



# Asamblea General

Distr. general  
23 de diciembre de 2015  
Español  
Original: inglés

---

## Consejo de Derechos Humanos

31<sup>er</sup> 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**

### **Nota de la Secretaría**

La Secretaría tiene el honor de transmitir al Consejo de Derechos Humanos el informe del Relator Especial sobre la libertad de religión o de creencias, Heiner Bielefeldt, elaborado de conformidad con la resolución 22/20 del Consejo. En el informe, el Relator Especial analiza la relación entre el derecho a la libertad de religión o de creencias y el derecho a la libertad de opinión y de expresión. Frente a la percepción errónea de que, supuestamente, estos dos derechos se contraponen, el Relator Especial describe las analogías normativas de amplio alcance existentes entre los artículos 18 y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Estudia asimismo las sinergias prácticas entre el derecho a la libertad de religión o de creencias y el derecho a la libertad de expresión. La relación de refuerzo mutuo entre ambos derechos resulta especialmente relevante en la lucha contra la intolerancia, los estereotipos, la discriminación y la incitación a la violencia por motivos de religión o de creencias.



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

### Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción .....	3
II. Dos derechos estrechamente relacionados: la libertad de religión o de creencias y la libertad de opinión y de expresión .....	3
A. Analogías estructurales .....	5
B. La necesidad de la libertad de comunicación en la aplicación de la resolución 16/18 del Consejo de Derechos Humanos .....	10
C. Restricciones problemáticas .....	17
III. Conclusiones y recomendaciones .....	21
A. Conclusiones .....	21
B. Recomendaciones .....	22

## I. Introducción

1. El Relator Especial sobre la libertad de religión o de creencias, Heiner Bielefeldt, presenta este informe de conformidad con la resolución 22/20 del Consejo de Derechos Humanos.

2. En el informe provisional del Relator Especial se ofrece un panorama general de las actividades llevadas a cabo por este entre el 1 de agosto de 2014 y el 31 de julio de 2015 (véase A/70/286, párrs. 4 a 11). A esas actividades hay que sumar la visita que el Relator Especial realizó a Bangladesh del 31 de agosto al 9 de septiembre de 2015 y la presentación a la Asamblea General en su septuagésimo período de sesiones, en octubre de 2015, de su informe anual, orientado al tema del derecho del niño y de sus padres a la libertad de religión o de creencias.

3. El Relator Especial participó en la Conferencia Regional sobre la Libertad de Religión o de Creencias en Asia Sudoriental, celebrada en Bangkok los días 30 de septiembre y 1 de octubre de 2015, en la que múltiples participantes de los Estados miembros de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN) se comprometieron a defender y promover la libertad de religión o de creencias para todos<sup>1</sup>. También organizó una conferencia regional sobre el fomento de la comunicación interreligiosa en Nicosia los días 7 y 8 de octubre de 2015, en la que líderes religiosos, legisladores y defensores de los derechos humanos de la región amplia del Oriente Medio y el Norte de África estudiaron formas de reforzar y promover la cooperación en la comunicación interreligiosa con el fin de prevenir la violencia religiosa.

4. El presente informe se centra en la relación entre el derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia, de religión o de creencias<sup>2</sup> y el derecho a la libertad de opinión y de expresión. Tras realizar observaciones sistemáticas sobre las analogías estructurales entre estos dos derechos, el Relator Especial examina su interacción en la aplicación de la resolución 16/18 del Consejo de Derechos Humanos, relativa a la lucha contra la intolerancia, los estereotipos negativos, la estigmatización, la discriminación, la incitación a la violencia y la violencia contra las personas basada en la religión o las creencias, teniendo presentes, además, planteamientos importantes formulados en el Plan de Acción de Rabat<sup>3</sup>. El Relator Especial analiza críticamente las medidas restrictivas, incluidas las leyes penales, que afectan negativamente a ambos derechos y presenta conclusiones prácticas y recomendaciones para los distintos interesados.

## II. Dos derechos estrechamente relacionados: la libertad de religión o de creencias y la libertad de opinión y de expresión

5. En las conversaciones políticas, los debates jurídicos y las entrevistas periodísticas, suelen plantearse al Relator Especial, frecuentemente con actitud escéptica, preguntas relativas a la relación entre la libertad de religión o de creencias y la libertad de opinión y de expresión. Parece darse por sentado que esos dos derechos no encajan fácilmente. Por ejemplo, cuando alguien se pregunta cómo podrían

<sup>1</sup> Véase [www.icj.org/faith-based-and-other-groups-commit-to-strengthen-freedom-of-religion-or-belief-in-southeast-asia/](http://www.icj.org/faith-based-and-other-groups-commit-to-strengthen-freedom-of-religion-or-belief-in-southeast-asia/).

<sup>2</sup> En adelante, “libertad de religión o de creencias”.

<sup>3</sup> 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 fue aprobado en Rabat el 5 de octubre de 2012 (véase A/HRC/22/17/Add.4, apéndice).

conciliarse la libertad de religión o de creencias y la libertad de expresión, la propia formulación revela la percepción de que ambos derechos están directamente enfrentados. Posiblemente subyazca la idea de que la libertad de expresión favorece los debates francos y abiertos, en los que hay cabida para las caricaturas y las provocaciones satíricas que pueden resultar ofensivas para algunas personas, y la libertad de religión o de creencias, por el contrario, suele invocarse ante casos de provocación excesiva en relación con cuestiones religiosas. En resumen, mientras que la libertad de expresión parece dar “luz verde” a todo tipo de provocación, la libertad de religión o de creencias parece funcionar más bien como una “señal de *stop*” frente a la provocación, o al menos así se percibe.

6. En 2006, la anterior Relatora Especial, en un informe conjunto, subrayó que “la libertad de religión confiere fundamentalmente el derecho a actuar conforme a la propia religión, pero no otorga a los creyentes el derecho a que su religión quede al abrigo de todo comentario negativo”<sup>4</sup>. Esta aclaración reviste gran importancia. La libertad de religión o de creencias es un derecho a “la libertad”, de modo que guarda una estrecha relación con otros derechos de ese tipo, como la libertad de opinión y de expresión. Además, entre las distintas facetas que abarca la libertad de religión o de creencias, los derechos a la libre orientación personal y a la libre interacción comunicativa con los demás constituyen aspectos fundamentales imprescindibles, que demuestran la existencia de una interrelación positiva con la libertad de opinión y de expresión. Ambos derechos van, en gran medida, en la misma dirección, aunque cada uno tiene características específicas. Los artículos 18 y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos presentan analogías de amplio alcance en sus formulaciones jurídicas.

7. Ambos artículos coinciden en la protección incondicional del fuero interno, esto es, el mundo interior de los pensamientos y las creencias de una persona, y los criterios para el establecimiento de limitaciones en lo relativo a sus manifestaciones externas, es decir, el fuero externo, son muy similares. Por consiguiente, existen razones de peso para concluir que el derecho a la libertad de religión o de creencias y el derecho a la libertad de expresión no están enfrentados, sino que, en realidad, son muy similares en su esencia y en su formulación. Sin embargo, esta interrelación positiva no excluye la posibilidad de conflictos concretos, ya que, en ocasiones, pueden surgir controversias en la intersección entre ambos derechos.

8. La interrelación positiva entre la libertad de religión o de creencias y la libertad de expresión no es solo un postulado teórico. Es más, en la práctica, estos derechos se refuerzan mutuamente. Este planteamiento también debería regir la aplicación de la resolución 16/18 del Consejo de Derechos Humanos, relativa a la lucha contra la intolerancia, los estereotipos negativos, la estigmatización, la discriminación, la incitación a la violencia y la violencia contra las personas basada en la religión o las creencias, en la que se abordan explícitamente ambos derechos.

9. Por lo que respecta a la libertad de religión o de creencias, los Estados deberían crear condiciones favorables para que toda persona, sin discriminación, pueda gozar de este derecho sin temor. Ello requiere, entre otras cosas, la adopción de medidas para eliminar todas las formas de intolerancia, estigmatización y estereotipos negativos en razón de la religión o las creencias, así como la aprobación de políticas eficaces para prevenir los actos de violencia o la incitación a cometerlos, conforme a lo solicitado en la resolución 16/18. Aunque, en ocasiones, esto puede exigir que se restrinja la libertad de expresión, de conformidad con los criterios establecidos para la imposición de restricciones en los artículos 19, párrafo 3, y 20, párrafo 2, del Pacto, el derecho a la libertad de expresión, ante todo, favorece la existencia de condiciones previas positivas para combatir la intolerancia facilitando la creación de

<sup>4</sup> Véase A/HRC/2/3, párr. 37.

contraestrategias comunicativas en el sentido más amplio, como la condena pública de la incitación al odio y las manifestaciones públicas en apoyo de determinadas personas o grupos discriminados.

10. La interrelación entre la libertad de religión o de creencias y la libertad de expresión también se examinó con cierto grado de detalle en el Plan de Acción de Rabat, que incluye las conclusiones de una serie de talleres regionales organizados por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) en 2011 y 2012, que contaron con una amplia participación de expertos internacionales, organizaciones de la sociedad civil, representantes gubernamentales y organizaciones internacionales y regionales.

11. El presente informe tiene por objeto contribuir a las deliberaciones sobre la resolución 16/18 que se están llevando a cabo en el marco, entre otros, del Proceso de Estambul para la Lucha contra la Intolerancia, la Discriminación y la Incitación al Odio o a la Violencia por Motivos de Religión o de Creencias<sup>5</sup>, con el propósito de recabar ideas para la aplicación efectiva de la resolución. El propio Proceso de Estambul también debería inspirarse sistemáticamente en el Plan de Acción de Rabat, que, a su vez, contiene una referencia a la resolución 16/18 como “plataforma útil para una actuación eficaz, integrada e incluyente de la comunidad internacional”<sup>6</sup>.

## A. Analogías estructurales

### 1. Los seres humanos como titulares de derechos

12. Como indican sus títulos, el derecho a la libertad de religión o de creencias y el derecho a la libertad de opinión y de expresión son derechos a la libertad, característica que también comparten con el derecho a la libertad de reunión pacífica y de asociación. Todos estos derechos desempeñan una función indispensable en la conformación de sociedades libres y democráticas, en las que las personas puedan manifestar y defender libremente diversos pensamientos, ideas, opiniones, intereses, convicciones, posturas éticas, religiones, creencias, etc., por ejemplo reuniéndose con otros y estableciendo instituciones e infraestructuras adecuadas para ese fin.

13. Los titulares de los derechos son los seres humanos, que pueden ejercer esas libertades a título individual o en comunidad con otros. Si bien esto puede parecer una obviedad en el contexto de los derechos humanos en general, en ocasiones se ha considerado equivocadamente que el derecho a la libertad de religión o de creencias protege las religiones o sistemas de creencias en sí mismos. Esa percepción errónea genera gran confusión, ya que ofusca la naturaleza de la libertad de religión o de creencias como derecho empoderador. Si no se tiene en cuenta esto, puede suponerse equivocadamente que la libertad de religión o de creencias y la libertad de expresión son antagónicas. Por consiguiente, debe ponerse de relieve que la libertad de religión o de creencias protege a los creyentes y no las religiones o las creencias.

14. A fin de evitar posibles interpretaciones erróneas, cabe señalar que el enfoque centrado en los seres humanos como titulares de derechos no entraña una visión del mundo “antropocéntrica” particular. Por el contrario, este enfoque se deriva de la existencia de diversas visiones del mundo. Más concretamente, implica tomar en serio el pluralismo religioso y filosófico, incluidas las diferencias irreconciliables entre las creencias y las prácticas. Por ejemplo, mientras que algunas religiones se basan en escrituras transmitidas a través de profetas, otras no conciben las nociones de profecía y revelación mediante escrituras, o ni tan siquiera de Dios. Lo que es sagrado para una

<sup>5</sup> El Proceso de Estambul consiste en una serie de reuniones intergubernamentales iniciadas en 2011 con el objetivo de apoyar la aplicación de la resolución 16/18 del Consejo de Derechos Humanos.

<sup>6</sup> A/HRC/22/17/Add.4, apéndice, párr. 41.

comunidad puede resultar bastante opaco para otra. Precisamente por este motivo, en el marco de los derechos humanos, no puede concederse un reconocimiento legal inmediato a los contenidos particulares de las religiones o creencias, por ejemplo sus pretensiones de posesión de la verdad, sus escrituras o sus prácticas, sino a los seres humanos como agentes responsables que poseen, valoran y desarrollan sus convicciones y tratan de vivir conforme a ellas. El enfoque centrado en los seres humanos como titulares de derechos es el único que permite a la libertad de religión o de creencias hacer justicia a la amplia variedad de convicciones, identidades y prácticas religiosas y no religiosas, sin dar un trato privilegiado a ninguna religión o creencia específica (o a ningún tipo de religión).

15. De igual modo, la libertad de opinión y de expresión también se centra en los seres humanos, que tienen derecho a forjarse, sostener y modificar sus opiniones e ideas sobre distintos temas; a buscar, recibir y difundir información e ideas de todo tipo; y a expresar libremente sus opiniones mediante la interacción comunicativa con otras personas a través de cualquier procedimiento que consideren conveniente para esos fines. Una vez más, no se otorga protección jurídica directamente a determinadas opiniones, ideas o expresiones como tales, que pueden ser muy diferentes y, en muchos casos, irreconciliables, sino que el enfoque se centra en la libertad de las personas y los grupos de personas para mantener e intercambiar opiniones e ideas.

16. También debe hacerse hincapié en que los dos derechos en cuestión son derechos de “todas las personas” y, por consiguiente, sus titulares son todos los seres humanos, que deberían poder ejercerlos sin temor y sin discriminación. La libertad de religión o de creencias y la libertad de expresión no son solo derechos a la libertad, sino que también son reflejo del principio de igualdad subyacente al enfoque de los derechos humanos en su conjunto, en “reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana”, como se subraya en la primera oración del preámbulo de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

## **2. El respeto incondicional del fuero interno**

17. Los artículos 18 y 19 del Pacto contienen formulaciones jurídicas notablemente similares, entre las cuales destaca la distinción conceptual que se establece en ambos artículos entre el fuero interno y el fuero externo. Esta distinción conceptual no aparece en ninguna otra parte del texto del Pacto. Aunque las formulaciones empleadas para definir la protección específica del fuero interno en el artículo 18 y el artículo 19 difieren ligeramente, el contenido fundamental es idéntico. En ambos artículos se dispone que la protección concedida a la dimensión interna de los pensamientos, opiniones o convicciones (de carácter religioso o de otra índole) de una persona es estrictamente incondicional.

18. En el artículo 18, párrafo 2, del Pacto se exige que nadie sea “objeto de medidas coercitivas que puedan menoscabar su libertad de tener o de adoptar la religión o las creencias de su elección”. De manera similar, en el artículo 19, párrafo 1, se establece que “nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones”. El Comité de Derechos Humanos ha aclarado que esas disposiciones que proscriben la coacción e injerencia constituyen requisitos normativos incondicionales. En el párrafo 3 de su observación general núm. 22 (1993), relativa al derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión, el Comité señala que el artículo 18 no permite ningún tipo de limitación de la libertad de pensamiento y de conciencia o de la libertad de tener la religión o las creencias de la propia elección, y que esas libertades están protegidas incondicionalmente. En el párrafo 9 de su observación general núm. 34 (2011), relativa a la libertad de opinión y la libertad de expresión, el Comité señala asimismo que en el artículo 19, párrafo 1, se dispone un derecho respecto del cual el Pacto no

autoriza excepción ni restricción alguna. Esas garantías incondicionales no son frecuentes en el derecho internacional de los derechos humanos.

19. Ambos artículos tienen entre sus funciones principales la de proteger frente a la coacción y la injerencia la facultad interna de toda persona de forjarse, sostener o modificar, entre otras cosas, sus opiniones, ideas, posturas éticas y convicciones religiosas y no religiosas. Cuando una persona sufre coacción en este núcleo interno, por ejemplo, al verse obligada a ocultar su verdadera postura o convicción o a fingir una creencia no auténtica, puede sentir que se está traicionando a sí misma. Si esto ocurre reiteradamente o durante un período prolongado, puede socavarse la base necesaria para el desarrollo de un sentimiento estable de respeto por uno mismo. Este supuesto justifica una interpretación de los artículos 18, párrafo 2, y 19, párrafo 1, del Pacto en estrecha analogía con la prohibición incondicional de la esclavitud<sup>7</sup> y la prohibición igualmente incondicional de la tortura<sup>8</sup>. Mientras que las restricciones jurídicas a las manifestaciones externas de las convicciones de una persona (es decir, el fuero externo) pueden ser justificables en determinadas situaciones (siempre y cuando esas restricciones se ajusten a unos criterios estrictos), en ningún caso pueden emplearse legítimamente medios coercitivos para manipular las propias convicciones internas de una persona (es decir, el fuero interno).

20. La redacción del artículo 18 del Pacto difiere de la del artículo 19 en que consagra explícitamente la libertad de toda persona “de tener o de adoptar la religión o las creencias de su elección”, lo que también contempla el derecho a “cambiar” previsto en el artículo 18 de la Declaración Universal de Derechos Humanos. Esa aclaración adicional es necesaria dado que las religiones y las creencias pueden configurar la identidad personal y crear un sentimiento profundo de pertenencia y lealtad a un grupo, sobre la base de símbolos, normas éticas, prácticas y visiones del mundo comunes. En el preámbulo de la Declaración de 1981 sobre la Eliminación de Todas las Formas de Intolerancia y Discriminación Fundadas en la Religión o las Convicciones se dispone que “la religión o las convicciones, para quien las profesa, constituyen uno de los elementos fundamentales de su concepción de la vida”. Lo que huelga decir respecto de las opiniones e ideas más generales, a saber, que pueden cambiar legítimamente a lo largo del tiempo, necesita una confirmación expresa en el caso específico de las religiones y las creencias, que a menudo entrañan pretensiones de posesión de la verdad y expectativas de lealtad muy arraigadas y pueden marcar profundamente la identidad de la persona<sup>9</sup>.

### 3. Las dimensiones del fuero externo

21. Tanto el artículo 18 como el 19 del Pacto deben aplicarse también de manera amplia en relación con el fuero externo. Según se dispone en el artículo 18, párrafo 1, las dimensiones externas de la libertad de religión o de creencias incluyen la libertad de toda persona de “manifestar su religión o sus creencias, individual o colectivamente, tanto en público como en privado, mediante el culto, la celebración de los ritos, las prácticas y la enseñanza”. La manifestación de la religión o las creencias propias abarca una amplia gama de actividades, como dar testimonio de la fe propia en privado y en público, educar a la siguiente generación, celebrar festividades religiosas, ayunar, rezar a solas o con otros, o establecer infraestructuras comunitarias. El artículo 19 del Pacto, a su vez, que se refiere a “informaciones e ideas de toda índole”, es aplicable “sin consideración de fronteras” y contempla el uso de cualquier procedimiento, de modo que una persona puede buscar, recibir y transmitir información o ideas “oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por

<sup>7</sup> Véase el artículo 8, párrafo 1, del Pacto.

<sup>8</sup> Véase el artículo 7 del Pacto.

<sup>9</sup> Véase A/66/156.



cualquier otro procedimiento de su elección”. Sin lugar a dudas, las convicciones religiosas o relacionadas con las creencias se inscriben en la categoría general de “informaciones e ideas de toda índole”, por lo que se benefician directamente de la amplia conceptualización de la libertad de expresión enunciada en el artículo 19 del Pacto. Del mismo modo en que ambos derechos presentan amplias coincidencias en lo relativo al fuero interno, también se solapan en general en lo relativo al fuero externo.

22. El fuero interno y el fuero externo deberían considerarse, por lo general, un continuo. Su distinción conceptual no debería percibirse erróneamente como una separación clara entre esferas diferentes de la vida. De la misma manera que la libertad en lo relativo al fuero interno sería inconcebible sin la libre interacción de la persona con su mundo social, la libertad en lo relativo al fuero externo presupone el respeto de la facultad de toda persona de concebir nuevos pensamientos e ideas y desarrollar convicciones personales, incluidas posturas disidentes y provocadoras. A la vez que protege incondicionalmente el núcleo interno de toda persona frente a la coacción y la injerencia, la consideración legal reforzada del fuero interno también mejora las perspectivas de la libre comunicación y manifestación en el marco del fuero externo. En otras palabras, fortalece la libertad de religión o de creencias y la libertad de opinión y de expresión en todas sus dimensiones, tanto internas como externas.

23. Otro rasgo que comparten el derecho a la libertad de religión o de creencias y el derecho a la libertad de opinión y de expresión es que ambos garantizan la comunicación abierta, de modo que contribuyen al florecimiento de las comunidades y a una cultura de discurso público libre. Al mismo tiempo, cada derecho tiene aplicaciones específicas en lo relativo al fuero externo. Aunque las “manifestaciones” externas de la religión o las creencias también equivalen, en muchos casos, a “expresiones” en el sentido del artículo 19 del Pacto, suelen reflejar una voluntad existencial de vivir verdaderamente de conformidad con la convicción religiosa o de otra índole propia, por ejemplo observando un código de vestimenta determinado o ciertas restricciones alimentarias, lo que excede las meras “expresiones” comunicativas. Un ejemplo que ilustra esta diferencia es la objeción de conciencia al servicio militar, que se inscribe en las subcategorías de observancia o práctica a las que se hace referencia en el artículo 18. Muy probablemente, la mera posibilidad de “expresar” públicamente su oposición al uso de la fuerza militar no bastaría a los objetores de conciencia. Para muchos de ellos, lo importante es poder estructurar verdaderamente su vida de conformidad con su conciencia moral y/o religiosa. En términos generales, si bien la libertad de religión o de creencias incluye un importante aspecto comunicativo, que comparte con la libertad de opinión y de expresión, las dimensiones protegidas de las manifestaciones religiosas —el culto, la celebración de los ritos, las prácticas y la enseñanza— no pueden inscribirse solo en el marco de la libertad de comunicación porque también abarcan otros aspectos relativos a la orientación de la vida propia en función de la religión o las creencias de la persona.

24. La importancia de vivir de conformidad con la religión o las creencias propias se extiende, naturalmente, al ámbito de la vida familiar. En virtud del artículo 18, párrafo 4, del Pacto, los Estados partes “se comprometen a respetar la libertad de los padres y, en su caso, de los tutores legales, para garantizar que los hijos reciban la educación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones”. No existe una disposición paralela en el artículo 19, lo cual, sin embargo, no debería conducir a conclusiones equivocadas. Por supuesto, la libertad de “difundir informaciones e ideas de toda índole”, garantizada en virtud del artículo 19, párrafo 2, del Pacto, también abarca la libre comunicación dentro de la familia, en particular entre los padres y los hijos. No obstante, dada la importancia específica que revisten las convicciones religiosas o relacionadas con las creencias para la conciencia de las personas y las comunidades sobre sí mismas, es necesario un reconocimiento explícito



de los procesos de socialización religiosa y moral en el seno de la familia. Por consiguiente, la libertad para “manifestar” la religión o las creencias propias comprende las diversas dimensiones prácticas de la organización, individual y colectiva, de la totalidad de la vida privada y pública de la persona, de conformidad con las convicciones religiosas o relacionadas con las creencias que conforman su identidad.

#### 4. Criterios para el establecimiento de limitaciones

25. Aunque el fuero externo de la libertad de religión o de creencias y la libertad de expresión no está protegido incondicionalmente en virtud de los artículos 18 y 19 del Pacto, goza de una sólida protección jurídica. Para que sean legítimas, las limitaciones o restricciones deben satisfacer todos los criterios enunciados en el artículo 18, párrafo 3, o en el artículo 19, párrafo 3, respectivamente. Pese a las diferencias existentes entre las formulaciones concretas, los criterios que se exigen en ambos artículos contienen elementos similares. En primer lugar, las limitaciones o restricciones deben estar “prescritas por la ley” o “fijadas por la ley”. El requisito de un fundamento jurídico claramente formulado debería impedir la intervención arbitraria e impredecible de los gobiernos. Además, las limitaciones o restricciones deben responder a una de las finalidades legítimas enumeradas en una lista exhaustiva. En el caso del artículo 18, párrafo 3, esa lista abarca “la seguridad, el orden, la salud o la moral públicas, o los derechos y libertades fundamentales de los demás”. En el artículo 19, párrafo 3, se señalan “el respeto a los derechos o a la reputación de los demás”, así como “la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas”. Por último, en ambos artículos se exige que las limitaciones o restricciones sean estrictamente “necesarias” para lograr alguno de esos propósitos. Es decir, las limitaciones propuestas no podrán ser legítimas si sus propósitos respectivos también pueden lograrse mediante intervenciones de menor alcance.

26. El Comité de Derechos Humanos pone de relieve la necesidad de que las cláusulas limitativas se apliquen de manera estricta para que el fundamento de las disposiciones pertinentes se respete incluso cuando surjan (real o supuestamente) conflictos con otros derechos o intereses públicos importantes. En su observación general núm. 22, el Comité insiste en que “las limitaciones solamente se podrán aplicar para los fines con que fueron prescritas y deberán estar relacionadas directamente y guardar la debida proporción con la necesidad específica de la que dependen. No se podrán imponer limitaciones por propósitos discriminatorios ni se podrán aplicar de manera discriminatoria” (párr. 8). En su observación general núm. 34, el Comité define con aún mayor precisión los criterios que deben cumplir las restricciones legítimas a la libertad de expresión. Con respecto al fundamento jurídico necesario, el Comité señala que una ley “debe estar formulada con precisión suficiente para que una persona pueda regular su comportamiento de conformidad con ella, y hacerse accesible al público” (párr. 25).

27. En relación con el requisito de necesidad, el Comité de Derechos Humanos subraya en la observación general núm. 34 que, antes de recurrir a restricciones, los Estados deberán “demostrar en forma concreta e individualizada la naturaleza precisa de la amenaza y la necesidad y la proporcionalidad de la medida concreta que se haya adoptado, en particular estableciendo una conexión directa e inmediata entre la expresión y la amenaza” (párr. 35).

28. Con respecto al concepto de moral como justificación de una limitación, el Comité de Derechos Humanos insta a que se actúe con cautela. En su observación general núm. 22, observa que “el concepto de moral se deriva de muchas tradiciones sociales, filosóficas y religiosas; por consiguiente, las limitaciones impuestas a la libertad de manifestar la religión o las creencias con el fin de proteger la moral deben

basarse en principios que no se deriven exclusivamente de una sola tradición” (párr. 8). Al reiterar esta aclaración en su observación general núm. 34, añade que “estas limitaciones han de entenderse en el contexto de la universalidad de los derechos humanos y el principio de no discriminación” (párr. 32). Esto está en consonancia con los Principios de Siracusa sobre las Disposiciones de Limitación y Derogación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, con arreglo a los cuales el Estado que invoque la moralidad pública como motivo de limitación deberá demostrar que la limitación en cuestión es esencial para mantener el respeto de los valores fundamentales de la comunidad, ya que “el concepto de moralidad pública varía según las épocas y las culturas”<sup>10</sup>.

29. Lamentablemente, los gobiernos suelen invocar motivos de limitación de manera vaga, ciñéndose, por ejemplo, a citar el axioma de que “la libertad nunca puede ser absoluta” para “justificar” restricciones de amplio alcance que no se ajustan a los correspondientes criterios establecidos en los artículos 18 y 19 del Pacto o enunciados en las observaciones generales y en los Principios de Siracusa. En este contexto, las aclaraciones formuladas por el Comité de Derechos Humanos revisten especial importancia. A este respecto, tal vez convenga reiterar que los derechos humanos tienen el rango elevado de “derechos inalienables” ya que emanan del debido respeto de la dignidad inherente a todos los seres humanos. Las cláusulas limitativas resultan indispensables en la práctica para proteger esa condición de “derechos inalienables”, en particular en situaciones complicadas, en las que pueden entrar en juego intereses de orden público. Por consiguiente, deben aplicarse de manera estricta y con el máximo grado de diligencia empírica y normativa.

## **B. La necesidad de la libertad de comunicación en la aplicación de la resolución 16/18 del Consejo de Derechos Humanos**

### **1. La importancia reafirmada de la libertad de religión o de creencias y la libertad de expresión**

30. Como se mencionó anteriormente, la estrecha relación entre la libertad de religión o de creencias y la libertad de opinión y de expresión no se limita a los meros paralelismos de las formulaciones normativas del Pacto, sino que se trata también de una relación de orden práctico, ya que ambos derechos se refuerzan mutuamente en el fomento de sociedades libres y democráticas. Este planteamiento debería regir la aplicación de la resolución 16/18 del Consejo de Derechos Humanos. Muchos expertos han reconocido la resolución 16/18 como un documento histórico en el que basar los esfuerzos que se están realizando para eliminar las diversas causas profundas de la intolerancia religiosa y los problemas que conlleva.

31. En el preámbulo de la resolución 16/18, el Consejo de Derechos Humanos subraya la importancia de la libertad de religión o de creencias y la libertad de opinión y de expresión. Reafirma que “el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos dispone, entre otras cosas, que toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión o de creencias, que incluye la libertad de tener o de adoptar la religión o las creencias de su elección, así como la libertad de manifestar su religión o sus creencias, individual o colectivamente, tanto en público como en privado, mediante el culto, la celebración de los ritos, las prácticas y la enseñanza”. Reafirma asimismo “la contribución positiva que el ejercicio del derecho a la libertad de opinión y de expresión, así como el pleno respeto de la libertad de buscar, recibir y comunicar información, pueden aportar al fortalecimiento de la democracia y la lucha contra la intolerancia religiosa”.

<sup>10</sup> Véase E/CN.4/1985/4, anexo, párr. 27.

32. La referencia explícita a los derechos a la libertad de religión o de creencias y a la libertad de opinión y de expresión no es casual, ya que el Consejo, en la resolución 16/18, atribuye gran importancia a la interacción comunicativa, que resulta fundamental para generar confianza entre las distintas comunidades religiosas o de creencias, así como en la sociedad en general. Esto requiere una amplia gama de medidas en las esferas de la educación, la concienciación, la estrategia de divulgación, la comunicación interreligiosa y el discurso público. En ese contexto, el Consejo reconoce específicamente “que el debate de ideas público y abierto, así como el diálogo interconfesional e intercultural en los planos local, nacional e internacional, pueden ser las mejores formas de protección contra la intolerancia religiosa” (párr. 4).

33. A la vez, el Consejo también insta al rechazo firme de determinados discursos y condena “cualquier justificación del odio religioso que constituya incitación a la discriminación, hostilidad o violencia, ya sea por medio de la prensa, medios audiovisuales o electrónicos o por cualquier otro medio” (párr. 3). Pide asimismo que se adopten “medidas para tipificar como delito la incitación a la violencia inminente basada en la religión o las creencias” (párr. 5 f)). En la resolución 16/18 se recomiendan también otras medidas, como la de poner fin a la práctica de la caracterización religiosa, que conduce inevitablemente a la estigmatización, y la de brindar protección efectiva a los lugares de culto y los sitios religiosos, en particular durante las situaciones de conflicto.

## 2. El fomento de la comunicación libre y voluntaria

34. Desde las perspectivas combinadas de los dos derechos en cuestión, las personas tienen derecho a participar en todas las dimensiones de la interacción comunicativa. Por ejemplo, tienen derecho a buscar, recibir y difundir información, expresar opiniones e ideas, manifestar preocupaciones personales y/o políticas, compartir sus convicciones religiosas o filosóficas con los demás, tratar de persuadir a otras personas o dejarse persuadir, dar testimonio de sus creencias en privado o en público, entablar comunicaciones a nivel internacional, etc. Sin embargo, para que estos y otros actos sean manifestaciones de libertad, las personas también deben tener derecho a no participar en ciertos actos comunicativos, si así lo desean. En términos generales, son libres para retirarse de las acciones comunicativas en las que no deseen tomar parte, abstraerse de la información que no les interese, no desvelar sus opiniones políticas o convicciones religiosas, declinar invitaciones a ceremonias interreligiosas o abstenerse de participar en manifestaciones públicas.

35. Los derechos a la libertad tienen, por lo común, una dimensión “positiva” y otra “negativa”<sup>11</sup>: confieren a las personas el derecho a realizar o no realizar determinadas acciones. Ambas dimensiones son igualmente importantes. Para que los actos comunicativos se consideren verdaderamente “libres y voluntarios”, debería respetarse en general la libertad de las personas para decidir por sí mismas si desean comunicar, buscar o difundir información o expresar sus opiniones sobre determinadas cuestiones, y cuándo y cómo hacerlo. El derecho a retraerse o a mantener la discreción constituye la otra cara indispensable del derecho a participar en todos los aspectos de la comunicación libre. Esto es aplicable también a las personas que pertenecen a un grupo, como los miembros de minorías religiosas o de creencias minoritarias.

36. En este contexto, conviene recordar que la libertad de religión o de creencias conlleva el derecho a que no se exponga contra su voluntad la orientación religiosa o de creencias de una persona, por ejemplo en los pasaportes, los documentos de identidad u otros documentos oficiales. Del mismo modo, la libertad de opinión y de expresión confiere a la persona el derecho a que no se desvelen contra su voluntad sus

<sup>11</sup> El adjetivo “negativo” no tiene una connotación peyorativa en este contexto.

opiniones políticas o de otra índole<sup>12</sup>. Estas disposiciones protectoras funcionan como salvaguardias prácticas contra la discriminación y, al mismo tiempo, contribuyen a eliminar la práctica de la caracterización religiosa y sus efectos estigmatizadores, como se exige en la resolución 16/18 del Consejo de Derechos Humanos. Por consiguiente, las políticas que prevén el uso de la interacción comunicativa para combatir la intolerancia, los estereotipos, la estigmatización, la discriminación y la incitación al odio hacia personas por motivos de religión o de creencias deberían contemplar siempre el interés por la no exposición que puedan tener algunas personas o grupos.

37. A fin de facilitar la comunicación y, al mismo tiempo, respetar el posible interés por la no exposición se necesitan una amplia variedad de formatos comunicativos. Por ejemplo, mientras que en algunos escenarios comunicativos la comunicación puede llevarse a cabo en el entendimiento expreso de que los participantes pertenecen a distintas comunidades confesionales, también deberían existir formatos que permitan a las personas expresarse sobre la intolerancia religiosa y los problemas que conlleva sin desvelar su orientación religiosa o de creencias personal. Los distintos formatos deberían ser complementarios, de modo que promuevan una cultura de comunicación abierta y franca con una amplia participación voluntaria.

### 3. Tipos pertinentes de acciones comunicativas (ejemplos)

38. Dado que el límite de palabras del presente informe no permite que se lleve a cabo un análisis detallado de los múltiples tipos de acciones comunicativas necesarias para combatir la intolerancia, los estereotipos, la estigmatización, la discriminación, la violencia y la incitación a la violencia, el Relator Especial desearía formular algunas observaciones no exhaustivas respecto de la tipología.

#### *La comunicación interreligiosa*

39. En la resolución 16/18 del Consejo de Derechos Humanos se destaca reiteradamente la contribución del diálogo interconfesional e intercultural a la lucha contra la intolerancia basada en la religión o las creencias. Ese diálogo puede adoptar diferentes formas, todas ellas con ventajas y limitaciones específicas. Algunos proyectos interreligiosos cumplen una función fundamentalmente simbólica, y otros pueden responder a fines prácticos, como las obras de beneficencia interreligiosas. Mientras que algunos proyectos pueden tener por meta principal el encuentro cara a cara frecuente entre personas pertenecientes a grupos distintos, otros pueden aspirar a aclarar de forma sistemática cuestiones temáticas de interés común. Algunas actividades se articulan explícitamente en torno a las diferencias religiosas y confesionales, mientras que otros tipos de acciones están dirigidas a todo el espectro de la diversidad religiosa, sin poner de relieve o siquiera mencionar los perfiles religiosos de los participantes.

40. En sus visitas a países, el Relator Especial observó distintos formatos de diálogo interreligioso, destinados a propósitos diversos. Por ejemplo, durante su visita al Líbano, participó en una gran ceremonia interreligiosa en la que representantes de diferentes comunidades cristianas y musulmanas se expresaron simbólicamente su reconocimiento mutuo. Entre los asistentes no solo había dignatarios religiosos, sino también miembros ordinarios de las comunidades, incluidos jóvenes, que manifestaron su rechazo a la violencia infligida en nombre de la religión mediante una representación teatral. No debe subestimarse el grado en que esas ceremonias pueden contribuir al clima de cordialidad interreligiosa en un país, especialmente cuando se

<sup>12</sup> El Relator Especial sobre la libertad de expresión ha destacado que la exposición no deseada puede actuar como elemento disuasorio de la expresión, de modo que menoscaba el derecho y la capacidad de expresar opiniones o creencias (véase A/HRC/29/32).

llevan a cabo de manera frecuente y cuentan con una amplia participación. En el Líbano y en Jordania, el Relator Especial visitó escuelas privadas dirigidas por distintas comunidades religiosas que financiaban la asistencia de niños refugiados de todas las confesiones. Esos admirables ejemplos de cooperación práctica entre religiones transmiten un mensaje de esperanza muy necesario en una región que actualmente se encuentra asolada por conflictos violentos con componentes sectarios evidentes.

41. En Sierra Leona, causó gran impresión al Relator Especial la constructiva función que desempeña el Consejo Interreligioso en la reconstrucción de la nación tras el traumático episodio de la guerra civil. Además, el Relator Especial advirtió la notable contribución de las escuelas públicas y privadas al ambiente tangible de cordialidad interreligiosa. En ellas, estudiantes de distintos perfiles religiosos —suníes, chiíes, ahmadíes, católicos, anglicanos, metodistas y baptistas, entre otros— conviven diariamente y aprenden juntos, de manera que se fomenta la confianza desde edades muy tempranas. En Kazajstán, el Gobierno organiza periódicamente encuentros interreligiosos con el propósito de consolidar las fuerzas de la moderación religiosa. Esos encuentros se celebran a escala regional y están abiertos a una amplia participación pública, mientras que cada dos años se celebra en la capital una gran conferencia ceremonial que congrega principalmente a líderes de religiones mundiales y tradicionales.

42. Durante una visita de seguimiento a la República de Moldova, el Relator Especial constató claros indicios de mejora en la interacción entre las comunidades religiosas. En Chipre, el avance de la comunicación interreligiosa entre los líderes cristianos y musulmanes ha conducido recientemente a logros como la reapertura de iglesias y mezquitas que habían permanecido inaccesibles durante decenios a causa del dilatado conflicto que divide a la isla. Los líderes religiosos han puesto en marcha medidas de emergencia y han tomado parte en la restauración mutua de sus lugares de culto, lo que ha propiciado un ambiente de confianza y buena voluntad. La apertura de algunos encuentros interreligiosos celebrados en Chipre a la participación de comunidades religiosas no tradicionales, como la evangélica, la bahá'í o la budista, ha contribuido a crear conciencia sobre el avance del pluralismo religioso.

43. Esos ejemplos, entre muchos otros, ponen de manifiesto el potencial que encierra la comunicación interreligiosa para la consolidación de la paz, a menudo subestimado en el ámbito político. El Relator Especial observa con reconocimiento la diversidad de formatos que pueden adoptar los proyectos de diálogo interreligioso y los distintos objetivos concretos a los que pueden aspirar. Resulta ciertamente útil propiciar un alto grado de implicación para consolidar la comunicación periódica más allá del ámbito restringido del “diálogo de expertos”. La representación de las mujeres todavía suele ser insuficiente en muchos de esos proyectos, y esto debería cambiar. Es importante que exista una diversidad interna de posturas y juicios, que puede ayudar a eliminar las percepciones estereotipadas de las comunidades religiosas como bloques monolíticos.

44. Cuando organizan o promueven la organización de encuentros interreligiosos, los organismos gubernamentales deben velar por que sus actividades de divulgación sean inclusivas, previendo también la participación de miembros de las comunidades pequeñas, representantes de nuevos movimientos religiosos y no creyentes<sup>13</sup>. Además de los proyectos de diálogo interreligioso “formales”, en los que los participantes se reúnen expresamente como representantes de sus comunidades religiosas respectivas, debería fomentarse también la comunicación “informal”, ya que propicia la

<sup>13</sup> Evidentemente, pueden existir razones para restringir determinadas reuniones “bilaterales” o de otro tipo a participantes de comunidades específicas. Lo importante es que la política comunicativa general sea inclusiva (véase A/66/156).

participación activa de personas que están menos habituadas a expresarse en el contexto de la diversidad religiosa o que podrían preferir no desvelar su orientación religiosa o no religiosa personal. Una vez más, la diversidad de formatos de la comunicación interreligiosa puede resultar provechosa y debe contemplarse sistemáticamente.

*Una cultura de discurso público*

45. La intolerancia, los estereotipos, la estigmatización, la discriminación y la incitación al odio hacia las personas por motivos de religión o de creencias no solo afectan a los miembros de las comunidades religiosas, sino que también tienen repercusiones para el conjunto de la sociedad. Por consiguiente, las contraestrategias comunicativas no pueden limitarse a varios formatos de diálogo interreligioso. Es necesario asimismo fomentar un discurso público franco, facilitado por unos medios radiotelevisivos, impresos y en línea libres e independientes, una amplia gama de organizaciones de la sociedad civil y otras partes interesadas. El mejor antídoto contra la propaganda intolerante es una cultura de discurso público crítico abierta a una amplia participación. Los gobiernos tienen la responsabilidad de crear, en la legislación y en la práctica, un entorno seguro y propicio para los profesionales de los medios de comunicación y los activistas de la sociedad civil, basado en el respeto de la libertad de expresión de todas las personas y todos los demás derechos humanos.

46. Por ejemplo, la estrategia de lucha contra los estereotipos negativos no puede consistir en “campañas de imagen” encaminadas a sustituir las imágenes negativas por imágenes positivas. A largo plazo, esas campañas de imagen solo servirán para reforzar la desconfianza entre los segmentos escépticos de la sociedad. Lo que se debe hacer es combatir las causas profundas de los estereotipos en general, por ejemplo mediante divulgaciones y debates matizados, con el propósito de consolidar o restablecer el sentido común basado en la experiencia en la sociedad en general, en particular en lo relativo a las cuestiones de la diversidad religiosa.

47. La convivencia entre personas de distintas orientaciones religiosas no siempre resulta fácil y puede generar tensiones, que deberían exponerse públicamente. Cuando en los debates públicos se relatan experiencias, incluidas experiencias negativas, puede surgir, como mínimo, un discurso público contrario a esas experiencias y sentimientos conexos, lo que puede contribuir a evitar que se radicalicen y se conviertan en prejuicios permanentes y estereotipos negativos. Por el contrario, la falta de un debate público propicia, por lo general, un terreno fértil para la propagación de rumores malintencionados contra ciertas comunidades y sus miembros. Cuando los rumores negativos se transmiten en círculos herméticos o foros cerrados y no se oponen a ellos pruebas o discursos para contrarrestarlos, es fácil que conduzcan a prejuicios colectivos. Pueden incluso convertirse en teorías de conspiración paranoides que inciten a la violencia<sup>14</sup>.

48. Un propósito importante de los debates públicos es la eliminación de todas las formas de esencialismo en la esfera de la religión y las creencias. Fundamentalmente, el esencialismo niega o margina la diversidad interna, lo que supone dar por sentado que todos los seguidores de una religión determinada piensan y se comportan de la misma manera. Esto suele llevar a la desindividualización del individuo o la despersonalización de la persona, que parece diluirse tras una mentalidad colectiva homogénea que se le atribuye. Resulta especialmente importante recordar que las religiones y las creencias, como fenómenos sociales vividos, están compuestas por seres humanos con biografías, caracteres, inclinaciones, intereses, posturas y juicios de lo más diverso. A este respecto, además de la comunicación cara a cara, también desempeñan un papel crucial los debates públicos, que deberían basarse en el respeto

<sup>14</sup> Véase A/HRC/25/58.



de la libertad de expresión. Es indispensable que las estrategias de ese tipo prevean una representación equitativa en los medios de comunicación de miembros de las diferentes comunidades religiosas, en particular las minoritarias.

49. En este contexto, el Relator Especial quisiera recomendar la aplicación de los Principios de Camden sobre la Libertad de Expresión y la Igualdad<sup>15</sup>. Los Principios de Camden propugnan el uso de la libertad de expresión, incluida la libertad de los medios de comunicación, para promover la igualdad y la no discriminación en la sociedad. De conformidad con el principio 6, “todos los medios masivos deberán adoptar, como responsabilidad moral y social, medidas para: asegurar que su personal sea diverso y representativo de la sociedad en su totalidad; abordar, en cuanto sea posible, asuntos de interés para todos los grupos de la sociedad; buscar una multiplicidad de fuentes y voces dentro de las distintas comunidades en vez de representar a las comunidades como bloques monolíticos; adherirse a altos criterios del suministro de información que satisfagan reconocidas normas profesionales y éticas”. El principio 5.3, por su parte, propone un marco de política pública que, entre otras cosas, asegure que “los grupos desfavorecidos y excluidos tengan acceso equitativo a los recursos de los medios de comunicación, incluso a las oportunidades para el entrenamiento”. Evidentemente, la representación pluralista en los medios de comunicación, como parte de su responsabilidad moral y social, en la que insisten los Principios de Camden abarca el pluralismo religioso y de creencias.

*Las condenas públicas de la incitación a cometer actos de odio religioso*

50. Una cultura de discurso público inclusiva exige el rechazo público de las declaraciones u otros actos simbólicos mediante los que se excomulgue *de facto* de cualquier comunicación significativa a determinadas personas o grupos. Como ejemplos se pueden citar las formas extremas de esencialismo, que en la práctica desindividualizan a determinadas personas, o la equiparación de ciertos seres humanos con animales, destinada expresamente a excomulgarlos de la familia humana en general. Este tipo de excomulgación verbal de los seres humanos allana el camino a verdaderos actos de odio, como la discriminación, la hostilidad o la violencia.

51. La incitación a cometer actos de odio no puede tolerarse en ningún caso y requiere intervenciones comunicativas rápidas y rotundas<sup>16</sup>. Los diversos interesados, entre otros las organizaciones de la sociedad civil, los medios de comunicación y las comunidades religiosas, deberían responder a esa incitación participando en actividades comunicativas, si bien la condena pública también incumbe al gobierno. La falta de implicación gubernamental a este respecto o las reacciones tardías y poco contundentes pueden percibirse fácilmente como muestras de complicidad tácita de los organismos gubernamentales en los actos de incitación, o incluso como un estímulo para la comisión de delitos violentos. Por el contrario, el gobierno puede disuadir a los posibles atacantes enviando sin dilación mensajes públicos claros de que todo ataque contra personas o grupos concretos será entendido como un ataque contra la sociedad en su conjunto.

52. Es bien sabido que a los abanderados del odio les gusta presentarse como alternativa política vanguardista, frecuentemente so pretexto de actuar en nombre de una “mayoría silenciosa”. Si la mayoría de la sociedad no rompe su silencio, este juego cínico puede perpetuarse indefinidamente. Es muy importante que la sociedad se haga eco del rechazo público de la violencia y la incitación a la violencia y que ese

<sup>15</sup> Véase Article 19, Global Campaign for Free Expression, “Los Principios de Camden sobre la Libertad de Expresión y la Igualdad” (abril de 2009), que se pueden consultar en <https://www.article19.org/data/files/pdfs/standards/los-principios-de-camden-sobre-la-libertad-de-expresion-y-la-igualdad.pdf>.

<sup>16</sup> Véase A/HRC/28/66.



rechazo cuenta con la participación activa de muchas personas. Causaron gran impresión al Relator Especial las diversas manifestaciones públicas en que numerosos ciudadanos comunes, representantes de organizaciones de la sociedad civil, dirigentes religiosos y otros participantes salieron a la calle para expresar de manera visible su aversión a cualquier apología del odio en nombre de la religión o las religiones. Este tipo de actividades, que transmiten un mensaje claro a los posibles atacantes y, al mismo tiempo, movilizan un amplio apoyo a las minorías atacadas, pueden influir enormemente en el clima imperante en una sociedad.

53. Cuando se cometen actos violentos, resultan cruciales, junto con otras medidas, las expresiones públicas fidedignas de solidaridad en favor de los grupos atacados. Dichas expresiones permiten a los miembros de estos grupos sentir que son compadecidos y que no están solos en su sufrimiento. La falta de solidaridad pública puede infundir un sentimiento de impotencia entre los miembros de los grupos minoritarios e impulsar a los componentes radicales de esos grupos a recurrir a la violencia para responder a los ataques, pero el experimentar en la práctica que son objeto de compasión puede ayudar a los miembros de la minoría atacada a recuperar la confianza en la sociedad tras un ataque. Los actos de solidaridad deben incluir la asistencia a funerales y visitas a las familias de las víctimas. Una vez más, incumbe a los representantes gubernamentales una responsabilidad particular de estar presentes en esas situaciones críticas de manera fidedigna y visible.

#### **4. Un umbral elevado para el establecimiento de medidas restrictivas**

54. Como se señaló anteriormente, el derecho a la libertad de religión o de creencias y el derecho a la libertad de expresión no están exentos de limitaciones en el fuero externo. Sin embargo, teniendo en cuenta el rango especial de estos derechos “inalienables”, así como su importancia práctica para la creación de una cultura de discurso público y comunicación de confianza, las limitaciones deben establecerse siempre con cautela y han de ajustarse plenamente a las normas internacionales de derechos humanos. Entre los criterios exigidos para que las restricciones sean justificables, se dispone que las medidas en cuestión deban ser verdaderamente “necesarias” para lograr uno de los objetivos legítimos que se enumeran. Con arreglo al principio de la necesidad, determinadas medidas restrictivas no podrán ser legítimas si es posible obtener los mismos resultados mediante intervenciones de menor alcance.

55. Lamentablemente, en muchos países la realidad se desvía de esos preceptos. En reiteradas ocasiones, sorprendió al Relator Especial que algunos gobiernos, para combatir la intolerancia religiosa, recurrieran con demasiada rapidez a establecer medidas restrictivas, a menudo sin haber estudiado siquiera la posibilidad de adoptar estrategias comunicativas. Algunos gobiernos, en lugar de emplear estrategias comunicativas y forjar alianzas amplias con diferentes interesados de la sociedad para fomentar una actitud abierta frente a la intolerancia religiosa, consideran, al parecer, que su función como dirigentes consiste fundamentalmente en aprobar legislación penal y velar por su cumplimiento. Sin embargo, este proceder invierte la secuencia de medidas. Desde la perspectiva de la libertad de religión o de creencias, considerada junto con la libertad de expresión, debería defenderse siempre la primacía de las políticas no restrictivas. Por otra parte, si se consideran necesarias, las medidas restrictivas deben satisfacer todos los criterios establecidos en los artículos 18, párrafo 3, y 19, párrafo 3, del Pacto, como se expuso anteriormente.

56. En el artículo 20, párrafo 2, del Pacto se establece otra norma importante, que ha causado mayor interés recientemente, según la cual “toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia estará prohibida por la ley”. El título y el texto de la resolución 16/18 del Consejo reflejan una conciencia renovada sobre esta norma. En su observación general

núm. 34, el Comité de Derechos Humanos pone de relieve que las prohibiciones promulgadas en virtud del artículo 20, párrafo 2, deben ajustarse “a las condiciones estrictas del párrafo 3 del artículo 19, así como a los artículos 2, 5, 17, 18 y 26” (párr. 48). Esto significa que, además de preservar todas las garantías consagradas en el artículo 19, párrafo 3, del Pacto, que en ningún caso podrán eludirse invocando el artículo 20, párrafo 2, las prohibiciones deberán definirse con precisión y su promulgación no deberá entrañar ninguna intención o efecto discriminatorio.

57. El artículo 20, párrafo 2, del Pacto también se refleja en el título del Plan de Acción de Rabat sobre la prohibición de la apología del odio nacional, racial o religioso que constituye incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia. En reconocimiento del rango especial del derecho a la libertad de expresión, en dicho Plan de Acción se aclara que para el establecimiento de restricciones al artículo 20 del Pacto se exige un umbral elevado porque, como cuestión de principio fundamental, la limitación de la expresión debe ser de carácter excepcional<sup>17</sup>. Para precisar el umbral exigido, en el Plan de Acción de Rabat se propone una prueba articulada en torno a seis elementos que debería ayudar al poder judicial a evaluar si un acto de incitación al odio concreto constituye realmente “incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia” y es lo suficientemente grave para ser considerado un delito penal. Los seis elementos son: el contexto social y político; el orador (por ejemplo, su condición e influencia); la intencionalidad de la declaración (en contraposición a una mera negligencia); su contenido o forma (por ejemplo, el estilo, el nivel de provocación); el alcance de la declaración (por ejemplo, si es de carácter público y el tamaño de su audiencia); y la probabilidad y la inminencia de que cause un daño efectivo<sup>18</sup>.

58. Por consiguiente, en el Plan de Acción de Rabat se observan estrictamente los criterios establecidos en el artículo 20, párrafo 2, del Pacto. Se exhorta a los Estados a que, cuando adopten medidas contra la incitación, ajusten plenamente su legislación pertinente a los artículos 18, 19 y 20 del Pacto. Como reverso de este enfoque, en el Plan de Acción se reafirma la función que deberían desempeñar las medidas no restrictivas de lucha contra la incitación, de manera que se corrobora la legitimidad de las limitaciones únicamente como medidas de último recurso. En este contexto, en el Plan se subraya explícitamente la estrecha relación entre la libertad de religión o de creencias y la libertad de expresión en la lucha contra la incitación a cometer actos de odio:

Se suele afirmar que la libertad de expresión y la libertad de religión y de creencias mantienen una relación tensa o incluso que son antagónicas. En realidad, son interdependientes y se refuerzan entre sí. No puede existir libertad para profesar una religión o unas creencias propias, o para no hacerlo, si no se respeta la libertad de expresión, ya que el discurso público libre depende del respeto de la diversidad de convicciones que las personas puedan tener. Del mismo modo, la libertad de expresión es fundamental para crear un entorno en el que pueda mantenerse un debate constructivo sobre cuestiones religiosas<sup>19</sup>.

## C. Restricciones problemáticas

### 1. Las leyes sobre la blasfemia

59. En su observación general núm. 34, el Comité de Derechos Humanos señala que “la prohibición de las demostraciones de falta de respeto por una religión u otro sistema de creencias, incluidas las leyes sobre la blasfemia, es incompatible con el

<sup>17</sup> Véase A/HRC/22/17/Add.4, apéndice, párr. 18.

<sup>18</sup> *Ibid.*, párr. 29.

<sup>19</sup> *Ibid.*, párr. 10.

Pacto, excepto en las circunstancias previstas explícitamente en el párrafo 2 de su artículo 20” (párr. 48). Para ilustrar esta aclaración, el Comité subraya que no se pueden permitir prohibiciones para “impedir o sancionar las críticas contra dirigentes religiosos o los comentarios sobre la doctrina religiosa o el dogma”. En el Plan de Acción de Rabat también se critican las leyes sobre la blasfemia y se concluye que, a nivel nacional, son contraproducentes, ya que pueden conducir a una censura *de facto* de todos los diálogos, debates o críticas interreligiosos e intrarreligiosos, que en la mayoría de los casos podrían ser constructivos, sanos y necesarios<sup>20</sup>.

60. Como se señaló anteriormente, en el marco de los derechos humanos, solo los seres humanos pueden ser titulares de los derechos, a título individual o en comunidad con otros. Este razonamiento es plenamente aplicable también al derecho a la libertad de religión o de creencias. Aunque debería reconocerse y protegerse jurídicamente la libertad de los seres humanos —e indiscutiblemente de todos ellos— de profesar una fe y practicarla del modo que consideren adecuado, las leyes sobre la blasfemia suelen brindar protección especial a determinadas religiones, de modo que no solo vulneran la libertad de expresión, sino también la libertad de religión o de creencias, en particular la de los miembros de las minorías religiosas, los conversos, los críticos, los ateos, los agnósticos y los disidentes internos, entre otros. La dilatada experiencia de una serie de países demuestra que las leyes sobre la blasfemia no contribuyen a fomentar un clima de apertura religiosa, tolerancia, no discriminación y respeto. Al contrario, por lo general alimentan los estereotipos, la estigmatización, la discriminación y la incitación a la violencia. Como se indica en el Plan de Acción de Rabat, “muchas de las leyes sobre la blasfemia conceden distintos niveles de protección para distintas religiones y a menudo se han aplicado de manera discriminatoria. Existen numerosos ejemplos de persecución de minorías religiosas o de disidentes, pero también de ateos y no teístas, a consecuencia de la legislación que tipifica los delitos religiosos o de la aplicación excesivamente rigurosa de leyes de contenido neutral” (párr. 19). Sobre la base de esas conclusiones, se recomienda que los Estados que tengan leyes sobre la blasfemia las deroguen, “ya que tienen efectos opresivos para el disfrute de la libertad de religión o de creencias, y el diálogo y los debates sanos sobre la religión” (párr. 25). Además, las disposiciones sobre la blasfemia pueden alentar a agentes no estatales a dirigir amenazas y cometer actos de violencia contra personas que expresen opiniones críticas.

61. Evidentemente, ciertos comentarios satíricos sobre cuestiones religiosas o ciertas representaciones de figuras religiosas pueden ofender a los creyentes. Las personas que se sientan ofendidas son libres para manifestar públicamente su ira y pedir un cambio de actitud. Los comentarios o representaciones mencionados también pueden dificultar la comunicación interreligiosa y los debates públicos. Sin embargo, los sentimientos de ofensa subjetivos no deberían determinar en ningún caso las medidas legislativas, las decisiones de los tribunales u otras acciones del Estado. El umbral para la imposición de restricciones legales a la libertad de expresión debe mantenerse muy elevado, en cumplimiento de los criterios establecidos en el derecho internacional de los derechos humanos. Además, puede recurrirse a otro tipo de actividades que no sean restrictivas. Por ejemplo, los medios de comunicación pueden establecer mecanismos voluntarios de concienciación sobre cuestiones religiosas. En general, la conciencia sobre los sentimientos religiosos de las diferentes comunidades religiosas y de creencias debería constituir un elemento importante de una cultura de comunicación, especialmente en las sociedades multirreligiosas. Sin embargo, la sanción penal de expresiones que no propugnan la violencia o la discriminación pero que se consideran “blasfemas” no puede cumplir una función productiva en este contexto, y toda sanción penal que se imponga vulnera las disposiciones de la libertad de religión o de creencias y la libertad de expresión.

<sup>20</sup> *Ibid.*, párr. 19.

## 2. La ambigüedad de las leyes de lucha contra el odio

62. Si bien no deben emplearse sanciones jurídicas para proteger a las religiones o los sistemas de creencias en sí mismos frente a comentarios negativos, dichas sanciones pueden resultar necesarias para proteger a los seres humanos en casos de incitación a la comisión de actos de odio, como se reafirmó en la resolución 16/18 del Consejo de Derechos Humanos y en el Plan de Acción de Rabat. En concreto, en el artículo 20, párrafo 2, del Pacto se insta explícitamente a los Estados a prohibir toda apología del odio religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia, lo que entraña, entre otras cosas, adoptar leyes adecuadas.

63. Sin embargo, las prácticas de los Estados a este respecto difieren enormemente y muchas veces ponen de manifiesto una falta de coherencia. En ocasiones se dan simultáneamente casos en los que no se responde a acciones de incitación “reales” y otros en los que se reacciona de manera muy rigurosa ante acciones inofensivas, lo que genera un clima de impunidad para algunos y un clima de intimidación para otros. En el Plan de Acción de Rabat se observa lo siguiente:

Resulta preocupante que los autores de incidentes que rebasan los criterios establecidos en el artículo 20 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos no sean enjuiciados ni castigados. Al mismo tiempo, abusando de la vaguedad de leyes, jurisprudencia y políticas internas, se persigue *de facto* a los miembros de algunas minorías, con el consiguiente efecto intimidatorio en las demás (párr. 11).

En la práctica, esto suele dar lugar a que no se enjuicie a los autores que pertenecen a la religión del Estado y sí a miembros de las minorías religiosas, así como a la persecución de miembros de las minorías religiosas, supuestamente con arreglo a las leyes contra la incitación.

64. Las leyes nacionales que prohíben la incitación al odio suelen ser imprecisas, por lo que no cumplen los requisitos que se establecen en los artículos 18, párrafo 3, 19, párrafo 3, y 20, párrafo 2, del Pacto y se detallan en las observaciones generales núms. 22 y 34 del Comité de Derechos Humanos. En ocasiones, la incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia se asocia a disposiciones legislativas amplias contra la creación de “discordia” en la sociedad, el menoscabo de la unidad del Estado o la amenaza a la “armonía” interreligiosa. Por lo general, esos conceptos amplios no se definen, lo que da pie a la aplicación arbitraria de esas leyes, a menudo en perjuicio de quienes realmente necesitarían protección frente a posibles casos de incitación a la comisión de actos de odio, entre otros los miembros de las minorías religiosas, los disidentes, los críticos, los conversos y los ateos. De hecho, estas personas pueden incluso sufrir intimidación adicional debido a la ambigüedad de la legislación y a su aplicación arbitraria e incoherente. El Relator Especial ha tenido efectivamente que ocuparse de una serie de casos, en ocasiones enviando cartas de denuncia a los gobiernos, en los que, en aplicación de leyes ambiguas de lucha contra el odio, los afectados habían sido encarcelados simplemente por expresar críticas sobre las religiones u opiniones disidentes dentro de una religión, o por crear sus propias ramas reformistas de comunidades religiosas<sup>21</sup>.

65. La erradicación de la impunidad es la principal responsabilidad de los gobiernos en la lucha contra la incitación a la violencia inminente. Sin embargo, para cumplir su objetivo, las leyes de lucha contra la incitación deben estar claramente definidas y deben satisfacer todos los criterios establecidos en los artículos 18, párrafo 3, 19,

<sup>21</sup> Véanse, en la sección de documentos técnicos, las comunicaciones conjuntas de los Relatores Especiales para los cuatro talleres de expertos de 2011 sobre la prohibición de la incitación al odio nacional, racial o religioso, en [www.ohchr.org/EN/Issues/FreedomOpinion/Articles19-20/Pages/ExpertsPapers.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/FreedomOpinion/Articles19-20/Pages/ExpertsPapers.aspx).

párrafo 3, y 20, párrafo 2, del Pacto, así como todas las demás disposiciones pertinentes del derecho internacional de los derechos humanos.

### **3. La ambigüedad en la tipificación como delito de las pretensiones de superioridad**

66. A veces, las leyes de lucha contra el odio combinan la tipificación como delito de la incitación con la prohibición de la propagación de pretensiones de superioridad basadas en la “raza”, el origen étnico, la religión o las creencias. Esto constituye otra fuente de inseguridad jurídica. Por consiguiente, el Relator Especial considera muy importante trazar una distinción conceptual clara entre las pretensiones de superioridad de determinadas religiones o creencias, por una parte, y las pretensiones de superioridad basadas en la “raza” o el origen étnico, por otra.

67. Existen ciertamente muchos solapamientos en el ámbito fenomenológico. Por ejemplo, una religión o creencia común puede ser uno de los elementos que determinen la identidad de un grupo étnico. No obstante, pese a los posibles solapamientos fenomenológicos, la religión tiene una condición antropológica y epistemológica específica. A diferencia de otras características de grupo “raciales” o étnicas, la religión entraña normalmente ideas —por ejemplo, de carácter metafísico y/o normativo— que pueden invitar a la meditación y la reflexión personales, el intercambio con otros, las manifestaciones públicas, las observaciones críticas, la investigación académica, las iniciativas misioneras y otras formas de posicionamiento comunicativo. Esto es aplicable igualmente a los sistemas de creencias no religiosas, incluidos el ateísmo y el agnosticismo. La posibilidad de convertirse en un objeto de comunicación —afirmativa o crítica— constituye un aspecto indispensable de la libertad de religión o de creencias. Es incluso una de las características definitorias de este derecho humano, que, de nuevo, explica su estrecha relación con la libertad de expresión.

68. De conformidad con el artículo 4 a) de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, los Estados partes “declararán como acto punible conforme a la ley toda difusión de ideas basadas en la superioridad [...] racial”. Mientras que en el artículo 20, párrafo 2, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se pide que se prohíba la incitación a cometer actos de discriminación, hostilidad o violencia, en el artículo 4 a) de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial se pide que se tipifique como delito la difusión de determinadas ideas de esa índole. Es importante ceñirse a una interpretación restrictiva de esta disposición, entre otras cosas definiendo de forma estricta la naturaleza de esas ideas, es decir, su caracterización en función de la “superioridad racial”. Interpretar que mediante la prohibición requerida de las “ideas basadas en la superioridad [...] racial” se prohíben también tácitamente las ideas basadas en la superioridad “religiosa” tendría consecuencias problemáticas. El castigo de esas ideas equivaldría nada menos que al fin de la comunicación libre en relación con las cuestiones religiosas y relacionadas con las creencias. Deslegitimaría el análisis teológico, los estudios académicos de religión, las actividades misioneras y de *dawa*, así como otros tipos de comunicación en este ámbito, y, por consiguiente, menoscabaría las garantías básicas de la libertad de religión o de creencias y la libertad de expresión. Por tanto, los Estados deberían derogar todas las leyes en las que se establezcan sanciones penales contra las pretensiones de superioridad religiosa o relacionada con las creencias. Además, el artículo 4 a) de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial debería interpretarse de forma coherente, teniendo debidamente en cuenta el derecho a la libertad de expresión, protegido en virtud del artículo 5 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos

Civiles y Políticos y otras disposiciones pertinentes del derecho internacional de los derechos humanos.

### **III. Conclusiones y recomendaciones**

#### **A. Conclusiones**

69. Los derechos humanos a la libertad de religión o de creencias y a la libertad de opinión y de expresión, consagrados en los artículos 18 y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en otros instrumentos internacionales de derechos humanos, están estrechamente relacionados en la legislación y en la práctica.

70. La percepción generalizada de que estos dos derechos se contraponen se basa normalmente en la interpretación errónea de que la libertad de religión o de creencias protege las religiones o sistemas de creencias en sí mismos. Sin embargo, al igual que la libertad de expresión, la libertad de religión o de creencias es un derecho a la libertad y sus titulares son los seres humanos. Junto con otros derechos a la libertad, favorece el florecimiento de sociedades libres y democráticas.

71. Ambos derechos comportan un elemento similar de protección incondicional del fuero interno, es decir, la dimensión interna de las convicciones o los pensamientos religiosos o relativos a las creencias de la persona, que no admite limitaciones ni restricciones por motivo alguno. Las manifestaciones externas de la libertad de religión o de creencias y la libertad de expresión no gozan de protección incondicional, pero los umbrales para el establecimiento de limitaciones son elevados. Las limitaciones solo pueden ser justificables cuando se cumplan los criterios establecidos en los artículos 18, párrafo 3, y 19, párrafo 3, del Pacto, respectivamente.

72. Pese a estas similitudes, la libertad de religión o de creencias y la libertad de expresión tienen cada una sus características específicas. La libertad de religión o de creencias protege una amplia gama de “manifestaciones” en forma de culto, celebración de los ritos, prácticas y enseñanza, muchas de las cuales pueden ir más allá de la “expresión” de las creencias propias. El elemento específico primordial de la libertad de religión o de creencias es el reconocimiento de las implicaciones prácticas que pueden tener una religión o unas creencias en la forma en que sus seguidores conforman su vida a título individual o en comunidad con otros.

73. La estrecha relación entre la libertad de religión o de creencias y la libertad de opinión y de expresión favorece diversas sinergias prácticas. Por consiguiente, en cualquier intento de combatir la intolerancia, los estereotipos, la estigmatización, la discriminación y la incitación a la violencia por motivos de religión o de creencias deberían contemplarse ambos derechos conjuntamente. No es casual que el Consejo de Derechos Humanos, en el preámbulo de la resolución 16/18, cite estos dos derechos como las principales referencias en las que basar las medidas de lucha contra la intolerancia religiosa y los problemas que conlleva.

74. Las sinergias entre la libertad de religión o de creencias y la libertad de expresión entran en juego en distintos formatos de comunicación interreligiosa, en una cultura de discurso público franco y en las políticas destinadas a que los gobiernos y otros actores se pronuncien públicamente, de manera clara y sin dilación contra la incitación a cometer actos de odio. El Plan de Acción de Rabat constituye una herramienta útil para interpretar y aplicar el artículo 20,



párrafo 2, del Pacto, mediante el que se prohíbe toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia.

## **B. Recomendaciones**

75. A la luz de estas observaciones, el Relator Especial desea formular las recomendaciones que figuran a continuación.

### **1. Recomendaciones dirigidas principalmente a los Estados**

76. Los legisladores, los jueces y los responsables de la formulación de políticas deberían aplicar las leyes y las políticas en el entendimiento de que el derecho a la libertad de religión o de creencias y el derecho a la libertad de opinión y de expresión son complementarios.

77. Los Estados deberían respetar y defender siempre la condición de protección incondicional que revisten las dimensiones de la libertad de religión o de creencias y de la libertad de opinión relativas al fuero interno. Deberían dar cabida a diferentes opiniones religiosas o políticas discrepantes, abstenerse de toda coacción o injerencia y ofrecer protección contra la coacción ejercida por terceros.

78. Los Estados deben atenerse a los criterios consagrados en los artículos 18, párrafo 3, 19, párrafo 3, y 20, párrafo 2, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos al imponer las restricciones que estimen necesarias a ciertas expresiones o manifestaciones externas de la religión o las creencias.

79. Los Estados no deberían exigir a nadie que consigne o revele su afiliación religiosa en los documentos oficiales, como los pasaportes o los documentos de identidad.

80. Los Estados, en colaboración con los interesados pertinentes, deberían formular políticas integrales para combatir la intolerancia, los estereotipos negativos, la estigmatización, la discriminación, la incitación a la violencia y la violencia en razón de la religión o las creencias, de conformidad con la resolución 16/18 del Consejo de Derechos Humanos. Esas políticas deberían dar prioridad a las intervenciones comunicativas no restrictivas siempre y cuando sea posible.

81. Los Estados deberían compartir proactivamente sus experiencias y mejores prácticas en la aplicación de la resolución 16/18 del Consejo y el Plan de Acción de Rabat, por ejemplo en el marco del Proceso de Estambul.

82. Corresponde a los Estados crear un espacio público que favorezca la comunicación entre grupos, el discurso franco y abierto, la libertad y la independencia de los medios de comunicación y las actividades de la sociedad civil.

83. Los representantes estatales deberían pronunciarse siempre públicamente, de manera clara y sin dilación contra toda apología del odio religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia.

84. En consonancia con la observación general núm. 34 del Comité de Derechos Humanos y el Plan de Acción de Rabat, los Estados que sigan teniendo leyes contra la blasfemia deberían derogarlas, ya que esas leyes pueden alimentar la intolerancia, la estigmatización, la discriminación y la incitación a la violencia y desalentar la comunicación entre grupos.



85. Los Estados deberían prevenir o eliminar el clima de impunidad, en el que los grupos intolerantes pueden sentirse alentados a cometer actos de discriminación, hostilidad o violencia contra determinadas personas en razón de su religión o sus creencias.

86. La legislación destinada a prohibir la incitación a cometer actos de odio debe definirse con precisión, de conformidad con los criterios establecidos en los artículos 18, párrafo 3, 19, párrafo 3, y 20, párrafo 2, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y detallados en la observación general núm. 34 del Comité de Derechos Humanos y el Plan de Acción de Rabat. En dicha legislación no deberían preverse sanciones para quienes afirmen la superioridad de determinadas religiones o creencias.

## 2. Recomendaciones dirigidas a distintos interesados

87. La comunicación interreligiosa debería estar abierta a la diversidad de posturas interreligiosas e intrarreligiosas, ya que los distintos formatos de comunicación “formal” o “informal” pueden complementarse mutuamente en este contexto. Una interacción amplia con personas de diferente edad, género, origen étnico y grupo indígena enriquecerá los diálogos, y, como prioridad, debe corregirse la representación insuficiente de la mujer.

88. Todos los interesados pertinentes deberían contribuir a crear una cultura de discurso público conforme a los Principios de Camden sobre la Libertad de Expresión y la Igualdad analizando y debatiendo abiertamente los problemas, de modo que se puedan oponer pruebas y discursos contrarios a las experiencias negativas de coexistencia interreligiosa. Esto puede ayudar a impedir la propagación de rumores y su transformación en teorías de conspiración en toda regla.

89. Se alienta a las organizaciones de la sociedad civil a que muestren solidaridad pública con determinadas personas o comunidades atacadas, entre otras cosas convocando manifestaciones públicas contra los abanderados del odio.

90. Se alienta a las instituciones nacionales de derechos humanos a que tengan en cuenta el Plan de Acción de Rabat al formular políticas nacionales de lucha contra la incitación a la comisión de actos de odio.

## 3. Recomendaciones dirigidas a la comunidad internacional

91. La comunidad internacional debería seguir cooperando en el marco del Proceso de Estambul, cuyo objetivo es la aplicación sistemática de la resolución 16/18 del Consejo de Derechos Humanos. El Plan de Acción de Rabat debería servir como herramienta para la interpretación a este respecto. Las instituciones nacionales de derechos humanos y las organizaciones de la sociedad civil deberían debatir cómo aplicar la resolución 16/18 y el Plan de Acción de Rabat.

92. El compromiso de los Estados respecto de la resolución 16/18 del Consejo de Derechos Humanos debería convertirse en un elemento sistemático de los diálogos interactivos del examen periódico universal. La comunidad internacional debería seguir vigilando la situación de los presos de conciencia y abogar por su liberación.