



Asamblea General

Distr. general
22 de diciembre de 2011
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos

19º período de sesiones

Tema 3 de la agenda

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

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

Resumen

En el presente informe, el Relator Especial sobre la libertad de religión o de creencias ofrece un panorama general de las actividades enmarcadas en su mandato desde la presentación del informe anterior al Consejo de Derechos Humanos (A/HRC/16/53).

A continuación, el Relator Especial examina el tema de la libertad de religión o de creencias y cuestiones relativas al reconocimiento. Habida cuenta de los numerosos malentendidos que suscitan el significado de "reconocimiento" y la función del Estado a ese respecto, el Relator Especial ha decidido abordar específicamente esta cuestión en el presente informe. Distingue entre tres significados diferentes del término: a) "reconocimiento" en el sentido del debido respeto a la condición de todos los seres humanos como titulares de derechos en virtud de su dignidad intrínseca; b) "reconocimiento" en el sentido del ofrecimiento por los Estados de la posibilidad de obtener la personalidad jurídica que los grupos religiosos o de creyentes pueden necesitar para ejercer importantes aspectos comunitarios de su libertad de religión o de creencias; y c) "reconocimiento" en el sentido de la atribución por los Estados de una condición privilegiada específica a determinadas comunidades religiosas o de creyentes.

En sus conclusiones y recomendaciones, el Relator Especial observa la importancia de distinguir claramente los diferentes significados del concepto de reconocimiento por el Estado, para evitar posibles malentendidos que podrían afectar al ejercicio de la libertad de religión o de creencias, o incluso socavar su condición de derecho humano universal. Por consiguiente, los Estados deben garantizar que todas las personas puedan ejercer su libertad de pensamiento, de conciencia, de religión o de creencias sobre la base del respeto de su dignidad humana intrínseca. El respeto de la libertad de religión o de creencias como derecho humano no depende de los procedimientos administrativos de registro, ya que tiene la condición de derecho humano, que está por encima y es independiente de cualquier acto de autorización por el Estado. Asimismo, los Estados deben ofrecer a las comunidades religiosas o de creyentes opciones adecuadas para obtener la personalidad jurídica, condición que tal vez necesiten para realizar importantes funciones comunitarias

pertinentes para el pleno ejercicio de la libertad de religión o de creencias, un derecho que las personas pueden ejercer solas o junto con otras. Por consiguiente, los procedimientos de registro para obtener la personalidad jurídica deben ser rápidos, transparentes, imparciales, inclusivos y no discriminatorios. Por otra parte, si los Estados deciden atribuir una condición específica asociada a determinados privilegios económicos y de otro tipo, deben asegurarse de que esa condición específica no constituya una discriminación *de iure* o *de facto* contra los adeptos de otras religiones o creencias. En cuanto al concepto de "religión de Estado" oficial, el Relator Especial sostiene que parece difícil, cuando no imposible, concebir una aplicación de ese concepto que en la práctica no afecte a las minorías religiosas y, por lo tanto, discrimine a sus miembros. Además, la atribución por el Estado de una condición específica a determinadas comunidades religiosas o de creyentes no debe utilizarse nunca como política de promoción de la identidad nacional, ya que ello puede repercutir negativamente en la situación de los miembros de las comunidades minoritarias.

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción	1–3	4
II. Actividades del Relator Especial.....	4–19	4
A. Promoción de la adopción de medidas en los planos nacional, regional e internacional para asegurar la promoción y la protección del derecho a la libertad de religión o de creencias.....	5–7	4
B. Determinación de los obstáculos actuales e incipientes al disfrute del derecho a la libertad de religión o de creencias y formular recomendaciones sobre los medios de superar tales obstáculos	8–11	5
C. Examen de los incidentes y las medidas gubernamentales que sean incompatibles con las disposiciones de la Declaración sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o las convicciones y recomendar medidas correctivas, según proceda.....	12–15	6
D. Aplicación de una perspectiva de género.....	16–17	7
E. Colaboración con las organizaciones de los medios de comunicación para promover un entorno de respeto y tolerancia de la diversidad religiosa y cultural, así como el multiculturalismo	18–19	8
III. Libertad de religión o de creencias y cuestiones relacionadas con el reconocimiento.....	20–66	8
A. Consideraciones introductorias.....	20–25	8
B. Debido respeto a la condición de los titulares de derechos.....	26–39	9
C. Reconocimiento imparcial de la personalidad jurídica	40–58	13
D. La cuestión de la condición privilegiada de determinadas comunidades religiosas o de creyentes	59–66	17
IV. Conclusiones y recomendaciones.....	67–73	20

I. Introducción

1. El mandato del Relator Especial sobre la libertad de religión o de creencias fue establecido por la Comisión de Derechos Humanos en su resolución 1986/20 y renovado por el Consejo de Derechos Humanos en su resolución 6/37. El 18 de junio de 2010, el Consejo de Derechos Humanos prorrogó, en su resolución 14/11, el mandato del Relator Especial por un período de tres años.

2. En el 14º período de sesiones del Consejo, se designó Relator Especial sobre la libertad de religión o de creencias a Heiner Bielefeldt. Desde que asumió el cargo el 1º de agosto de 2010, el Relator Especial se ha comprometido a continuar la labor de sus predecesores en un espíritu de cooperación con los Estados y todas las partes interesadas pertinentes. El Relator Especial desea destacar el excelente apoyo prestado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, y en particular por la División de Procedimientos Especiales.

3. En el presente informe, el Relator Especial ofrece en primer lugar una visión general de las actividades de su mandato desde la presentación del informe anterior al Consejo de Derechos Humanos (A/HRC/16/53) (cap. II). A continuación se centra en el tema de la libertad de religión o de creencias y en cuestiones relativas al reconocimiento, haciendo referencia al debido respeto a la condición de los titulares de derechos, a la atribución imparcial de personalidad jurídica y a cuestiones relativas a la situación privilegiada que ocupan algunas comunidades religiosas o de creyentes (cap. III). En sus conclusiones, el Relator Especial indica la importancia de distinguir claramente los diferentes significados del concepto de reconocimiento por el Estado para evitar posibles malentendidos que podrían afectar al ejercicio de la libertad de religión o de creencias, o socavar su condición de derecho humano universal (cap. IV).

II. Actividades del Relator Especial

4. Entre las actividades del Relator Especial figura el envío de comunicaciones a los Estados en relación con casos concretos, la realización de visitas oficiales a los países, la participación en reuniones con representantes de los Estados, las comunidades religiosas o de creyentes y las organizaciones de la sociedad civil, así como la emisión de discursos y declaraciones públicas. En el presente capítulo, el Relator Especial ha recogido un panorama general de las actividades recientes del mandato en cinco apartados que se ajustan a lo dispuesto en las resoluciones del Consejo de Derechos Humanos 6/37 y 14/11.

A. Promoción de la adopción de medidas en los planos nacional, regional e internacional para asegurar la promoción y la protección del derecho a la libertad de religión o de creencias

5. A escala nacional, el Relator Especial celebró consultas con miembros de los órganos ejecutivo y legislativo durante las visitas que realizó al Paraguay y a la República de Moldova en 2011 para promover y proteger el derecho a la libertad de religión o de creencias. En el Paraguay, el Relator Especial participó en una reunión de la Red de Derechos Humanos del Poder Ejecutivo, presidida por el Ministerio de Justicia, en la que se debatió la posible adopción de medidas para promover la libertad de religión o de creencias en el Paraguay, especialmente en relación con los miembros de los pueblos indígenas. En la República de Moldova, el Relator Especial fue invitado a participar en una mesa redonda sobre la revisión de la Ley de las confesiones religiosas y sus componentes, de 2007,

organizada por el Ministerio de Justicia y las Naciones Unidas en la República de Moldova el 6 de septiembre de 2011, a la que también fueron invitadas comunidades religiosas y organizaciones de la sociedad civil. El Relator Especial agradece la oportunidad que se le brindó de participar en esta consulta, que fue un buen ejemplo de transparencia y diálogo entre el Gobierno y la sociedad civil.

6. A escala regional, el 15 de marzo de 2011 el Relator Especial se reunió en Bruselas con miembros de la Comisión Europea y del Grupo de Trabajo sobre Derechos Humanos del Consejo de la Unión Europea. Además, el 26 de mayo de 2011 la Subcomisión de Derechos Humanos del Parlamento Europeo lo invitó a participar en una audiencia relativa a la libertad de religión o de creencias. El 7 de diciembre de 2011 el Relator Especial asistió en Estrasburgo a una reunión informativa de la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia.

7. A escala internacional, el 12 de diciembre de 2011 el Relator Especial asistió en Washington a una reunión de dos días de duración titulada "Istanbul Process for Combating Intolerance and Discrimination Based on Religion or Belief" (El Proceso de Estambul para luchar contra la intolerancia y la discriminación por motivos de religión o de creencias). En ella se analizaron medidas concretas y positivas que los Estados podrían adoptar para combatir la intolerancia religiosa 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 por motivos de religión o de creencias.

B. Determinación de los obstáculos actuales e incipientes al disfrute del derecho a la libertad de religión o de creencias y formular recomendaciones sobre los medios de superar tales obstáculos

8. El Relator Especial ha celebrado reuniones públicas o de carácter bilateral con representantes de los Estados y de organizaciones de la sociedad civil para examinar los obstáculos actuales e incipientes al disfrute del derecho a la libertad de religión o de creencias. Se reunió con numerosos miembros de comunidades religiosas o de creyentes y mantuvo reuniones informativas públicas con ellos, entre ellas las celebradas en Asunción, Barcelona, Bakú, Berlín, Bruselas, Chisinau, El Cairo, Ginebra, Nairobi, Nueva York, Oslo, Oxford, Santiago de Chile, Toronto y Viena.

9. Las visitas a los países ofrecen a los relatores especiales una buena oportunidad de mantener contactos con diversos cargos del Estado y de reunirse con representantes de comunidades religiosas o de creyentes y otros miembros de la sociedad civil. En 2011, el Relator Especial llevó a cabo dos misiones a países: una al Paraguay y otra a la República de Moldova. Los informes de sus visitas al Paraguay (A/HRC/19/60/Add.1) y a la República de Moldova (A/HRC/19/60/Add.2) serán presentados al Consejo en su 19º período de sesiones. El Relator Especial desea agradecer a ambos Estados la excelente cooperación que le brindaron durante sus misiones respectivas. Espera que las recomendaciones que formuló tras las visitas contribuyan a superar los obstáculos actuales e incipientes al disfrute del derecho a la libertad de religión o de creencias en los países interesados.

10. En la actualidad se están fijando las fechas de otras visitas a países. En el sitio web de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos hay información actualizada sobre las solicitudes para realizar visitas y las próximas misiones programadas¹.

¹ Véase <http://www2.ohchr.org/english/bodies/chr/special/visits.htm>.

11. Dado que el seguimiento tiene una importancia crucial para el mandato, el Relator Especial ha continuado el procedimiento de seguimiento de sus predecesores en lo que se refiere a los informes de las visitas a países. El 30 de noviembre de 2011 envió cartas de seguimiento sobre las misiones realizadas por la anterior titular del mandato en 2009 a la República Democrática Popular Lao, a Serbia, incluida una visita a Kosovo, y a la ex República Yugoslava de Macedonia. El Relator pidió que se le facilitara información actualizada sobre la consideración que habían recibido las recomendaciones de su predecesora, las medidas adoptadas para ponerlas en práctica y cualquier obstáculo que pudiera impedir su aplicación. Pueden consultarse en línea los cuadros de seguimiento con las conclusiones y recomendaciones contenidas en el informe correspondiente de la misión, así como información recibida de los gobiernos y documentos pertinentes de las Naciones Unidas, incluidos los relacionados con el examen periódico universal, los procedimientos especiales y los órganos creados en virtud de tratados².

C. Examen de los incidentes y las medidas gubernamentales que sean incompatibles con las disposiciones de la Declaración sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o las convicciones y recomendar medidas correctivas, según proceda

12. El Relator Especial ha seguido manteniendo un diálogo constructivo con los Estados mediante el envío de comunicaciones para solicitar aclaraciones en relación con denuncias verosímiles de incidentes y medidas gubernamentales incompatibles con lo dispuesto en la Declaración sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o las convicciones, de 1981. Desde 1986, el Relator Especial ha enviado más de 1.250 cartas relacionadas con denuncias, así como llamamientos urgentes, a un total de 130 Estados. Las comunicaciones enviadas por el Relator Especial entre el 1º de diciembre de 2010 y el 30 de noviembre de 2011 y las respuestas recibidas de los gobiernos se resumen en sus últimos informes comunes sobre las comunicaciones (A/HRC/18/51 y Corr.1 y A/HRC/19/44). En ambos informes se aplica un enfoque innovador, ya que contienen hipervínculos a versiones escaneadas de las comunicaciones enviadas por el Relator Especial y a las respuestas completas recibidas de los gobiernos durante el período mencionado.

13. Las comunicaciones del Relator Especial abarcan una amplia gama de cuestiones temáticas, entre las que figuran denuncias de desapariciones, detenciones y privación de libertad de personas pertenecientes a minorías religiosas o comunidades de creyentes. Entre los principales motivos de preocupación destacan las amenazas de muerte y la discriminación que sufren los conversos, así como las agresiones violentas y los asesinatos cometidos contra miembros de comunidades religiosas y las declaraciones que incitan a la violencia contra miembros de minorías religiosas. El Relator Especial también ha recibido denuncias de manifestaciones públicas de intolerancia religiosa y estigmatización de personas a causa de su religión o sus creencias. Recientemente se han señalado casos de ataques a lugares de culto y tensiones religiosas en relación con lugares religiosos, así como casos de protestas y manifestaciones pacíficas en este contexto. Además, el Relator Especial también ha analizado ordenamientos constitucionales y legislativos problemáticos y proyectos de legislación en los que no se recogen adecuadamente garantías efectivas de la libertad de pensamiento, conciencia, religión y creencias para todos sin distinción alguna o que establecen pesados procedimientos adicionales para el reconocimiento y la identificación de los miembros de comunidades religiosas o de creyentes.

² Véase www.ohchr.org/EN/Issues/FreedomReligion/Pages/Visits.aspx.

14. Las visitas a los países ofrecen también oportunidades de examinar y analizar en mayor detalle este tipo de incidentes y la actuación de los gobiernos. Las conclusiones y recomendaciones recogidas en los informes sobre las visitas a los países pueden incorporarse a la legislación, los proyectos de ley, las políticas y su aplicación a nivel nacional. Desde que se estableció su mandato, el Relator Especial ha realizado 33 visitas a países, incluida una misión de seguimiento. En el informe presentado por el Relator Especial al Consejo de Derechos Humanos en su 13º período de sesiones (A/HRC/13/40, párr. 13) figura una lista de las visitas realizadas a países. El Relator Especial desearía destacar también que, mediante el índice universal de los derechos humanos de los documentos de las Naciones Unidas, una herramienta de búsqueda en línea³, puede accederse fácilmente a información sobre derechos humanos específica de un país en que se recogen las conclusiones y recomendaciones elaboradas por expertos independientes de las Naciones Unidas y remitidas a países concretos con el fin de mejorar la situación de los derechos humanos.

15. El 10 de marzo de 2011, fecha del 25º aniversario del establecimiento del mandato, el Relator Especial publicó un libro electrónico de referencia con observaciones y recomendaciones de los cuatro titulares del mandato del Relator Especial sobre la libertad de religión o de creencias desde 1986. El *Rapporteur's Digest on Freedom of Religion or Belief*⁴, que puede descargarse de la red, es una compilación de 108 páginas de extractos pertinentes de los informes por temas y países preparadas por Angelo d' Almeida Ribeiro (titular de marzo de 1986 a marzo de 1993), Abdelfattah Amor (titular de abril de 1993 a julio de 2004), Asma Jahangir (titular de agosto de 2004 a julio de 2010) y Heiner Bielefeldt (titular desde agosto de 2010). Con ocasión del 30º aniversario de la Declaración sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o las convicciones, el Relator Especial pronunció un discurso en una conferencia celebrada en Oxford titulada "New Frontiers of Protection of Freedom of Religion or Belief under International Law" (Nuevos límites de la protección de la libertad de religión o de creencias en virtud del derecho internacional).

D. Aplicación de una perspectiva de género

16. En el proceso de presentación de informes, en particular al recopilar información y elaborar recomendaciones, el Relator Especial ha seguido aplicando una perspectiva de género, entre otras cosas mediante la detección de abusos relacionados específicamente con el género. Uno de los principales motivos de preocupación que ha señalado son las denuncias de conversiones forzadas de mujeres, especialmente si pertenecen a minorías religiosas.

17. En el último informe provisional presentado por el Relator Especial a la Asamblea General (A/66/156) también se destaca la importante función que desempeñan las mujeres en la promoción de la comunicación interreligiosa por el Estado. En la declaración que pronunció ante la Tercera Comisión de la Asamblea General el 20 de octubre de 2011, el Relator Especial destacó que debe darse prioridad a la participación sustantiva y sustancial de las mujeres en los proyectos de promoción formal del diálogo interreligioso, a fin de subsanar el actual desequilibrio en la composición de los actos de promoción del diálogo interreligioso de alto nivel, en los que la mujer suele estar marginada⁵.

³ Véase www.universalhumanrightsindex.org/es.

⁴ Disponible en: www.ohchr.org/Documents/Issues/Religion/RapporteursDigestFreedomReligionBelief.pdf.

⁵ La declaración puede consultarse en: www.ohchr.org/Documents/Issues/Religion/GA66statement_SRFreedomReligion.pdf.

E. Colaboración con las organizaciones de los medios de comunicación para promover un entorno de respeto y tolerancia de la diversidad religiosa y cultural, así como el multiculturalismo

18. En Viena (9 y 10 de febrero de 2011), Nairobi (6 y 7 de abril de 2011) y Santiago de Chile (12 y 13 de octubre de 2011), el Relator Especial participó en tres seminarios de expertos sobre la prohibición de la incitación al odio nacional, racial o religioso. Esta serie de seminarios, organizada por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, tenía como objetivo comprender mejor los esquemas legislativos, las prácticas judiciales y las políticas relativas al concepto de incitación al odio nacional, racial o religioso y, al mismo tiempo, garantizar el pleno respeto de la libertad de expresión, como se indica en los artículos 19 y 20 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

19. El Relator Especial realizó aportes a los talleres regionales conjuntamente con el Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión y el Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia⁶. Durante los talleres, los relatores especiales examinaron la respuesta estratégica a los mensajes de incitación al odio, que debería incluir medidas para educar acerca de las diferencias culturales, promover la diversidad y potenciar los derechos de las minorías y facilitar que hagan oír su voz, por ejemplo mediante el apoyo a los medios de difusión comunitarios y a su representación en los medios de comunicación de ámbito general. En este contexto, el Relator Especial quisiera referirse a los Principios de Camden sobre la Libertad de Expresión y la Igualdad⁷, que recomiendan un marco de políticas públicas que promueva el pluralismo y la igualdad y asegure un reparto equitativo de los recursos, incluso de las frecuencias de radiodifusión, entre los medios comerciales, comunitarios y de servicio público para que, en conjunto, representen toda la gama de culturas, comunidades y opiniones de la sociedad.

III. Libertad de religión o de creencias y cuestiones relacionadas con el reconocimiento

A. Consideraciones introductorias

20. El "reconocimiento" es uno de los términos fundamentales que suelen mencionarse en los debates sobre la libertad de religión o de creencias. Sin embargo, si se examina más de cerca, este concepto tiene varios significados que deberían diferenciarse claramente para evitar confusiones. La búsqueda de la claridad conceptual de los diferentes significados de "reconocimiento" en la esfera de la libertad de religión o de creencias no obedece a motivos puramente académicos. Al abordar casos prácticos, con frecuencia el Relator Especial debe hacer frente a los numerosos malentendidos que suscitan el concepto de reconocimiento y la función del Estado a ese respecto. Sin embargo, esos malentendidos pueden tener un efecto negativo directo sobre el disfrute de la libertad de religión o de creencias, ya que pueden oscurecer gravemente las obligaciones internacionales que incumben a los Estados en materia de derechos humanos.

⁶ Puede obtenerse más información sobre los talleres en: www2.ohchr.org/english/issues/opinion/articles1920_iccpr/index.htm.

⁷ Article 19: Global Campaign for Free Expression (Londres, 2009). Disponible en: <http://www.article19.org/data/files/pdfs/standards/los-principios-de-camden-sobre-la-libertad-de-expresion-y-la-igualdad.pdf>.

21. En este capítulo, el Relator Especial se centra en tres significados diferentes de reconocimiento que están relacionados con diferentes niveles de la conceptualización y el ejercicio de la libertad de religión o de creencias.
22. El primer significado de "reconocimiento", y el más importante, es el debido respeto a la condición de todos los seres humanos como titulares de derechos en la esfera de la libertad de religión o de creencias, una condición que dimana en última instancia de la dignidad inherente a todos los miembros de la familia humana.
23. El segundo significado está relacionado con la obligación del Estado de conceder a las comunidades religiosas o de creyentes la personalidad jurídica que necesitan para poder emprender acciones legales colectivas. La obtención de esa condición jurídica suele exigir el sometimiento a determinados "procedimientos de reconocimiento" administrativos, que deberían estar concebidos de manera que no planteen obstáculos indebidos, ni *de iure* ni *de facto*, a la obtención de la personalidad jurídica necesaria.
24. El tercer significado está relacionado con la posición privilegiada, frecuentemente vinculada a ventajas prácticas como la exención de impuestos y la concesión de subvenciones económicas, de que disfrutaban algunas comunidades religiosas o de creyentes en muchos Estados. En este contexto también se suele emplear el término "reconocimiento".
25. Las tres dimensiones anteriores son pertinentes para la observancia del derecho a la libertad de religión o de creencias. Sin embargo, tienen implicaciones diferentes para la función del Estado, por las razones siguientes. Si bien la condición de todos los seres humanos como titulares de derechos no puede convertirse legítimamente en una mera cuestión de "procedimientos de reconocimiento" administrativos, algunos procedimientos sí parecen ser necesarios para otorgar personalidad jurídica a algunas comunidades religiosas o de creyentes. Sin embargo, habida cuenta de la importancia práctica de dicha personalidad jurídica para el pleno disfrute de la libertad de religión o de creencias, los Estados deben garantizar que los procedimientos respectivos sean rápidos, transparentes, imparciales, inclusivos y no discriminatorios. Por último, contrariamente a lo que ocurre con la personalidad jurídica general, el otorgamiento por los Estados de una condición jurídica más específica y vinculada a algunas ventajas prácticas, como la exención de impuestos o la concesión de subvenciones económicas, no dimana necesariamente del derecho a la libertad de religión o de creencias. Sin embargo, si los Estados deciden ofrecer esa condición, deberían hacerlo de conformidad con los principios de la igualdad y la no discriminación.

B. Debido respeto a la condición de los titulares de derechos

26. No es casualidad que el término "reconocimiento" ya aparezca al comienzo del documento básico de la protección internacional de los derechos humanos, la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948. El preámbulo de la Declaración Universal de Derechos Humanos comienza estableciendo que "la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana". Esta primera oración del preámbulo de la Declaración Universal de Derechos Humanos ha sido citada en muchas normas internacionales de derechos humanos posteriores, incluido el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. No cabe duda de que su importancia para la comprensión de los derechos humanos en general es fundamental.
27. El término "reconocimiento", tal como se utiliza en la primera oración de la Declaración Universal de Derechos Humanos, representa la comprensión de la condición axiomática de la dignidad humana en la que se basa todo el sistema de protección de los

derechos humanos. Además, se dice que esta dignidad es "intrínseca" a todos los seres humanos, lo que significa que su rango normativo está por encima y es independiente de cualquier acto de autorización por el Estado. Efectivamente, la dignidad de todos los miembros de la familia humana exige al Estado y a la sociedad en general el respeto incondicional de todos los seres humanos.

28. El concepto de la dignidad humana es muy antiguo y resuena con fuerza en la mayoría de las tradiciones religiosas, filosóficas y culturales. Sin embargo, para que el concepto de dignidad humana pueda funcionar como referencia normativa del derecho internacional de derechos humanos, es fundamental asegurarse de que ninguna de esas tradiciones monopolizar la noción de dignidad, que de seguir estando abierta a una gran diversidad de interpretaciones religiosas o filosóficas. No obstante, esta apertura no implica vacuidad. Al margen de todas las diferentes interpretaciones de lo que puede significar la dignidad humana en el marco del razonamiento filosófico o teológico, este concepto tiene la función precisa e indispensable de recordarnos la naturaleza universal de esos derechos básicos a que todos los seres humanos tienen derecho simplemente por el hecho de ser seres humanos.

29. Además, el preámbulo de la Declaración Universal de Derechos Humanos vincula la "dignidad intrínseca" de todos los seres humanos con sus "derechos iguales e inalienables". Así, el respeto de la dignidad humana recibe un apoyo institucional en forma de derechos internacionalmente vinculantes. Al mismo tiempo, es el propio hecho de situar la dignidad humana en primer plano lo que permite calificar expresamente a los derechos humanos de "iguales e inalienables". En última instancia, el principio de igualdad se deriva de la condición axiomática de la dignidad humana, que no depende de las cualidades, los talentos o las condiciones sociales concretas que pueda tener o no un individuo. Asimismo, la categoría específica de los derechos humanos se manifiesta en el "carácter inalienable" de esos derechos, cuyo objetivo es la protección jurídica de la dignidad de todas las personas. La misma conexión entre la dignidad humana y los derechos humanos también se da en la primera oración del artículo 1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, que confirma en términos inequívocos que "todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos".

30. En su calidad de derecho humano universal, el derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia, de religión o de creencias debe ser interpretado estrictamente de conformidad con la primera oración de la Declaración Universal de Derechos Humanos y con disposiciones similares. Por consiguiente, no es que el Estado pueda "conceder" este derecho a algunas personas o grupos de personas, sino más bien al contrario: el Estado debe respetar la libertad de religión o de creencias de todas las personas como un derecho inalienable —y por ende no negociable— de los seres humanos, quienes, con arreglo al derecho internacional, son todos titulares de derechos en virtud de su dignidad intrínseca.

31. Por consiguiente, el punto de partida para definir el ejercicio de la libertad de religión o de creencias debe ser la conciencia que los seres humanos —todos ellos— tienen de sí mismos en la esfera de la religión o las creencias. Evidentemente, esta conciencia propia puede ser muy variada. Como ha señalado acertadamente el Comité de Derechos Humanos, la libertad de religión o de creencias debería entenderse en sentido amplio, a fin de proteger "las creencias teístas, no teístas y ateas, así como el derecho a no profesar ninguna religión o creencia"⁸. En un estudio publicado en 1960, el entonces Relator Especial de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las

⁸ Comité de Derechos Humanos, Observación general N° 22 (1993) sobre la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión, párr. 2; también se utilizó la misma formulación en el Documento Final de la Conferencia Internacional Consultiva sobre la Educación Escolar en relación con la Libertad de Religión, de Convicciones, la Tolerancia y la No Discriminación (E/CN.4/2002/73, apéndice, nota 1).

Minorías, Arcot Krishnaswami, ya indicó que el término "religión o creencia" comprendía, además de los distintos credos teístas, otras creencias como el agnosticismo, el libre pensamiento, el ateísmo y el racionalismo⁹.

32. El Relator Especial está de acuerdo con esta interpretación amplia, que refleja adecuadamente el respeto de la condición de todos los seres humanos como titulares de derechos en virtud de su dignidad humana. Además, quisiera reiterar que la libertad de religión o de creencias se aplica por igual a los seguidores de religiones o creencias tradicionales y no tradicionales, a los miembros de comunidades grandes o pequeñas, a las minorías y las minorías dentro de las minorías, a los conversos o reconversos y a los disidentes u otras voces críticas. Tampoco hay que olvidar los derechos de las mujeres, que siguen ocupando posiciones marginadas en muchas tradiciones religiosas.

33. Sin embargo, el Relator Especial ha observado con preocupación que algunos Estados parecen limitar la libertad de religión o de creencias a una determinada lista de opciones religiosas. Por ejemplo, en diversos Estados solamente los seguidores de religiones monoteístas pueden ejercer plenamente su libertad religiosa, mientras que otros Estados toman conceptos como "religiones tradicionales", "asociaciones religiosas patrióticas" o "religiones conocidas" como punto de partida, lo que implica que los miembros de comunidades menos conocidas, nuevas o alternativas quedan oficialmente excluidos de la protección plena y equitativa de su libertad de religión o de creencias o se ven discriminados. En algunos países, el disfrute de la libertad de religión o de creencias está limitado a las corrientes dominantes de las religiones, a expensas de los miembros de las llamadas corrientes "heterodoxas" dentro de esas religiones. Otros Estados han recurrido a la diferenciación entre "religiones" y "sectas" para excluir a miembros de comunidades pequeñas de la protección de la libertad de religión o de creencias. El Relator Especial también lamenta que unos pocos Estados aún supediten la obtención de la nacionalidad a la profesión de una determinada religión o denieguen a los miembros de religiones no reconocidas el acceso a documentos oficiales como tarjetas de identidad, pasaportes, certificados de nacimiento y licencias de matrimonio¹⁰. No obstante, el Relator Especial ha observado con satisfacción que en un Estado los tribunales han puesto fin a una política discriminatoria que consistía en no expedir documentos oficiales a las personas que no profesaran una de las tres religiones oficialmente reconocidas por el Estado¹¹.

34. Independientemente de que la lista de religiones o creencias reconocidas, sea corta o larga, el problema de derechos humanos sigue siendo que, sobre la base de esa interpretación, la libertad de religión o de creencias podría limitarse exclusivamente, *de facto* o *de iure*, a un conjunto de opciones aceptables que el Estado hubiera definido previamente con más o menos claridad. Sin embargo, desde la perspectiva del universalismo normativo, estas limitaciones son problemáticas en la medida en que los titulares de derechos son "todos los miembros de la familia humana", cuyas manifestaciones más diversas de la conciencia de sí mismos en la esfera de la religión o las creencias constituyen el punto de partida de la conceptualización y el ejercicio de la libertad de religión o de creencias como derecho humano universal.

35. Una objeción típica a un ejercicio amplio de la libertad de religión o de creencias es la referente a las prácticas nocivas que pueden realizarse en nombre de las religiones o creencias, prácticas que de hecho podrían exigir a los Estados la imposición de restricciones

⁹ Estudio sobre la discriminación en materia de libertad de religión y de prácticas religiosas, documento E/CN.4/Sub.2/200/Rev.1, pág. 1, nota 1.

¹⁰ Véase el informe provisional del Relator Especial sobre la libertad de religión o de creencias, A/63/161, párrs. 27 a 36.

¹¹ Véase el informe provisional del Relator Especial sobre la libertad de religión o de creencias, A/65/207, párr. 25.

para proteger los derechos de los demás o importantes intereses de orden público. Estas inquietudes suelen estar asociadas a pequeñas comunidades, en ocasiones tachadas de "sectas". También suelen estar suscitadas por miembros de comunidades o grupos no tradicionales que se considera que no encajan en la estructura cultural del país.

36. El Relator Especial desea aclarar dos cuestiones al ese respecto. En primer lugar, aunque es cierto que se realizan prácticas nocivas en nombre de las religiones o creencias, sería inaceptable achacar sin más esos problemas a comunidades o tipos de comunidades concretas, como grupos pequeños o nuevos movimientos religiosos. Las denuncias de prácticas nocivas siempre deben basarse en datos empíricos claros y no deben presentarse como meras conjeturas o proyecciones negativas, que a menudo acaban reflejando estereotipos y prejuicios existentes.

37. En segundo lugar, las restricciones que los Estados consideren necesario imponer para proteger los derechos de los demás o importantes intereses públicos frente a manifestaciones religiosas nocivas deben ajustarse estrictamente a las disposiciones del artículo 18, párrafo 3, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. En consecuencia, las restricciones solo pueden ser aceptables si están prescritas por la ley y si son claramente necesarias para alcanzar un objetivo legítimo, como la protección de la seguridad, el orden, la salud o la moral públicos, o los derechos y libertades fundamentales de los demás. Además, las restricciones deben cumplir el requisito de proporcionalidad, su grado de interferencia debe ser mínimo y deben ser aplicadas de manera estrictamente no discriminatoria. Todos estos criterios son importantes para preservar los fundamentos del derecho humano a la libertad de religión o de creencias, incluso en situaciones de conflicto con otros derechos humanos o con importantes intereses de orden público.

38. Como condición previa a la restricción de algunas manifestaciones externas de la libertad de religión o de creencias, los Estados tienen la obligación de justificar toda limitación, como exige el artículo 18, párrafo 3, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Sin embargo, algunos Estados intentan evitar esa obligación de justificar las limitaciones que imponen a algunas manifestaciones religiosas o de creyentes. Así, en ocasiones se utilizan definiciones restrictivas para excluir a ciertas religiones o comunidades de creyentes de la protección de la libertad de religión o de creencias. Este criterio suele afectar a los miembros de religiones minoritarias, a los seguidores de religiones o creencias no tradicionales o a los miembros de grupos que se considera que no encajan en la estructura religiosa o cultural del país. El uso de definiciones restrictivas contravendría claramente el espíritu universalista de los derechos humanos basado en el respeto de la dignidad humana de todas las personas.

39. En contra de esta tendencia de aplicar definiciones restrictivas, el Relator Especial siempre ha interpretado el ámbito de aplicación de la libertad de religión o de creencias en sentido amplio, de conformidad con el principio "*in dubio pro libertate*", habida cuenta de que las manifestaciones de esta libertad pueden estar sujetas a las limitaciones que prescriba la ley y que sean necesarias para proteger la seguridad, el orden, la salud o la moral públicos, o los derechos y libertades fundamentales de los demás¹². Esta interpretación abierta y amplia es la única que puede hacer justicia a la verdadera diversidad que existe entre los seres humanos, todos ellos titulares de derechos en el contexto de los derechos humanos universales.

¹² Véanse los informes sobre la aplicación de la Declaración sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o las convicciones, E/CN.4/1990/46, párr. 110, y E/CN.4/1997/91, párr. 99; y el informe del Relator Especial sobre la libertad de religión o de creencias, A/HRC/4/21, párrs. 43 a 47.

C. Reconocimiento imparcial de la personalidad jurídica

40. La segunda dimensión de "reconocimiento" pertinente en la esfera de la libertad de religión o de creencias se refiere a la personalidad jurídica que las comunidades religiosas o de creyentes pueden necesitar para poder ejercer importantes funciones colectivas. Muchos Estados cuentan con procedimientos de registro para reconocer la personalidad jurídica a comunidades religiosas o de creyentes. Sin embargo, algunas prácticas de registro en realidad limitan el derecho a la libertad de religión o de creencias de determinadas comunidades (véase la subsección 1 *infra*), lo que hace muy difícil organizar la vida de la comunidad con una perspectiva a largo plazo (véase la subsección 2). Por consiguiente, parece vital que el Estado aplique los procedimientos de registro de manera imparcial y no discriminatoria y dando prioridad al derecho humano a la libertad de religión o de creencias (véase la subsección 3).

1. Cuestiones relativas a los procedimientos de registro

41. La libertad de religión o de creencias es un derecho que asiste a todos los seres humanos por su dignidad intrínseca. De conformidad con el artículo 18, párrafo 1, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, este derecho incluye 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". Por tanto, la posibilidad de llevar a cabo diversos tipos de actividades comunitarias está claramente comprendida en el ámbito de la libertad de religión o de creencias. Así, el registro no debe ser obligatorio, es decir, no debe constituir un requisito previo para practicar la propia religión, sino únicamente para obtener el reconocimiento de la personalidad jurídica. Algunas de las actividades colectivas de las comunidades religiosas o de creyentes suelen exigir que esas comunidades tengan personalidad jurídica en el sentido de que estén reconocidas como entidades jurídicas con responsabilidades y opciones jurídicas corporativas.

42. Si bien la condición axiomática de los seres humanos como titulares de derechos en la esfera de la libertad de religión o de creencias está por encima y es independiente de cualquier procedimiento administrativo, por lo general algunos de esos procedimientos se exigen como requisito previo para el reconocimiento de la personalidad jurídica de determinados grupos. Por ejemplo, las entidades que desean registrarse como personas jurídicas normalmente deben aportar algún tipo de información certificada sobre sus miembros, su organización, los fines del grupo o su estructura de responsabilidad interna. Este tipo de información puede ser necesaria para que las autoridades administrativas tomen una decisión sobre la atribución de la personalidad jurídica.

43. No obstante, esa decisión administrativa no debe considerarse erróneamente como un acto de gracia. En virtud del derecho internacional, los Estados están obligados a contribuir activamente a facilitar el pleno disfrute de los derechos humanos, incluida la libertad de religión o de creencias. Si no ofrecen opciones jurídicas apropiadas que sean accesibles *de iure* y *de facto* a todos los grupos religiosos o de creyentes que desean que se les reconozca personalidad jurídica, los Estados incumplen las obligaciones que les incumben en virtud del derecho humano a la libertad de religión o de creencias.

44. Lamentablemente, el Relator Especial ha recibido numerosas denuncias sobre la utilización de los procedimientos de registro para limitar el derecho a la libertad de religión o de creencias de los miembros de determinadas comunidades religiosas o de creyentes. En algunos Estados, ciertas comunidades son excluidas *de facto*, o incluso *de iure*, de la posibilidad de obtener la personalidad jurídica o sufren un trato discriminatorio a ese respecto. Una vez más, esas prácticas discriminatorias afectan de manera desproporcionada a los grupos reducidos o no tradicionales. A menudo el umbral definido para obtener la

personalidad jurídica —por ejemplo, la exigencia de un número mínimo de adeptos— no tiene debidamente en cuenta las necesidades de las comunidades más pequeñas. En algunos Estados las comunidades religiosas o de creyentes también están obligadas a documentar una prolongada presencia en el país. Otro caso de obstrucción es la exigencia de que la solicitud de registro incluya la firma, el nombre completo, la fecha de nacimiento y el lugar de residencia de todos los miembros de la organización religiosa. Sin embargo, es posible que algunos miembros deseen legítimamente no revelar su filiación religiosa, de modo que posteriormente podrían tener problemas para participar en las actividades religiosas de sus correligionarios por no figurar en la solicitud de registro. Además, algunos Estados parecen exigir en la práctica no solo el registro a nivel nacional, sino también un registro separado de las filiales locales de las comunidades religiosas o de creyentes, lo que a su vez otorga a las autoridades locales una amplia discrecionalidad para autorizar o denegar las solicitudes de registro de ámbito local.

2. Dificultades de las comunidades religiosas o de creyentes

45. A consecuencia de esos obstáculos, los miembros de las comunidades religiosas o de creyentes no registradas por lo general tienen enormes dificultades para organizar la vida de la comunidad en un entorno estable y con una perspectiva a largo plazo.

46. Por ejemplo, las comunidades religiosas o de creyentes que no tienen personalidad jurídica no pueden abrir cuentas bancarias ni realizar transacciones financieras. Ello hace que con frecuencia la propiedad de los lugares de culto siga siendo precaria, dado que los bienes inmuebles u otras importantes propiedades pertenecen únicamente a particulares que trabajan de manera oficiosa al servicio de la comunidad. Cabe preguntarse si, en caso de fallecimiento, sus herederos proseguirán esas actividades en nombre de la comunidad o reclamarán la propiedad heredada para distinto fin. Además, parece difícilmente concebible que se construyan lugares más grandes para practicar el culto en esas circunstancias de incertidumbre. En este contexto, el Relator Especial quisiera recordar que el derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia, de religión o de convicciones comprende, en particular, la libertad de fundar y mantener lugares para practicar el culto y la de solicitar y recibir contribuciones voluntarias financieras y de otro tipo de particulares e instituciones¹³.

47. Del mismo modo, las comunidades que carecen de personalidad jurídica se enfrentan a obstáculos adicionales para establecer escuelas religiosas privadas. Esto a su vez puede afectar negativamente al derecho de los padres o tutores legales a garantizar que los hijos reciban la educación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones, un derecho consagrado expresamente en el derecho internacional de derechos humanos como parte integrante de la libertad de religión o de creencias¹⁴.

48. Puede ser aún más difícil establecer instituciones de enseñanza superior, incluidos institutos de formación teológica, que son fundamentales para desarrollar intelectualmente los principios de una fe y transmitirlos a la siguiente generación. Esto puede obstaculizar gravemente la libertad de enseñar la religión o las convicciones en lugares aptos para esos fines y de capacitar a los dirigentes que correspondan según las necesidades y normas de cualquier religión o convicción¹⁵. En algunas situaciones, la denegación de la personalidad

¹³ Artículo 6 a) y f) de la Declaración sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o las convicciones.

¹⁴ Artículo 18, párrafo 4, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Véanse también el artículo 13, párrafo 3, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el artículo 14, párrafo 2, de la Convención sobre los Derechos del Niño; y el artículo 5 de la Declaración sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o las convicciones.

¹⁵ Artículo 6 e) y g) de la Declaración sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o las convicciones.

jurídica puede hacer peligrar las posibilidades de supervivencia a largo plazo de una comunidad religiosa o de creyentes.

49. Además, si las comunidades carecen de personalidad jurídica, sus miembros pueden encontrar dificultades administrativas para confeccionar, adquirir y utilizar en cantidad suficiente los artículos y materiales necesarios para los ritos o costumbres de una religión o convicción¹⁶. Esto puede menoscabar sus oportunidades de celebrar festividades y ceremonias de conformidad con los preceptos de su religión o convicción¹⁷.

50. Asimismo, las comunidades religiosas o de creyentes que carecen de personalidad jurídica no pueden contratar empleados oficialmente. Las personas que trabajen para la comunidad deben hacerlo de manera voluntaria o bien en el marco de un contrato de trabajo con un empleador privado, lo que, una vez más, dificulta cualquier planificación a largo plazo. Sin embargo, el derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia, de religión o de convicciones comprende, en particular, la libertad de fundar y mantener instituciones de beneficencia o humanitarias adecuadas¹⁸.

51. Otro problema guarda relación con el establecimiento de emisoras de radio u otros medios de comunicación. Si la comunidad no tiene personalidad jurídica, una vez más sus miembros están obligados a asumir todas las responsabilidades y los riesgos financieros a título particular. Parece evidente que los medios de comunicación difícilmente pueden trabajar en esas condiciones. Con todo, el efecto más probable de esta situación es que se vean mermadas las posibilidades de llegar a miembros de la comunidad que viven en zonas remotas o en otros países y de participar en debates públicos. Sin embargo, el derecho internacional de derechos humanos también protege la libertad de escribir, publicar y difundir publicaciones pertinentes y de establecer y mantener comunicaciones con individuos y comunidades acerca de cuestiones de religión o convicciones en el ámbito nacional y en el internacional¹⁹.

3. Establecimiento de procedimientos de registro imparciales y no discriminatorios

52. Los problemas prácticos mencionados anteriormente y sus implicaciones en materia de derechos humanos muestran que la falta de personalidad jurídica puede afectar a prácticamente todo el catálogo de manifestaciones protegidas con arreglo a la lista no exhaustiva que figura en el artículo 6 de la Declaración sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o las convicciones. Además, el Consejo de Derechos Humanos y la Asamblea General han instado repetidamente a los Estados a que intensifiquen sus esfuerzos para proteger y promover la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión o de creencias, lo cual implica "examinar, cada vez que corresponda, las prácticas de registro de datos, para asegurar que no limiten el derecho de todas las personas a manifestar su religión o sus creencias, individual o colectivamente y tanto en público como en privado"²⁰.

53. El Comité de Derechos Humanos también ha expresado preocupación por la utilización del derecho penal para reprimir el ejercicio pacífico de la libertad religiosa y porque un gran número de personas han sido acusadas, detenidas y condenadas en ese contexto (CCPR/CO/83/UZB, párr. 22). Asimismo, el Comité ha abordado problemas relacionados con el registro en casos individuales y, por ejemplo, ha constatado la

¹⁶ *Ibid.*, art. 6 c).

¹⁷ *Ibid.*, art. 6 h).

¹⁸ *Ibid.*, art. 6 b).

¹⁹ *Ibid.*, art. 6 d) e i).

²⁰ Resolución 16/13 del Consejo de Derechos Humanos y resoluciones 63/181, 64/164 y 65/211 de la Asamblea General. Véanse también la resolución 6/37 del Consejo de Derechos Humanos y las resoluciones 60/166 y 61/161 de la Asamblea General.

vulneración del artículo 18, párrafo 1, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos por la negativa de un Estado a registrar una comunidad como asociación religiosa, impidiéndole llevar a cabo actividades como el establecimiento de centros de formación y la invitación a dignatarios religiosos extranjeros a visitar el país²¹.

54. Por consiguiente, en virtud del derecho internacional de derechos humanos, incumbe a los Estados establecer procedimientos de registro no discriminatorios. Si bien no hay un procedimiento uniforme para todos los Estados, está claro que los procedimientos internos deben establecerse y aplicarse dando prioridad al derecho humano a la libertad de religión o de creencias. Por tanto, todo procedimiento para el registro de comunidades religiosas o de creyentes como personas jurídicas debe ser rápido, transparente, imparcial, inclusivo y no discriminatorio²².

55. Los miembros de las comunidades religiosas o de creyentes que deseen obtener la personalidad jurídica no deberían enfrentarse a cargas burocráticas innecesarias ni a períodos de espera largos o impredecibles. De hecho, como ha destacado la anterior Relatora Especial en repetidas ocasiones, es necesario que los Estados revisen algunas de las prácticas de registro vigentes para cerciorarse de que no limiten el derecho de todas las personas a manifestar su religión o sus creencias, individual o colectivamente y tanto en público como en privado. Los requisitos de registro nacionales a menudo se emplean, según parece, para restringir los derechos de los miembros de ciertas minorías religiosas²³. Esos procedimientos no deben utilizarse como instrumentos de control, sino que deben ponerse en práctica con objeto de que los miembros de las comunidades religiosas o de creyentes puedan ejercer plenamente sus derechos humanos.

56. Por estos motivos, los procedimientos de registro deben ser accesibles —sobre la base de los principios de la imparcialidad, la inclusión y la no discriminación— a todas las personas que deseen obtener la personalidad jurídica para sus comunidades. Ninguna comunidad religiosa debe poder ejercer un "veto" ni influir de otro modo en la decisión de registrar o no a otro grupo religioso o de creyentes. Todas las decisiones sobre el registro deben basarse en elementos de derecho formales claramente definidos y acordes al derecho internacional. El registro no debe estar sujeto a extensos requisitos formales relacionados con el número de miembros o los años de existencia de una determinada comunidad, ni depender del examen del contenido sustantivo de la creencia, la estructura de la comunidad y los métodos de nombramiento del clero. También deben evitarse las disposiciones que sean imprecisas o que otorguen al Gobierno excesiva discreción para autorizar el registro. Los miembros de comunidades religiosas o de creyentes cuyo registro haya sido denegado deben tener acceso a vías de recurso, en particular a procedimientos oficiosos de resolución de conflictos y a medidas legales oficiales para impugnar una denegación del registro.

57. Asimismo, el Relator Especial ha observado con preocupación la reciente tendencia de los gobiernos a promulgar legislación para privar a algunas confesiones de la condición de comunidad religiosa previamente reconocida en el registro. Algunas leyes internas incluso prevén exenciones discriminatorias para determinadas comunidades religiosas consideradas "tradicionales", mientras que los movimientos religiosos reducidos o nuevos

²¹ Comité de Derechos Humanos, comunicación N° 1207/2003, *Malakhovsky y Pikul c. Belarús*, dictamen aprobado el 23 de agosto de 2005, párr. 7.6.

²² Véase el informe de Asma Jahangir, Relatora Especial sobre libertad de religión o de creencias, E/CN.4/2005/61, párrs. 56 a 58; y las directrices para el examen de la legislación relativa a la religión o a las creencias, elaboradas por el Grupo asesor de expertos sobre la libertad de religión o de creencias de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) y la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (OIDDH), en consulta con la Comisión de Venecia del Consejo de Europa. Pueden consultarse en www.osce.org/odhr/13993.

²³ Informe provisional de la Relatora Especial sobre la libertad de religión o de creencias, Asma Jahangir, A/65/207, párrs. 20 a 23.

están obligados a presentar nuevas solicitudes para volver a registrarse, una opción que suele implicar largos y costosos trámites burocráticos. Esas políticas estatales consistentes en privar a algunos grupos religiosos o de creyentes de una condición de que disfrutaban anteriormente pueden tener diferentes objetivos: por ejemplo, controlar a determinados movimientos religiosos o de creyentes o marginar a grupos que se considera que no encajan en la estructura cultural, religiosa o política del país. Desde la perspectiva de la libertad de religión o de creencias y habida cuenta del principio de no discriminación subyacente a los derechos humanos en general, esas prácticas son muy problemáticas, ya que pueden crear un clima de inseguridad jurídica e intimidación política perjudicial para el disfrute libre y en pie de igualdad de la libertad de religión o de creencias por todos. Deben evitarse las disposiciones que tengan efecto retroactivo o no protejan los intereses creados, y las nuevas normas que se introduzcan deben ser al menos disposiciones transitorias adecuadas.

58. La obtención de personalidad jurídica debe considerarse una opción para las comunidades religiosas o de creyentes, y no una obligación que les impone el Estado. Si algunas comunidades, por una u otra razón, prefieren no obtener esa condición y por lo general no desean registrarse como entidad jurídica ante el Estado, obviamente esa decisión debe respetarse y no ser penalizada. Desafortunadamente, sin embargo, el Relator Especial ha recibido información que indica que en varios países los miembros de las comunidades religiosas "no registradas" han sufrido acoso policial y han sido objeto de vigilancia o incluso de sanciones penales por ser sus actividades consideradas ilegales por el Estado o determinados organismos estatales, como la policía o los servicios secretos. Entre otras medidas restrictivas cabe citar el cierre de lugares para la práctica del culto, la confiscación de bienes, la imposición de multas que pueden llevar a la ruina financiera, la imposición de penas de cárcel y, en algunos casos, incluso el uso de la tortura. Esas medidas pueden ir dirigidas tanto contra comunidades a las que se ha denegado el registro que habían solicitado como contra las que no desean tener personalidad jurídica. Ante esas prácticas inaceptables, el Relator Especial desea reiterar que el ejercicio de la libertad de religión o de creencias en sí no depende de ningún acto de autorización por el Estado ni de ningún registro administrativo. Además, los Estados están obligados a proporcionar información e instrucciones claras al personal de los organismos encargados de hacer cumplir la ley y de otros organismos para que respeten las manifestaciones religiosas de los miembros de grupos "no registrados" como parte de su libertad de religión o de creencias.

D. La cuestión de la condición privilegiada de determinadas comunidades religiosas o de creyentes

59. Muchos Estados atribuyen una condición privilegiada a determinadas comunidades religiosas o de creyentes o, en la mayoría de los casos, a solo algunas de ellas. Esa condición específica suele ir mucho más allá de las posibilidades generales que ofrece la personalidad jurídica y puede incluir privilegios prácticos como la concesión de exenciones fiscales o subvenciones financieras y la pertenencia a organismos de radiodifusión públicos. Suele utilizarse el término "reconocimiento" para hacer referencia a esa condición privilegiada, de la que algunas confesiones pueden beneficiarse y otras quedar excluidas.

60. Si bien los Estados tienen la clara obligación, desde la perspectiva de los derechos humanos, de ofrecer a las comunidades religiosas o de creyentes la posibilidad de obtener la condición general de persona jurídica, la atribución de una condición más específica a comunidades religiosas o de creyentes no se desprende del derecho humano a la libertad de religión o de creencias. Los Estados tienen distintas opciones a este respecto. Hay margen para elegir entre una amplia gama de posibilidades. Mientras que muchos Estados han previsto la atribución de esa condición específica en el marco de sus actividades de promoción en la esfera de la libertad de religión o de creencias, otros han optado por no

hacerlo y utilizan otros medios para cumplir su obligación de promover la libertad de religión o de creencias.

61. Los Estados que prevean la atribución de una condición específica a comunidades religiosas o de creyentes deben asegurarse de que las disposiciones por las que se rija esa atribución se hayan concebido y se pongan en práctica de manera no discriminatoria. La no discriminación es uno de los principios fundamentales de derechos humanos. Se refiere a la dignidad humana de todos los seres humanos, que debe respetarse de manera equitativa y, por consiguiente, no discriminatoria. Empleando una vez más los términos de la Declaración Universal de Derechos Humanos, todos los seres humanos "nacieron... iguales en dignidad y derechos" y deben ser tratados en consecuencia. Además, el principio de no discriminación también prohíbe claramente la discriminación por motivos de religión o de creencias. Este principio ha quedado consagrado expresamente en numerosos instrumentos de derechos humanos, entre los que destacan la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Declaración sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o las convicciones.

62. Lamentablemente, el Relator Especial ha recibido numerosas informaciones sobre la aplicación de prácticas y políticas discriminatorias por parte de los Estados al atribuir una condición específica y los privilegios consiguientes a determinadas confesiones y privar a otras de obtener la misma condición. En muchos casos, los criterios aplicados no llegan a estar claramente definidos o ni siquiera se especifican. En otros casos se hace una referencia general al patrimonio cultural del país, en el que se afirma que determinadas religiones han tenido un papel predominante. Si bien esto puede ser cierto desde un punto de vista histórico, cabe preguntarse por qué esa referencia histórica debe reflejarse en un texto jurídico o incluso en una Constitución. La referencia al papel histórico predominante de una religión concreta puede convertirse fácilmente en un pretexto para dar un trato discriminatorio a los adeptos de otras religiones o creencias. Hay numerosos ejemplos que indican que esto está ocurriendo en la práctica.

63. Asimismo, bastantes Estados han establecido una religión oficial de Estado, condición privilegiada que a menudo incluso ha quedado consagrada en la Constitución. Si bien en la mayoría de los casos solo una religión tiene esa condición oficial, también hay ejemplos de países con dos o más religiones de Estado. Las consecuencias prácticas del establecimiento de una religión de Estado pueden ser muy diferentes, desde la atribución de una categoría más o menos simbólicamente superior a esa religión hasta la adopción de medidas estrictas para proteger el papel predominante de la religión de Estado frente a la competencia de otra confesión o a las críticas públicas. En algunos casos extremos, solo los adeptos de la religión oficial del Estado pueden manifestar sus convicciones religiosas o sus creencias. También hay ejemplos de Estados que condicionan la obtención de la nacionalidad a la profesión de la religión de Estado²⁴. En muchos países, quienes desean ocupar cargos importantes en la administración del Estado —como los de presidente, primer ministro, diputado, rey, reina, fiscal general, presidente del tribunal supremo o miembro de la comisión nacional de derechos humanos— deben profesar una determinada religión o confesión y manifestar públicamente esa circunstancia mediante juramento²⁵. La atribución de una condición privilegiada a determinadas confesiones o el establecimiento de una religión oficial de Estado a veces forma parte de una política del Estado para promover la identidad nacional. Sin embargo, una amplia experiencia demuestra que ello entraña graves riesgos de discriminación contra las minorías, por ejemplo contra los miembros de comunidades religiosas inmigrantes o de nuevos movimientos religiosos.

²⁴ Véase A/63/161, párrs. 28 a 30.

²⁵ Véase *ibid.*, párr. 38.

64. El Relator Especial desea reiterar en este contexto que, si bien la noción de religión de Estado no está prohibida *per se* por el derecho internacional de derechos humanos, los Estados deben garantizar que la adopción de una religión de Estado no dé lugar a una discriminación *de iure* o *de facto* contra quienes practican otras religiones o creencias. La carga de la prueba a este respecto recae en el Estado. En este contexto, el Relator Especial suscribe plenamente la posición adoptada por el Comité de Derechos Humanos en su Observación general N° 22, párrafo 9, en que destaca que "el hecho de que una religión se reconozca como religión de Estado o de que se establezca como religión oficial o tradicional, o de que sus adeptos representen la mayoría de la población no tendrá como consecuencia ningún menoscabo del disfrute de cualquiera de los derechos consignados en el Pacto, comprendidos los artículos 18 y 27, ni ninguna discriminación contra los adeptos de otras religiones o los no creyentes. En particular, determinadas medidas que discriminan en contra de estos últimos, como las medidas que solo permiten el acceso a la función pública de los miembros de la religión predominante o que les conceden privilegios económicos o imponen limitaciones especiales a la práctica de otras creencias, no están en consonancia con la prohibición de discriminación por motivos de religión o de creencias y con la garantía de igual protección en virtud del artículo 26".

65. El Relator Especial también desea reiterar sus advertencias sobre el agravamiento de la discriminación tras la adopción de una religión de Estado. Si bien es posible que la mera existencia de una religión de Estado no resulte en sí misma incompatible con los derechos humanos, ese concepto no debe utilizarse en detrimento de los derechos de las minorías ni dar lugar a discriminación por motivos de religión o de creencias²⁶. La distinción formal o jurídica entre diferentes tipos de comunidades religiosas o de creyentes es fuente de discriminación en la medida en que esa distinción en su condición implica una diferencia de derechos o de trato.

66. En efecto, parece difícil, cuando no imposible, concebir una aplicación del concepto de "religión de Estado" oficial que en la práctica no afecte a las minorías religiosas y, por tanto, discrimine a sus miembros. Como señaló acertadamente un anterior titular del mandato, Abdelfattah Amor, en este contexto, "en la medida en que todo depende, en definitiva, de la buena voluntad del Estado, de la personalidad de los gobernantes sucesivos y de otros factores imprevisibles o subjetivos, no hay ninguna garantía jurídicamente cierta de que el Estado de que se trate respete en todo momento los derechos de las minorías etnorreligiosas"²⁷. Cuando es el propio Estado el que anuncia su religión en la ley fundamental, podría decirse que el derecho deja de reflejar la variedad étnica y religiosa de la sociedad y que se abren de par en par las puertas a la arbitrariedad y la intolerancia²⁸. Además, si una religión es reconocida como religión de Estado, las mujeres pertenecientes a minorías religiosas, o las que no siguen la interpretación establecida de la religión de Estado, pueden sufrir una discriminación agravada, por ejemplo cuando ese Estado o la sociedad pretende imponer su idea de las mujeres²⁹. Tanto en lo tocante a las religiones de Estado como a otras comunidades religiosas o de creyentes, el Estado nunca debe tratar de controlar la religión definiendo su contenido y sus conceptos o imponiendo límites que no

²⁶ Véase el informe provisional sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia religiosa relativo a una visita a Grecia elaborado por Abdelfattah Amor, Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos, A/51/542/Add.1, párr. 132; su informe sobre una visita al Sudán, A/51/542/Add.2, párr. 134; su informe sobre una visita al Pakistán, E/CN.4/1996/95/Add.1, párr. 81; y su informe sobre una visita a la República Islámica del Irán, E/CN.4/1996/95/Add.2, párr. 88.

²⁷ Informes, estudios y documentación de otro tipo para el Comité Preparatorio y la Conferencia Mundial, A/CONF.189/PC.1/7, anexo, párr. 119.

²⁸ *Ibid.*, párr. 120.

²⁹ Véase el estudio del Relator Especial sobre la libertad de religión o de creencias y la condición de la mujer en relación con la religión y las tradiciones, E/CN.4/2002/73/Add.2, párr. 188.

sean estrictamente necesarios de conformidad con el artículo 18, párrafo 3, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos³⁰.

IV. Conclusiones y recomendaciones

67. El concepto de reconocimiento por el Estado tiene múltiples repercusiones en el ámbito de la libertad de religión o de creencias. Es importante distinguir claramente entre los diferentes significados de ese concepto a fin de evitar posibles malentendidos que podrían afectar al ejercicio de la libertad de religión o de creencias, o incluso socavar su condición de derecho humano universal.

68. El Relator Especial ha propuesto diferenciar entre tres acepciones pertinentes del reconocimiento en la esfera de la libertad de religión o de creencias: a) "reconocimiento" en el sentido del debido respeto a la condición de todos los seres humanos como titulares de derechos en virtud de su dignidad intrínseca; b) "reconocimiento" en el sentido del ofrecimiento por los Estados de la posibilidad de obtener la personalidad jurídica que los grupos religiosos o de creyentes por lo general necesitan para ejercer importantes aspectos comunitarios de su libertad de religión o de creencias; y c) "reconocimiento" en el sentido de la atribución por los Estados de una condición privilegiada específica a determinadas comunidades religiosas o de creyentes.

69. El Relator Especial desea destacar que los Estados tienen obligaciones relacionadas con todos los significados del término reconocimiento mencionadas más arriba.

70. En consonancia con la comprensión universalista de los derechos humanos, los Estados deben garantizar que todas las personas puedan ejercer su libertad de pensamiento, de conciencia, de religión o de creencias sobre la base del respeto de la conciencia que tengan las personas de sí mismas en esta esfera. El respeto de la libertad de religión o de creencias como derecho humano no depende de los procedimientos administrativos de registro, ya que la libertad de religión o de creencias tiene la condición de derecho humano, que está por encima y es independiente de cualquier acto de autorización por el Estado.

71. Asimismo, los Estados deben ofrecer a las comunidades religiosas o de creyentes opciones adecuadas para obtener la personalidad jurídica a nivel nacional, condición necesaria para realizar importantes funciones comunitarias pertinentes para el pleno ejercicio de la libertad de religión o de creencias. Los procedimientos de registro para obtener la personalidad jurídica deben ser rápidos, transparentes, imparciales, inclusivos y no discriminatorios.

72. Por otra parte, si los Estados deciden atribuir una condición específica asociada a determinados privilegios económicos y de otro tipo, deben asegurarse de que esa condición específica no constituya una discriminación *de iure* o *de facto* contra los adeptos de otras religiones o creencias. En cuanto al concepto de "religión de Estado" oficial, el Relator Especial sostiene que parece difícil, cuando no imposible, concebir una aplicación de ese concepto que en la práctica no afecte a las minorías religiosas y, por tanto, discrimine a sus miembros.

73. Habida cuenta de estas consideraciones, el Relator Especial desea hacer las siguientes recomendaciones:

³⁰ E/CN.4/1996/95/Add.1, párr. 81.

- a) Los Estados deben procurar sistemáticamente que toda actividad en la esfera de la religión o las creencias tenga como fundamento un claro entendimiento del debido respeto de la libertad de religión o de creencias de todas las personas como derecho humano universal basado en la dignidad intrínseca de todos los miembros de la familia humana.
- b) Los Estados no deben presionar a los grupos religiosos o de creyentes cuyos miembros prefieran no registrarse como entidades jurídicas con arreglo al derecho interno.
- c) Los Estados deben informar al personal de los organismos encargados de hacer cumplir la ley y de otros organismos públicos de que las actividades religiosas de las comunidades religiosas o de creyentes no registradas no son ilegales, ya que la libertad de religión o de creencias prevalece sobre cualquier acto de registro por el Estado.
- d) Los Estados deben ofrecer a las comunidades religiosas o de creyentes opciones y procedimientos apropiados para obtener la personalidad jurídica si así lo desean. Los procedimientos administrativos para obtener esa condición deben promulgarse con objeto de facilitar el pleno ejercicio por todos de la libertad de religión o de creencias y, por tanto, deben ser rápidos, transparentes, imparciales, inclusivos y no discriminatorios.
- e) Todas las decisiones sobre el registro deben basarse en elementos de derecho formales claramente definidos y acordes al derecho internacional. El registro no debe estar sujeto a extensos requisitos formales relacionados con el número de miembros o los años de existencia de una determinada comunidad, ni depender del examen del contenido sustantivo de la creencia, la estructura de la comunidad y los métodos de nombramiento del clero.
- f) Los Estados deben garantizar que ninguna comunidad religiosa pueda, *de iure* o *de facto*, ejercer un "veto" ni influir de otro modo en la decisión de registrar o no a otro grupo religioso o de creyentes.
- g) Los Estados deben ofrecer recursos jurídicos efectivos a las personas o los grupos que denuncien la denegación o el retraso arbitrario de su registro como personas jurídicas.
- h) Los Estados no deben privar a determinadas comunidades religiosas o de creyentes de la personalidad jurídica previamente reconocida para controlar o marginar a grupos que se considera que no encajan en la estructura cultural del país.
- i) En caso de que se ofrezca una condición privilegiada a determinadas comunidades religiosas o de creyentes u otros grupos, esa condición debe otorgarse en estricta conformidad con el principio de no discriminación y respetando plenamente el derecho a la libertad de religión o de creencias de todos los seres humanos.
- j) La atribución por el Estado de una condición específica a determinadas comunidades religiosas o de creyentes u otros grupos nunca debe utilizarse como política de promoción de la identidad nacional, ya que ello puede repercutir negativamente en la situación de los miembros de las comunidades minoritarias.