que se repite históricamente una y otra vez. Primero surge la resistencia, después la oposición, el reto a la autoridad, incluso a la ortodoxia, después se produce la rebelión, la confrontación, que siempre concluye con ganadores y perdedores, y de nuevo el ciclo se inicia una vez más, la proporcionalidad causa-efecto y la imprevisibilidad de ciertos acontecimientos determinan su puesta en marcha.

Oficialmente el gobierno de los EEUU justifica el derecho que tiene a controlar el ejercicio de la libertad y no discriminación en materia religiosa desde el argumento por el que todos los Estados signatarios de acuerdos y tratados internacionales, multilaterales o bilaterales tiene el derecho a constatar y asegurar el cumplimiento de los compromisos de los demás signatarios<sup>34</sup>. Aunque desde el año 2001 haya sido severamente censurado por los Relatores Especiales de la Naciones Unidas por el incumplimiento de varios tratados internacionales relativos a derechos humanos en el caso de los detenidos en Guantánamo.

¿Cómo ha diseñado este control internacional de la libertad religiosa?

En 1998, en la etapa presidencial de Clinton, el Congreso de los EEUU aprueba la ley federal *International Religious Freedom Act* (IRFA)<sup>35</sup>, cuyo objetivo es tanto promocionar la libertad religiosa como combatir la persecución en otros países, esto es en el ámbito internacional y fuera del contexto interno de los EEUU. Esta ley federal en síntesis desarrolla los siguientes contenidos:

- 1) Crea la Oficina para la Libertad Religiosa Internacional ubicada en el Departamento de Estado a cuyo frente está el Embajador *at large* para la Libertad Religiosa Internacional.
- 2) Esta oficina es responsable de elaborar un informe anual el día primero de septiembre de cada año sobre la situación de libertad, intolerancia u discriminación religiosas en todos los Estados extranjeros. Informe cuya elaboración se encarga a los diplomáticos estadounidenses de cada embajada que remiten al Departamento de Estado, práctica que se inicia en 1999. En él se identificarán los "países que comportan una preocupación especial (*countries of*

<sup>34</sup> Cfr. en FAQ, n.8 en [www.uscirf.gov](http://www.uscirf.gov)

<sup>35</sup> Public Law 105-292



*particular concern*)" por la violación sistemática de la libertad religiosa.

- 3) Recomienda la creación de un consejero en libertad religiosa internacional integrado en el Consejo de Seguridad Nacional.
- 4) Crea la Comisión sobre Libertad Religiosa Internacional (USCIRF), que debe de elaborar un informe, diverso del anterior aunque con los datos que aporta ese, el día 1 de mayo de cada año, el primero de ellos se elabora en el año 2000. Este informe revisa y selecciona los datos del realizado por los diplomáticos del Departamento de Estado y selecciona una serie de países. El informe de la Comisión se valora el trabajo realizado por la Oficina Departamento de Estado para la Libertad Religiosa Internacional y se exponen recomendaciones de política gubernamental para el Legislativo y el Ejecutivo estadounidenses. La Comisión que tiene prevista su expiración por esta ley en septiembre del año 2011.
- 5) Identifica una serie de mecanismos y medidas diplomáticas y económicas que el Presidente de los EEUU puede aplicar a los Estados identificados como *countries of particular concern*. En la actualidad son los siguientes: Birmania, China, Corea del Norte, Eritrea, Irán, Arabia Saudita, Sudán y Vietnam.

Los diez miembros que componen la Comisión (USCIRF) son elegidos según el criterio siguiente: tres por el Presidente de los EEUU, cuatro por los líderes del partido no gobernante, dos por los del partido gobernante; además en la Comisión tiene asiento el Embajador *at large* para la Libertad Religiosa Internacional nombrado también por el presidente estadounidense. Sus miembros aunque no son elegidos por la comunidad religiosa a la que pertenezcan sino por su condición de expertos en la materia, ciertamente ofrecen un perfil personal multireligioso. Así destacan en este sentido los siguientes: Richard D. Land, elegido en dos ocasiones anteriores por el presidente Bush, en el 2001 y el 2004 y en la actualidad por el líder republicano del Senado, un pastor bautista con una amplia trayectoria en los medios de comunicación, que ha apoyado abiertamente tanto el argumento de la guerra justa como la invasión u ocupación militar del Irak. Dos miembros de la jerarquía católica, Charles J. Chaput, arzobispo de Denver, elegido por el Presidente Bush, y Ricardo Ramírez Obispo del Estado de Nuevo México, elegido por el líder republicano demócrata del Senado. La presidenta entre 2002-03 y actual vicepresidenta del poderoso Comité Judío Americano, nombrada por Nancy Pelosi. Y un destacado profesor de derecho de la Universidad de California, nacido en Kuwait y educado en Egipto y EEUU, reconocido especialista en Derecho islámico, Khaled Abou El Fadl, musulmán considerado moderado y enormemente crítico con la corriente islámica *wahhabbi*, que también fue elegido por el propio Presidente Bush.



Seguidamente podremos apreciar el perfil de los resultados de la Comisión sobre Libertad Religiosa Internacional, enumerando las actividades más notables y recientes de la USCIRF hasta finales del 2006<sup>36</sup>:

- En el 2001, la Comisión solicita enviar a un representante especial a Sudán, designado por el Presidente Bush en septiembre del 2001. En ese mismo año el Presidente Bush en su discurso ante la Asamblea General el 10 de noviembre sigue las indicaciones de la Comisión y afirma que la guerra al terrorismo no otorga excusa alguna a los gobiernos para violar el derecho de libertad religiosa.
- En el 2002 la Comisión elabora un estudio sobre el incremento de antisemitismo en Europa, especialmente en Francia y Bélgica, que facilitará la resolución aprobada por el Congreso y el Senado estadounidenses sobre tal incremento de antisemitismo en Europa, la solicitud a la OSCE de la celebración de una conferencia que estudie específicamente la libertad religiosa en el contexto del antisemitismo. A su vez recomienda con éxito el apoyo de los EEUU en su tarea de mejorar las condiciones humanitarias y de reconocimiento de derechos humanos en Uzbekistán.
- En el año 2003 solicita al gobierno de los EEUU que promueva una resolución de las Naciones Unidas condenando las violaciones de libertad religiosa en Corea del Norte, que también patrocinará la Unión Europea.
- Ese mismo año la Comisión elabora un estudio omnicompreensivo sobre Arabia Saudita respecto a la ideología que promueve y exporta la intolerancia y la violencia global.
- En el año 2004 la USCIRF solicita y obtiene la inclusión como *countries of particular concern* de Arabia Saudita, Vietnam y Eritrea, en la lista oficial del Departamento de Estado.
- A finales de ese año la Comisión elabora un estudio sobre la política gubernamental norcoreana sobre la religión y prácticas religiosas así como el culto a las personalidades de Kim Jong y su padre que actúa de facto como religión.
- En el año 2005 publica un estudio comparado de 44 Constituciones de países musulmanes, así como un análisis específico de la Constitución de Irak.

La Comisión, tal y como recogió en su primer informe del año 2000, es consciente de los riesgos a sortear si la información no está priorizada correctamente, o bien si se recoge fuera de contexto. Además del peligro mayor de todos ellos derivado del riesgo de polarizaciones y prejuicios.

Recientemente el 16 de enero de 2006 G. W. Bush ha proclamado en los EEUU el día de la libertad religiosa reiterando la importante función de la Oficina sobre Libertad Religiosa Internacional del Departamento de Estado "al abogar por la libertad religiosa y trabajar activamente contra la persecución religiosa en el mundo"<sup>37</sup>. También ha celebrado el XXV Aniversario de la Declaración sobre la Eliminación de todas las formas de Intolerancia y

---

<sup>36</sup> Cfr. en FAQ, n.13 en [www.uscirf.gov](http://www.uscirf.gov)

<sup>37</sup> En Diálogos de democracia en [www.usinfo.state.gov](http://www.usinfo.state.gov)

Discriminación fundadas en la religión o en las convicciones, el pasado día 30 de octubre, con la participación de tres oradores: la Relatora Especial sobre Libertad Religiosa de la ONU, Asma Jahangir, la Subsecretaria de Estado, Paula Dobriansky, y Magistrado del Tribunal Supremo Antonin Scalia.

## **RETOS INMEDIATOS: NUEVAS DIMENSIONES DE LA DISCRIMINACIÓN DE RELIGIÓN Y DE CREENCIAS**

El 25 de noviembre de 2006 tiene lugar la celebración oficial del XXV Aniversario de la Declaración que conjuntamente han patrocinado la Relatora Especial sobre Libertad Religiosa de la ONU y el Ministerio holandés de Asuntos Exteriores, que se celebra en Praga, en la República Checa. El programa se dedica en sus seminarios a examinar los nuevos retos que afronta la Declaración en esta etapa tras los actos terroristas perpetrados a partir del 11/9/2001. Unos seminarios que revelan los temas más cruciales en estos momentos:

- 1) La protección de la religión y las convicciones frente a la libertad de expresión, como derechos en posible confrontación.
- 2) El derecho a cambiar de religión.
- 3) La dimensión colectiva de la protección de religión y convicción. ¿Es posible y adecuado definir qué es una comunidad religiosa?
- 4) La dimensión proselitista de la religión y de las convicciones con especial referencia a los niños, como sujetos más vulnerables.

Para tener una perspectiva sobre estos retos nada mejor que examinar los informes más recientes y destacados elaborados por la Relatora Especial Jahangir y el Relator Especial Doudou Diène presentados ante el Consejo de Derechos Humanos en el 2006.

El primero de ellos es el informe anual de 9/1/2006 (E/CN.4/2006/5) de la Relatora Jahangir, y en él examina la observancia de las disposiciones de la Declaración sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o en las convicciones, en su XXV aniversario. Su primera conclusión es tajante: "el elevado nivel de intolerancia religiosa en algunos países está creando un grado alarmante de polarización"<sup>38</sup>.

Cuestiones prioritarias planteadas a los gobiernos: libertad de adoptar, cambiar o renunciar a una religión o creencia, y la libertad de no ser coaccionado; derecho a manifestar la propia religión o creencia, el uso de símbolos religiosos, la libertad de religión y creencias de los reclusos, objeción de conciencia. Entre todas ellas se incrementan las comunicaciones y denuncias por violaciones de la libertad de expresión en conflictos intrarreligiosos y/o a la inducción al odio religioso. Así como reiterados casos de castigos de motivación religiosa como lapidación o flagelación<sup>39</sup>. De todos

---

<sup>38</sup> Cfr. E/CN.4/2006/5 Ap 5

<sup>39</sup> *Ibid.* Ap 12 y 13

ellas la Relatora dedica el informe a dos cuestiones prioritarias que son sin duda dos de los retos más inmediatos:

- La elaboración de un a guía como marco referido a la libertad de religión o de creencias referida a su mandato, cuyas normas internacionales son los tres pilares sabidos Art.18 DUDH, Art.18 PIDCP y la Declaración de la que se celebra su XXV aniversario. El marco o perfil lo divide en cinco categorías<sup>40</sup>: 1) elementos del derecho a la libertad de religión o creencias, a manifestar la propia religión o creencia; 2) discriminación religiosa o de creencias; 3) grupos vulnerables (mujeres, niños, refugiados, minorías y reclusos); 4) simultaneidad entre la violación de la libertad religiosa y las de otros derechos humanos, como el derecho a la libertad de expresión, la prohibición de la tortura, penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes.
- Análisis exhaustivo de los símbolos religiosos<sup>41</sup>, una cuestión que genera una progresiva tensión especialmente a partir de 1990 y que comparativamente refleja la existencia de una serie de prohibiciones sobre llevar símbolos religiosos en más de 25 países, los más afectados son el pañuelo islámico, los *yarmulke* o *kippa* judíos, los crucifijos cristianos, el *bindi* hindú o los *kirpan* sij. Ya el relator Amor había insistido en que las mujeres se hallan entre las primeras víctimas de esta bien restricción, bien imposición de una vestimenta islámica. No está claro en las normas internacionales, no obstante si llevar símbolos religiosos corresponde a la categoría de "práctica" o de "observancia". Tanto el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (*Sahin v. Turquía*) como la Comisión Europea de Derechos Humanos parecen inclinarse por permitir a los Estados limitar la libertad individual positiva de religión o creencias, desde el argumento por el que "el concepto de secularismo estaba acorde con los valores consagrados en el Convenio Europeo de Derechos Humanos" así como en el caso *Refah Partisi y otros v. Turquía* primando el argumento por el que las medidas secularistas adoptadas por las universidades tiene la finalidad de evitar la presión de determinados movimientos religiosos fundamentalistas contra los alumnos que no tiene esa religión. La Comisión Europea de Derechos Humanos tramitó dos peticiones, *Karaduman c. Turquía* (nº 16278/90) y *Bulut c. Turquía* (nº 18783/91), en las que reconocía en derecho de las universidades de regular la manifestación de símbolos religiosos para facilitar la convivencia, las creencias ajenas y el orden público. La Relatora se muestra partidaria por el desarrollo de un conjunto de criterios generales para establecer el equilibrio entre derechos humanos en pugna, tanto la libertad de portar símbolos religiosos como libertad positiva de las personas, como el derecho a la educación frente a la neutralidad confesional del sistema escolar, pero toda limitación siempre ha de fundarse en motivos de seguridad, orden, salud y moralidad, o debe responder a una necesidad acuciante, debe tener una finalidad legítima y ser proporcional a ésta, y el

---

<sup>40</sup> *Ibid.* Ap 35

<sup>41</sup> *Ibid.* App.36-60

Estado debe justificar tales limitaciones a la libertad religiosa, por lo que la mera especulación o presunción se considera una violación de dicho derecho. Para ello elabora una detallada serie de indicadores agravantes, referidos a actos administrativos y legislativos incompatibles con las normas internacionales de derechos humanos, e indicadores neutrales, que no apuntan a la contravención de la normativa.

En definitiva son dos las cuestiones básicas ¿cuál es el significado de exhibir un símbolo religioso y su relación con los intereses públicos en pugna, en especial con los principios de secularidad e igualdad?, ¿quién decide en última instancia?.

Para la Relatora el objetivo fundamental debe ser la salvaguardia de las libertades de exhibir símbolos religiosos, así como la negativa de no verse obligado a llevarlos o exhibirlos, y coincide con el voto particular de la magistrado Tulkens en el caso *Sahin v. Turquía* respecto a que sólo hechos indisputables y motivos más allá de toda duda podrían justificar la intromisión estatal en el derecho de libertad religiosa.

La cuestión de las ofensas deliberadas a la religión y su confrontación con la libertad de expresión la deja la Relatora para un estudio posterior.

Con anterioridad a este informe analizado de la Relatora Jahangir, el 23/12/2004 Doudou Diène, Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, presentaba su informe de 23/12/2004 (E/CN.4/2005/19) al 61<sup>a</sup> periodo de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos del Consejo económico y Social de las Naciones Unidas el informe solicitado para examinar la situación de los árabes y musulmanes en diversas partes del mundo tras los atentados del 11/9/01 en la que realiza un primer análisis en especial sobre la difamación de las religiones y en concreto sobre el antisemitismo, la islamofobia y la cristianofobia<sup>42</sup>.

El 15/3/2006 se produce la resolución 60/251 de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre la Incitación al odio racial y religioso y la promoción de la tolerancia pidiendo un informe conjunto a la Relatora Especial sobre la libertad religiosa o creencias y al Relator Especial sobre las formas conexas de intolerancia. Como consecuencia se produce la decisión 1/107 de 30/6/2006 del Consejo de Derecho Humanos preocupado por la creciente difamación de religiones, la incitación al odio racial y religioso y sus recientes manifestaciones, pide (por 32 votos a favor y 12 en contra) la elaboración de dicho informe a los Relatores Jahangir y Diène. Informe que se presenta el pasado 20/9/2006 (A/HRC/2/3).

El informe se elabora ateniéndose a dos apartados:

- I) Difamación de las religiones e incitación al odio racial y religioso como manifestaciones de las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial y xenofobia y otras formas conexas de intolerancia

---

<sup>42</sup> Cfr. E/CN.4/2005/19 Ap 4

## II) La difamación de la religión y el derecho a la libertad de religión o creencias

Respecto al primero, tras examinar el contexto político actual, el Relator Diène considera que éste ofrece dos perfiles o dimensiones claves<sup>43</sup>: a) los efectos de la lucha contra el terrorismo; b) la aparición de nuevas formas de discriminación. A su juicio como consecuencia de este nuevo contexto ideológico está socavando el respeto a los derechos de los demás, un pilar ético de las sociedades civilizadas, para alcanzar el fin prioritario de satisfacer los intereses ideológicos y políticos propios, pues cada derecho humano está siendo interpretado y aplicado como principio absoluto y aislado en función de ese interés. Y una repercusión directa ha dejado en segundo plano el programa del Plan Acción aprobado en Durban. Este proceso se produce en su opinión mediante dos cauces:

- La instrumentalización política del racismo y la xenofobia, desde la justificación que ofrece la lucha contra el terrorismo
- Su legitimación intelectual, desarrollada a partir de construcciones intelectuales que postulan la inferioridad cultural, la demonización religiosa de ciertas razas, culturas o grupos étnicos y comunidades, cuyas repercusiones afectan ya a las artes, la literatura y los sistemas educativos.

La combinación de estos fenómenos puede llegar a amenazar, a juicio del Relator, a la propia democracia consecuencia de un proceso de progresiva polarización.

Estrechamente relacionada con este fenómeno se halla la cuestión sobre la difamación de las religiones que examina a la luz de:

- a) La islamofobia, entendida como hostilidad infundada contra el islam, que genera un temor ante todos los musulmanes en general y que se advierte un progresivo incremento desde el 11/9/20.
- b) El antisemitismo, antijudaísmo o judeofobia, muy arraigado culturalmente y que se revitaliza y retroalimenta como consecuencia del prolongado conflicto entre Israel y pueblo palestino.
- c) La cristianofobia generada en el contexto de las complejas relaciones entre cristianos y musulmanes y alimentada a su vez desde el proselitismo agresivo de ciertos grupos evangélicos.

En el examen realizado por la Relatora Jahanguir sobre la difamación de la religión y el derecho a la libertad de religión o creencias observa<sup>44</sup>

1º) Respecto al alcance del derecho de libertad religiosa y de convicciones:

- La utilización de las creencias religiosas para fines políticos, desde los estereotipos negativos de algunas religiones, ha obstaculizado el desarrollo de la tolerancia.
- El desarrollo de diversas formas de incitación a la violencia, al odio manifestado en diversos grados, desde la ridiculización al insulto, desde los ataques verbales a los físicos, tanto desde la ideología laicista como desde la religiosa.

---

<sup>43</sup> *Ibid.* Ap 6 a 21

<sup>44</sup> *Ibid.* Ap 22-50

- La presión de la mayoría religiosa frente a la minoría, e incluso la presión de la comunidad o grupo mayoritario frente a los individuos de esa misma creencia o comunidad, cuando los derechos humanos protegen al individuo en el ejercicio de su libertad religiosa y no a la religión en sí.
- Tales hechos y situaciones, desde una perspectiva jurídica, sólo pueden ser evaluados por un juez o un órgano imparcial y ateniéndose a las circunstancias concretas del caso. Pero la clave de dicha actuación consiste en decidir que tipo de incidente justifica la acción del derecho.

2º) Respecto a la religión y libertad de opinión y de expresión hay que partir de la interdependencia de los derechos humanos, así la libertad de expresión constituye un aspecto fundamental de derecho a la libertad de religión o de creencias. En algunos Estados algunas formas de difamación religiosa constituyen un delito penal, debido a particulares tradiciones. La protección estricta de las religiones en este sentido puede crear una atmósfera de intolerancia y temor, de autocensura incluso, o puede a su vez crear reacciones violentas. A su vez la protección de la religión, como límite a la libertad de expresión y de información, puede frenar el estudio, la investigación y el debate franco sobre cuestiones religiosas.

3º) Respecto a la intolerancia religiosa y la incitación al odio religioso indica que aunque el Art. 20 del Pacto de los derechos civiles y políticos prohíbe la apología del odio nacional, racial o religioso. Tal disposición se redactó desde la sensibilidad resultado de las atrocidades del régimen nazi, pero la posterior Declaración sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o las convicciones no comprende una prohibición sobre la incitación a la discriminación religiosa. En todo caso no se puede confundir una declaración racista con un acto de difamación de la religión, pues las medidas penales adoptadas por los sistemas jurídicos estatales para combatir el racismo pueden no ser aplicables a la difamación de la religión. A su vez no es fácil para los órganos judiciales mantener un delicado equilibrio entre derechos humanos en pugna o confrontación y no puede ignorarse el criterio de la proporcionalidad. A su juicio "todo intento de rebajar el umbral del art. 20 del Pacto restringiría las fronteras de la libertad de expresión y, además, limitaría la propia libertad religiosa o de creencias" pudiendo promover un clima de intolerancia religiosa<sup>45</sup>.

La celebración de este XXV Aniversario de la Declaración nos ha permitido hacer balance y afrontar los retos inmediatos, como exponen los Relatores Diène y Jahangir, entre los que destacan:

- 1) El aumento de la intolerancia racial y religiosa y sus consecuencias derivadas de la amenaza de la trivialización del racismo la xenofobia y la intolerancia religiosa y su consiguiente perjuicio para el modelo democrático.
- 2) La necesidad de combatir la ideología neonazi, y de castigar la violencia racista y xenófoba, y se luche contra la cultura del odio racial o religioso.

---

<sup>45</sup> *Ibid.* Ap 50

- 3) La necesidad de promover el diálogo intercultural religioso, la multiculturalidad, la educación para la tolerancia y el respeto a los demás, y la erradicación de la consolidación de un discurso político y una retórica ideológica que incida en el concepto divisorio y de crispación del choque de las civilizaciones. Un diálogo desde el conocimiento recíproco entre culturas, civilizaciones, religiones para luchar contra la intolerancia y la discriminación religiosas, facilitando el encuentro y el diálogo.
- 4) Mantener y promover el equilibrio entre todos los derechos humanos, que son interdependientes, en especial la libertad religiosa y de convicciones y la libertad de expresión cuando se muestran confrontados en sus esferas de protección que tienden a interpretarse polarizadamente, y cuyas garantías de justicia y protección están directamente vinculadas a la neutralidad de la judicatura cuando se produzcan procesos judiciales. Se hace necesaria tanto una jurisprudencia que defina el umbral de aplicación del art. 20 del Pacto, como la posibilidad de desarrollar normas concretas sobre la interrelación entre la libertad de expresión, la libertad religiosa y de creencias, y la discriminación correspondiente.
- 5) Reforzar el papel de la mujer, con frecuencia víctima especial de la intolerancia y la discriminación religiosas, en el diálogo interreligioso.