

**Libertad de religión
o de creencias y seguridad
Manual de orientaciones**



Libertad de religión o de creencias y seguridad

Manual de orientaciones



Publicado por la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (OIDDH) de la OSCE
ul. Miodowa 10
00-251 Warsaw
Poland

www.osce.org/odihr
© OSCE/ODIHR 2020

Derechos reservados. El material contenido en esta publicación puede citarse o reproducirse libremente para fines educativos y otros fines no comerciales, a condición de que se reconozca a la OSCE/OIDDH como su fuente.

ISBN 978-83-66690-02-8

Portada y páginas interiores diseñadas por Homework.

La cuerda trenzada de la portada de esta publicación representa la interrelación entre, o las hebras entrelazadas de, la libertad de religión o de creencias y la seguridad, una metáfora sugerida por el profesor Brett Scharffs durante el proceso de redacción.

Índice

Agradecimientos	4
Introducción	5
1. LOS DERECHOS HUMANOS Y EL CONCEPTO DE SEGURIDAD INTEGRAL DE LA OSCE	9
2. COMPROMISOS DE LA OSCE Y NORMAS INTERNACIONALES SOBRE LA LIBERTAD DE RELIGIÓN O DE CREENCIAS	12
3. LIBERTAD DE RELIGIÓN O DE CREENCIAS Y SEGURIDAD: PRINCIPIOS RECTORES	21
4. CUESTIONES Y RECOMENDACIONES RELACIONADAS CON LA LIBERTAD DE RELIGIÓN O DE CREENCIAS Y LA SEGURIDAD	29
4.1 <i>Inscripción y baja de comunidades religiosas o de creencias y seguridad</i>	<i>30</i>
4.2 <i>El discurso y la literatura “extremistas” y la seguridad</i>	<i>39</i>
4.3 <i>Monitorización, vigilancia y registros en los lugares de culto y de reunión y seguridad</i>	<i>56</i>
4.4 <i>Restricciones a la conversión y limitaciones a las actividades de las comunidades religiosas o de creencias que tienen una conexión con el extranjero</i>	<i>67</i>

Agradecimientos

Este documento es fruto de amplias consultas con funcionarios del gobierno, organizaciones de la sociedad civil, comunidades religiosas o de creencias y expertos académicos. Las reuniones para recabar opiniones sobre los borradores de esta publicación, celebradas en Almaty, Brighton (Reino Unido), Bruselas, Kiev, Londres, Ottawa, Viena, Varsovia y Washington D.C. entre octubre de 2016 y abril de 2018, llegaron a reunir a unas 165 personas (90 hombres y 75 mujeres) de contextos muy diversos. Se agradece, en particular, a todos aquellos que participaron en este proceso de consulta. También se solicitó asesoramiento para este documento al Panel de Expertos en Libertad de Religión o Creencia de la OIDDH.

Los expertos que se indican a continuación contribuyeron, asimismo, a la redacción de este documento: Silvio Ferrari, Joelle Fiss, Nazila Ghana, Susan Kerr, Brett Scharffs, Jeroen Temperman, Asma Uddin, Marco Ventura y Michael Wiener.

La OIDDH agradece también la cooperación y el apoyo recibido por parte de la Universidad Caspian Public; la Comisión sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa; el Centro Internacional de Estudios de Derecho y Religión de la Facultad de Derecho J. Reuben Clark de la Universidad Brigham Young; la Universidad Taras Shevchenko; la Comisión de los Estados Unidos para la Libertad Religiosa Internacional; y la Universidad de Sussex.

Introducción

Los posibles desafíos que plantea la diversidad de religiones y de creencias en toda la región de la OSCE, así como la amenaza que suponen el extremismo violento y la radicalización que conducen al terrorismo¹, han puesto de manifiesto la relación entre la libertad de pensamiento, conciencia, religión o creencias² y la necesidad de brindar seguridad³. Aunque los Estados participantes de la OSCE han adoptado distintas estrategias para asegurar que sus propias medidas de seguridad cumplan plenamente las obligaciones y compromisos internacionales relativos a la libertad de religión o de creencias, ciertas leyes, políticas y prácticas de seguridad han sometido a la libertad de religión o de creencias y a otros derechos humanos universales a una presión considerable. Estas medidas, sobre todo aquellas que son muy generales o que se aplican de forma arbitraria, a menudo se promulgan en aras

-
- 1 La OSCE no ha proporcionado una definición del extremismo violento y la radicalización que conducen al terrorismo; no obstante, la "radicalización que conduce al terrorismo" se ha descrito como "un proceso dinámico mediante el cual un individuo acepta la violencia terrorista como un curso de acción posible, quizás incluso legítimo. Esto eventualmente, pero no necesariamente, puede llevar a esta persona a abogar, actuar en apoyo de, o involucrarse en el terrorismo". Véase: *Prevención del terrorismo y lucha contra el extremismo violento y la radicalización que conducen al terrorismo: un enfoque de políticas comunitarias*, Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la OSCE (Varsovia: OIDDH, 2014), página 15. De acuerdo con los compromisos de la OSCE, el terrorismo y el extremismo violento no pueden ni deberían asociarse con ninguna raza, etnia, nacionalidad o religión. Esto se expone en los siguientes documentos: Plan de Bucarest para la lucha contra el terrorismo, Documento de Bucarest de 2001, Decisión núm. 1, apdo. 3; Consejo Ministerial de la OSCE, Declaración núm. 4/15 "Prevención y lucha contra el extremismo violento y la radicalización que conducen al terrorismo", Belgrado, 4 de diciembre de 2015; Consejo Ministerial de la OSCE, Declaración núm. 1/16 "Fortalecimiento de los esfuerzos de la OSCE para prevenir y combatir el terrorismo", Hamburgo, 9 de diciembre de 2016.
 - 2 De ahora en adelante denominada "libertad de religión o de creencias" como fórmula abreviada.
 - 3 Existen numerosos aspectos importantes en la interrelación entre la libertad de religión o de creencias y la seguridad, incluida la seguridad de las propias comunidades religiosas o de creencias, e incluida la comisión de delitos de odio por motivos de religión o de creencias, pero estos quedan fuera del alcance de la presente orientación.

de la seguridad “nacional”, “estatal” o “pública”, o con el objetivo de preservar o mantener la “coexistencia pacífica”, la “estabilidad social” o la “armonía social”. La experiencia demuestra que estas limitaciones pueden empeorar la seguridad en lugar de mejorarla.

Los Estados participantes de la OSCE tienen la obligación de salvaguardar los derechos humanos de todas las personas, grupos y comunidades que puedan residir en sus territorios y de todas las personas sujetas a su jurisdicción. Todo ser humano tiene el derecho a la seguridad de su persona⁴, así como el derecho a la libertad de religión o de creencias. Los Estados participantes también tienen la responsabilidad primordial de garantizar estos derechos y son responsables de aplicarlos en igualdad de condiciones para todos los que se encuentren bajo su jurisdicción.

La protección, el respeto y la garantía del derecho a la seguridad de una persona abarcan la obligación del Estado de proteger a las personas, grupos y comunidades frente a amenazas como el delito, la violencia y el terrorismo⁵. Los Estados deben contemplar la seguridad en todas sus distintas dimensiones y adoptar un enfoque amplio y cooperativo que no sobrecargue la seguridad nacional a expensas de otras dimensiones de la seguridad, incluidos los derechos humanos⁶.

No obstante, gran parte del discurso contemporáneo sobre la libertad de religión o de creencias y la seguridad exige un equilibrio entre estos valores o sugiere que, al menos, se deben sacrificar algunos aspectos de esta libertad para lograr la seguridad. Este discurso contradice el enfoque general de la OSCE en materia de seguridad, que no enmarca

4 Asamblea General de las Naciones Unidas, “Declaración Universal de Derechos Humanos”, 10 de diciembre de 1948, 217 A (III) (en adelante, “DUDH”) Artículo 3, <<http://www.un.org/en/documents/udhr/index.shtml>>.

5 Numerosos compromisos de la OSCE han subrayado la necesidad de que los Estados participantes actúen para prevenir y combatir el extremismo violento y la radicalización que conducen al terrorismo, al tiempo que respetan sus obligaciones de conformidad con el derecho internacional, sobre todo en lo que respecta a los derechos humanos y las libertades fundamentales (por ejemplo, la Declaración núm. 4/15 del Consejo Ministerial de la OSCE, la Declaración núm. 1/16 del Consejo Ministerial de la OSCE, *op. cit.*, nota 1).

6 El concepto de seguridad integral de la OSCE se examina en el capítulo 1 de esta publicación.

la libertad de religión o de creencias y la seguridad como derechos contrapuestos, sino que los reconoce como objetivos complementarios, interdependientes y que se refuerzan entre sí, y que pueden y deben promoverse conjuntamente. Como sucede con otros derechos humanos, se necesita un régimen de seguridad integral para que la libertad de religión o de creencias se respete, proteja y cumpla plenamente. Al mismo tiempo, no es posible la seguridad sostenible si no se respetan por completo los derechos humanos, ya que son requisitos esenciales para la confianza que debe sustentar la relación entre el Estado y la población a la que sirve. Sin esta confianza, es difícil que el Estado cumpla eficazmente su responsabilidad de garantizar la seguridad y proteger y mantener una sociedad democrática.

La Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la OSCE (OIDDH) publica *Libertad de religión o de creencias y seguridad: Manual de Orientaciones para aclarar la interrelación* entre la libertad de religión y la seguridad de acuerdo con el marco general de la OSCE para la paz y la seguridad. Además, explica la naturaleza, el estado y el alcance de la libertad de religión o de creencias tal y como se recoge en los compromisos de la OSCE y en las normas internacionales y regionales. Por último, proporciona principios rectores, orientación práctica y recomendaciones para abordar distintas cuestiones destacadas en la intersección de la libertad de religión o de creencias y la seguridad en la región de la OSCE. La publicación está dirigida principalmente a los responsables políticos cuya tarea consiste en elaborar y aplicar leyes, políticas y estrategias en el ámbito de la seguridad, a fin de garantizar que sus disposiciones de seguridad estén en consonancia con los compromisos y obligaciones internacionales correspondientes a este derecho humano universal.

Encontrar soluciones a largo plazo en este ámbito requiere un enfoque colaborativo en el que participen el Estado y todas las partes interesadas pertinentes. Por ello, estas orientaciones también están dirigidas a las organizaciones de la sociedad civil, en particular aquellas que trabajan en programas de derechos humanos y de tolerancia y no discriminación, a las comunidades religiosas o de creencias, a las instituciones nacionales de derechos humanos, a los círculos académicos, a los profesionales de la educación y a los medios de comunicación. Dado

que ninguna comunidad religiosa o de creencias puede prosperar en un entorno que no sea seguro, a todas ellas les interesa promover la seguridad en la sociedad. Al inspirar una visión positiva de la existencia humana colectiva y el bien común, pueden servir para impulsar los esfuerzos que se están realizando en toda la sociedad para fortalecer la cohesión social y la seguridad integral y sostenible. Por este motivo, existen varias recomendaciones destinadas tanto a los agentes estatales como a los no estatales.

Las normas que se examinan en este documento son las que se aplican en la región de la OSCE, si bien no todas las normas mencionadas son vinculantes para todos los Estados participantes. Estas normas se reflejan en gran medida en los compromisos de dimensión humana de la OSCE. Asimismo, se mencionan algunas normas no vinculantes pertinentes, ya que proporcionan una aclaración y descripción útiles de los principios que sustentan los compromisos de la OSCE y las normas internacionales.

1. Los derechos humanos y el concepto de seguridad integral de la OSCE

En términos de la OSCE, la seguridad se entiende como integral, cooperativa, equitativa, indivisible y basada en los derechos humanos. Se consideran de igual importancia las tres dimensiones complementarias (político-militar, económica y medioambiental, y humana) del enfoque general de la OSCE en materia de seguridad.

La libertad de religión o de creencias se reconoce específicamente como uno de los principios fundamentales que rigen las relaciones mutuas entre los Estados participantes de la OSCE y como un aspecto integral del concepto de seguridad de la OSCE⁷. Por ejemplo, la Decisión del Consejo Ministerial de Kiev sobre la libertad de pensamiento, conciencia, religión o creencias hace hincapié en “el vínculo entre la seguridad y el pleno respeto de la libertad de pensamiento, conciencia, religión o creencias”⁸.

A este respecto, cabe señalar que la paz y la seguridad que proporciona la libertad de religión o de creencias, al igual que el resto de derechos humanos, se basa en el debido reconocimiento de las más diversas convicciones de las personas y en la posibilidad concreta de que cada persona “profese y practique, de manera individual o en comunidad con otras, la religión o las creencias en virtud de los dictados de su propia conciencia”⁹. La libertad de religión o de creencias no solo contribuye a satisfacer una

7 “Acta Final de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa”, OSCE, 1975, <<https://www.osce.org/helsinki-final-act?download=true>>. (de ahora en adelante, “Acta Final de Helsinki de 1975”).

8 Decisión núm. 3/13 del Consejo Ministerial de la OSCE, “Libertad de pensamiento, conciencia, religión o creencias”, Kiev, 6 de diciembre de 2013, apdo. 6 (en lo sucesivo, “Decisión 3/13 del Consejo Ministerial, Kiev”).

9 Acta Final de Helsinki de 1975, *op. cit.*, nota 7.

necesidad fundamental de todo ser humano —la protección del derecho a una forma de ver el mundo—, sino que también ayuda a que el público se beneficie de la expresión de distintas ideas.

Los derechos humanos, incluida la libertad de religión o de creencias, son fundamentales para que las sociedades prosperen y, por ello, deben integrarse también en todas las respuestas a los conflictos y la violencia, ya sea al intentar abordar sus causas, proteger a sus víctimas o limitar sus consecuencias. Así pues, los derechos humanos y las medidas de seguridad persiguen el mismo objetivo. La libertad de religión o de creencias contribuye al respeto mutuo, la confianza, el entendimiento y la igualdad entre las personas de diferentes religiones y creencias. De este modo, puede ayudar a que las sociedades sean más fuertes ante las cuestiones que amenazan su seguridad.

El pleno cumplimiento de los compromisos de la OSCE y de las normas internacionales sobre la libertad de religión o de creencias aporta beneficios que favorecen una seguridad integral y sostenible, en particular en el ámbito del desarrollo social y económico y la paz¹⁰. La libertad de religión o de creencias es un medio para movilizar y facilitar los recursos positivos de las personas que profesan diferentes convicciones, religiosas o de otro tipo, para así mejorar la sociedad. Las indebidas restricciones al derecho a la libertad de religión o de creencias complican, por tanto, su potencial para construir un marco social que garantice tanto la libertad como la seguridad.

10 En varios estudios se han puesto de manifiesto las crecientes pruebas del vínculo entre la libertad de religión o de creencias y la armonía social y la prosperidad económica, a saber: *"The Price of Freedom Denied: Religious Persecution and Conflict in the 21st Century"* (Nueva York: Cambridge University Press, 2011), Grim, B. & Finke, R.; "Is Religious Freedom Good for Business?: A Conceptual and Empirical Analysis", *Interdisciplinary Journal of Research on Religion*, Vol.10, núm. (4), 2014, Grim, B. Clark, G. & Snyder, R.E.

La libertad de religión o de creencias y la igualdad de hombres y mujeres pertenecen al mismo marco indivisible de derechos humanos¹¹. La seguridad integral requiere el ejercicio en igualdad de condiciones por parte de hombres y mujeres de su libertad de religión o de creencias. En este sentido, los Estados participantes de la OSCE han acordado que "el ejercicio pleno y en igualdad de condiciones de los derechos humanos por parte de las mujeres es crucial para lograr que la región de la OSCE sea más pacífica, próspera y democrática"¹² y que "los conocimientos, las habilidades y la experiencia tanto de las mujeres como de los hombres son esenciales para la paz, la seguridad y la estabilidad en la región de la OSCE"¹³. Varias decisiones del Consejo Ministerial de la OSCE sobre la igualdad de género aportan más detalles a este respecto¹⁴. Dado que los hombres y las mujeres se pueden ver afectados de distinto modo por las violaciones de su derecho a la libertad de religión o de creencias, es importante abordar tanto la discriminación basada en el género como en la religión o las creencias¹⁵.

-
- 11 "Declaración y Programa de Acción de Viena", Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 25 de junio de 1993, apdo. 5, <<https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/Vienna.aspx>>. La declaración establece que "todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes e interrelacionados".
- 12 "Documento de Estambul: Carta para la Seguridad Europea de 1999", OSCE, (de ahora en adelante, "Documento de Estambul de 1999") OSCE, <<https://www.osce.org/mc/39569?download=true>>.
- 13 "Documento de la Decimotercera Reunión del Consejo Ministerial, Liubliana, 2005", OSCE, (de ahora en adelante, "Documento de Liubliana de 2005"), <<https://www.osce.org/mc/18778?download=true>>.
- 14 Véase: Decisión núm. 14/05 del Consejo Ministerial de la OSCE, "La Mujer en la Prevención de Conflictos, la Gestión de Crisis y la Rehabilitación Posconflicto", Liubliana, 2005; Decisión núm. 15/05 del Consejo Ministerial de la OSCE, "Prevenir y Combatir La Violencia Contra La Mujer", Liubliana, 2005; Decisión núm. 7/09 del Consejo Ministerial de la OSCE, "Participación de la Mujer en la Vida Pública y Política", Atenas, 2009; y Decisión núm. 10/11 del Consejo Ministerial de la OSCE, "Fomento De La Igualdad De Oportunidades Para La Mujer En El Ámbito Económico", Vilna, 2011.
- 15 Esto subraya la importancia de que los Estados participantes de la OSCE garanticen que el análisis y las perspectivas de género que promueven y protegen la libertad de religión o creencias se integran en las medidas, políticas y prácticas para garantizar la seguridad. El Plan de Acción de la OSCE de 2004 para el Fomento de la Igualdad entre los Géneros insta a incorporar la perspectiva de género en los programas y proyectos con el objetivo de lograr la igualdad entre los géneros. Para un análisis del impacto diferencial de los delitos de odio antisemitas y los correspondientes desafíos de seguridad en hombres y mujeres, véase: *Desarrollar una comprensión de los delitos de odio de naturaleza antisemita y abordar las necesidades de seguridad de las comunidades judías: Guía práctica* (Varsovia, OIDDH: 2017), págs. 13-15, <<https://www.osce.org/odhr/317166>>.

2. Compromisos de la OSCE y normas internacionales sobre la libertad de religión o de creencias

La libertad de religión o de creencias es un derecho humano polifacético que abarca dimensiones individuales, colectivas, institucionales, educativas y comunicativas, y que se reconoce expresamente en los compromisos de la OSCE¹⁶ y en las normas internacionales y regio-

16 Acta Final de Helsinki de 1975, *op. cit.*, nota 7; “Documento de Clausura de la Tercera Reunión de Continuidad de Viena, 4 de noviembre de 1986 a 19 de enero de 1989”, OSCE, (de ahora en adelante, “Documento de Viena de 1989”); “Documento de la Reunión de Copenhague de la Conferencia sobre la Dimensión Humana de la CSCE”, OSCE, (de ahora en adelante, “Documento de Copenhague de 1990”); “Carta de París para una Nueva Europa, 1990”, OSCE (de ahora en adelante, “Carta de París de 1990”); “Documento de Budapest: Hacia una Auténtica Asociación en una Nueva Era. Cumbre de Jefes de Estado o de Gobierno de 1994”, OSCE, (de ahora en adelante, Documento de Budapest de 1994”); Documento de Estambul de 1999, *op. cit.*, nota 12; “Documento de la Undécima Reunión del Consejo Ministerial de 2003 en Maastricht”, OSCE, (en lo sucesivo, “Documento de Maastricht de 2003”); “Documento de la Duodécima Reunión del Consejo Ministerial de 2004 en Sofía”, OSCE, (de ahora en adelante, “Documento de Sofía de 2004”); Documento de Liubliana de 2005, *op. cit.*, nota 13; “Documento de la Decimocuarta Reunión del Consejo Ministerial de 2006 en Bruselas”, OSCE, (en lo sucesivo, “Documento de Bruselas de 2006”); “Documento de la Decimoquinta Reunión del Consejo Ministerial de 2007 en Madrid”, OSCE, (de ahora en adelante, “Documento de Madrid de 2007”); “Documento de la Decimosexta Reunión del Consejo Ministerial de 2008 en Helsinki”, OSCE, (de ahora en adelante, “Documento de Helsinki de 2008”); “Documento de la Decimoséptima Reunión del Consejo Ministerial de 2009 en Atenas”, OSCE, (en lo sucesivo, “Documento de Atenas de 2009”); “Declaración conmemorativa de Astana, 2010”; “Documento de la Vigésima Reunión del Consejo Ministerial de 2013 en Kiev”, OSCE, (de ahora en adelante, “Documento de Kiev de 2013”).

nales¹⁷. Estas normas establecen distintos principios fundamentales sobre el ejercicio de la libertad de religión o de creencias, incluido su carácter de derecho que pertenece a todos los seres humanos, hombres y mujeres, creyentes o no creyentes¹⁸, y la libertad de todo individuo para manifestar su religión o sus creencias, o de actuar en consecuencia, de manera individual o en comunidad con otros, en público o en privado, mediante el culto, la enseñanza, la práctica y la observancia¹⁹. Este documento hará referencia a los individuos que actúan en comunidad con otros para ejercer su libertad de religión o de creencias como “comunidades religiosas o de creencias”²⁰.

El ejercicio de la libertad de religión o de creencias por parte de los seres humanos, ya sea de manera individual o en comunidad con otros, en público o en privado, es un derecho inalienable. Como tal, no puede estar condicionado a la autorización del Estado²¹. El carácter normativo

17 Asamblea General de las Naciones Unidas, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 16 de diciembre de 1966, Serie de Tratados de Naciones Unidas, vol. 999, p. 171 (de ahora en adelante, “PIDCP”), Artículo 18, <<http://www.ohchr.org/en/professionalinter-est/pages/ccpr.aspx>>; Consejo de Europa, Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, modificado por los Protocolos núm. 11 y 14, 4 de noviembre de 1950 (“CEDH” en lo sucesivo), Artículo 9, <<http://conventions.coe.int/treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=005&CL=ENG>>; Organización de los Estados Americanos (OEA), Convención Americana sobre Derechos Humanos, “Pacto de San José”, Costa Rica, 22 de noviembre de 1969 (CADH en lo sucesivo), Artículo 12 <http://www.oas.org/dil/treaties_B-32_American_Convention_on_Human_Rights.htm>; Unión Europea, Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, 26 de octubre de 2012, 2012/C 326/02, Artículo 10, <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=OJ:C:2012:326:TOC>>.

18 Véase: “Observación General núm. 22”, Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, UN Doc. CCPR/C21/Rev.1/Add.4, donde se aclara que la libertad de religión o de creencias pertenece a los teístas, no teístas, ateos u otro tipo de creyentes, apdo. 2. (de ahora en adelante, “Observación General núm. 22”).

19 Artículo 18(1) del PIDCP; Artículo 9(1) del CEDH; Artículo 12(1) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH); Documento de Viena de 1989, *op. cit.*, nota 16; Documento de Copenhague de 1990, *op. cit.*, nota 16, apdo. 9.4.

20 *Directrices sobre la personalidad jurídica de las comunidades religiosas o de creencias*, OSCE/OIDDH y la Comisión de Venecia, apdo. 11 (Varsovia: OSCE/OIDDH, 2014), <<https://www.osce.org/odihr/139046>>.

21 *Ibid.* págs. 13, 17 y 39. Véase también: *Iglesia Metropolitana de Besarabia c. Moldavia*, Tribunal Europeo de Derechos Humanos, (Solicitud núm. 45701/99, sentencia del 13 de diciembre de 2001), apdos. 128-130; “Informe del Relator Especial de Naciones Unidas sobre la libertad de religión o de creencias, Heiner Bielefeldt”, Asamblea General de las Naciones Unidas, UN Doc. A/HRC/19/60, 22 de diciembre de 2011, apdos. 25 y 41, <https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session19/A-HRC-19-60_en.pdf>.

de la libertad de religión o de creencias se ve reforzado por el hecho de que constituye un derecho inderogable de conformidad con el Artículo 4(2) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP). En virtud del Artículo 18 del PIDCP, esto significa que un Estado no puede utilizar ni siquiera un estado de emergencia, declarado como resultado de amenazas a la vida de la nación, para derogar sus obligaciones²².

Por ello, los Estados tienen el deber —impuesto por las normas internacionales de derechos humanos— de actuar como garantes imparciales de la libertad de religión o de creencias de todas las personas y comunidades religiosas o de creencias dentro de su jurisdicción. Este deber no se limita a los ciudadanos y residentes, sino que se aplica de igual manera a los solicitantes de asilo, migrantes, refugiados y apátridas.

Un punto de partida para definir la aplicación de la libertad de religión o de creencias debe ser la autodefinición de la religión o las creencias, aunque, por supuesto, las autoridades tienen cierta competencia para aplicar algunos criterios formales y objetivos para determinar si estos términos son efectivamente aplicables al caso concreto²³. Existe una gran diversidad de religiones y de creencias²⁴, y los términos “religión” y “creencia” son amplios²⁵. La libertad de religión o de creencias no se limita en su aplicación a las religiones o creencias más amplias o tradicionales, ni tampoco se limita el derecho a las religiones y creencias con características o prácticas institucionales semejantes a los

22 Véase las *Directrices para la Revisión de la Legislación sobre Religión o Creencias* (Varsovia: OSCE/OIDDH, 2004), <<http://www.osce.org/odihr/13993>>, página 19.

23 El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha declarado que para que la situación de una persona se recoja en el ámbito del derecho a la libertad de religión o de creencias debe mostrar “un cierto nivel de contundencia, seriedad, cohesión e importancia” (*Campbell y Cosans c. Reino Unido*, Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Solicitudes núm. 75111/76 y 7743/76, sentencia del 25 de febrero de 1992).

24 Véase “El Estudio de la Discriminación en materia de Derechos y Prácticas Religiosas del Relator Especial de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías” de Naciones Unidas, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/200/Rev.1, p. 1, <<https://undocs.org/E/CN.4/Sub.2/200/Rev.1>>, en el que se declara que “en vista de la dificultad de definir la ‘religión’, se utiliza en este estudio el término ‘religión o creencia’ para incluir, además de los diversos credos teístas, otras creencias como el agnosticismo, el pensamiento libre, el ateísmo y el racionalismo”.

25 “Informe del Relator Especial de Naciones Unidas sobre la libertad de religión o de creencias, Heiner Bielefeldt”, UN Doc., *op.cit.*, 21, apdo. 38.

enfoques tradicionales²⁶. El derecho a la libertad de religión o de creencias ampara a los individuos con creencias teístas, no teístas y ateas, así como al derecho a no profesar ningún tipo de religión o de creencias²⁷. Esto significa que las comunidades religiosas o de creencias recientemente establecidas y las que se consideran minorías religiosas deben gozar de la misma protección que la comunidad religiosa predominante²⁸.

La libertad de religión o de creencias forma parte del marco general de los derechos humanos y está estrechamente vinculada a otros derechos humanos universales y libertades fundamentales, como la libertad de expresión²⁹, la libertad de reunión y asociación³⁰, y el derecho a la no discriminación. De acuerdo con esto, la Decisión del Consejo

26 “Observación General núm. 22”, apdo. 2, *op. cit.*, nota 18; “Dictamen conjunto sobre el proyecto de ley sobre la libertad de conciencia y de religión y sobre las leyes que introducen enmiendas y adiciones al código penal, al código de infracciones administrativas y a la ley sobre las relaciones entre la República de Armenia y la Santa Iglesia Apostólica Armenia”, apdos. 22-24; “Dictamen provisional conjunto sobre la ley que introduce enmiendas y adiciones a la ley sobre la libertad de conciencia y organizaciones religiosas y a las leyes que modifican el código penal; el código de infracciones administrativas y la ley sobre organizaciones benéficas de la República de Armenia”, OSCE/OIDDH y la Comisión de Venecia, CDL-AD (2010) 054, 22 de diciembre de 2010, apdo. 43, <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2010\)054-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)054-e)> (en adelante, “Dictamen Conjunto sobre Armenia”); *Grzelak c. Polonia*, Tribunal Europeo de Derechos Humanos, (Solicitud núm. 7710/02, sentencia del 15 de junio de 2010), apdo. 85; *Kokkinakis c. Grecia*, Tribunal Europeo de Derechos Humanos, (Solicitud núm. 14307/88, sentencia del 25 de mayo de 1993) apdo. 31; y *Buscarini y otros c. San Marino*, Tribunal Europeo de Derechos Humanos, (Solicitud núm. 24645/94, sentencia del 18 de febrero de 1999), apdo. 34.

27 “Observación General núm. 22”, apdo. 2, *op. cit.*, nota 18; Dictamen Conjunto sobre Armenia, apdos. 46-47, *op. cit.*, nota 26.

28 El Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas ha advertido de que el “hecho de que una religión se reconozca como religión de Estado o de que se establezca como oficial o tradicional o de que sus creyentes constituyan la mayoría de la población” no puede justificar la discriminación contra los fieles de otras religiones o creencias, *op. cit.*, nota 18.

29 Para un análisis y debate en profundidad sobre la relación entre el derecho a la libertad de religión o de creencias y el derecho a la libertad de opinión y de expresión, véase: “Informe del Relator Especial de Naciones Unidas sobre la libertad de religión o de creencias”, Asamblea General de las Naciones Unidas, UN Doc. A/HRC/31/18, 23 de diciembre de 2015, <<https://undocs.org/A/HRC/31/18>>.

30 *Directrices sobre la libertad de reunión pacífica*, OSCE/OIDDH y la Comisión de Venecia, (Varsovia: OIDDH, 2010), 2ª edición, <<https://www.osce.org/odihr/73405>>; y *Directrices sobre la Libertad de Asociación*, OSCE/OIDDH y la Comisión de Venecia, (Varsovia: OIDDH, 2015), <<https://www.osce.org/odihr/132371>>.

Ministerial de Kiev hizo hincapié en que “la libertad de pensamiento, conciencia, religión o creencias y todos los demás derechos humanos y libertades fundamentales son interdependientes, están interrelacionados y se refuerzan entre sí”³¹.

El *forum internum* se refiere a la dimensión interna del derecho a la libertad de religión o de creencias, es decir, la libertad de tener o adoptar la religión o las creencias que uno elija, lo que también abarca el derecho a cambiar de religión o de creencias³². Dado que la libertad interna de tener, adoptar o cambiar de religión no está sujeta a las cláusulas de restricción recogidas en el artículo 18 del PIDCP y en el artículo 9 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH), este *forum internum* goza de una protección absoluta³³.

La libertad de manifestar una religión o creencia, que constituye el componente externo de la libertad de religión o de creencias, o el llamado *forum externum*, protege un amplio conjunto de actos. Los compromisos de la OSCE y las normas internacionales y regionales amparan diversas manifestaciones individuales y comunitarias de las religiones y creencias. La libertad de manifestar una religión o creencia consiste, sobre todo, pero no exclusivamente, en la libertad de culto y en la libertad de enseñar, practicar y observar la religión o las creencias de un individuo³⁴. Puede existir un solapamiento significativo entre estos diferentes tipos de manifestación. Las manifestaciones de la libertad de religión o de creencias se

31 “Declaración y Programa de Acción de Viena”, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 25 de junio de 1993, <<https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/vienna.aspx>>.

32 Artículo 9(1) del CEDH; Documento de Copenhague de 1990, apdo. 9.4, *op. cit.*, nota 16; Documento de Kiev de 2013; Artículo 18 de la DUDH. Con respecto al PIDCP, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, en su Observación General núm. 22, ha interpretado el Artículo 18 de manera que incluya la libertad de cambiar de religión o de creencias.

33 El Artículo 12(2) de la CADH brinda una protección similar. Véase Observación General núm. 22, apdo. 3, *op. cit.*, nota 18.

34 La Observación General núm. 22, *op. cit.*, nota 18, explica con detalle la libertad de manifestar una religión o creencia.

recogen con detalle en el Documento de Viena de 1989 de la OSCE, especialmente en lo relativo a las dimensiones colectivas y comunitarias³⁵.

Se permiten ciertas limitaciones, únicamente en lo que respecta a la libertad de manifestar una religión o creencia³⁶, y dichas limitaciones están firmemente delimitadas. Las limitaciones deben estar estrictamente justificadas y es el Estado quien siempre asumirá la responsabilidad de justificar las limitaciones. Cada limitación es una acotada excepción a la norma de que toda persona debe ser libre de ejercer plenamente su derecho a la libertad de religión o de creencias. Los compromisos de la OSCE también estipulan que el derecho a la libertad de religión o de creencias no estará sujeto a ninguna restricción, salvo las previstas por la ley y de acuerdo con las obligaciones de los Estados participantes en virtud del derecho internacional y con sus compromisos internacionales³⁷.

Para que la limitación de la libertad de manifestar la religión o creencia de un individuo sea admisible en virtud de las normas internacionales de derechos humanos, esta debe cumplir cada uno de los siguientes criterios:

35 Para leer la lista completa de estas manifestaciones, véase el Documento de Viena de 1989, apdo. 16.4, *op. cit.*, nota 16. Entre los ejemplos figuran la creación y el mantenimiento de lugares de culto, la organización de conformidad con estructuras jerárquicas e institucionales propias, la selección, designación y sustitución de personal, la producción, importación y difusión de literatura religiosa y la solicitud y recepción de contribuciones económicas voluntarias y de otro tipo.

36 Las limitaciones son conceptualmente diferentes de las derogaciones, las cuales no están permitidas.

37 Documento de Viena de 1989, apdo. 17, *op. cit.*, nota 16; Documento de Copenhague de 1990, *op. cit.*, nota 16 apdo. 9.4. Véase, asimismo, la Decisión núm. 3/13 del Consejo Ministerial de la OSCE, *op. cit.*, nota 8.

- a. La limitación debe estar prevista por la ley³⁸;
- b. La limitación tiene por objeto proteger la seguridad pública, el orden público, la salud o la moral públicas, o los derechos y libertades fundamentales de los demás³⁹;
- c. La limitación es necesaria para la consecución de uno de estos fines y es proporcional al objetivo perseguido⁴⁰; y
- d. La limitación no se impone con fines discriminatorios ni se aplica de manera discriminatoria⁴¹.

En vista del carácter de la libertad de religión o de creencias como derecho inalienable, resulta imprescindible que los criterios para las posibles limitaciones se apliquen con la mayor diligencia y precisión posibles. Las limitaciones impuestas por el Estado deberían interferir lo menos posible y solo utilizarse como último recurso. Al interpretar el alcance de las posibles cláusulas de limitación, los Estados deberían adoptar una comprensión amplia y abierta de la libertad de religión o de creencias, de acuerdo con la necesidad de velar por su plena protección, tal y como se garantiza en el derecho internacional⁴².

Para que una limitación esté “prevista por la ley”, la disposición legal que la recoge debería ser accesible y predecible. Esto requiere que se formule con suficiente precisión para que las personas o comunidades

38 Artículo 18(3) del PIDCP; Artículo 9(2) del CEDH; Artículo 12(3) de la CADH; Documento de Viena de 1989, *op. cit.*, nota 16; Documento de Copenhague de 1990, apdo. 9.4, *op. cit.*, nota 16.

39 Artículo 18(3) del PIDCP; Artículo 9(2) del CEDH, que acota el número de motivos de limitación a “los intereses de la seguridad pública, la protección del orden público, la salud o la moral, o a la protección de los derechos y libertades de los demás”; Artículo 12 de la CADH, que acota el número de motivos de limitación a “la seguridad, la salud o la moral y el orden públicos, o a los derechos y libertades de los demás”.

40 Artículo 18(3) del PIDCP; Artículo 12 de la CADH; Artículo 9(2) del CEDH (“necesario en una sociedad democrática en aras de...”).

41 Observación General núm. 22, apdo. 8, *op. cit.*, nota 18.

42 *Ibid.* “Al interpretar el alcance de las posibles cláusulas de limitación, los Estados deberían partir de la necesidad de proteger los derechos garantizados en el Pacto [...] Las limitaciones impuestas [...] no deben aplicarse de manera que puedan viciar los derechos garantizados en el Artículo 18”.

puedan regular su conducta. Además, las limitaciones no pueden imponerse con carácter retroactivo o arbitrario a personas y grupos concretos; tampoco pueden imponerse mediante normas que pretendan ser leyes, pero que sean tan vagas que no den cuenta de lo que la ley requiere o que permitan una aplicación arbitraria⁴³.

Legitimidad: el criterio de “objetivo legítimo” significa que las limitaciones solo se pueden aplicar para los fines previstos en las disposiciones relativas a la libertad de religión o de creencias y no se permiten si los motivos no aparecen especificados en los instrumentos internacionales, incluso aunque estos motivos se utilizasen como restricciones a otros derechos humanos y libertades fundamentales⁴⁴. En este sentido, el derecho internacional no reconoce la “seguridad” o la “seguridad nacional” como motivos admisibles para restringir la manifestación de la libertad de religión o de creencias.

Necesidad: las limitaciones deben ser “necesarias” en virtud de los motivos de restricción especificados en las disposiciones sobre la libertad de religión o de creencias. Para que una limitación sea necesaria, debe estar directamente relacionada y ser proporcional a la necesidad específica sobre la que se sustenta⁴⁵, y la interferencia debe corresponder a una necesidad social acuciante y ser proporcional al objetivo legítimo que se persigue⁴⁶. El concepto de “necesidad social acuciante” debería interpretarse en sentido estricto⁴⁷.

Proporcionalidad: para que la interferencia sea “proporcional”, debe existir una conexión lógica y sólida entre un objetivo legítimo y los

43 “Dictamen conjunto sobre la libertad de conciencia y organizaciones religiosas en la República de Kirguistán”, OSCE/OIDDH y la Comisión de Venecia, CDL-AD(2008)032, 28 de octubre de 2008 <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2008\)032-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2008)032-e)>.

44 Observación General núm. 22, *op. cit.*, nota 18.

45 Art. 18(3) PIDCP; Art. 12(3) CADH; Art. 9(2) CEDH.

46 *Wingrove c. el Reino Unido*, Tribunal Europeo de Derechos Humanos, (Solicitud núm. 17419/90, sentencia del 25 de noviembre de 1996), apdo. 53.

47 *Svyato-Mykhaylivska Parafiya c. Ucrania*, Tribunal Europeo de Derechos Humanos, (Solicitud núm. 77703/01, sentencia del 14 de junio de 2007) apdo. 116; *Gorzelik y otros c. Polonia*, Tribunal Europeo de Derechos Humanos, (Solicitud núm. 44157/98, sentencia del 17 de febrero de 2004), apdos. 94-95.

medios empleados para lograrlo. Incluso en el contexto de la seguridad, las medidas adoptadas para limitar los derechos humanos deben ser apropiadas para conseguir su función protectora. El mero hecho de que una medida sea suficiente para lograr un objetivo de seguridad no es suficiente para satisfacer la rigurosa prueba de proporcionalidad. El principio de proporcionalidad exige que la restricción sea estrictamente necesaria para lograr el objetivo previsto y que se utilicen los medios disponibles que sean menos intrusivos⁴⁸.

El Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas ha declarado que no se puede imponer una limitación con fines discriminatorios ni aplicarse de manera discriminatoria⁴⁹. Como principio general, una distinción se considerará indirectamente discriminatoria si no tiene una justificación objetiva y razonable o si no es proporcional al fin que supuestamente satisface. En el contexto de la libertad de religión o de creencias y seguridad, los Estados participantes deben velar por que no se adopten medidas que discriminen por motivos de religión o de creencias.

48 Véase tanto el Dictamen Conjunto sobre Armenia como el Dictamen provisional conjunto sobre Armenia, *op. cit.*, nota 26.

49 Observación General núm. 22, apdo. 8, *op. cit.*, nota 18. La OSCE ha reconocido la necesidad de brindar protección frente a la discriminación si se quiere establecer una paz y seguridad sostenibles. Por ejemplo, véase “Documento Estratégico de la OSCE para la Dimensión Económica y Medioambiental”, OSCE, 2 de diciembre de 2003, <<https://www.osce.org/eea/20705>>.

3. Libertad de religión o de creencias y seguridad: principios rectores

El presente capítulo muestra un conjunto de principios para ayudar a orientar a los Estados participantes de la OSCE en la formulación y aplicación de una serie de medidas, políticas y leyes para garantizar tanto la libertad de religión o de creencias como la seguridad. Los principios rectores que se enumeran a continuación se basan en el enfoque de seguridad integral de la OSCE. No son exhaustivos y se sustentan y son congruentes con todo el conjunto de compromisos de la OSCE en el ámbito de la dimensión humana y las normas internacionales pertinentes⁵⁰.

PRINCIPIOS RECTORES

1. Son imprescindibles medidas educativas que fomenten el respeto de la diversidad religiosa o de creencias. Las medidas deberían⁵¹:
 - a. Llevarse a cabo no solo en los colegios, sino también en otras instituciones como museos, bibliotecas o centros de patrimonio cultural;
 - b. Transmitir información imparcial y precisa sobre las diferentes religiones y creencias, combatiendo así el analfabetismo religioso,

50 Para leer la lista completa de compromisos, véase la nota 16.

51 Véase, por ejemplo, Documento de Viena de 1989, Documento de Copenhague de 1990, Budapest 1994, Oporto 2002, Documento de Sofía de 2004, Liubliana 2005, Documento de Bruselas de 2006 y Madrid 2007.

- que fomenta los estereotipos negativos, las percepciones erróneas y los prejuicios religiosos;
- c. Brindar a los participantes de distintas religiones o creencias, incluidos los no creyentes, la posibilidad de conocerse y experimentar la diversidad de manera natural;
 - d. Dotar a los participantes de los conocimientos, actitudes, valores y habilidades para vivir bien de manera conjunta en medio de la diversidad;
 - e. Estar basadas en el respeto a la dignidad humana y los derechos humanos de todos los individuos;
 - f. Intentar reducir los conflictos debidos a la falta de comprensión de las creencias de otras personas.
2. Son imprescindibles los programas de concienciación que informen a la sociedad en su conjunto sobre las comunidades religiosas o de creencias, sus derechos humanos y la importancia de la diversidad religiosa o de creencias. Los programas deberían⁵²:
 - a. Elaborarse y llevarse a cabo mediante una colaboración en la que participen el Estado y otras partes interesadas, como las organizaciones de la sociedad civil, las instituciones nacionales de derechos humanos, las instituciones de patrimonio cultural, los profesionales de la educación, los medios de comunicación y las comunidades religiosas o de creencias;
 - b. Sensibilizar a la audiencia sobre el hecho y la experiencia de la diversidad religiosa o de creencias;
 - c. Hacer hincapié en el valor de la diversidad religiosa y de creencias como fuente de enriquecimiento mutuo de las sociedades;

⁵² Véase, por ejemplo, Bucarest 2001, Liubliana 2005 y Documento de Bruselas de 2006.

- d. Intentar reducir los estereotipos negativos que fomentan el aumento de la discriminación, la hostilidad y la intolerancia en la sociedad mediante la promoción de una mayor comprensión y respeto a las distintas religiones y creencias.
3. Son imprescindibles el diálogo y las asociaciones interconfesionales e interreligiosas que combaten la intolerancia y la discriminación por motivos de religión o de creencias, fomentan la comprensión y el respeto mutuo entre las personas y las comunidades de distintas religiones o creencias, y promueven la libertad de religión o de creencias para todos. Deberían⁵³:
 - a. Respetar la autonomía de las comunidades religiosas o de creencias;
 - b. Respetar el carácter voluntario de la participación de las comunidades religiosas o de creencias;
 - c. Dar cabida a la diversidad existente de comunidades religiosas o de creencias, incluidas las comunidades recientemente establecidas y las más pequeñas, especialmente si el Estado las promueve o favorece;
 - d. Garantizar, en la medida de lo posible, la participación igualitaria de mujeres y hombres, y la participación significativa y sustancial de los jóvenes, especialmente si el Estado las promueve o favorece;
 - e. Incluir las actividades informales, dada su contribución de destacada importancia a los esfuerzos por promover la libertad de religión o de creencias para todos y por mejorar el entendimiento mutuo y fomentar la tolerancia.

⁵³ Véase, por ejemplo, Documento de Maastricht de 2003, Liubliana 2005 y la Decisión núm. 3/13 del Consejo Ministerial de la OSCE.

4. Son imprescindibles el diálogo y las iniciativas de participación entre los Estados participantes y las comunidades religiosas o de creencias en cuestiones relacionadas con la libertad de religión o de creencias y la seguridad. Deberían⁵⁴:
- a. Promover la libertad de religión o de creencias para todos, así como otros derechos humanos;
 - b. Prevenir y combatir la discriminación y la intolerancia por motivos de religión o de creencias, lo que incluye pronunciarse con firmeza y prontitud contra toda apología del odio que constituye una incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia;
 - c. Garantizar una seguridad integral y sostenible;
 - d. Mostrarse abiertos a la participación de todo el conjunto de comunidades religiosas o de creencias de la sociedad;
 - e. Respetar la autonomía de las comunidades religiosas o de creencias;
 - f. Respetar el carácter voluntario de la participación de las comunidades religiosas o de creencias;
 - g. No limitarse a los esfuerzos a nivel nacional o federal, sino también llevarse a cabo a nivel local o municipal;
 - h. Asegurar que los canales de comunicación estén siempre abiertos y que el diálogo y la participación se desarrollen de manera regular y no esporádica; y
 - i. Servir para concienciar sobre el papel que pueden desempeñar las comunidades religiosas o de creencias al tratar las inquietudes relacionadas con la seguridad y alentar su participación proactiva en estos esfuerzos.

54 *Ibid.*

5. Las políticas que promueven el respeto y se basan en la diversidad religiosa o de creencias existente y emergente son esenciales para desarrollar una sociedad pacífica, segura y cohesionada. Estas políticas deberían⁵⁵:
- a. Velar por que la violencia no se identifique ni se asocie con la religión o las creencias en general;
 - b. Velar por que la violencia no se identifique ni se asocie con ninguna religión o creencia en particular;
 - c. Garantizar que la responsabilidad de los actos violentos cometidos por individuos o grupos de individuos no se atribuya a una comunidad religiosa o de creencias;
 - d. Asegurar que no se explotan con fines políticos los problemas y tensiones que puedan surgir al abordar el pluralismo religioso o de creencias;
 - e. Alentar a los representantes de los Estados participantes a que se pronuncien siempre con firmeza y prontitud contra toda apología del odio que constituye una incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia.
6. Es esencial un marco constitucional y jurídico que promueva la libertad de religión o de creencias para todos y que tenga en cuenta los siguientes principios⁵⁶:
- a. El respeto a la libertad de religión o de creencias y a otros derechos humanos es fundamental para garantizar la seguridad;

55 Véase, por ejemplo, Oporto 2002, Liubliana 2005.

56 Véase, por ejemplo, el Acta Final de Helsinki de 1975, Documento de Viena de 1989, Documento de Copenhague de 1990 y Decisión núm. 3/13 del Consejo Ministerial de la OSCE.

- b. Cuando sea necesario adoptar medidas que limiten la libertad de religión o de creencias para garantizar la seguridad en casos concretos, solo se podrá alcanzar una seguridad integral y sostenible si estas medidas respetan la dignidad humana y los derechos humanos;
- c. Tener en cuenta las diferencias del impacto en hombres y mujeres al formular y aplicar medidas que limiten la libertad de religión o de creencias;
- d. Tener en cuenta las diferencias del impacto en personas o grupos en situación vulnerable, incluidos, entre otros, los niños, las personas con discapacidad, las minorías nacionales, las comunidades religiosas o de creencias minoritarias, los no creyentes, los conversos, los solicitantes de asilo, los migrantes y los refugiados al formular y aplicar medidas que limiten la libertad de religión o de creencias;
- e. Las leyes, los reglamentos, las prácticas y las políticas deben ser transparentes y no discriminatorias, incluidos los motivos de etnia, género, nacionalidad, raza, religión o creencias;
- f. Las cuestiones de seguridad deberían abordarse mediante una legislación específica de carácter penal o de orden público y no mediante leyes creadas para atacar y restringir la libertad de religión o de creencias en aras de la seguridad;
- g. Las medidas que imponen limitaciones a la libertad de religión o de creencias deben estar previstas por la ley;
- h. Los motivos de limitación deben exponerse claramente y las limitaciones deben ser necesarias para la consecución de los objetivos legítimos enumerados en profundidad en el Artículo 18(3) del PIDCP; y
- i. Los individuos deben disponer de recursos eficaces para apelar o revisar las medidas en cuestión y/o las decisiones adoptadas con respecto a su aplicación.

- 7. Toda medida legal que restrinja la libertad de religión o de creencias que los Estados participantes consideren necesaria para garantizar la seguridad debería⁵⁷:
 - a. Abordar de manera específica la conducta delictiva o ilegal y no los pensamientos o creencias;
 - b. Abordar la actividad ilícita concreta de personas o grupos y evitar atacarlos por su religión o sus creencias;
 - c. Definir claramente los términos utilizados en el marco jurídico, evitando aquellos términos vagamente definidos que sean susceptibles a interpretaciones muy diferentes y a una aplicación arbitraria;
 - d. No sancionar a las comunidades religiosas o de creencias por la conducta ilícita de personas o grupos pertenecientes a ellas;
 - e. No ser discriminatoria, incluidos los motivos de etnia, género, nacionalidad, raza, religión o creencias;
 - f. Imponerse solo como último recurso;
 - g. Estar directamente relacionada y ser proporcional al objetivo legítimo que se persigue y constituir el medio menos intrusivo para lograr dicho objetivo; y
 - h. Estar acompañada de orientaciones para reducir al mínimo el posible uso indebido de esas medidas o el posible abuso por parte de funcionarios o administradores del gobierno.

⁵⁷ Véase, por ejemplo, Documento de Viena de 1989, Documento de Copenhague de 1990, Decisión núm. 3/13 del Consejo Ministerial de la OSCE y Declaración núm. 1/16 "Fortalecimiento de los esfuerzos de la OSCE para prevenir y combatir el terrorismo", Hamburgo, 2016. Véase también el resumen de los compromisos de la OSCE para combatir el terrorismo (actualizado por última vez en marzo de 2018), <<https://www.osce.org/node/26365?download=true>>.

Resulta necesario tener en cuenta los tres siguientes aspectos al examinar la aplicación de los principios rectores enumerados anteriormente:

1. Los principios rectores deberían considerarse parte de un enfoque holístico para garantizar la libertad de religión o de creencias y la seguridad, lo cual está contemplado en el Acta Final de Helsinki y ratificado en los compromisos posteriores de la OSCE. Aunque las autoridades de los Estados participantes de la OSCE son las principales responsables de garantizar la seguridad al tiempo que protegen la libertad de religión o de creencias, otros actores, como las comunidades religiosas o de creencias⁵⁸, las instituciones nacionales de derechos humanos, las organizaciones de la sociedad civil, incluidas las organizaciones religiosas y otras organizaciones que trabajan para promover los derechos humanos en general, así como los medios de comunicación, desempeñan funciones importantes en la interrelación entre la libertad de religión o de creencias y la seguridad;
2. Al garantizar la plena aplicación de todos sus compromisos en materia de dimensión humana, los Estados participantes crearán las condiciones para que los actores no estatales desempeñen su función de contribuir a la seguridad sostenible; y
3. Los desafíos relacionados con la libertad de religión o de creencias y la seguridad no se pueden resolver mediante la mera aplicación de sanciones legales por parte del Estado, sino que primero es necesario incluir un conjunto más amplio de medidas no restrictivas, como actividades educativas, programas de concienciación, participación de las comunidades, y asociaciones y diálogos interconfesionales e interreligiosos.

⁵⁸ En la Decisión núm. 3/13 del Consejo Ministerial de la OSCE Ministerial se exhortaba a los Estados participantes de la OSCE a “fomentar la inclusión de las comunidades religiosas o de creencias, de manera oportuna, en los debates públicos de las iniciativas legislativas pertinentes”, *op. cit.*, nota 8.

4. Cuestiones y recomendaciones relacionadas con la libertad de religión o de creencias y la seguridad

En este capítulo se examinarán cuatro cuestiones de importancia en la intersección de la libertad de religión o de creencias y la seguridad. Las cuatro —inscripción, discurso y literatura “extremista”, registro de lugares de culto y conversión— son cuestiones comunes en toda la región de la OSCE que se encuentran en el primer plano de la libertad de religión o de creencias y la seguridad para los responsables políticos y las comunidades religiosas. Estas cuestiones muestran cómo la libertad de religión y de creencias y la seguridad se superponen en la práctica.

Las preguntas y respuestas que figuran al inicio de cada sección tratan de aclarar una serie de cuestiones complejas dentro del tema de la libertad de religión o de creencias y la seguridad y vienen acompañadas de recomendaciones para cada una de las cuatro cuestiones tratadas.

4.1 INSCRIPCIÓN Y BAJA DE COMUNIDADES RELIGIOSAS O DE CREENCIAS Y SEGURIDAD

En algunas ocasiones, las autoridades de los Estados participantes de la OSCE consideran que los valores, principios y enseñanzas de algunas comunidades religiosas o de creencias son incompatibles con los de la mayoría de la población del país. Sostienen que esta incompatibilidad puede suponer una amenaza a la coexistencia y la cohesión social y, por ende, a la seguridad. Estos temores se acentúan cuando los grupos religiosos o de creencias considerados por el Estado como “extremistas” propagan ideas que se consideran una amenaza al orden público, la identidad nacional, la homogeneidad de la sociedad o la coexistencia pacífica. A algunos gobiernos les preocupa que este tipo de comunidades religiosas o de creencias hayan adquirido personalidad jurídica mediante procedimientos de inscripción, obteniendo así carácter legal, reconocimiento, beneficios, exenciones y privilegios. Las autoridades han respondido denegando la inscripción a algunas comunidades o revocándola una vez concedida, promulgando leyes de inscripción más restrictivas y exigiendo que se vuelvan a inscribir las comunidades previamente registradas. Como resultado de estas medidas, algunas comunidades religiosas o de creencias no pueden inscribirse ni obtener acceso a la personalidad jurídica o mantenerla.

¿Por qué es importante la cuestión de la personalidad jurídica para las comunidades religiosas o de creencias?

El acceso a la personalidad jurídica pertenece al ámbito del derecho a la libertad de religión o de creencias. Existen muchos aspectos de la libertad del individuo que se vuelven vulnerables cuando la libertad de religión o de creencias no protege la vida organizativa de la comunidad⁵⁹. Esto incluye la capacidad de los individuos de practicar su religión o creencias junto con otros, poniendo en peligro la viabilidad de la propia comunidad.

⁵⁹ *Hasan y Chaush c. Bulgaria*, Tribunal Europeo de Derechos Humanos, (Solicitud núm. 30985/96, sentencia del 26 de octubre de 2000) apdo. 62.

En virtud de las normas internacionales de derechos humanos, la negativa del Estado a otorgar el estatus de personalidad jurídica a una asociación de personas debido a su religión o sus creencias equivale a una interferencia en el ejercicio del derecho a la libertad de religión o de creencias en el contexto de la libertad de asociación, a menos que se haya demostrado que la asociación está involucrada en actividades ilícitas⁶⁰. Por consiguiente, los Estados participantes de la OSCE se han comprometido a “conceder, previa solicitud, el reconocimiento del estatus que les corresponde en sus respectivos países a las comunidades de creyentes que practican o están dispuestas a practicar su fe dentro del marco constitucional de sus Estados”⁶¹.

A pesar de la importancia de la personalidad jurídica para el ejercicio del derecho a la libertad de religión o de creencias⁶², las comunidades religiosas o de creencias no deberían estar obligadas a solicitar la personalidad jurídica si no lo desean. La adquisición de la personalidad jurídica es una opción contemplada por algunos Estados participantes. Al diseñar los sistemas de inscripción, los Estados participantes deberían guiarse por el principio de que la inscripción tiene por objeto facilitar, en lugar de obstaculizar o controlar, las actividades de las comunidades religiosas o de creencias⁶³. Por ello, los Estados participantes deberían

⁶⁰ *Kimlya y otros c. Rusia*, Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Solicitudes núm. 76836/01 y 32782/03, sentencia del 1 de octubre de 2009), apdo. 84; *Testigos de Jehová de Moscú y otros c. Rusia*, Tribunal Europeo de Derechos Humanos, (Solicitud núm. 302/02, sentencia del 10 de junio de 2010), apdo. 101; *Gorzelik y otros c. Polonia*, Tribunal Europeo de Derechos Humanos, apdo. 52; y *Sidiropoulos y otros c. Grecia*, Tribunal Europeo de Derechos Humanos, (Solicitud núm. 26695/95, sentencia del 1 de julio de 1998), apdo. 31.

⁶¹ Documento de Viena de 1989, apdo. 163, *op. cit.*, nota 16.

⁶² *Besarabia c. Moldavia*, Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *op. cit.*, nota 26; *Religiöngemeinschaft der Zeugen Jehovas y otros c. Austria*, Tribunal Europeo de Derechos Humanos, (Solicitud núm. 40825/29, sentencia del 31 de julio de 2008); *Izzettin Dogan c. Turquía*, Tribunal Europeo de Derechos Humanos, (Solicitud núm. 62649/10, sentencia del 26 de abril de 2016). Cabe señalar que los creyentes y no creyentes y las comunidades religiosas o de creencias siguen gozando de derechos en virtud de las normas internacionales de derechos humanos, aunque no se contemple o conceda la inscripción, o aunque un Estado o autoridad la revoque.

⁶³ En la parte III de *Directrices sobre la personalidad jurídica de las comunidades religiosas o de creencias*, *op. cit.*, nota 20, figura una descripción detallada del marco jurídico internacional sobre el acceso a la personalidad jurídica para las comunidades religiosas o de creencias, junto con ejemplos de buenas prácticas de distintos Estados participantes de la OSCE.

velar por que las comunidades religiosas o de creencias tengan el derecho a adquirir la personalidad jurídica concreta que les permita realizar la totalidad de sus actividades religiosas o de creencias.

Un sistema de inscripción accesible puede alentar a las comunidades religiosas o de creencias a actuar dentro del ordenamiento jurídico, incluidas aquellas que puedan preocupar al Estado participante. La experiencia ha demostrado que la inscripción puede ayudar a construir relaciones estables y de confianza entre los Estados y las comunidades religiosas o de creencias.

¿Por qué el término “extremismo” es problemático en la inscripción y baja de comunidades religiosas o de creencias?

Los Estados suelen citar la preocupación por el “extremismo” para justificar la necesidad de un control estricto de las actividades de los individuos y de las comunidades religiosas o de creencias en aras de la seguridad. Sin embargo, el “extremismo” es un término impreciso sin una definición generalmente aceptada y, por ende, queda abierto a interpretaciones demasiado generales y vagas y da paso a una aplicación arbitraria de la ley.

El “extremismo” se mezcla a menudo con la violencia, aunque no existen pruebas empíricas que sugieran un vínculo causal o una progresión del pensamiento “extremista” a actos violentos o que el pensamiento “extremista” implique una intención de adoptar un comportamiento violento que justificaría la intervención del Estado⁶⁴. Por lo tanto, el fenómeno del extremismo violento debe distinguirse claramente de las

⁶⁴ Véase: “Reunión de Expertos sobre Seguridad, Radicalización y Prevención del Terrorismo”, OSCE, 10 de octubre de 2008, <<https://www.osce.org/odihr/34379>>. El apdo. 26 establece que “entre los supuestos que no se han probado se encuentran las concepciones de radicalización «resbaladizas», que combinan una forma más fundamental de creencia religiosa con la voluntad de utilizar tácticas terroristas. Según esta teoría, un individuo se mueve de forma más o menos lineal a partir de las ideas de la principal corriente religiosa y a través de puntos de vista y prácticas religiosas más extremas antes de dar el salto a la violencia. No obstante, no existe una base empírica que respalde esta teoría”.

nociones de “extremismo”. El hecho de tener opiniones “extremistas” no constituye, en sí mismo, una amenaza a la seguridad⁶⁵.

Además, existen riesgos de violaciones a los derechos humanos si las medidas que se utilizan para prevenir y combatir el “extremismo” se centran en la actividad no violenta. El derecho a tener una opinión y la libertad de tener o adoptar la religión o creencia que uno decida no deben estar sujetos a ninguna restricción⁶⁶. Las normas internacionales advierten explícitamente que no se deberían utilizar términos como “extremismo” para suprimir manifestaciones legítimas de religión o de creencias o para hacer referencia a personas o comunidades religiosas o de creencias cuyas creencias sean diferentes o se consideren “inusuales”⁶⁷. La libertad de pensamiento y la libertad de religión o de creencias se ven amenazadas por un enfoque más centrado en las convicciones e ideologías que en las pruebas de una conducta delictiva. Por lo tanto, los Estados participantes deberían velar por que las medidas relacionadas con la seguridad se centren en el comportamiento y no en las opiniones o creencias y establezcan una distinción entre el extremismo violento y el “extremismo”⁶⁸. Además, deberían abstenerse de atacar al “extremismo” si no disponen de pruebas que indiquen una conexión con actos de violencia o incitación.

⁶⁵ Para leer una crítica del concepto de “extremismo” y sus consecuencias, véase: “Informe del Relator Especial de Naciones Unidas sobre la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo”, Asamblea General de las Naciones Unidas, UN Doc.A/HRC/31/65, 29 de abril de 2016, apdos. 21-22, <<https://undocs.org/en/A/HRC/31/65>>.

⁶⁶ El Artículo 18 del PIDCP no permite limitaciones de ningún tipo a la libertad de pensamiento y conciencia. Esta libertad está protegida de manera incondicional, al igual que el derecho de todo individuo a no ser molestado a causa de sus opiniones, en virtud del Artículo 19.1 del PIDCP.

⁶⁷ Véase: “Comentarios sobre las enmiendas y adiciones a la Ley de la República de Kirguistán sobre la libertad de religión y las organizaciones religiosas en la República de Kirguistán”, OSCE/OIDDH, 22 de marzo de 2012, apdos. 18-19, <<http://www.legislationonline.org/documents/id/16881>>.

⁶⁸ “Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos”, Asamblea General de las Naciones Unidas, UN Doc A/HRC/33/29, 21 de julio de 2016, apdo. 6.1, <<http://www.undocs.org/A/HRC/33/29>>; “Dictamen sobre la Ley Federal de lucha contra actividades extremistas en la Federación de Rusia”, Comisión de Venecia, CDL-AD(2012)016, 20 de junio de 2012, apdo. 59, <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2012\)016-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2012)016-e)>.

¿Cuáles son los motivos para denegar la personalidad jurídica y para la baja de una comunidad religiosa o de creencias?

En vista de las amplias consecuencias de denegar la personalidad jurídica o dar de baja a comunidades religiosas o de creencias, toda decisión a este respecto debe estar estrictamente justificada con arreglo a los criterios estipulados en el Artículo 18(3) del PIDCP. Denegar la personalidad jurídica y dar de baja son medidas de último recurso y, por ende, requerirán justificaciones especialmente sólidas para considerarse proporcionadas. Solo pueden contemplarse en casos de violaciones graves y sistemáticas que pongan en peligro el orden público y en el supuesto de que no puedan aplicarse eficazmente sanciones más leves, como una advertencia, una multa o la retirada de los beneficios fiscales⁶⁹.

El hecho de denegar la personalidad jurídica o dar de baja a una comunidad religiosa o de creencias no debería basarse en supuestas amenazas a la seguridad, sino que debería estar claramente fundado en pruebas de actos ilegales por parte de la comunidad religiosa o de creencias en cuestión. Desde la perspectiva de los derechos humanos, estas medidas solo se pueden considerar como un paso necesario cuando se demuestre que la comunidad está involucrada en una actividad delictiva o en actos que correspondan al ámbito de las limitaciones a la manifestación colectiva de la religión o las creencias reconocidas en las normas internacionales de derechos humanos. La responsabilidad es del Estado a la hora de demostrar que las personas o las comunidades religiosas o de creencias participan en la violencia o en la apología del odio, que constituye una incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia, o que socavan los derechos y las libertades de otros de otras maneras.

Temores no sustanciados de que hay creyentes individuales, o incluso líderes de una comunidad religiosa o de creencias, que participan en actividades extremistas violentas, es decir, actividades que implican violencia o incitación a la violencia, no son motivos suficientes para negar la personalidad jurídica o para dar de baja a toda la comunidad. El hecho

⁶⁹ “Ley de Libertad de Creencias Religiosas de la República de Azerbaiyán”, CDL-AD(2012)022, 15 de octubre de 2012, apdos. 93-94, <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2012\)022-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2012)022-e)>.

de que algunos individuos participen en este tipo de actos no indica que toda una comunidad religiosa o de creencias comparta esas opiniones o consienta esas actividades. En estos casos, las acciones y responsabilidades individuales y grupales deben examinarse siempre por separado. Por lo tanto, toda infracción cometida por una persona debería ser objeto de un procedimiento penal, administrativo o civil contra dicha persona, y no contra la comunidad religiosa o de creencias en su conjunto⁷⁰.

Cuando se haya autorizado la denegación de la personalidad jurídica o la baja de una comunidad, el procedimiento debería estar sujeto a un proceso eficaz de apelación y/o revisión por parte de los tribunales⁷¹. El proceso de apelación debería ser rápido, transparente y no discriminatorio. No se debería permitir la denegación de la personalidad jurídica o la baja de comunidades religiosas o de creencias hasta que se hayan agotado todas las vías de apelación.

¿Son la denegación de la personalidad jurídica o la baja de una comunidad herramientas eficaces para combatir el extremismo violento y la radicalización que conducen al terrorismo?

No se ha demostrado la eficacia de la denegación de la personalidad jurídica y la baja de las comunidades religiosas o de creencias para combatir el extremismo violento y la radicalización que conducen al terrorismo. Al contrario, además de poder imponer restricciones injustificadas a la libertad de religión o de creencias de las personas y las comunidades religiosas o de creencias, estas medidas también pueden tener una serie de graves consecuencias no deseadas. Pueden hacer que una comunidad tenga una mayor percepción de que es objeto de un trato injusto y discriminatorio, lo que puede hacerla más susceptible

⁷⁰ “Dictamen provisional conjunto sobre la ley que introduce enmiendas y adiciones a la ley sobre la libertad de conciencia y organizaciones religiosas y a las leyes que modifican el código penal; el código de infracciones administrativas y la ley sobre organizaciones benéficas de la República de Armenia”, OSCE/OIDDH y la Comisión de Venecia, apdo. 92, *op. cit.*, nota 26.

⁷¹ *Testigos de Jehová de Moscú y otros c. Rusia*, Tribunal Europeo de Derechos Humanos, (Solicitud núm. 302/02, sentencia del 10 de junio de 2010), apdo. 175; “Acta CCVI de 2001 sobre el derecho a la libertad de conciencia y de religión y el carácter legal de las iglesias, las confesiones y las comunidades religiosas de Hungría”, Comisión de Venecia, apdo. 38.

a opiniones que podrían considerarse de extremismo violento o contribuir a la radicalización terrorista. Además, pueden erosionar la confianza entre las autoridades estatales y las comunidades religiosas o de creencias y correr el riesgo de aislarlas en los esfuerzos sociales de carácter general para garantizar la seguridad. En algunos casos, puede conducir a que las actividades de la comunidad se hagan de manera clandestina, lo que puede provocar mayores dificultades a la hora de obtener información fiable sobre sus actividades.

Recomendaciones

Estados participantes

1. Los Estados participantes deberían abstenerse de promulgar medidas jurídicas o de otra índole que se sustenten o hagan referencia a conceptos como “extremismo” o “extremismo religioso”, dada la vaguedad de estos términos y la posibilidad de que se utilicen indebidamente de manera excesivamente discrecional o discriminatoria.
2. En caso de que haya creyentes individuales o grupos de creyentes que estén involucrados en actividades delictivas o ilegales, los Estados participantes no deberían atribuir la culpa a la comunidad en su conjunto y deberían sancionar únicamente a las personas implicadas.
3. Los Estados participantes deberían brindar opciones y procedimientos apropiados para que las comunidades religiosas o de creencias puedan obtener la personalidad jurídica que les permita realizar la totalidad de sus actividades religiosas o de creencias si así lo desean. Sin embargo, los Estados participantes no deberían convertir la personalidad jurídica en un requisito para que las comunidades o individuos puedan ejercer el derecho a la libertad de religión o de creencias.
4. Los Estados participantes deberían garantizar que toda decisión de denegar la personalidad jurídica o de dar de baja a una comunidad religiosa o de creencias respete los criterios establecidos en el Artículo 18(3) del PIDCP.
5. Cuando se adopte la decisión de denegar la personalidad jurídica o dar de baja a una comunidad religiosa o de creencias, los Estados participantes deberían proporcionar a la comunidad en cuestión una decisión fundamentada en la que se indiquen los motivos concretos de la denegación o la baja.

6. Al comunicar la decisión de denegar la personalidad jurídica o dar de baja a una comunidad religiosa o de creencias, los Estados participantes deberían evitar expresiones que pudieran crear estigmas a la comunidad religiosa o de creencias de la que se trate. Asimismo, deberían adoptar medidas activas (como la concienciación, la educación y el fomento del diálogo interconfesional e interreligioso para tratar todo tipo de sospecha, desconfianza, intolerancia o discriminación hacia la comunidad, a fin de garantizar la coexistencia pacífica y la seguridad.
7. Los Estados participantes deberían garantizar que toda decisión de denegar la personalidad jurídica o de dar de baja a una comunidad religiosa o de creencias esté sujeta a un proceso eficaz de apelación y revisión.

Comunidades religiosas o de creencias

8. Se insta a las comunidades religiosas o de creencias a que contribuyan a los esfuerzos por garantizar la seguridad en sus sociedades entablando un diálogo abierto, constructivo y de confianza con las autoridades estatales y las otras partes interesadas pertinentes.

Sociedad civil

9. Se insta a las organizaciones de la sociedad civil a que participen en actividades de promoción para garantizar que la legislación y las políticas sobre la inscripción y la personalidad jurídica, así como las prácticas, estén en consonancia con las normas internacionales.

4.2. EL DISCURSO Y LA LITERATURA “EXTREMISTAS” Y LA SEGURIDAD

Los discursos considerados “extremistas” por parte de creyentes a título individual o líderes de comunidades religiosas o de creencias pueden verse como una amenaza a la seguridad. A fin de protegerse contra el daño previsto que pueden causar ese tipo de discursos, algunos Estados participantes de la OSCE han promulgado medidas que lo tipifican como delito y/o lo censuran.

Asimismo, se han mostrado reparos sobre algunos tipos de literatura religiosa (tanto en línea como no), incluidos los textos sagrados, que pueden amenazar a la paz y a la seguridad debido a su supuesto contenido “extremista”. Se alega que dichos materiales incitan a la violencia, contienen imágenes o lenguaje violentos, o tienen pretensiones de absolutismo o superioridad religiosa. En consecuencia, los Estados pueden promulgar medidas que prohíban o censuren determinados materiales religiosos o prohibir su importación y distribución. En ocasiones, se ha utilizado la evaluación de los “expertos” nombrados por el gobierno para determinar si los textos religiosos son correctos o no desde el punto de vista doctrinal o si constituyen material “extremista”.

¿Está protegida la expresión religiosa por la libertad de opinión y expresión y la libertad de religión o de creencias?

La expresión religiosa está protegida tanto por el derecho a la libertad de opinión y expresión como por el derecho a la libertad de religión o de creencias. Ambas libertades son fundamentales en las sociedades democráticas. Son derechos interdependientes y que se refuerzan entre sí, y “sirven como salvaguardias complementarias de la libertad de comunicación”⁷². Un aspecto esencial de la libertad de religión o de

⁷² Véase: “Informe del Relator Especial de Naciones Unidas sobre la libertad de religión o de creencias”, *op.cit.*, nota 29. págs. 13-14; Bielefeldt, H. Ghanea, N. & Wiener, M., *Freedom of Religion or Belief – An International Law Commentary*, págs. 481-506.

creencias es la comunicación dentro de las comunidades religiosas o de creencias y entre ellas. Asimismo, la libertad para expresar las propias convicciones internas resulta fundamental para el pluralismo que caracteriza a las sociedades democráticas.

¿Qué restricciones legítimas se pueden imponer a la incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia?

De conformidad con el derecho internacional, los derechos a la libertad de religión o de creencias y a la libertad de expresión no otorgan el derecho a defender creencias que incitan a la discriminación, la hostilidad o la violencia hacia los demás. La libertad de expresión religiosa está generalmente amparada por el derecho internacional en virtud del artículo 19 del PIDCP. El Artículo 19(2) establece que el ejercicio del derecho a la libertad de expresión “entraña deberes y responsabilidades especiales” y señala el respeto a los derechos o reputación de los demás y la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud y la moral públicas como motivos legítimos para restringirlo. La libertad de expresión también se ve afectada por el Artículo 20(2), que exige que los actores estatales prohíban la apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia. Así pues, las normas internacionales no prohíben toda apología del odio. El Artículo 4(a) de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (CERD, por sus siglas en inglés) y el Artículo 20(2) del PIDCP imponen a los Estados Partes la obligación de poner fin a la apología del odio que incita a la discriminación, la hostilidad o la violencia. Además, en el Artículo 4(a) de la CERD también se prohíbe la mera “difusión de ideas basadas en la superioridad o el odio racial” sin hacer referencia a la incitación.

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 es un texto no vinculante que, sin embargo, ha tenido una amplia acogida por parte de la comunidad internacional. En él se enumeran seis factores para determinar si el discurso equivale a “incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia” y si es lo

suficientemente grave como para justificar medidas jurídicas restrictivas. Estos seis criterios son: el contexto, el orador (incluida la posición de la persona u organización), la intención, el contenido o la forma, el alcance del discurso y la probabilidad de que cause daño (incluida la inminencia)⁷³.

Las autoridades estatales deberían determinar cuidadosamente los hechos antes de penalizar, procesar o imponer otros límites de carácter intrusivo a los discursos religiosos que parezcan “extremistas”. Deberían evaluar el acto de discurso según los seis factores citados anteriormente para determinar si constituye una incitación a actos reales de discriminación, hostilidad o violencia⁷⁴. Formar a los agentes del orden público y al poder judicial para que comprendan y apliquen la prueba de seis factores establecida en el Plan de Acción de Rabat puede ayudar a determinar si se alcanza el umbral de incitación al odio. Solo se debe prohibir el discurso que pertenece al ámbito de aplicación del Artículo 20(2) del PIDCP. Además, como todas las restricciones a la libertad de

73 “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” en el “Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la prohibición de la incitación al odio nacional, racial o religioso”, Asamblea General de las Naciones Unidas, 11 de enero de 2013, apéndice, apdo. 29, <<https://undocs.org/A/HRC/22/17/Add.4>>. Esta prueba de umbral compuesta por seis factores ha sido respaldada por diversos expertos independientes y órganos de supervisión de los derechos humanos tal y como se puede apreciar, por ejemplo, en el “Informe del Relator Especial de Naciones Unidas sobre la libertad de religión o de creencias (Medidas contra las manifestaciones de odio religioso colectivo)”, Asamblea General de las Naciones Unidas, UN Doc. A/HRC/25/58, 26 de diciembre de 2013, apdo. 58 <<https://undocs.org/A/HRC/25/58>>; y en la “Recomendación General 35: La lucha contra el discurso de odio racista”, Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, UN Doc. CERD/C/GC/35, 12-30 agosto de 2013, apdo. 15 <<http://undocs.org/en/CERD/C/GC/35>>. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos utiliza criterios similares para determinar si las declaraciones se realizaron con un trasfondo político o social tenso; si esas declaraciones, al ser interpretadas de manera justa y vistas en su contexto inmediato o más amplio, podrían considerarse como un llamamiento directo o indirecto a la violencia o como una justificación de la violencia, el odio o la intolerancia; el modo en que se hicieron las declaraciones; su capacidad —directa o indirecta— de acarrear consecuencias dañinas; y la proporcionalidad de las sanciones. Véase *Perinçek c. Suiza* [GC] (Solicitud núm. 27510/08, sentencia del 15 de octubre de 2015), apdos. 204-208; *Stomakhin c. Rusia*, (Solicitud núm. 52273/07, sentencia del 8 de octubre de 2018), apdos. 88-134, en concreto apdo. 93. <<http://hudoc.echr.coe.int/?i=001-1827310>>.

74 Véase *Stomakhin c. Rusia*, (Solicitud núm. 52273/07, sentencia del 8 de octubre de 2018), apdo. 93.

expresión deben satisfacer las normas y salvaguardias generales con respecto a las limitaciones admisibles, también en el Artículo 20(2), los Estados Partes deben justificar toda restricción en estricta conformidad con el Artículo 19(3)⁷⁵. En este sentido, el Plan de Acción de Rabat sugiere una escala variable de respuestas a la incitación, en la que las medidas penales deberían ser el último recurso⁷⁶.

¿Cuál es el lugar que ocupa la literatura religiosa?

En 1989, los Estados participantes de la OSCE confirmaron que respetarían el derecho de los creyentes individuales y de las comunidades de creyentes a adquirir, poseer y utilizar libros sagrados y publicaciones religiosas en el idioma que desearan, así como otros artículos y materiales relacionados con la práctica de la religión o la creencia. Asimismo, se comprometieron a permitir que las confesiones, instituciones y organizaciones religiosas produjeran, importaran y difundieran publicaciones y materiales religiosos⁷⁷.

La literatura religiosa es un aspecto de la expresión religiosa y está protegida del mismo modo tanto por la libertad de opinión y expresión como por la libertad de religión o de creencias. Toda interferencia en la producción, importación o difusión de dicha literatura puede constituir una violación de estos derechos humanos y debería estar estrictamente justificada de conformidad con los criterios establecidos en los Artículos 18(3) y 19(3) del PIDCP. Si bien la “seguridad nacional” es uno de los posibles motivos para la restricción de la libertad de expresión, este no

75 “Observación General 34: Artículo 19: Libertad de opinión y libertad de expresión”, Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, UN Doc. CCPR/C/GC/34, 11-29 de julio de 2011, apdo. 52, <<https://undocs.org/en/CCPR/C/GC/34>>.

76 “Informe del Relator Especial de Naciones Unidas sobre la libertad de religión o de creencias”, apdo. 58, *op. cit.*, nota 29. Véase también: “Plan de Acción de Rabat”, apéndice, apdo. 34, *op. cit.*, nota 74.

77 Documento de Clausura de Viena de 1989, apdo. 16.9. Además, “la Declaración sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o las convicciones” de las Naciones Unidas de 1981 estipula que la libertad de religión o de creencias incluye la libertad de escribir, publicar y difundir publicaciones pertinentes [Artículo 6 (d)] y de establecer y mantener comunicaciones con individuos y comunidades acerca de cuestiones de religión o convicciones en el ámbito nacional y en el internacional [Artículo 6 (i)].

figura entre los motivos de limitación del Artículo 18(3), lo que significa que la libertad de manifestar la religión o creencias de un individuo no puede restringirse por este motivo.

Existen dos cuestiones que aparecen a menudo en relación con la literatura religiosa: que esta pueda contener narraciones e imágenes violentas y que pueda tener pretensiones de absolutismo y superioridad religiosa. La relación entre la literatura religiosa y la violencia es compleja, controvertida y está fuera del alcance de esta publicación⁷⁸. Está claro, sin embargo, que el daño y la violencia son siempre fruto de la acción humana. Sobre esta premisa, el entonces Relator Especial de Naciones Unidas sobre la libertad de religión o de creencias señaló que:

“es importante evitar las perspectivas «esencialistas» que atribuyen falsamente la violencia a la esencia de determinadas religiones o de la religión en general [...] Los autores de los delitos violentos son siempre los seres humanos, no las religiones como tales. Son los seres humanos, particulares, grupos, líderes comunitarios, representantes de los Estados y agentes no estatales, entre otros, quienes invocan la religión o determinados principios religiosos para legitimar, atizar, propagar o intensificar la violencia. Es decir, la relación entre la religión y la violencia nunca es inmediata: siempre se presupone la existencia de un agente humano, esto es, una persona o un grupo de personas que establezca activamente esa conexión, o que se oponga a ella”⁷⁹.

La elaboración y el intercambio de interpretaciones que sitúan a estas narrativas e imágenes violentas en sus contextos históricos, la promoción del pensamiento crítico y la prestación de materiales de lectura que defiendan la dignidad humana y los derechos humanos son mucho más eficaces y mucho más respetuosos para la libertad de expresión y la libertad de religión o de creencias que la prohibición o la censura de los textos religiosos o la limitación de su circulación.

78 Para un análisis de cualquier supuesta conexión entre la religión y la violencia, véase el “Informe del Relator Especial de Naciones Unidas sobre la libertad de religión o de creencias”, Asamblea General de las Naciones Unidas, UN Doc A/HRC/28/66, 29 de diciembre de 2014, <<https://undocs.org/A/HRC/28/66>>.

79 *Ibid.*, apdo. 15.

Las pretensiones de verdad son inherentes a muchos sistemas de creencias religiosas o no religiosas y pueden implicar la idea de que solo existe un camino o una forma de comprender la verdad y de vivir una buena vida de conformidad con los requisitos que profesan. Esto puede llevar a pensar que una religión o un sistema de creencias, incluidas sus enseñanzas sobre la conducta ética y moral, es superior a otros, lo que, a su vez, puede ser una fuente de conflicto e inseguridad social. Siempre y cuando estas pretensiones no den lugar a expresiones que inciten a la discriminación, la hostilidad o la violencia hacia los demás, estas formarán parte de la expresión de la diversidad religiosa o de creencias y estarán amparadas por la libertad de expresión y la libertad de religión o de creencias⁸⁰.

Sancionar las pretensiones de verdad tendría un efecto desalentador en la libertad de comunicación en el ámbito de la religión o las creencias. Por lo tanto, la legislación que restringe o penaliza estas pretensiones de superioridad religiosa o de creencias debería ser derogada. A largo plazo, la libertad de religión o de creencias, que incluye importantes dimensiones comunicativas y educativas, contribuye a crear un entorno para cuestionar, debatir y evaluar dichas pretensiones, exponiéndolas a diferentes puntos de vista e interpretaciones. Esto puede facilitar la exploración de puntos en común tanto entre los fieles de la misma religión o sistema de creencias como a través de las fronteras religiosas o de creencias.

¿Tienen los expertos nombrados por el gobierno un papel que desempeñar en la evaluación de la literatura religiosa “extremista”?

Algunos Estados participantes de la OSCE nombran a expertos y se basan en su opinión para decidir si los textos religiosos se consideran “extremistas”. Dadas las preocupaciones que suscita el uso de este término y la falta de consenso en la comunidad de expertos acerca de cómo formular criterios para la interpretación de los textos religiosos,

80 Para leer un análisis de la penalización de las pretensiones de superioridad religiosa, véase: “Informe del Relator Especial de Naciones Unidas sobre la libertad de religión o de creencias”, Asamblea General de las Naciones Unidas, apdos. 66-68, UN Doc. A/HRC/31/18, 23 de diciembre de 2015 <<https://undocs.org/A/HRC/31/18>>.

las opiniones de estos expertos no constituyen una base suficientemente sólida para las medidas destinadas a censurar o prohibir los textos sagrados o las obras doctrinales. Por consiguiente, resulta profundamente problemático el nombramiento de expertos del Estado cuyo cometido consiste en proporcionar la correcta interpretación de esa literatura. La libertad de religión o de creencias incluye el derecho de las comunidades religiosas o de creencias a brindar sus propias interpretaciones autorizadas de los textos sagrados o de las obras doctrinales de la comunidad. Las autoridades estatales encargadas de evaluar la literatura religiosa deberían tener muy en cuenta dichas interpretaciones y no dar prioridad de manera automática a las lecturas de los expertos sobre los mismos textos.

¿Qué se puede hacer para combatir una cultura generalizada de discriminación, odio e intolerancia por motivos de religión o de creencias?

Los Estados participantes de la OSCE han indicado que “la discriminación y la intolerancia son algunos de los factores que pueden provocar conflictos que socavan la seguridad y la estabilidad”⁸¹, y que han pasado muchos años abordando la necesidad de adoptar medidas eficaces destinadas a eliminar la discriminación y la intolerancia por motivos de religión y de creencias⁸².

Las medidas que pueden desempeñar una función positiva en la lucha contra la discriminación, el odio y la intolerancia por motivos de religión o de creencias comprenden medidas de concienciación y educación,

81 “Estrategia de la OSCE frente a las amenazas contra la estabilidad y la seguridad en el siglo XXI”, OSCE, Maastricht 2003, apdo. 36.

82 Véanse los documentos y acuerdos pertinentes de la OSCE: Documento de Copenhague de 1990, Carta de París de 1990, “Documento de Helsinki: El desafío del cambio, 1992”, OSCE, “Documento de la Cuarta Reunión del Consejo de Ministros de la CSCE en Roma, 1993”, OSCE, Documento de Budapest de 1994, Documento de Estambul de 1999, “Documento de la Novena Reunión del Consejo Ministerial en Bucarest, 2001”, OSCE, “Documento de la Décima Reunión del Consejo Ministerial en Oporto, 2002”, OSCE, (de ahora en adelante, “Documento de Oporto de 2002”), Documento de Maastricht de 2003, Documento de Sofía de 2004, Documento de Liubliana de 2005, Documento de Bruselas de 2006, Documento de Madrid de 2007, Documento de Helsinki de 2008, Documento de Atenas de 2009, *op. cit.*, nota 16, Documento de Kiev de 2013, *op. cit.*, nota 8.

así como la colaboración y el diálogo interconfesionales e interreligiosos, junto con los esfuerzos realizados por los medios de comunicación. Estas actividades, que abordan desde la raíz las causas de la intolerancia religiosa y que ayudan a fomentar la confianza y el entendimiento entre las personas y comunidades de diferentes religiones y creencias, siguen sin utilizarse apenas en la región de la OSCE, a pesar de los múltiples compromisos en estos ámbitos⁸³.

Los programas de concienciación pueden contribuir a informar a la sociedad en su conjunto sobre las comunidades religiosas o de creencias y sus derechos humanos. Al promover un mayor entendimiento y respeto a las distintas religiones y creencias, estos programas pueden reducir el margen de opiniones sesgadas y estereotipos negativos que favorecen y fomentan el aumento de la discriminación, la hostilidad y la intolerancia en la sociedad. Las autoridades estatales, los medios de comunicación, las instituciones de patrimonio cultural, las instituciones nacionales de derechos humanos, las organizaciones de la sociedad civil, los órganos interconfesionales e interreligiosos, los profesionales de la educación y las propias comunidades religiosas o de creencias pueden aportar valiosas contribuciones a este ámbito.

La educación, sobre todo en derechos humanos, es fundamental para combatir la discriminación y la intolerancia basadas en la religión o las creencias⁸⁴. Se trata de un proceso que dura toda la vida y que no se limita a la educación escolar formal. Para aprender a convivir bien, se necesitan procesos educativos que fomenten la apreciación y el respeto a la diversidad y que promuevan la tolerancia y el entendimiento mutuo

83 Se propusieron medidas positivas similares en el Plan de Acción de Rabat, apéndice, apdos. 23-29, *op. cit.*, nota 74.

84 Véase la copublicación de la OSCE/OIDDH y la UNESCO *Prevención del antisemitismo mediante la educación: Directrices para los responsables de la formulación de políticas* (Varsovia: OIDDH, 2018), que sugiere formas concretas para prevenir el antisemitismo, contrarrestar los prejuicios y promover la tolerancia por medio de la educación y del diseño de programas educativos asentados en un marco de los derechos humanos, la ciudadanía mundial, la inclusión social y la igualdad de género <<https://www.osce.org/odihr/383089>>. Véase también la publicación de la OSCE/OIDDH: *Directrices para educadores sobre la manera de combatir la intolerancia y la discriminación contra los musulmanes: Afrontar la islamofobia mediante la educación* (Varsovia: OIDDH, 2011) <<https://www.osce.org/odihr/84495>>.

basándose en el respeto a la dignidad y los derechos humanos de todos los individuos, incluida la libertad de religión o de creencias. Las escuelas deben impartir los conocimientos, la información y las habilidades, incluidas las de pensamiento crítico, que se necesitan para abordar la creciente diversidad religiosa, de creencias y cultural en la región de la OSCE⁸⁵.

De manera desproporcionada, las mujeres y las niñas son objeto de declaraciones ofensivas o despectivas, delitos de odio e incidentes en general debido a su adhesión a una tradición religiosa concreta, que a menudo se pone de manifiesto por sus vestimentas o símbolos religiosos. Estas mujeres son víctimas de una doble discriminación, basada tanto en su género como en su religión. La educación también debería promover una mayor sensibilidad a la hora de comprender las decisiones que toman las mujeres y las niñas en general y en las cuestiones relativas a cómo practican sus creencias religiosas.

Los Estados participantes de la OSCE han reconocido la importancia de un diálogo abierto y transparente, interconfesional e interreligioso, así como la importancia de las asociaciones que fomentan el entendimiento entre personas de distintas religiones o creencias y entre comunidades religiosas o de creencias⁸⁶. Esto ayuda a combatir la intolerancia y la discriminación por motivos de religión o de creencias, contribuyendo así a una mayor seguridad⁸⁷.

85 Véase “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”, UN Doc. E/CN.4/2002/73, apéndice <<https://undocs.org/E/CN.4/2002/73>>.

86 El Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas también ha declarado 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”. Resolución 16/18 del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, UN Doc. A/HRC/RES/16/18, 24 de marzo de 2011, apdo. 4, <<https://undocs.org/A/HRC/RES/16/18>>.

87 Se pueden encontrar referencias al diálogo interconfesional e interreligioso en varios compromisos de la OSCE: Documento de Oporto de 2002, Documento de Maastricht de 2003, Documento de Sofía de 2004, Documento de Liubliana de 2005, Documento de Helsinki de 2008, Documento de Kiev de 2013, “Documento Final de la Vigésima Primera Reunión del Consejo Ministerial en Basilea, 2014”.

La libertad de religión o de creencias abarca todas las formas de comunicación e intercambio a través de las fronteras religiosas o de creencias, incluido el diálogo interconfesional e interreligioso. Se trata de un derecho humano universal y, por ello, el diálogo interconfesional e interreligioso requiere un enfoque integrador que dé cabida a toda la diversidad de comunidades religiosas o de creencias de una sociedad, incluyendo también a los grupos recientemente establecidos y compuestos por menos personas.

Los Estados participantes de la OSCE se han comprometido a “promover y facilitar el diálogo y las asociaciones que sean de carácter abierto, transparente, interconfesional e interreligioso”⁸⁸. Es fundamental que toda iniciativa de diálogo promovida o facilitada por los Estados no sea discriminatoria y respete rigurosamente la autonomía y la participación voluntaria de las comunidades religiosas o de creencias. Las comunidades religiosas o de creencias también podrán seguir teniendo la libertad de llevar a cabo actividades de diálogo interconfesional e interreligioso por su propia cuenta, sin la aprobación o el permiso del Estado. Las organizaciones de la sociedad civil también desempeñan un papel en el fomento y el apoyo del diálogo y las asociaciones interconfesionales e interreligiosas.

No existe un enfoque único para el diálogo interconfesional e interreligioso, que puede tener lugar en contextos oficiales y oficiosos y a todos los niveles: local, nacional e internacional. Existen numerosos ejemplos de prósperas actividades de diálogo oficial en las que participan aquellos que ocupan posiciones de liderazgo en comunidades religiosas o de creencias en la región de la OSCE. Sin embargo, sigue sin explorarse lo suficiente el papel de las actividades oficiosas a nivel comunitario en el fomento del entendimiento mutuo, la cohesión social y la seguridad. Las actividades de diálogo oficial y oficioso deberían considerarse complementarias y tenerse en cuenta al diseñar las estrategias

88 Decisión núm. 3/13 del Consejo Ministerial de la OSCE, *op. cit.*, nota 8 y Declaración núm. 8/14 del Consejo Ministerial de la OSCE “Fortalecimiento de los esfuerzos para combatir el antisemitismo”, Basilea, 2014, que exhortan a los Estados participantes a, entre otros, “promover y facilitar el diálogo y los regímenes de asociación abiertos y transparentes de tipo intercultural, interconfesional e interreligioso”.

en este ámbito. Asimismo, se deberían realizar esfuerzos sistemáticos para garantizar la participación plena e igualitaria de las mujeres y la implicación significativa y sustancial de los jóvenes en todas las iniciativas interconfesionales e interreligiosas, ya que por lo general no están lo suficientemente representados en estas actividades, lo que significa que es menos probable que sus voces sean escuchadas⁸⁹.

Los medios de comunicación, tanto públicos como privados, también tienen una función importante a la hora de moldear las actitudes sociales sobre la diversidad religiosa o de creencias. Los medios de comunicación tienen la obligación pública de proporcionar información precisa y representaciones justas de las comunidades religiosas o de creencias al tiempo que respetan su independencia y libertad. Al compartir relatos positivos sobre todas las comunidades religiosas o de creencias y evitar los estereotipos negativos y discriminatorios, los medios de comunicación pueden contribuir a un discurso social más tolerante que se base en las experiencias reales de las personas y las comunidades, sin ignorar los desafíos que existen. De hecho, los medios de comunicación constituyen una parte interesada clave en la elaboración de un discurso público crítico que hable de la coexistencia entre personas de distintas religiones o creencias.

El importante papel de los medios de comunicación ha sido reconocido en varios compromisos de la OSCE⁹⁰, que también han instado a que “los periodistas adopten normas profesionales de carácter voluntario y a la autorregulación de los medios y otros mecanismos oportunos para garantizar que haya una mayor profesionalidad, exactitud

89 Por ejemplo, en Madrid 2007, los Estados participantes reconocieron explícitamente “el importante papel que pueden desempeñar los jóvenes en la promoción de la comprensión y el respeto mutuos entre culturas y religiones”.

90 Véanse los siguientes documentos de la OSCE: Documento de Estambul de 1999, Documento de Oporto de 2002, Documento de Liubliana de 2005, Documento de Sofía de 2004, Documento de Bruselas de 2006 y Documento de Madrid de 2007.

y adhesión a las normas éticas entre los periodistas”⁹¹. En los últimos años, el espacio digital se ha convertido en un foro para la expresión de la intolerancia y una plataforma para la incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia por motivos de religión o creencias. Para poder combatir este fenómeno, se necesitan urgentemente medidas educativas que promuevan la tolerancia, la comprensión y el respeto a los derechos y libertades de los demás en las redes sociales.

⁹¹ Documento de Bruselas de 2006, apdo. 9 y Documento de Madrid de 2007, apdo. 4. A este respecto, cabe señalar la importancia y pertinencia de los Principios de Camden sobre la Libertad de Expresión y la Igualdad. Los Principios de Camden abogan por 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. Según el Principio 6: “Todos los medios masivos deberán adoptar, como responsabilidad moral y social, medidas para: (i) asegurar que su personal sea diverso y representativo de la sociedad en su totalidad; (ii) abordar, en la medida de lo posible, asuntos de interés para todos los grupos de la sociedad; (iii) buscar una multiplicidad de fuentes y voces dentro de las distintas comunidades en vez de representar a las comunidades como bloques monolíticos; (iv) adherirse a altos criterios de suministro de información que satisfagan reconocidas normas profesionales y éticas”. Véase: “Principios de Camden sobre la Libertad de Expresión y la Igualdad”, Organización Artículo 19, <www.article19.org/data/files/pdfs/standards/the-camden-principles-on-freedom-of-expression-and-equality.pdf>.

Recomendaciones

Estados participantes

1. Los Estados participantes deberían considerar la posibilidad de crear programas de concienciación sobre las comunidades religiosas o de creencias y sus derechos humanos. Estos programas se podrían desarrollar en colaboración con las organizaciones de la sociedad civil, las instituciones nacionales de derechos humanos, las instituciones de patrimonio cultural, los medios de comunicación, los profesionales de la educación y las comunidades religiosas o de creencias.
2. Los Estados participantes deberían velar por que los programas escolares proporcionen información imparcial y precisa en todos los planos de la diversidad de religiones y de creencias que sirva para educar a los alumnos sobre la importancia de la tolerancia y el respeto a los derechos humanos. El proceso educativo también debería brindar oportunidades a los alumnos de distintos contextos religiosos o de creencias para que interactúen entre sí, de manera que puedan experimentar la diferencia y la diversidad de manera natural y fructífera.
3. Se alienta a los Estados participantes a que promuevan y faciliten iniciativas de diálogo y asociaciones interconfesionales e interreligiosas en todos los niveles de la sociedad, al tiempo que respetan la autonomía de las comunidades religiosas o de creencias y su participación voluntaria en estos esfuerzos. Los Estados deberían velar por que se refleje la diversidad existente y emergente de las comunidades religiosas o de creencias y hacer todo lo posible por garantizar la participación igualitaria de hombres y mujeres, así como una implicación significativa y sustancial de los jóvenes.

4. Los Estados participantes deberían alentar y promover las iniciativas de diálogo oficioso a nivel comunitario, dado su potencial para contribuir a los esfuerzos por mejorar el entendimiento mutuo y promover la tolerancia en la sociedad.
5. Los Estados participantes que consideren la posibilidad de adoptar medidas para prevenir la incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia por motivos de religión o de creencias deben cumplir sus obligaciones relativas a la libertad de opinión y expresión, así como a la libertad de religión o de creencias, en virtud de las normas internacionales de derechos humanos. En concreto, los Estados participantes deberían cumplir las normas y salvaguardias estipuladas en los Artículos 18(3) y 19(3) del PIDCP con respecto a las limitaciones admisibles y el requisito del Artículo 20(2) del PIDCP de prohibir la apología del odio nacional, racial o religioso que constituye incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia.
6. Se alienta a los Estados participantes a que formen a los agentes del orden público y al poder judicial para que comprendan y apliquen la prueba de seis parámetros establecida en el Plan de Acción de Rabat (contexto; orador; intención; contenido o forma; alcance del discurso; y probabilidad de que se produzca un daño, incluida la inminencia), para así determinar si se alcanza o no el umbral de incitación al odio.
7. Los Estados participantes deberían derogar toda ley que imponga sanciones contra las pretensiones de superioridad religiosa o de creencias, ya que estas no constituyen “extremismo”.
8. Los Estados participantes deberían poner fin a la práctica de confiar solamente en los expertos nombrados por el Estado para interpretar y evaluar los textos sagrados de las comunidades religiosas o de creencias que sugieran “extremismo”.

9. Los Estados deberían comprometerse de manera proactiva y sistemática con todas las comunidades religiosas o de creencias dentro de su jurisdicción para promover la libertad de religión o de creencias y la seguridad para todos, al tiempo que respetan sus diferentes estructuras organizativas, la autonomía de las comunidades religiosas o de creencias y el carácter voluntario de su participación. Los Estados participantes deberían establecer canales permanentes de comunicación y/o centros de coordinación a nivel nacional, regional y local para fomentar la confianza con los representantes de las distintas comunidades religiosas o de creencias.

Comunidades religiosas o de creencias

10. Se alienta a las comunidades religiosas o de creencias a que participen en diálogos y asociaciones interconfesionales e interreligiosas.
11. Se insta a las comunidades religiosas o de creencias a que promuevan una mayor participación de las mujeres, con el objetivo de garantizar una participación igualitaria en las actividades de diálogo interconfesional e interreligioso.
12. Se insta a las comunidades religiosas o de creencias a que promuevan una mayor participación de los jóvenes, con el objetivo de garantizar una participación significativa y sustancial en las actividades de diálogo interconfesional e interreligioso.
13. Los líderes de las comunidades religiosas o de creencias deberían pronunciarse con firmeza y prontitud contra toda apología del odio que constituye una incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia, disociando así a la comunidad de los correligionarios o los creyentes que participen en dicha apología.

14. Se alienta a las comunidades religiosas o de creencias a que se comprometan de manera proactiva y sistemática con las autoridades estatales y las otras partes interesadas pertinentes para promover la libertad de religión o de creencias y la seguridad para todos.

Sociedad civil

15. Se insta a las organizaciones de la sociedad civil a que contribuyan a la elaboración y ejecución de programas de concienciación para informar a la sociedad en su conjunto sobre las comunidades religiosas o de creencias y sus derechos humanos.
16. Se anima a las organizaciones de la sociedad civil a que usen las redes sociales para promover una cultura de tolerancia y comprensión religiosas y a que eviten que las redes sociales se utilicen como plataforma para incitar a la discriminación, la hostilidad o la violencia por motivos de religión o de creencias.
17. Se alienta a las organizaciones de la sociedad civil a que se comprometan de manera sistemática con las autoridades estatales, las comunidades religiosas o de creencias y otras partes interesadas pertinentes para promover la libertad de religión o de creencias y la seguridad para todos.
18. Se insta a las organizaciones de la sociedad civil a que apoyen los esfuerzos de aquellos que ocupan posiciones de liderazgo en comunidades religiosas o de creencias y se pronuncien contra toda apología del odio que constituye una incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia.

19. Se exhorta a las organizaciones de la sociedad civil a que apoyen y ayuden al diálogo y las iniciativas interconfesionales e interreligiosas que combaten la intolerancia y la discriminación por motivos de religión o de creencias, fomenten la comprensión y el respeto mutuo entre las personas y las comunidades de distintas religiones o creencias, y promuevan la libertad de religión o de creencias para todos.
20. Se alienta a las organizaciones de la sociedad civil a que colaboren con los medios de comunicación y otras partes interesadas pertinentes para desarrollar una cultura de discurso público crítico que hable de la coexistencia entre personas de distintas religiones o creencias.
21. Se insta a las organizaciones de la sociedad civil a pronunciarse en apoyo de las víctimas del odio para así combatir la apología del odio que constituye una incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia.

Los medios de comunicación

22. Se exhorta a los medios de comunicación, públicos y privados, a que hagan todo lo posible por aumentar el respeto a la diversidad religiosa y de creencias mediante la transmisión de información y representaciones precisas e imparciales de las distintas religiones y creencias, y mediante la lucha contra los estereotipos y prejuicios negativos.
23. Se insta a los medios de comunicación a que elaboren directrices y normas de carácter voluntario, como códigos de ética periodística para informar de manera precisa e imparcial sobre cuestiones relacionadas con la religión y las creencias en sus sociedades y, por otro lado, deberían velar por que dicha información se base en fuentes fidedignas y se fundamente en diversos puntos de vista. Se alienta a los medios de comunicación a que difundan ampliamente dichas directrices y proporcionen formación al respecto a sus miembros.

4.3. MONITORIZACIÓN, VIGILANCIA Y REGISTROS EN LOS LUGARES DE CULTO Y DE REUNIÓN Y SEGURIDAD

En algunas ocasiones, se considera que los lugares de culto y de reunión de las comunidades religiosas o de creencias son entornos de radicalización que conducen al terrorismo y al reclutamiento de grupos que propugnan la violencia. Los Estados participantes pueden responder a esta supuesta amenaza a la seguridad de diversas maneras, entre otras, mediante la monitorización, el interrogatorio y la vigilancia de quienes entran y salen de los lugares de culto. Otras medidas suelen consistir en órdenes de registro que permiten a las autoridades buscar pruebas de actividades ilegales y, en algunos casos, realizar registros policiales. A veces, los gobiernos deciden clausurar un lugar de culto por motivos de seguridad.

¿Qué importancia tienen los lugares de culto y de reunión en lo que respecta a la libertad de religión o de creencias?

La autoadministración, incluida la gestión y regulación de un lugar de culto o de reunión, forma parte del derecho a la libertad de religión o de creencias y constituye un aspecto fundamental de la autonomía de las comunidades religiosas o de creencias.

La libertad de religión o de creencias incluye una importante dimensión institucional que otorga a los lugares de culto, a los lugares de reunión y al personal a cargo de ellos una posición y un papel concretos en la vida de la comunidad religiosa o de creencias. Los lugares de culto y de reunión cumplen funciones especiales dentro de esas comunidades. Normalmente, son el lugar de reunión de una comunidad de creyentes y el lugar donde se celebran importantes ceremonias basadas en esas creencias. Asimismo, pueden servir como espacios para la oración y el culto individual y colectivo, la reflexión y la meditación, así como para distintas actividades educativas, sociales, culturales, caritativas y humanitarias. A tenor de ello, se requiere prudencia antes de tomar cualquier medida que pueda afectar a los lugares de culto o de reunión

y al personal de la comunidad religiosa o de creencias que trabaja en estos espacios.

Por otra parte, también resulta fundamental reconocer las distintas formas en que los hombres y las mujeres pueden ejercer su libertad de religión o de creencias en los lugares de culto o de reunión. Por ejemplo, en algunas comunidades religiosas o de creencias, los hombres y las mujeres se reúnen y rezan juntos, compartiendo un mismo espacio. En otras, los hombres y las mujeres realizan la oración y el culto en diferentes espacios, separados por sexos.

¿Puede ser apropiado restringir el acceso o cerrar los lugares de culto y de reunión en respuesta a una mala conducta individual?

La supuesta mala conducta de un individuo no debería atribuirse a toda una comunidad religiosa o de creencias. “Hay que tener cuidado de no inhibir o poner fin a las actividades de una comunidad religiosa por el mero hecho de una mala conducta por parte de algunos de sus miembros individuales. Si así fuera, se impondría una sanción colectiva a la comunidad en su conjunto por acciones que, de hacerlo de manera justa, deberían atribuirse a individuos concretos”⁹².

Restringir el acceso o cerrar un lugar de culto o de reunión no se justificaría como respuesta necesaria o proporcional a una mala conducta individual, ya que estas medidas sancionarían a toda la comunidad por los actos de un individuo o un pequeño grupo de individuos. Además, puede resultar contraproducente desde el punto de vista de la seguridad, dadas las consecuencias potencialmente graves que se derivan del sentimiento de exclusión y del resentimiento generado por las acciones del Estado.

⁹² *Directrices sobre la personalidad jurídica de las comunidades religiosas o de creencias*, apdo. 34, *op. cit.*; nota 20. *Directrices sobre la Libertad de Asociación*, apdo. 236, *op. cit.*, nota 30. Véase, asimismo, *Directrices sobre la Protección de los Defensores de los derechos humanos*, OSCE/OIDDH, (Varsovia: OIDDH, 2014), apdo. 209, <<https://www.osce.org/odihr/guidelines-on-the-protection-of-human-rights-defenders>>.

El cierre de lugares de culto o de reunión podría tener un efecto significativamente perjudicial para la vitalidad y la viabilidad de la comunidad, incluidas sus contribuciones a la sociedad en su conjunto. Así pues, cuando se cierra un lugar de culto o de reunión, el procedimiento debe respetar los estrictos criterios establecidos en las normas internacionales de derechos humanos en materia de limitaciones al derecho a la libertad de religión o de creencias.

La autoadministración de los lugares de culto o de reunión por parte de las comunidades religiosas o de creencias requiere que el Estado confíe en que esta potestad sea ejercida de acuerdo con lo previsto por la ley. La comunidad religiosa o de creencias en cuestión será la responsable del seguimiento minucioso de las actividades realizadas en estos espacios. Deben asegurarse de que no haya signos de una deriva hacia la intolerancia, la hostilidad o la violencia, protegiendo así del daño a la comunidad y a la sociedad en su conjunto. Esto supone ejercer la debida vigilancia con respecto a la apología del odio, que constituye una incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia, y las actividades que plantean una verdadera amenaza a la seguridad de toda persona que asista al lugar de culto o de reunión. En este sentido, es de suma importancia que aquellos que ocupan posiciones de liderazgo en una comunidad religiosa o de creencias se pronuncien con firmeza y prontitud contra toda apología del odio que constituye una incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia, disociando así a la comunidad de los correligionarios o los creyentes que defienden esas creencias⁹³.

¿Qué formas pueden adoptar la monitorización y la vigilancia? ¿Constituyen una violación de la libertad de religión o de creencias?

La monitorización puede adoptar diferentes formas. Comprende el control de aquellos que entran o salen de un lugar de culto o de reunión, así como la realización de entrevistas personales, la solicitud de documentos de identificación, la ejecución de registros corporales, y la instalación y el uso de detectores de metales.

⁹³ Declaración de Beirut y sus 18 Compromisos de "Fe por los Derechos", Compromiso VII, <www.ohchr.org/Documents/Press/Faith4Rights.pdf>.

Los métodos de vigilancia de aquellos que entran y salen de un lugar de culto o de reunión abarcan el uso de sistemas de circuito cerrado de televisión (CCTV), grabaciones de audio u otros dispositivos electrónicos. La vigilancia puede ser temporal o permanente, abierta o encubierta, y limitada a los lugares de culto o ampliada para cubrir también los hogares del personal religioso que trabaja en el lugar de culto.

La monitorización y la vigilancia pueden tener un efecto negativo en el ejercicio del derecho de un individuo a una vida privada y familiar y, en el contexto de un lugar de culto, el derecho a la libertad de religión o de creencias. Por consiguiente, este tipo de actividades deben estar estrictamente justificadas por la ley. Esto es particularmente importante en procedimientos como la vigilancia encubierta. Toda medida adoptada ha de acatar la legislación interna y todos los principios internacionales de derechos humanos pertinentes.

Una prueba clave en este sentido es la proporcionalidad. Las técnicas especiales de investigación, como la vigilancia encubierta, deberían utilizarse únicamente como último recurso y cuando haya motivos suficientes para considerar que se ha cometido, preparado o está en curso de preparación un delito grave por parte de uno o más individuos o por un individuo o grupo de individuos aún no identificados⁹⁴. Además, cuando se apliquen estas medidas, deben existir garantías adecuadas y eficaces contra el abuso. En concreto, las operaciones de vigilancia requieren una supervisión independiente, preferiblemente por parte de un juez.

Desde la perspectiva de la libertad de religión o de creencias, estas medidas, si se aplican sin la sensibilidad y cuidado necesarios, pueden alterar fácilmente la asistencia de los miembros de una comunidad religiosa o de creencias a un lugar de culto o de reunión. Los miembros de la comunidad podrían mostrarse reacios a aceptar formas de control como los registros corporales y preferir evitar por completo la asistencia al lugar

⁹⁴ Para un análisis más completo, véase: *Countering Terrorism, Protecting Human Rights: A Manual*, OSCE/OIDDH, (Varsovia: OIDDH, 2008), en concreto págs. 201-205, <<https://www.osce.org/odihr/29103>>; y *Human Rights in Counter-Terrorism Investigations: A Practical Manual for Law Enforcement Officers*, OSCE/OIDDH, (Varsovia: OIDDH, 2013), p. 34, <<https://www.osce.org/odihr/108930>>.

de culto o de reunión por ansiedad y temor. Esto podría limitar indebidamente su libertad de religión o de creencias, que comprende el derecho de los individuos a entrar o salir libremente de los centros religiosos.

Habida cuenta del impacto de las medidas de monitorización y vigilancia en el ejercicio de la libertad de religión o de creencias, los Estados participantes deberían respetar escrupulosamente las condiciones establecidas para limitar este derecho, y demostrar siempre que estas medidas son realmente necesarias y son proporcionales a la amenaza a la seguridad que se haya percibido. Los Estados deberían garantizar la adecuada formación de las autoridades competentes responsables de la monitorización y la vigilancia, tanto en materia de alfabetización religiosa como de libertad de religión o de creencias, velando por que adquieran las habilidades necesarias para tratar con la debida sensibilidad a las personas que asisten a los lugares de culto o de reunión. Asimismo, los funcionarios del Estado deberían entablar un diálogo con la comunidad religiosa o de creencias en cuestión antes de proceder a la monitorización o la vigilancia⁹⁵ y, en la medida de lo posible, la monitorización y la vigilancia se deberían realizar con el consentimiento y la cooperación de la comunidad.

La información y los datos obtenidos mediante la monitorización o la vigilancia de las personas que asisten a un lugar de culto o de reunión deben ser necesarios para el fin por el que se recopilaron y no deberían compartirse con terceros no autorizados por la ley para recibir, procesar y utilizar ese material. Además, esos datos e información deben almacenarse de conformidad con los plazos establecidos por la ley y luego eliminarse de manera rápida y segura⁹⁶.

95 En 2013, en Kiev, el Consejo Ministerial de la OSCE exhortó a los Estados participantes a que promovieran el diálogo entre las comunidades religiosas o de creencias y los órganos gubernamentales, también, si fuere necesario, sobre las cuestiones relacionadas con el uso de los lugares de culto y los bienes religiosos; Decisión 3/13 del Consejo Ministerial, Kiev, *op. cit.*, nota 8.

96 *Directrices sobre la Protección de los Defensores de los derechos humanos*, apdo. 87, *op. cit.*, nota 92. Véase también: "Convención para la protección de las personas con respecto al tratamiento automatizado de datos de carácter personal", Consejo de Europa, STCE, núm. 108, 1 de octubre de 1985, <<https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/108>>; y "Protocolo adicional a la convención para la protección de las personas con respecto al tratamiento automatizado de datos de carácter personal", Consejo de Europa, STCE núm. 1811, julio de 2004, <<https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/1811>>.

¿Cuándo son apropiados los registros?

De acuerdo con las normas internacionales de derechos humanos, las restricciones impuestas por el Estado deberían interferir lo menos posible con la libertad de religión o de creencias. El registro de un lugar de culto o de reunión es una medida extrema que puede alterar profundamente la vida de toda la comunidad religiosa o de creencias y puede socavar su confianza en el Estado como garante de la equidad y el respeto a las comunidades religiosas o de creencias. Por ello, solo debería considerarse como una medida de último recurso.

Los lugares de culto o de reunión no están exentos de registros si existen pruebas suficientes que sugieran que se está cometiendo o preparando un delito en estos espacios. Sin embargo, el registro debe realizarse de manera que afecte lo menos posible a las actividades realizadas en el lugar de culto o de reunión. Además, cuando sea posible hacerlo sin frustrar el propósito del registro, estos deberán realizarse con el consentimiento y la cooperación de los responsables del lugar de culto o de reunión, y en su presencia. Al mismo tiempo, las autoridades estatales deben entablar un diálogo abierto y transparente con las comunidades religiosas o de creencias en cuestión⁹⁷.

Los registros o el control de las personas que asisten a un determinado lugar de culto o de reunión pueden ser necesarios en determinadas circunstancias para garantizar la seguridad, pero, al mismo tiempo, puede provocar consecuencias no deseadas. Algunas de ellas pueden ser la creación de estereotipos y la estigmatización de comunidades religiosas o de creencias enteras, así como el hecho de inculcar un sentimiento de desconfianza mutua entre las autoridades estatales y quienes asisten a los lugares de culto o de reunión. En consecuencia, los miembros de las comunidades religiosas o de creencias pueden tener un sentimiento de agravio y estar menos dispuestos a cooperar con las autoridades estatales. Esta desconfianza puede conducir a una mayor inseguridad a medio y largo plazo.

97 Decisión 3/13 del Consejo Ministerial, Kiev, *op. cit.*, nota 8.

¿Qué consideraciones de género deberían tenerse en cuenta al realizar la monitorización, la vigilancia y los registros?

Las medidas de monitorización y de vigilancia y los registros plantean importantes cuestiones de género. Por ejemplo, los perfiles de las personas que serán objeto de monitorización y vigilancia cuando asistan a un lugar de culto o de reunión se pueden basar en supuestos estereotipos de género que son discriminatorios y, además, están desvinculados de los verdaderos problemas de seguridad. En algunos casos, las identificaciones e interrogatorios se centran de forma desproporcionada en los hombres. En otros contextos, son las mujeres quienes se pueden ver afectadas de manera desproporcionada cuando se les pide por razones de identificación que, por ejemplo, se quiten prendas de vestir que les cubren la cara o la cabeza. Como fruto de estas medidas, es posible que los hombres y las mujeres, por distintas razones y en diferentes ocasiones, se inhiban de acudir a los lugares de culto o de reunión. Esto también puede afectar a la asistencia de los miembros familiares, sobre todo si los individuos afectados tienen responsabilidades parentales.

En vista de ello, los Estados que contemplan la posibilidad de adoptar medidas de monitorización y vigilancia y de realizar registros deberían ser conscientes de la posible discriminación de género y procurar, mediante el diálogo con las comunidades religiosas o de creencias, evitarla o reducirla al mínimo en la medida de lo posible. Como norma general, solo el personal de seguridad del mismo sexo —y en un espacio privado y cerrado— debería ser quien realice los registros de seguridad y solicite la retirada de prendas de vestir por razones de identificación. Las autoridades estatales también deberían garantizar que las personas que registren los espacios separados por sexos en los lugares de culto o de reunión sean también del mismo sexo que aquellos que los utilicen.

Recomendaciones

Estados participantes

1. Los Estados participantes deberían velar por que las políticas relativas a la monitorización, la vigilancia (incluidos los procedimientos de vigilancia abiertos y encubiertos) y el registro de los lugares de culto y de reunión de las comunidades religiosas o de creencias se rijan por procedimientos adecuados y se documenten y revisen de manera periódica. Los procedimientos de vigilancia abierta también deberían hacerse públicos.
2. Los Estados participantes deberían velar por que las políticas relativas a la monitorización, la vigilancia y el registro de los lugares de culto y de reunión de las comunidades religiosas o de creencias cumplan las normas internacionales de derechos humanos y la legislación interna pertinentes.
3. Solo se deberían adoptar medidas de monitorización o de vigilancia en los lugares de culto o de reunión cuando sea estrictamente necesario y como último recurso, y estas deberían ser lo menos intrusivas posible y proporcionales a la amenaza percibida.
4. En la medida de lo posible, la monitorización y la vigilancia de los lugares de culto o de reunión deberían realizarse con el consentimiento y la cooperación de la comunidad religiosa o de creencias de la que se trate. Antes de adoptar esas medidas, los Estados deberían declarar explícitamente que no equiparan la violencia y las amenazas a la seguridad con la comunidad religiosa o de creencias.
5. Antes de adoptar medidas de monitorización o de vigilancia de las personas que asisten a un lugar de culto o de reunión, los Estados participantes deberían plantear sus preocupaciones a los líderes de las comunidades religiosas o de creencias acerca de las personas sospechosas de incitar a la discriminación, la hostilidad o la violencia en el lugar de culto o de reunión.

6. Antes de proceder a la monitorización o la vigilancia en los lugares de culto o de reunión, los Estados participantes deberían entablar un diálogo con las comunidades religiosas o de creencias para determinar si primero se podrían aplicar medidas menos intrusivas para abordar eficazmente las inquietudes de seguridad.
7. Una vez se hayan adoptado las medidas de monitorización y de vigilancia, los Estados deberían asegurarse de que vayan acompañadas y seguidas de diálogos e iniciativas que restablezcan la pérdida de confianza en las instituciones estatales por parte de las comunidades.
8. Los Estados participantes deberían velar por que las autoridades competentes encargadas de la monitorización, la vigilancia y el registro de los lugares de culto y de reunión reciban formación en alfabetización religiosa y en libertad de religión o de creencias. Asimismo, las autoridades deberían asegurarse de que adquieran los conocimientos necesarios para tratar con la debida sensibilidad y respeto a quienes asisten a los lugares de culto o de reunión para garantizar la dignidad de todos y la libertad de religión o de creencias.
9. Los Estados participantes deberían elaborar orientaciones que establezcan los principios que deberían seguir los agentes del orden público y los funcionarios de seguridad al realizar actividades de monitorización, vigilancia y registro en los lugares de culto y de reunión.
10. Los Estados participantes deberían asegurarse de que las personas encargadas de realizar las actividades de monitorización, vigilancia y registro en los lugares de culto y de reunión conozcan y estén capacitadas para lidiar con posibles problemas concretos de los hombres y las mujeres, incluidas las diferentes formas que puedan tener para ejercer su libertad de religión o de creencias en esos espacios.

11. Los Estados participantes deberían velar por que las personas afectadas por las medidas de monitorización, vigilancia y registro tengan acceso a un procedimiento de denuncia eficaz.
12. Los Estados participantes deberían garantizar que la información y los datos obtenidos mediante la monitorización, la vigilancia o el registro de las personas que asisten a un lugar de culto o de reunión se procesen de conformidad con las normas internacionales pertinentes sobre la recopilación, la protección y el uso de datos personales.
13. Dadas las graves y significativas consecuencias del cierre de un lugar de culto o de reunión, los Estados solo deberían adoptar esta medida como último recurso, en caso de que sea estrictamente necesario debido a las circunstancias. Estas medidas solo deberían adoptarse tras haberlas analizado en detalle mediante la consulta de enfoques alternativos para abordar las inquietudes de seguridad con la comunidad religiosa o de creencias en cuestión.

Comunidades religiosas o de creencias

14. Se alienta a las comunidades religiosas o de creencias a que ejerzan la debida vigilancia de la apología del odio que constituye una incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia y de las actividades que plantean una verdadera amenaza a la seguridad de toda persona que asista al lugar de culto o de reunión.
15. Se insta a los líderes de las comunidades religiosas o de creencias a que se pronuncien con firmeza y prontitud contra toda apología del odio que constituye una incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia, disociando así a la comunidad de los correligionarios o los creyentes que participan en dicha apología.

Sociedad civil

16. Se alienta a las organizaciones de la sociedad civil a que apoyen los esfuerzos de aquellos que ocupan posiciones de liderazgo en comunidades religiosas o de creencias y que se pronuncian contra toda apología del odio que constituye una incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia.
17. Se insta a las organizaciones de la sociedad civil a pronunciarse en apoyo de las víctimas del odio para así combatir la apología del odio que constituye una incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia.

Los medios de comunicación

18. Los medios de comunicación deberían evitar el sensacionalismo o la tergiversación de ciertos acontecimientos dentro de las comunidades religiosas o de creencias. Por ejemplo, no se debe dar por hecho que la adopción de medidas de monitorización, vigilancia o registro en un lugar de culto o de reunión implique la participación de una comunidad religiosa o de creencias en actividades ilegales. Los medios de comunicación deberían hacer todo lo posible por investigar e informar éticamente de esas cuestiones, a fin de no confundir los actos de individuos o grupos con las acciones de una comunidad en su conjunto.

4.4. RESTRICCIONES A LA CONVERSIÓN Y LIMITACIONES A LAS ACTIVIDADES DE LAS COMUNIDADES RELIGIOSAS O DE CREENCIAS QUE TIENEN UNA CONEXIÓN CON EL EXTRANJERO

En la región de la OSCE, algunas comunidades religiosas o de creencias pueden convertirse en objeto de hostilidades sociales por sus esfuerzos en convertir a otras comunidades por medio de la persuasión no coercitiva. En consecuencia, los Estados participantes pueden considerar que esas actividades alteran el orden público, la armonía interreligiosa y la coexistencia pacífica. Como respuesta, pueden promulgar medidas que limiten los esfuerzos de convertir a otros mediante la persuasión no coercitiva o que dificulten el derecho a la conversión. La sospecha sobre un nuevo conjunto de prácticas religiosas o de creencias en la cultura local puede aumentar cuando las comunidades religiosas o de creencias acogen a misioneros extranjeros o tienen conexiones u organizaciones matrices fuera del país. En estos casos, la respuesta del Estado puede incluir medidas como la expulsión de misioneros extranjeros.

¿A qué hace referencia la persuasión no coercitiva?

En el presente documento se utiliza el término “persuasión no coercitiva” para referirse a la comunicación y las actividades para convertir a los demás sin recurrir a la violencia, la intimidación, las amenazas u otras formas ilícitas de presión⁹⁸. El término “proselitismo” no se utiliza en este documento, ya que se trata de un término indefinido con connotaciones negativas. Por otro lado, en el presente documento se entiende por misionero aquella persona cuya actividad principal consiste en dar testimonio y promover una religión entre los individuos y/o comunidades que profesan una religión distinta o ningún tipo de

⁹⁸ Para un análisis del término “persuasión no coercitiva”, véase el “Informe del Relator Especial de Naciones Unidas sobre la libertad de religión o de creencias, Asamblea General de las Naciones Unidas”, UN Doc. A/67/303, 13 de agosto de 2012, <<https://undocs.org/A/67/303>>.

religión mediante la enseñanza, la predicación y otras actividades. Las actividades de los misioneros no se limitan a individuos particulares o a determinados grupos o comunidades.

¿En qué consiste el derecho a convertirse?

El derecho a convertirse, entendido como el derecho a adoptar, abandonar o cambiar de religión o de creencias, goza de una protección absoluta en el derecho internacional, ya que hace referencia a la dimensión interna de la libertad de religión o de creencias de un individuo (*forum internum*). El derecho a cambiar de religión o de creencias también se reconoce de manera específica en los compromisos de la OSCE⁹⁹. Las disposiciones que tienen por objeto limitar la conversión mediante la aplicación de sanciones penales o civiles o la adición de medidas administrativas engorrosas que, por ejemplo, exigen que los representantes estatales conozcan o autoricen las conversiones con antelación, van en contra del carácter absoluto del derecho a adoptar, abandonar o cambiar de religión o de creencias.

¿Cuál es el derecho a llevar a cabo persuasión no coercitiva como parte de la libertad de religión o de creencias y de la libertad de expresión?

Los individuos tienen el derecho a llevar a cabo persuasión no coercitiva como parte de la libertad de religión o de creencias. El derecho a manifestar convicciones religiosas o no religiosas comprende la libertad de intentar persuadir a otras personas de la verdad de las propias creencias de un individuo y la importancia de esas creencias y las prácticas asociadas para alcanzar una vida plena y llena de sentido. De hecho, para muchos creyentes religiosos, compartir su mensaje con otros constituye una obligación religiosa. El derecho a persuadir a otros de manera no coercitiva también está amparado por el derecho a la libertad de expresión, que incluye “la libertad de buscar, recibir y difundir información e ideas de todo tipo, independientemente de las

99 Documento de Copenhague de 1990, Documento de Kiev de 2013.

fronteras, ya sea oralmente, por escrito, de forma impresa o artística, o por cualquier otro medio que elijan”¹⁰⁰.

La libertad de religión o de creencias también abarca el derecho a no tener una religión o creencia, a mostrarse indiferente a la religión o creencia y a negarse a estar expuesto a actividades de conversión, y todo ello goza de una protección absoluta como parte del *forum internum*.

El derecho a intentar persuadir a otros de cuestiones religiosas o de creencias mediante la comunicación no es absoluto y puede restringirse en situaciones concretas: por ejemplo, cuando se trata de personas especialmente vulnerables por su discapacidad mental o por su edad (jóvenes en un entorno escolar, por ejemplo). También puede haber una limitación general de la persuasión que equivalga a la coerción, y se pueden tener en cuenta factores especiales en aquellas relaciones jerárquicas en las que un subordinado se sienta incapaz de rechazar la invitación de un superior.

No obstante, los esfuerzos de un Estado por distinguir entre actividades persuasivas adecuadas e inadecuadas están repletos de dificultades y pueden ejercer un efecto desalentador al comunicar asuntos relativos a la religión o las creencias. Solo se pueden justificar las restricciones al derecho a llevar a cabo persuasión no coercitiva si estas cumplen estrictamente todos los criterios establecidos en el Artículo 18(3) del PIDCP. Esto significa que “toda limitación requiere de una base jurídica, debe perseguir un objetivo legítimo, estar estricta y claramente definida, ser proporcional y no aplicarse de manera discriminatoria”¹⁰¹. Es fundamental que los Estados proporcionen pruebas empíricas claras de que determinadas actividades equivalen a coerción, ya que, de lo contrario, se pueden penalizar o restringir las meras invitaciones pacíficas a conversar sobre asuntos religiosos o de creencias.

Los representantes políticos pueden explotar preocupaciones sobre intentos de llevar a cabo persuasión no coercitiva, en particular cuando los

100 Artículo 19 del PIDCP.

101 “Informe del Relator Especial de Naciones Unidas sobre la libertad de religión o de creencias”, apdo. 28, *op. cit.*, nota 98.

realizan comunidades religiosas o de creencias recientemente establecidas y compuestas por menos personas, para restringir indebidamente las actividades legítimas de esas comunidades en aras de garantizar la seguridad y la estabilidad social. A estas comunidades se les puede acusar de poner en peligro la seguridad al proponer “verdades alternativas” y considerar que las reivindicaciones religiosas o de creencias no deseadas constituyen un “insulto a los sentimientos religiosos” y que son incompatibles con los valores y las normas tradicionales de la sociedad en cuestión. En consecuencia, estas comunidades pueden ser objeto de restricciones inadmisibles a su libertad de religión o de creencias. Las personas o comunidades que realizan esfuerzos no coercitivos para persuadir a otros pueden verse expuestas a prejuicios, sospechas y estereotipos negativos que pueden dar lugar a hostilidad y violencia hacia ellos.

El Estado tiene el deber de proporcionar un marco jurídico y social en el que se puedan ejercer libre y plenamente los derechos a la conversión y a llevar a cabo una persuasión no coercitiva. Esto incluye el deber de proteger el derecho de las personas a convertirse (adoptar, abandonar o cambiar de religión o de creencias), así como de proteger a las personas y comunidades que llevan a cabo una persuasión no coercitiva de la violencia, la intimidación, el acoso y la discriminación.

La libertad de religión o de creencias depende necesariamente de la exposición a nuevas ideas y de la capacidad de compartir y recibir información. En vista de las crecientes oportunidades de comunicación que existen en la actualidad, y dados los cambios de respuesta y asociación derivados de estas oportunidades, los Estados y otras partes interesadas pertinentes deberían esforzarse por promover la seguridad y la cohesión social basadas en el pluralismo religioso o de creencias. Al examinar las respuestas de los Estados a las “consecuencias inevitables del pluralismo”, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha declarado que “la función de las autoridades en ese tipo de circunstancias no es eliminar la causa de la tensión mediante la supresión del pluralismo, sino garantizar que los grupos opuestos se toleren mutuamente”¹⁰².

102 *Serif c. Grecia*, Tribunal Europeo de Derechos Humanos, (Solicitud núm. 38178/97, sentencia del 14 de diciembre de 1999), apdo. 53.

Asimismo, cabe señalar que las alteraciones del orden público —como los disturbios— en respuesta a las conversiones pueden ser fruto de una reacción de las comunidades religiosas o de creencias dominantes o influyentes, que pueden sentirse amenazadas por la aparición o el crecimiento de otras comunidades. En este sentido, los Estados deberían velar por que las cuestiones del orden público no se vean influidas por protestas organizadas o reacciones exageradas ante una supuesta provocación, que podrían conducir a que restringieran arbitraria o indebidamente una manifestación legítima de la libertad de religión o de creencias.

¿Qué se puede hacer para mitigar las preocupaciones de seguridad sobre el personal religioso extranjero o las personas extranjeras que participan en actividades de conversión?

Por lo general, la participación de personas extranjeras o personal religioso extranjero (“misioneros extranjeros”) en actividades de conversión no plantea verdaderos problemas de seguridad, aunque se considere que son más persuasivos o influyentes a nivel comunicativo que los creyentes individuales locales.

No se debe prohibir a determinadas personas por motivos de su religión o sus creencias que entren y vivan en un país, a menos que tengan un claro historial de actividades de conversión coercitivas, de participación en la apología del odio que constituye una incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia, o pruebas de que tengan previsto realizar este tipo de actividades en el país. Cuando se exigen visados, las normas que regulan la entrada de visitantes suelen ser extensas y detalladas, permitiendo así el control del comportamiento del solicitante en su propio país. Normalmente, estas medidas son suficientes para tratar cualquier cuestión relativa a las personas extranjeras, incluido el personal religioso. Además, se puede realizar un mayor control de las solicitudes individuales de visado para responder a las preocupaciones de seguridad, pero una prohibición general de las visitas de todo el personal religioso extranjero no cumpliría el requisito de necesidad.

Recomendaciones

Estados participantes

1. Las preocupaciones de seguridad de los Estados participantes no se deberían utilizar para limitar el derecho de los individuos a convertirse (adoptar, abandonar o cambiar de religión o de creencias), que está amparado por el derecho internacional en términos absolutos. Por consiguiente, deberían derogarse las medidas penales, civiles y administrativas que impiden o dificultan la conversión.
2. Los Estados participantes deberían garantizar que los conversos estén protegidos contra la violencia, el acoso, la intimidación o la discriminación, de manera que puedan ejercer plenamente su libertad de religión o de creencias.
3. Los Estados participantes deben asegurarse de que toda restricción al derecho de las personas y las comunidades religiosas o de creencias a llevar a cabo actos de persuasión no coercitivos cumpla todos los criterios establecidos en el Artículo 18(3) del PIDCP (por ejemplo, si existen pruebas de que esas actividades se realizan de manera coercitiva o suponen una incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia).
4. Se alienta a los Estados participantes a que apoyen los esfuerzos de las comunidades religiosas o de creencias para resolver todo tipo de inquietudes o tensiones relacionadas con las actividades de conversión a través del diálogo y las actividades de cooperación.
5. Los Estados participantes deberían velar por que los agentes del orden público, los funcionarios de seguridad y otros funcionarios públicos reciban la formación y orientaciones pertinentes para garantizar que respetan el derecho de las personas a convertirse, así como sus intentos de convertir a otros mediante la persuasión no coercitiva.

6. Los Estados participantes no deberían restringir la entrada o residencia en un país de personas extranjeras, incluido el personal religioso, por motivos de su religión o sus creencias, a menos que tengan un claro historial de actividades de conversión coercitivas, de participación en la apología del odio que constituye una incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia, o pruebas de que tengan previsto realizar este tipo de actividades en el país. Toda restricción o revocación de los derechos de entrada o residencia debería realizarse de plena conformidad con la legislación nacional.

Comunidades religiosas o de creencias

7. Las comunidades religiosas o de creencias, incluidos los líderes de la comunidad, deben reconocer que la conversión es una parte fundamental de la libertad de religión o de creencias que goza de una protección absoluta, al igual que la sustitución de las propias creencias religiosas por el ateísmo o agnosticismo, y viceversa.
8. Los líderes de las comunidades religiosas o de creencias deberían abstenerse de solicitar que se restrinja el derecho a convertir a otras personas por motivos de preservación de los valores tradicionales o para garantizar la cohesión social.
9. Se insta a las comunidades religiosas o de creencias a que elaboren métodos para dar a conocer su religión o creencias que respeten la libertad de religión o de creencias de los demás y que sean sensibles al contexto cultural y social en el que se enmarcan, y a que formen a los creyentes para comunicarse de manera respetuosa con las elecciones de los demás.
10. Se alienta a las comunidades religiosas o de creencias, o a los órganos o consejos interreligiosos, a que elaboren códigos de conducta o principios rectores de carácter voluntario acerca de cómo compartir la religión o creencia de cada uno de manera no coercitiva.

11. Se exhorta a las comunidades religiosas o de creencias a que resuelvan todo tipo de inquietudes o tensiones relacionadas con las actividades de conversión a través del diálogo y las actividades de cooperación que funcionan de manera oficial y oficiosa. Los Estados, por su parte, deberían apoyar estos esfuerzos.

Sociedad civil

12. Se alienta a las organizaciones de la sociedad civil a que apoyen los esfuerzos de las comunidades religiosas o de creencias para resolver todo tipo de inquietudes o tensiones relacionadas con las actividades de conversión a través del diálogo y las actividades de cooperación.
13. Se insta a las organizaciones de la sociedad civil a que apoyen los esfuerzos de las comunidades religiosas o de creencias para elaborar códigos de conducta o principios rectores de carácter voluntario acerca de cómo compartir la religión o creencia de cada uno de manera no coercitiva.
14. Se alienta a las organizaciones de la sociedad civil a que presten atención a la situación de los conversos que corren el riesgo de ser víctimas de violencia, acoso, intimidación o discriminación, y a que ofrezcan el apoyo necesario para que puedan ejercer plenamente su libertad de religión o de creencias.

Los medios de comunicación

15. Se insta a los medios de comunicación públicos y privados a que brinden información imparcial y precisa sobre las actividades de conversión, incluidos los derechos de los conversos a ejercer su libertad de religión o de creencias.