

LA LIBERTAD RELIGIOSA COMO COMPONENTE DE LA POLÍTICA EXTERIOR RELIGIOUS FREEDOM AS A COMPONENT OF FOREIGN POLICY

José M.^a Contreras Mazarío

*Catedrático de Derecho eclesiástico del Estado
Universidad Pablo de Olavide (Sevilla)*

Fecha de recepción: 10/07/2024

Fecha de aceptación: 28/07/2024

RESUMEN

Los problemas de la libertad religiosa y de creencias tienen una larga historia de conflicto y violación alrededor del mundo y lejos de disminuir se han ido incrementando en los últimos tiempos. El interés en los compromisos políticos bilaterales o multilaterales para defender la protección global de este derecho en algunos países ha aumentado exponencialmente en los últimos años. Un factor sin duda significativo en el ámbito de su protección ha sido la posición otorgada a la libertad religiosa respecto de la política exterior, bien por parte de algunos Estados –en concreto, los Estados Unidos de América– incorporándola dentro de sus políticas bilaterales y/o unilaterales, o por algunas organizaciones –en especial, la Unión Europea–, a través de su incidencia en la cooperación internacional de ésta respecto de terceros países. Es al análisis de los controles y mecanismos establecidos por ambos sujetos lo que da contenido al presente trabajo, así como a las consecuencias que los mismos han tenido o puedan tener para una mejora en el disfrute y promoción del derecho a la libertad religiosa y de creencias.

PALABRAS CLAVE

Libertad religiosa, intolerancia, discriminación, política exterior.

ABSTRAC

The problems of freedom of religion and belief have a long history of conflict and violation around the world and far from diminishing they have been increasing in recent times. Interest in bilateral or multilateral political commitments to defend the global protection of this right in some countries has in-

creased exponentially in recent years. An undoubtedly significant factor in the scope of its protection has been the position given to religious freedom with respect to foreign policy, either by some States –specifically, the United States of America– incorporating it into their bilateral and/or unilateral policies, or by some organizations –especially the European Union– through its impact on the latter’s international cooperation with third countries. It is the analysis of the controls and mechanisms established by both subjects that gives content to this work, as well as the consequences that they have had or may have for an improvement in the enjoyment and promotion of the right to freedom of religion and belief.

KEYWORDS

Religious freedom, intolerance, discrimination, foreign policy.

SUMARIO. 1. Consideraciones generales. 2. La libertad religiosa como factor para la ayuda humanitaria en Estados Unidos. 3. La libertad religiosa como factor para la ayuda humanitaria en la Unión Europea. 4. Consideraciones finales.

1. CONSIDERACIONES GENERALES

La libertad religiosa y de creencias –tras un proceso de codificación producido a nivel general con los derechos humanos a través de su reconocimiento en convenciones y tratados internacionales– afronta actualmente un incremento de su presencia en el ámbito público, así como un mayor número de conflictos y violaciones de este derecho en todas las partes del mundo¹, lo que ha dado lugar a que, además de su reconocimiento, tenga un rol cada vez más importante en la política interior y exterior de los Estados, inspirando políticas que han comenzado a institucionalizarse formalmente. El panorama de las religiones del mundo en la actualidad –tal como es descrito por Hans Küng– es una grande y variada mezcla de diferentes creencias diseminadas de forma desordenada. En concreto, dicho autor lo describe así: «En nues-

¹ Sobre la situación de la libertad religiosa y de creencias en el mundo, véanse AYUDA A LA IGLESIA NECESITADA, *Informe de libertad religiosa en el mundo 2023*, consultar en línea: <https://acninternational.org/religiousfreedomreport/es> (visitado por última vez el 17 de julio de 2024); DEPARTAMENTO DE ESTADO DE LOS EE.UU., *Informe sobre la libertad religiosa internacional 2023*, consultar en línea: <https://www.state.gov/reports/2023-report-on-international-religious-freedom/> (visitado por última vez el 17 de julio de 2024).

tro mundo actual, nos encontramos con una caótica y diría que angustiosa multitud de religiones, confesiones y denominaciones de sectas, grupos y movimientos religiosos: una difícilmente reconciliable contigüidad, confusión y contradicción»².

En este sentido, y aunque los problemas de libertad religiosa y de culto tienen una larga historia alrededor del mundo, cabe señalar el incremento en el interés en los compromisos políticos bilaterales o multilaterales en la defensa de la tutela y garantía del presente derecho en algunos países, un interés que ha aumentado exponencialmente en los últimos años. Un factor sin duda significativo en este sentido es la posición otorgada a la libertad religiosa respecto de la política exterior, bien por parte de algunos Estados –principalmente los Estados Unidos de América³– incorporándola dentro de sus políticas bilaterales y/o unilaterales, o por algunas organizaciones internacionales –en concreto, la Unión Europea–, y su incidencia en la cooperación internacional de ésta respecto de terceros países, es la temática que se va a abordar en el presente trabajo⁴.

Algunos de los signos más concretos de esta tendencia son el número creciente de nombramientos de misiones especiales para la libertad religiosa o de creencias; la priorización de la libertad religiosa en la política exterior, incluidos los programas de ayuda internacional; la formación de un amplio espectro de grupos de interés especial que defienden la libertad religiosa; el enfoque en los derechos o la protección

² KÜNG, H., y KUSCHEL, K.-J., *Hacia una ética mundial*, Trotta, Madrid 1994, p. 154.

³ Tomando como modelo la Comisión Internacional de Libertad Religiosa de Estados Unidos (1998), Canadá abrió en 2013 una nueva oficina para la Libertad Religiosa, a través de su Departamento de Asuntos Exteriores, Comercio y Desarrollo, con el fin de proteger a las minorías religiosas amenazadas, combatir el odio religioso y promover en el extranjero los valores canadienses de pluralismo y tolerancia.

En 2012, también el Departamento para el Desarrollo Internacional de Gran Bretaña promovió el programa *Faith Partnership Principles*, para trabajar asociadamente con los grupos religiosos en la lucha contra la pobreza, y reconoció la contribución que las organizaciones religiosas realizan en proyectos de desarrollo sustentable, a fin de aunar esfuerzos para lograr los objetivos de la Agenda del Desarrollo.

A esta tendencia se están sumando también los Ministerios de Asuntos Exteriores de Italia, Austria y Holanda, entre otros.

⁴ LÓPEZ RUF, E., «La libertad religiosa como política exterior de los Estados: los casos de Estados Unidos y de la Unión Europea», en *Derecho, Estado y Religión*, núm. especial (2017), pp. 35-54.

de grupos religiosos específicos; y las redes de alianzas enfocadas en la promoción de acciones políticas coordinadas.

A este respecto, Petersen y Marshall proponen al menos tres razones detrás de este proyecto: «primero, el interés en Europa y Norteamérica sobre la situación supuestamente peor de los cristianos en el Medio Oriente; segundo, las preocupaciones acerca de los movimientos y actos religiosos violentos; y tercero, una conciencia creciente de que las instituciones y creencias religiosas desempeñan papeles importantes en los asuntos políticos, económicos y sociales en la mayoría de las regiones del mundo»⁵. A lo habría que añadir una cuarta razón apuntada por Yildirim como es el hecho de que «las insuficiencias del impacto de los mecanismos internacionales de protección de derechos humanos para hacer cumplir estos derechos, y específicamente la libertad de culto o religiosa, también pueden ser un factor que valga la pena explorar»⁶. Así, la promoción y la protección al derecho a la libertad religiosa se proyecta en un horizonte más amplio: el de la promoción de la dignidad humana, con el objetivo de crear las condiciones necesarias de libertad que permitan «construir puentes de mutuo entendimiento, a fin de aprender o re-aprender cómo comunidades de diferentes culturas y religiones pueden vivir juntas»⁷ y garantizar el desarrollo y el florecimiento de las comunidades.

2. LA LIBERTAD RELIGIOSA COMO FACTOR PRESENTE EN LA POLÍTICA EXTERIOR DE LOS ESTADOS UNIDOS

Como es conocido, la libertad religiosa es la primera de las libertades que conforman el sistema constitucional de los Estados Unidos de

⁵ PETERSEN, M. J., y MARSHALL, K., *The International Promotion of Freedom of Religion or Belief. Sketching the Contours of a Common Framework*, Georgetown University, Copenhagen 2019, pp. 5-8 (consultar en línea: https://www.humanrights.dk/sites/humanrights.dk/files/media/dokumenter/udgivelser/research/accessibility_checked_2020/rapport_internationalpromotion_updated.pdf; visitado por última vez el 10 de julio de 2024).

⁶ YILDIRIM, K., *Relaciones entre la religión y el Estado: ¿Qué significa tener una religión de Estado?*, Ediciones Nuestro Conocimiento, 2021.

⁷ FERRARI, S., y PETITO, F., «Promoting Religious Freedom and Peace through Cross-Cultural Dialogue», en *Technical Report*, ISPI (2013), pp. 13-14 (consultar en línea: http://www.ispionline.it/sites/default/files/pubblicazioni/ispi_report31_10_2013.pdf; visitado por última vez el 10 de julio de 2024).

América. Dicho derecho se incorporó en 1791 a través de la primera Enmienda⁸, cuyo artículo reza así:

«El Congreso no podrá hacer ninguna ley con respecto al establecimiento de la religión, ni prohibiendo la libre práctica de la misma; ni limitando la libertad de expresión, ni de prensa; ni el derecho a la asamblea pacífica de las personas, ni de solicitar al gobierno una compensación de agravios.»

Esta Enmienda pretende, en definitiva, proteger el derecho a la libertad religiosa por medio de dos cláusulas: por un lado, «the establishment clause» (cláusula de no establecimiento), por la cual el Congreso no puede por ley establecer una religión oficial o preferir a una por o sobre otras, y ha marcado la separación entre Estado y religión. La cláusula de no establecimiento supone la no existencia de ninguna iglesia nacional, estatal u oficial y la no participación del Gobierno en la religión(es). Por otro lado, establece la «cláusula de libre ejercicio de la religión», protegiendo y garantizando la práctica de la misma, sea ésta manifestada de forma pública o privada⁹.

Partiendo de esta realidad, y aunque en los Estados Unidos de América no existe una ley de desarrollo, si cabe destacar que a través de la *International Religious Freedom Act* (en adelante, IRFA –siglas en inglés–), de 1998¹⁰, la libertad religiosa se ha incorporado a la política exterior de

⁸ El desarrollo jurisprudencial de la Primera Enmienda ha dado lugar al «test» de acuerdo con el denominado «escrutinio estricto», establecido para las reivindicaciones sobre el libre ejercicio de la religión. Este estándar fue desarrollado por la Corte Suprema en *Sherbert v. Verner* (1963) y *Wisconsin v. Yoder* (1972), y el Congreso lo usó en la *Religious Freedom Restoration Act* (Ley de Restauración de la Libertad Religiosa, 1993) (42 U. S. C. secs. 2000bb to 2000b-4) y en la *Religious Land Use and Institutionalized Persons Act* (Ley de Zonificación de Terrenos Religiosos y Libertad de Culto para Prisioneros, 2000) (42 U. S. C. A. secs. 2000cc-2000cc5). El test establece que cuando el Estado impone una carga sustancial al libre ejercicio de la religión de un demandante, debe demostrar que persigue un propósito apremiante o primordial, que ha utilizado la alternativa menos restrictiva para lograr ese propósito y que no ha incurrido en discriminación religiosa al redactar o aplicar la ley en cuestión. En ausencia de tal demostración, el Estado debe abolir la ley o conceder a la parte agobiada una exención plena de su cumplimiento.

⁹ Véanse, por todos, CELADOR, O., *Estatuto jurídico de las confesiones religiosas en el ordenamiento jurídico estadounidense*, Dykinson, Madrid 1998 ; MORÁN, G.: *La protección jurídica de la libertad religiosa en U.S.A.*, Universidad de Santiago de Compostela, Santiago de Compostela 1989.

¹⁰ 22 USC Sec. 6401 (1998), enmendada por la Pub. L. núm. 106-55, 113 Stat. 401 (1999) (consultar en línea: <https://www.state.gov/documents/organization/2297>).

los Estados Unidos de América¹¹. El objetivo básico de esta Ley es la promoción internacional de la libertad religiosa y de creencias de cualquier persona, donde sea que ella se encuentre. A partir de la adopción de esta Ley, el Congreso y el Presidente deben tener en cuenta las diversas cuestiones de la libertad religiosa en la política exterior del país, concibiéndolo como un derecho humano fundamental.

El presente Act afronta sus objetivos apoyándose en unos órganos constituidos *ad hoc*, en la emisión de un conjunto de informes y en una plétoa de posibles actuaciones entre las que destaca la imposición de sanciones a cargo del Presidente de EE.UU. frente a países que, en grados diversos, conculcan –según se estima– la libertad religiosa¹². La IRFA crea tres enti-

pdf; visitado por última vez el 10 de julio de 20024). Sobre ella, véanse, GUNN, T. J.: «A Preliminary Response to Criticisms of the International Religious Freedom Act of 1998», en *Brigham Young ULR*, núm. 841 (2000); HATCH, O. G., «Religious Liberty at Home and Abroad: Reflections on Protecting this Fundamental Freedom», en *Brigham Young ULR*, núm. 413-428 (2001); LYNCH, Th., «The International Religious Freedom Act of 1998», en *Human Rights Brief* núm. 6 (1999), pp. 18 y sigs.; SHATTUCK, J., *The International Religious Freedom Act of 1998*, Statement Before the Senate Committee on Foreign Relations, Washington D. C. 1998; STARR, N. J., «Who Asked You?: The Appropriateness of US Leadership in Promoting Religious Freedom Worldwide», en *33 Vanderbilt J. of Trans'l*, núm. 33 (2000), pp. 987-1034.

¹¹ Durante la primera administración de Clinton (1993-1997) se presentaron dos proyectos de ley. El primero, conocido como el Proyecto «Wolf-Specter» (debido a los legisladores que la promovieron), se titulaba «Freedom from Religious Persecution» y tenía el objetivo de imponer sanciones contra los Estados que toleraban la persecución de determinados grupos religiosos, particularmente cristianos, bahai's y budistas tibetanos. Este proyecto se caracterizaba por no tener un «criterio neutral» para identificar la persecución religiosa, sino que se enfocaba en el régimen político de los países involucrados en dichas persecuciones (islámicas y comunistas) y en determinados grupos perseguidos.

Casi de forma simultánea, en el Senado se comenzó a escribir otro proyecto conocido como «Nickels-Lieberman» o «The International Religious Freedom Act» (IRLA). Por iniciativa también del partido republicano, este proyecto fue promulgado por el Presidente Clinton.

Cf. CAMARERO SUÁREZ, V., y ZAMORA CABOT, F. J., «Un ejemplo de proyección exterior por los Estados Unidos de la tutela de derechos fundamentales: la *International Religious Freedom Act* (IRFA), de 1998», en *Anuario de Derecho eclesiástico del Estado*, vol. 19 (2003), pp. 79-120 (consultar en línea: [https://boe.es/biblioteca_juridica/anuarios_derecho/abrir_pdf.php?id=ANU-E-2003-10007900120_ANUARIO_DE_DERECHO_ECLE-SI%C3%81STICO_Un_ejemplo_de_proyecci%C3%B3n_exterior_por_los_Estados_Unidos_de_la_tutela_de_derechos_fundamentales:_La_International_Religious_Freedom_Act_\(IRFA\)_fr_1998](https://boe.es/biblioteca_juridica/anuarios_derecho/abrir_pdf.php?id=ANU-E-2003-10007900120_ANUARIO_DE_DERECHO_ECLE-SI%C3%81STICO_Un_ejemplo_de_proyecci%C3%B3n_exterior_por_los_Estados_Unidos_de_la_tutela_de_derechos_fundamentales:_La_International_Religious_Freedom_Act_(IRFA)_fr_1998); visitado por última vez el 10 de julio de 2024).

¹² El Acta culmina, en la vertiente internacional, una importante actividad legislativa en la materia, verificada en la pasada década por el Congreso de EE. UU. con hitos como la *Religious Freedom Restoration Act* (RFRA), de 1993 [42 USC Secs. 2000bb-1 to 2000bb-4 (1994)].

dades o entes que asisten al Gobierno federal, a saber: la figura de un Embajador *ad hoc*, encargado de la Oficina para la Libertad Religiosa dentro del Departamento de Estado (en concreto, dentro de la Oficina de Democracia, Derechos Humanos y Asuntos Laborales); la bipartidista Comisión de los Estados Unidos sobre Libertad Religiosa Internacional (US-CIRF, siglas en inglés), y un Asesor Especial sobre Libertad Religiosa Internacional dentro del Consejo de Seguridad (NSC, siglas en inglés).

La Ley consta de tres Secciones preliminares¹³ y siete Títulos. Los tres primeros Títulos contienen los órganos *ad hoc* creados al efecto para la aplicación del Acta. Así, el Título I, bajo la rúbrica de «Actividades del Departamento de Estado», establece la *Oficina para la Libertad Religiosa Internacional* y el *Embajador Volante –At Large–* para tal libertad, con una minuciosa descripción de sus funciones¹⁴. La Oficina para la Libertad Religiosa está encabezada por el Embajador para la Libertad Religiosa, quien es designado por el Presidente y confirmado por el Senado. Las principales funciones del Embajador y de su oficina a cargo son las de promocionar el derecho a la libertad religiosa a nivel internacional, denunciar sus violaciones y realizar recomendaciones sobre las medidas a adoptar en cada caso por el Gobierno de los Estados Unidos. Una de las principales responsabilidades es la de confeccionar informes, principalmente el informe anual sobre la situación de la libertad religiosa en cada país, así como las políticas y prácticas de gobierno y de los grupos religiosos que promuevan o cercenen el ejercicio de la libertad religiosa¹⁵. Se trata de un detallado análisis sobre la libertad religiosa alrededor de todo el mundo basado en los datos que cada embajada de los Estados Unidos en el exterior reporta, y complementa los informes de derechos humanos¹⁶.

¹³ La Sección 1.ª avanza en sumario el contenido del Acta, la 2.ª refleja su Exposición de Motivos y la 3.ª alberga un cúmulo de definiciones con carácter instrumental.

¹⁴ Entre sus funciones cabe destacar las siguientes: 1) Promover el derecho a la libertad religiosa en el extranjero; 2) Integrar las políticas y estrategias internacionales de libertad religiosa en los esfuerzos de política exterior de los Estados Unidos; 3) Asesorar al Presidente y al Secretario de Estado sobre asuntos que afecten a la libertad religiosa; 4) Representar diplomáticamente a los Estados Unidos en asuntos de libertad religiosa; 5) Coordinar las políticas internacionales de libertad religiosa de los Estados Unidos, y 6) Publicar un informe anual sobre las condiciones de la libertad religiosa en todos los países extranjeros.

¹⁵ Este informe ha sido una de las mayores contribuciones de la Oficina de Libertad Religiosa.

¹⁶ Se crea, asimismo, una página web con información relevante al respecto, del mismo modo que se abren vías para la instrucción del personal adscrito al Servicio Exterior

Enmendado por la *Public Law 106-55*, de 17 de agosto de 1999¹⁷, el Título II, por su parte, crea la *Comisión de Estados Unidos sobre Libertad Religiosa Internacional* (USCIRF, siglas en inglés), compuesta de nueve miembros más el Embajador Volante: tres miembros son nombrados por la Casa Blanca, sin necesidad de la confirmación del Congreso; tres por ambos líderes de la Cámara de Representantes; y tres por ambos líderes del Senado, bajo una fórmula tal que cinco comisionados son nombrados por el partido del Presidente y cuatro por el otro partido¹⁸. Esta Comisión es un ente independiente y diferenciado del Departamento de Estado. Cuenta, además, con un personal profesional a tiempo completo, muchos de ellos responsables de investigación y análisis de políticas en materia de libertad religiosa. Creada por el Congreso de Estados Unidos, la Comisión es un órgano consultivo independiente y bipartidista del gobierno de Estados Unidos que vigila la libertad religiosa en todo el mundo y recomienda políticas al Presidente, al Secretario de Estado y al Congreso.

La USCIRF basa sus recomendaciones en el mandato estatutario establecido en la reseñada norma jurídica y las normas contenidas en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y otros tratados internacionales en materia de derechos humanos¹⁹, pudiendo llevar a cabo si es preciso audiencias en el Congreso, a los efectos de formar la opinión del público y del propio legislativo sobre los problemas de persecución religiosa en el mundo²⁰. Aun siendo una entidad gubernamental, las recomendaciones de la USCIRF no tienen carácter vinculante. Por

en relación con aspectos determinados de la libertad religiosa internacional (consultar en línea: <https://www.uscirf.gov/resources/factsheet-international-religious-freedom-act-irfa>; visitada por última vez el 12 de diciembre de 2023).

¹⁷ 113 Stat. 401 (1999).

¹⁸ Los miembros de la USCIRF son ciudadanos privados que sirven como voluntarios. Son nombrados por dos años y pueden ser reelegidos. De acuerdo con el IRFA, deben ser elegidos aquellos individuos distinguidos por su conocimiento y experiencia en campos relacionados a la libertad religiosa internacional, a los asuntos internacionales; y deben tener experiencia directa en el extranjero, en materia de derechos humanos y el derecho internacional.

¹⁹ De este modo, en palabras del Senador HATCH, O. G., «El propósito de la IRFA es asegurar que el Gobierno de EEUU, al poner en práctica su política exterior, haga todo lo que esté en su poder para incentivar el cumplimiento de los *standards* internacionales».

²⁰ Entre sus funciones cabe destacar las siguientes: 1) Revisar las condiciones de libertad religiosa a nivel mundial; 2) Evaluar la política de los EE.UU.; 3) Hacer recomendaciones para la política de los EE.UU. al Presidente, al Secretario de Estado y al Congreso; 4) Realizar un seguimiento de la implementación por parte del gobierno de los EE.UU. de

esto, es esencial que las decisiones sean tomadas por consenso, ya que solo de esta forma se garantiza que sus recomendaciones tengan un poder más persuasivo al tener el apoyo de ambos partidos políticos. Mientras que los Informes Anuales que lleva a cabo constituyen la culminación de un año de la labor realizada por los comisionados y el personal profesional para documentar los abusos sobre el terreno y hacer recomendaciones independientes en materia de políticas al gobierno de Estados Unidos.

El Título III, finalmente, completa los órganos instaurando una nueva figura en el Consejo Nacional de Seguridad, esto es, el *Asesor Especial Sobre Libertad Religiosa Internacional*, que sirve de vínculo entre diversos órganos y debe analizar, en especial, los correspondientes problemas y situaciones a la luz de la seguridad nacional de los EE. UU.²¹ La USCIRF es la única comisión en el mundo con la específica misión de realizar recomendaciones políticas en materia de libertad religiosa a una escala global, que aun cuando no sean vinculantes, pueden ser adoptadas por el Presidente y el Congreso. Y el IRFA ya cumple dieciocho años de implementación y a lo largo de estos años ha alcanzado logros en la promoción de la libertad religiosa, así como ha recibido sugerencias para mejorar y hasta críticas sobre su desempeño.

En esta línea, el expresidente Obama, pocos días antes de dejar la presidencia promulgó, el 16 de diciembre de 2016, la *Ley H. R. 1150*, conocida también como la «Frank Wolf International Religious Free-

las recomendaciones hechas por la USCIRF, y 5) Emitir un informe anual que establezca las recomendaciones de política de la USCIRF.

²¹ Las críticas a la presente norma no se hicieron esperar, tanto desde el interior como desde el exterior de los Estados Unidos de América. Así, y por lo que se refiere a este segundo ámbito, cabe señalar las que ven en el texto un intento por parte de EE. UU. de imponer sus valores al resto del mundo, tratándose de una materia tan sensible, donde pueden discutirse desde aspectos de jerarquía, hasta la propia definición de lo que deba entenderse por «libertad religiosa»; con lo que, salvo otras consideraciones, se entra de lleno en la polémica –muy presente al hilo, v. gr., del multiculturalismo–, entre los universalistas y los relativistas culturales. Sobre estos extremos, véanse FERRARI, S., y PETITO, F., «Promoting Religious Freedom and Peace through Cross-Cultural Dialogue», *Technical Report*. ISPI, Milan. (2013) (consultar en línea: http://www.ispionline.it/sites/default/files/publicazioni/ispireport31_10_2013.pdf; visitado por última vez el 27 de diciembre de 2023); LITTLE, D., «Does the Human Right to Freedom of Conscience, Religion, and Belief Have Special Status?», en *Brigham Young ULR*, 2001, pp. 603-610.

Sin olvidar que *velis nolis* se presiona a los demás países a alcanzar un grado de progreso que costó mucho de lograr en los propios EE.UU.

dom Act»²², que actualiza la Ley de 1998. Esta nueva Ley le confiere al Presidente y al Departamento de Estado nuevas herramientas, recursos y entrenamiento para hacer de la libertad religiosa una prioridad e integrarla a la política exterior estadounidense a los fines de combatir el extremismo y la escalada de persecución global de las minorías religiosas. De este modo, eleva la categoría del embajador, quien ahora puede reportarse directamente al Secretario de Estado, asegura un equipo de asesores estables en la Oficina de IRFO, cambia la fecha de presentación del Informe (que ahora pasa a ser el 1 de mayo, mientras que antes era el 1 de septiembre) y obliga a todos los funcionarios del servicio exterior a formarse en materia de libertad religiosa²³.

Un último paso lo encontramos con la Presidencia de Trump, cuya administración dejó cada vez más claro que la llamada «libertad religiosa» era una prioridad global y nacional. En concreto, en febrero de 2020 el Secretario de Estado de Estados Unidos, Mike Pompeo, inauguró la Alianza para la Libertad Religiosa, formada por 27 socios de ideas afines que atesoran y luchan por la libertad religiosa internacional para cada ser humano. Aunque la Alianza para la Libertad Religiosa está comprometida a garantizar la libertad de pensamiento, conciencia y religión o creencias, incluido el derecho a tener cualquier fe o creencia o ninguna en absoluto, y la libertad de cambiar de fe, se ha criticado que la iniciativa proviene de una administración que tiende a enfatizar demasiado la «libertad religiosa» y en ocasiones ha favorecido el cristianismo frente al resto de religiones o creencias.

La presente experiencia representa, sin lugar a dudas, un avance significativo en la promoción de la libertad religiosa a nivel global. En este sentido, se ha afirmado que «es posible observar una estructura

²² «President Obama signs a new bipartisan international religious freedom bill», *American Magazine*, <http://www.americamagazine.org/issue/obama-signs-bipartisan-internationalreligious-freedom-bill>, de 19 de diciembre de 2016. Consultar en línea: <https://www.congress.gov/bill/114th-congress/house-bill/1150> (visitado por última vez el 27 de diciembre de 2023).

²³ «(Sec. 103) Se modifica la Ley del Servicio Exterior de 1980 para exigir que el Director del Centro Nacional de Capacitación en Asuntos Exteriores George P. Shultz lleve a cabo capacitación sobre libertad religiosa para todos los funcionarios del Servicio Exterior y todos los subjefes de misión y embajadores salientes. El Departamento de Estado deberá presentar un plan dentro de los 180 días para llevar a cabo dicha capacitación.

Dicho plan de estudios y materiales de capacitación se compartirán con las Fuerzas Armadas y otras agencias federales con personal en el extranjero.»

operativa en donde la vinculación entre los organismos religiosos y el diseño de la política exterior norteamericana hallan un espacio de diálogo constructivo»²⁴. Sin embargo, también ha recibido críticas, principalmente desde el propio plano de la libertad religiosa, al señalarse que ésta no es considerada por muchos como un principio o derecho universal, ya que su concepto varía sustancialmente según la localidad y el tiempo al que en cada caso se refiere; es más, estamos ante un derecho cuyo concepto ha sido articulado por el poder y en función de los intereses de quienes se encuentren en el poder, y en concreto es un producto particular del desarrollo moderno de la historia occidental²⁵.

3. LA LIBERTAD RELIGIOSA COMO FACTOR PRESENTE EN LA POLÍTICA EXTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA

La Unión Europea desde su constitución tuvo entre sus principios y valores, la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales, en general, y de la libertad de pensamiento, conciencia y religión, en particular. Como derecho humano universal, la libertad de religión o creencias supone que todo ser humano tenga derecho a manifestar su religión o sus creencias, tanto de forma individual como en comunidad con otras, así como a practicar el culto, la observancia, la práctica y la enseñanza sin temor a la intimidación, la discriminación, la violencia o el ataque. De igual forma debe protegerse a las personas que cambian de religión o la abandonan, así como a aquellas que tienen creencias no teístas o ateas y a las que no profesan religión ni creencia alguna²⁶. La libertad de manifestar la propia religión o creencia puede verse sujeta a limitaciones, pero solamente a «las limitacio-

²⁴ CASTRO ARCOS, J., «El factor religión en la construcción de la política exterior», en *Revista Akadèmeia*, vol. 20, núm. 1 (2021), p. 60.

²⁵ Cf. FERRARI, S., y PETITO, F., «Promoting Religious Freedom and Peace through Cross-Cultural Dialogue», en *Technical Report*, ISPI (2013), pp. 13-14 (consultar en línea: http://www.ispionline.it/sites/default/files/publicazioni/ispi_report31_10_2013.pdf; visitado por última vez el 10 de julio de 2024).

²⁶ La Unión Europea ha recordado que «la libertad de pensamiento, conciencia, religión o creencias se aplica por igual a todas las personas. Es una libertad fundamental que abarca todas las religiones y creencias, incluidas las que no se han practicado tradicionalmente en un país concreto, las creencias de las personas que pertenecen a minorías religiosas y las convicciones no teísticas y ateas. Esta libertad incluye también el derecho a adoptar, cambiar o abandonar la religión o creencia de cada uno, a su libre

nes prescritas por la ley que sean necesarias para proteger la seguridad, el orden, la salud o la moral públicos, o los derechos y libertades fundamentales de los demás»²⁷. Esas limitaciones deben ajustarse a las normas internacionales e interpretarse en sentido estricto.

Sobre la base del artículo 18, apartado 3, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), y según el Comentario General núm. 22, toda limitación debe reunir los criterios siguientes: debe estar estipulada por la legislación, no aplicarse de forma que vulnere los derechos amparados por el artículo 18, aplicarse únicamente a los efectos para los que se estipuló, guardar una relación directa y proporcionada con la necesidad específica para la que se pensó y no imponerse con fines discriminatorios ni aplicarse de manera indiscriminada. Cuando las restricciones se justifiquen por la necesidad de proteger la moral pública, deberán basarse en principios que no deriven exclusivamente de una tradición única, ya que el concepto de moral procede de muchas tradiciones sociales, filosóficas y religiosas.

Además, este tipo de limitaciones debe entenderse teniendo en cuenta la universalidad de los derechos humanos y el principio de no discriminación²⁸. Ello llevó al Parlamento Europeo a aprobar una Resolución, en 2014, en la que se señalaba como su libre ejercicio contribuye directamente a la democracia, al desarrollo, al Estado de Derecho, a la paz y a la estabilidad. Al tiempo que, por el contrario, la vulneración de la libertad de religión o creencias puede exacerbar la intolerancia y es con frecuencia un indicador precoz de posible violencia y conflictos²⁹.

albedrío» (cit. en *Conclusiones del Consejo sobre libertad de religión o de creencias*, 16 de noviembre de 2009).

²⁷ Véanse a este respecto, los artículos 18, apartado 3, del PIDCP y 9, apartado 2, del CEDH.

²⁸ A este respecto, véase la *Observación General núm. 34 del CDH* (consultar en línea: <https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2FPPrICAqhKb7yhsrdB0H115979OVGGb%2BWPAXiks7ivEzdmLQdosDnCG8FaqoW3y%2FwB-qQ1hhVz2z2lpRr6MpU%2B%2FxEikw9fDbYE4QPFdIFW1VIMIVkoM%2B312r7R>; visitado por última vez el 27 de diciembre de 2023).

²⁹ Resolución del Parlamento Europeo, de 17 de abril de 2014, sobre la política exterior de la UE en un mundo de diferencias religiosas y culturales (2014/2690(RSP) (consultar en línea: <https://www.mpr.gob.es/mpr/subse/libertad-religiosa/Documents/Docu>

Sobre esta base, la tutela y promoción de los derechos humanos en general, y de la libertad de religión o de creencias en particular, en su política exterior fue adoptada en un momento posterior (Art. 21 TUE), al considerar que las misiones de la Unión Europea (las Delegaciones de la Unión Europea y las embajadas y consulados de los Estados miembros) son un componente clave de la alerta precoz. Para ello, los correspondientes informes de las Delegaciones de la UE deberán ser adoptados en los correspondientes grupos del Consejo y, en su caso, en el Comité Político y de Seguridad (CPS) con el fin de definir la respuesta adecuada. La Unión Europea gradualmente comenzó a trabajar en líneas ejes para implementar una política que incorporase los derechos fundamentales, incluyendo la libertad religiosa, en la política exterior de los Estados.

La promoción de la libertad religiosa por parte de la Unión Europea se enmarca en la Agenda de Promoción de la Democracia de la Unión Europea, una importante estrategia política que tuvo un rol clave: 1) en lo que se refiere a los países de Europa del Este, sobre todo luego de la caída del muro de Berlín y el sistema comunista; y 2) actualmente, dicha agenda tiene como prioridad la región de Medio Oriente y el Norte de África (MENA) para fomentar la cooperación entre los países del Mar Mediterráneo o Mare Nostrum.

Las causas que llevaron a la Unión Europea a introducir la libertad religiosa como política exterior fueron múltiples: en primer lugar, por el secularismo –a veces intolerante o violento a toda manifestación religiosa en la esfera pública–; al mismo tiempo, por la creciente pluralidad religiosa que Europa estaba experimentando a partir de las corrientes migratorias; y por otro lado, por el incremento de ataques violentos a minorías religiosas alrededor del mundo³⁰. Así, en el año 2009 se confeccionó el documento: «Conclusiones del Consejo Europeo sobre intolerancia, discriminación y violencia sobre la base de religión y creen-

mentosInteres/ResolucionPE_170414_PE.pdf; visitado por última vez el 29 de diciembre de 2023).

³⁰ Véanse las *Conclusiones del Consejo*, de 20 de noviembre de 2008, sobre la promoción de la diversidad cultural y el diálogo intercultural en las relaciones exteriores de la Unión Europea y de sus Estados miembros (consultar en línea: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:320:0010:0012:ES:PDF>; visitado por última vez el 29 de diciembre de 2023).

cia»³¹, en el que, entre otras cosas, se les solicitó a las delegaciones europeas a que formalmente conduzcan acciones para incrementar la conciencia y la formación entre los diplomáticos de la Unión Europea en la temática; y comprometerse con las autoridades de otros países para la promoción de la libertad religiosa, sobre todo en lugares donde esta libertad está más afectada, desarrollando contactos con grupos locales religiosos y de derechos humanos que ya trabajan en la defensa de este derecho. Al mismo tiempo, recuerda a todas las delegaciones de la Unión Europea alrededor del mundo que tienen un rol crucial que jugar haciendo tangible el impacto positivo del respeto a la libertad religiosa en terceros países donde este derecho humano es violado.

Por su lado, el Parlamento Europeo aprobó, en 2011, una Resolución en la que pide a los altos representantes de Relaciones Exteriores «desarrollar una permanente capacitación dentro del directorio de Derechos Humanos del Servicio Exterior Europeo para monitorear la situación de las restricciones sociales y gubernamentales y un reporte anual al Parlamento»³². Al tiempo que muchas minorías religiosas, especialmente cristianas, en distintas partes del mundo solicitaron a organizaciones religiosas y de derechos humanos que peticionen al Servicio Europeo de Acción Externa para que clarifique lo que la Unión Europea estaba realizando para proteger la libertad religiosa en el exterior. Estas peticiones tuvieron como consecuencia que, en la respuesta a cada solicitud, el Servicio Europeo de Acción Externa subrayara que la libertad religiosa es una importante preocupación para la acción externa de la Unión Europea, detallando –en cada caso– lo que estaban realizando concretamente³³.

³¹ 2973rd GENERAL AFFAIRS Council meeting, «Council conclusions on freedom of religion or belief», Brussels, 16 November 2009, COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION (consultar en línea: <https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/111190.pdf>; visitado por última vez el 27 de diciembre de 2023).

³² Ver Resolución, de 12 de mayo de 2011, sobre las dimensiones culturales de las acciones exteriores de la UE (consultar en línea: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2011-0239_ES.html; visitado por última vez el 29 de diciembre de 2023).

³³ Véanse Recomendación al Consejo, de 2 de febrero de 2012, sobre la aplicación de una política coherente respecto de los regímenes contra los cuales la UE aplica medidas restrictivas y la Resolución, de 11 de diciembre de 2012, sobre una estrategia de libertad digital en la política exterior de la UE (consultar en línea: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-7-2012-0007_ES.html y https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2012-0470_ES.html, respectivamente; visitadas por última vez el 29 de diciembre de 2023).

Y, en 2012, el Consejo de Asuntos Exteriores adoptó el Marco Estratégico de Derechos Humanos y Democracia³⁴, junto con su plan de acción. En lo que a la libertad religiosa concierne, el plan identifica tres áreas de acción principales para las relaciones exteriores de la Unión Europea: 1) desarrollar directrices de la Unión Europea en materia de libertad religiosa, basados en los instrumentos y documentos ya existentes, estableciendo principios claros, con prioridades definidas y ofreciendo distintas herramientas para la promoción de la libertad religiosa en el mundo. Esta recomendación se concretó el 24 de junio de 2013 con la aprobación de las Directrices en la Promoción y Protección de la Libertad Religiosa o de Creencias; 2) presentar propuestas e iniciativas de la Unión Europea a la Organización de las Naciones Unidas (ONU) sobre libertad religiosa incluyendo a la Asamblea General y el Consejo de Derecho Humanos de la ONU; y 3) promover iniciativas al nivel del Consejo Europeo y contribuir a una mejor implementación de compromisos en el área de la libertad religiosa.

A este respecto, un hito importante cabe situarlo con la adopción por el Consejo, el 24 de junio de 2013, de las Orientaciones de la UE sobre el fomento y la protección de la libertad de religión o creencias³⁵. En ellas, la Unión Europea reitera su determinación por promover, en su política exterior de derechos humanos, la libertad de religión o creencias, como derecho que puedan ejercer todas las personas en todas partes, sobre la base de los principios de igualdad, no discriminación y universalidad; al tiempo que proporciona líneas políticas claras a los funcionarios de las instituciones de la Unión Europea y a los Estados miembros, que deberán utilizarse en los contactos que se mantengan con terceros países y con las organizaciones internacionales de la sociedad civil. Estas Orientaciones facilitan asimismo indicaciones prácticas a los funcionarios sobre la forma de intentar prevenir las vulneracio-

³⁴ COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, «EU Strategic Framework and Action Plan on Human Rights and Democracy», Luxembourg, 25 de junio 2012, p. 18 inc. 23 (consultar en línea: https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/131181.pdf; visitado por última vez el 27 de diciembre de 2023).

³⁵ Consultar en línea: https://www.mpr.gob.es/mpr/subse/libertad-religiosa/Documentos/DocumentosInteres/11491_13_ConsejoUE_240613.pdf (visitado por última vez el 11 de enero de 2024). A este respecto, véase BAZÁN, J. L., «Nuevas líneas directrices sobre libertad religiosa en la Unión Europea», consultar en línea: <https://reunir.unir.net/bitstream/handle/123456789/5164/Nuevas%20lineas%20directrices.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (visitado por última vez el 17 de julio de 2024).

nes de la libertad de religión o creencias, de analizar los casos y cómo reaccionar con eficacia frente a las violaciones, allí donde sucedan, con el fin de promover y proteger la libertad de religión o creencias en la acción exterior de la Unión Europea.

La Unión Europea, a través de sus instrumentos de política exterior, también ha ido adoptando medidas de ayuda a prevenir y abordar las violaciones de este derecho de manera oportuna, consistente y coherente. En este sentido, en las presentes Orientaciones se señala que la Unión Europea: a) animará a los actores estatales y otros actores influyentes, religiosos o no, a abstenerse de fomentar las tensiones interreligiosas, tanto mediante la legislación como mediante la práctica, a apoyar las iniciativas oportunas para la promoción de un ambiente de respeto y tolerancia entre todas las personas independientemente de su religión o creencias y a disipar las tensiones que surjan; b) instará a los Estados a promover, mediante el sistema educativo y por otros medios, el respeto de la diversidad y la comprensión mutua, fomentando un conocimiento más amplio de la diversidad de religiones y creencias presentes en su jurisdicción; y c) utilizará todas las herramientas disponibles, incluidos los instrumentos financieros, para promover una cultura de respeto mutuo, diversidad, tolerancia, diálogo y paz, y se coordinará para ello, según convenga, con las organizaciones regionales e internacionales³⁶.

Los Estados tienen el deber de proteger de la discriminación directa e indirecta por motivos de religión o creencias a todas las personas presentes en su jurisdicción, sean cuales fueren las razones alegadas para dicha discriminación. Partiendo de esta consideración, se precisa que la Unión Europea en este campo: i) condenará todas las formas de intolerancia y discriminación contra las personas por motivo de su religión o creencia, por ser contrarias al derecho a la igualdad y a la no discriminación en el disfrute de los derechos humanos (arts. 2 y 26 del PIDCP y art. 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales [PIDESC]), y tomará la medida apropiada (gestiones, declaraciones públicas, apoyo a las organizaciones de la sociedad civil y a los defensores de los derechos humanos, etc.); ii) ejercerá una gestión cuando las medidas constitucionales y legales de un Estado promuevan, alienten o permitan tales discriminaciones. La Unión Europea

³⁶ *Orientaciones...*, *op. cit.*, párr. 34, p. 13.

ofrecerá su ayuda técnica con el fin de contribuir a poner dichas disposiciones en conformidad con las obligaciones jurídicas internacionales; iii) prestará atención particular a aquellas prácticas y leyes que discriminen a las mujeres, los menores y los inmigrantes por motivos de religión o creencias, incluidas las que discriminen ante la educación y el acceso a la misma, ejerzan coerción relativa al porte de símbolos religiosos, el empleo, la participación en la vida pública, la desigualdad de derechos familiares, la transmisión de la nacionalidad, la libre circulación y elección de residencia, la parcialidad en la administración de justicia, los derechos de propiedad, etc.; y iv) apoyará a los actores internacionales, estatales y no estatales, en su esfuerzo por instruir a la población en general en relación con las normas jurídicas internacionales y sobre los efectos destructivos de la discriminación en sus víctimas y en el bienestar de la sociedad³⁷.

Las manifestaciones del presente derecho tienen –como ya se ha manifestado– limitaciones, las cuales deben estar previstas en la ley y deberán siempre interpretarse de manera restrictiva y en sentido estricto. Por ello, las *Orientaciones* encomiendan a la Unión Europea las siguientes pautas: a) se opondrá a los intentos de imponer el permiso del Estado como condición del ejercicio de derechos humanos, por ejemplo, mediante el registro obligatorio de los grupos religiosos o de creencias o la prohibición de la actividad religiosa no registrada; b) actuará cuando se aplique a las organizaciones religiosas o de creyentes el requisito del registro como medio de control del Estado en lugar de medio para facilitar el ejercicio de la libertad de religión o creencias; c) animará a los Estados miembros a hacerse cargo de la protección del patrimonio religioso y de los lugares de culto³⁸, sobre todo cuando los grupos de personas reunidos en esos lugares sean víctimas de amenazas. En caso de actos de vandalismo y profanación o destrucción de sitios religiosos, las misiones de la Unión Europea y de los Estados miembros tratarán de visitar los lugares y llamar la atención del público sobre la destrucción y sus consecuencias; d) actuará cuando se confisquen indebidamente bienes utilizados para el

³⁷ *Orientaciones...*, *op. cit.*, párr. 37, p. 14.

³⁸ Ver Declaración conjunta de los expertos de las Naciones Unidas sobre la «destrucción de los lugares culturales y religiosos: una violación de los derechos humanos», de 24 de septiembre de 2012. Véase a este respecto, CONTRERAS MAZARIO, J. M., *Libertad religiosa e intolerancia. Los ataques a los lugares de culto*, Ministerio de la Presidencia, Madrid 2022.

culto religioso, o cuando se impida de otro modo a personas usar dichos bienes del modo legítimamente pretendido; e) actuará cuando se impongan cargas administrativas o reglamentarias desproporcionadas a los asuntos internos de los grupos religiosos o de creencias y a sus instituciones u organizaciones con objeto de impedir las manifestaciones de la libertad de religión o creencias en comunidad con otros, en público o en privado, y el ejercicio de las libertades de asociación y reunión pacífica asociadas a las mismas; f) condenará toda legislación que disponga un trato discriminatorio hacia las personas o grupos que pertenezcan a religiones y creencias diferentes, así como la aplicación discriminatoria de una legislación nominalmente neutra a dichos personas y grupos; g) animarán a los Estados a respetar el derecho a la objeción de conciencia al servicio militar, por motivos de religión o creencias, y a permitir un servicio sustitutorio de carácter no combatiente o civil³⁹.

Las acciones más extremas son aquellas que suponen violencia contra las personas por motivos de religión o creencias, y los Estados tienen la obligación de garantizar la protección de los derechos humanos y de actuar con diligencia para impedir, instruir y castigar los actos de violencia contra las personas por razón de su religión o sus creencias. La violencia o la amenaza –como el homicidio, la ejecución, la desaparición forzada, la tortura, la violencia sexual, el rapto y los tratos inhumanos o degradantes– son fenómenos muy extendidos a los que hay que hacer frente. A este respecto, las citadas *Orientaciones* señalan que la Unión Europea deberá actuar bajo los principios siguientes: i) condenará públicamente las ejecuciones u homicidios y demás actos de violencia grave por motivos de religión o creencias. La Unión Europea estudiará también la aplicación de otras sanciones, en su caso; ii) exigirá que los perpetradores, estatales o no, de dicha violencia respondan de modo inmediato de sus actos y que se lleve a cabo un procedimiento judicial para garantizar que se haga justicia; iii) animará vehementemente a los actores, estatales o no, de una sociedad, religiosos o no, a alzar la voz contra los actos de violencia y a denunciar públicamente dichos actos al más alto nivel, en particular en aquellos casos en que sean funcionarios quienes animen activamente o consientan los ataques a personas o comunidades y bienes, incluidos los lugares de culto o de reunión, o los sitios religiosos históricos; iv) protestará contra la difusión, por funciona-

³⁹ *Orientaciones...*, op. cit., párr. 42, p. 16.

rios del Estado o actores no estatales influyentes, de mensajes incendiarios sobre quienes profesen determinadas creencias religiosas o no, entre ellas convicciones teístas, no teístas o ateas, y en particular cuando llamen públicamente a la violencia contra esas personas o la justifiquen; v) exigirá la adopción nacional de leyes que prohíban toda apología pública del odio religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia (artículo 20, apartado 2, del PIDCP); y vi) condenarán constantemente toda violencia contra las mujeres, incluidos los «crímenes de honor», la mutilación genital femenina, los matrimonios precoces y forzosos y toda violencia contra las personas por razón de su orientación sexual o identidad de género, incluidas las situaciones en que se perpetre la violencia so pretexto de prescripción o práctica religiosa. La UE promoverá iniciativas, incluso legislativas, para impedir y tipificar como delito dicha violencia⁴⁰.

Las funciones y actividades encomendadas a las distintas Delegaciones de la Unión Europea por lo que a la tutela y ayuda a los derechos humanos en general, y a la libertad de religión o de creencias en particular, son las siguientes: a) observará y evaluará la situación de la libertad de religión o creencias en cada país para medir los progresos o determinar los motivos de preocupación, junto a las prioridades y temas cubiertos por las presentes orientaciones; b) mantendrá contactos con las partes afectadas por infracciones o conflictos, con las autoridades locales y regionales, con las organizaciones locales e internacionales de la sociedad civil, entre ellas las organizaciones de mujeres, con los defensores de los derechos humanos y con los grupos religiosos o de creencias, con el fin de disponer de información completa y actualizada sobre las situaciones particulares, incluso sobre los casos individuales, los problemas sistémicos y los aspectos relativos a los conflictos. En estos contactos, la Unión Europea prestará atención a los grupos que existan dentro de cualquier sistema religioso o de creencias, así como a las mujeres y a los jóvenes; c) incluirá en las estrategias por país sobre derechos humanos y en la información periódica al respecto un análisis de la situación de la libertad de religión o creencias, que incluya la frecuencia de las infracciones; detallará toda medida (por ejemplo, las peticiones hechas a las autoridades públicas, el planteamiento del punto en los diálogos políticos, la financiación) prevista o adoptada en respuesta

⁴⁰ *Orientaciones...*, *op. cit.*, párr. 30, pp. 9-10.

a las infracciones; d) dará seguimiento e información en relación con los casos individuales y los problemas sistémicos; e) tratará el tema de la libertad de religión o creencias en el Informe Anual de la Unión Europea sobre Derechos Humanos.

Además, en las presentes *Directrices* propone un set de siete herramientas que la Unión Europea desplegará, entre las que se comprende: 1) Monitoreo, evaluación y seguimiento para la realización de informes sobre libertad religiosa; 2) Gestión y diplomacia pública en referencia a la libertad religiosa; 3) Diálogos políticos; 4) Visitas de los funcionarios de la Unión europea a los Estados miembros; 5) Utilización de instrumentos de financiación externa para proyectos de promoción; 6) Promoción de la libertad religiosa en foros multilaterales; y 7) Entrenamiento del personal de Servicio Europeo de Acción Externa en materia de Libertad Religiosa y de la Unión Europea.

Junto a todas estas actividades, la Unión Europea también aludirá a la libertad de religión o creencias en los correspondientes contactos de alto nivel, incluso en el nivel del Alto Representante para Asuntos de Política Exterior y Seguridad Común (PESC) y Vicepresidente de la Comisión y del Representante Especial de la UE para los Derechos Humanos y los jefes de Delegación. Y las Delegaciones de la Unión Europea pueden apoyar proyectos de la sociedad civil sobre la libertad de religión o creencias en virtud de los planes de apoyo por país⁴¹. También contribuirán a proteger el derecho a la libertad religiosa o de creencias en los proyectos de derechos humanos de mayor alcance centrados en el fomento de los derechos humanos, la lucha contra la discriminación, los derechos de las personas pertenecientes a minorías, los pueblos indígenas, el respeto de la diversidad, la toleran-

⁴¹ La libertad de religión o creencias ha seguido siendo una de las prioridades del Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos (IEDDH), incluso por medio de la financiación de los proyectos de los defensores de los derechos humanos y de la asistencia a personas víctimas de amenaza inmediata. Se recurrirá también, según convenga, a otros instrumentos de financiación geográficos y temáticos de la UE con el fin de fomentar la libertad de religión o creencias en cooperación con los países socios. Se prestará atención a la creación de capacidades y a los proyectos de formación para la mediación en la prevención y resolución de situaciones de violencia y conflicto por motivos de religión o creencias.

cia y la comprensión intercultural, así como en hacer frente a las causas profundas del conflicto y en luchar contra la impunidad. Así, en 2014, el grupo de trabajo del Parlamento Europeo sobre Libertad Religiosa o Creencia confeccionó su primer Reporte Anual sobre la situación de la libertad religiosa en el mundo y realizó diferentes recomendaciones según cada país.

Sobre toda esta base –y en respuesta a la Resolución del Parlamento de 4 de febrero de 2016–, el Presidente de la Comisión Europea creó el cargo de Enviado Especial para la Promoción de la Libertad de Religión o Creencias fuera de la Unión⁴². Las funciones del Enviado Especial se centran en la promoción de la libertad de pensamiento, conciencia, religión y creencias, así como de los derechos a la apostasía, a no creer y a profesar convicciones ateas, prestando atención al mismo tiempo a los no creyentes en situación de riesgo. Al tiempo que se le asignan las siguientes tareas: i) aumentar la visibilidad, la eficacia, la coherencia y la responsabilización de la política de la Unión en el ámbito de la libertad de religión o creencias fuera de la Unión; ii) facilitar un informe de situación anual y un informe exhaustivo sobre el mandato del enviado especial al Parlamento Europeo, al Consejo, a la vicepresidenta de la Comisión/alta representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, y a la Comisión al terminar el mandato; y iii) trabajar en estrecha colaboración con el Grupo de Trabajo del Consejo sobre Derechos Humanos⁴³.

Y, en 2019, el Parlamento Europeo adoptó una *Resolución sobre las Directrices de la UE y el mandato del enviado especial de la Unión para la promoción de la libertad de religión o creencias fuera de la*

⁴² El 6 de mayo de 2016, el presidente del Consejo Europeo designó al político eslovaco Jan Figel como primer «Enviado Especial para la Promoción de la Libertad Religiosa en el exterior de la Unión Europea, por el mandato renovable de un año. Y tendrá el deber de asistir en la Comisión de Cooperación Internacional y Desarrollo».

⁴³ A este respecto, en la citada resolución del PE se «recomienda que se estudie la posibilidad de crear un grupo de trabajo consultivo informal compuesto por representantes de las instituciones de defensa de la libertad de religión o creencias de los Estados miembros y otras instituciones pertinentes, así como representantes y expertos del Parlamento Europeo, representantes del mundo académico y representantes de la sociedad civil, incluidas las iglesias y otras organizaciones confesionales y aconfesionales» (párr. 19).

*Unión*⁴⁴. Esta resolución recoge fórmulas para una mejor defensa de la libertad religiosa en general, y de los cristianos en particular. En concreto, en dicha Resolución se articula una estrategia al respecto y así se «pide con carácter de urgencia la aplicación efectiva de las Directrices de la Unión sobre la libertad de religión o creencias, con el fin de aumentar la influencia de la Unión con respecto a la promoción de la libertad de religión o creencias en todo el mundo; destaca que es fundamental comprender cómo las sociedades pueden verse modeladas e influenciadas por las ideas, las religiones y otras formas de cultura y creencias, o la ausencia de ellas, para entender mejor la promoción de la libertad de religión o creencias en la política exterior y la cooperación internacional de la Unión; pide que se preste la misma atención a la situación de los no creyentes, los ateos y los apóstatas, que son víctimas de persecución, discriminación y violencia» (párr. 22); y se «refuercen los conocimientos sobre la libertad de religión o creencias⁴⁵, así como sobre la situación de las minorías religiosas y los no creyentes, respetando plenamente los principios de pluralismo y neutralidad; destaca, no obstante, la necesidad de unos programas de formación más amplios y sistemáticos que refuercen la sensibilización sobre las Directrices de la Unión y aumenten su uso entre los funcionarios y diplomáticos de la Unión y los Estados miembros, y que refuercen la cooperación con el enviado especial; recomienda que el mundo académico, las iglesias y las comunidades y asociaciones religiosas, en toda su diversidad, así como las organizaciones aconfesionales, las organizaciones de defensa de los derechos humanos y las organizaciones de la sociedad civil participen en este proceso de formación; pide a la Comisión y al Consejo que asignen unos recursos adecuados a este tipo de programas de formación» (párr. 23)⁴⁶.

⁴⁴ Resolución del Parlamento Europeo, de 15 de enero de 2019, sobre las Directrices de la UE y el mandato del enviado especial de la Unión para la promoción de la libertad de religión o creencias fuera de la Unión (2018/2155(INI)) (consultar en línea: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0013_ES.html; visitado por última vez el 19 de enero de 2024).

⁴⁵ A este respecto, se acoge con satisfacción, en este sentido, los esfuerzos realizados hasta la fecha por el SEAE y la Comisión para impartir a los funcionarios de la Unión y a los diplomáticos nacionales formación sobre las religiones y la historia de la religión y las creencias (párr. 23).

⁴⁶ El PE, a este respecto, ha considerado que «el analfabetismo religioso, así como la falta de conocimiento y reconocimiento del papel que las religiones desempeñan para gran parte de la humanidad, alimentan los prejuicios y estereotipos que contribuyen a acrecentar las tensiones, los malentendidos y el trato irrespetuoso e injusto relacionado

En dicha Resolución se adoptan, asimismo, unas *Directrices de la UE y mandato del Enviado Especial de la Unión para la Promoción de la Libertad de Religión o Creencias fuera de la Unión*⁴⁷, en la que se proponen una serie de medidas relacionadas, por un lado, con el propio derecho a la libertad de religión o de creencias y, por otro, con el mandato y funciones del mencionado Enviado especial. En concreto, se señala que «las funciones del Enviado Especial deben centrarse en la promoción de la libertad de pensamiento, conciencia, religión y creencias, así como de los derechos a la apostasía, a no creer y a profesar convicciones ateas, prestando atención al mismo tiempo a los no creyentes en situación de riesgo», al tiempo que «recomienda que la labor del enviado especial incluya las siguientes tareas: aumentar la visibilidad, la eficacia, la coherencia y la responsabilización de la política de la Unión en el ámbito de la libertad de religión o creencias fuera de la Unión; facilitar un informe de situación anual y un informe exhaustivo sobre el mandato del enviado especial al Parlamento Europeo, al Consejo, a la vicepresidenta de la Comisión/Alta representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, y a la Comisión al terminar el mandato; y trabajar en estrecha colaboración con el Grupo de Trabajo del Consejo sobre Derechos Humanos» (párr. 16).

4. CONSIDERACIONES FINALES

Tras lo expuesto, cabe realizar las siguientes consideraciones finales:

En primer lugar, que la libertad religiosa y con ella los grupos religiosos, ha pasado a formar parte no solo de la política y de las relaciones internacionales en la configuración de un nuevo orden global, sino también como contenido de la política exterior de algunos Estados o de algunas

con las actitudes y el comportamiento de gran parte de la población; destaca la importancia de la educación para proteger y consolidar la libertad de religión o creencias en todo el mundo y combatir la intolerancia; pide a los responsables de los medios de comunicación y las redes sociales que participen de forma positiva y respetuosa en debates públicos, evitando los prejuicios y estereotipos negativos sobre las religiones y los creyentes, y que ejerzan su libertad de expresión de forma responsable, tal como dispone el artículo 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos» (párr. 10).

⁴⁷ Consultar en línea: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0013_ES.html (visitado por última vez el 11 de enero de 2024).

organizaciones internacionales; convirtiendo a su vez a las comunidades religiosas en agentes y actores transnacionales y globales⁴⁸.

Dos ejemplos paradigmáticos a estos efectos lo constituyen, por un lado, los Estados Unidos de América y, por otro, la Unión Europea. El llamado «Religious Soft Power» se ha convertido en un factor significativo en la política exterior contemporánea de los EE.UU.⁴⁹ Su labor resulta, sin embargo, teórica –y esta sería la segunda de nuestras consideraciones finales–. En este sentido, se ha señalado que «sería difícil mencionar un solo país en el mundo al que la política norteamericana de la libertad religiosa haya ayudado [...] a reducir la persecución religiosa o a aumentar la libertad religiosa en una forma sustancial o sostenida»⁵⁰.

La tercera de las consideraciones versa sobre la USCIRF, única comisión en el mundo con la específica misión de realizar recomendaciones políticas en materia de libertad religiosa a una escala global, pero cuyas recomendaciones son solo eso, recomendaciones, al carecer de carácter vinculante, aunque el Presidente y el Congreso pueden adoptarlas

⁴⁸ Siguiendo a FOX y SANDLER, el rol transnacional de la religión se sintetiza en los siguientes aspectos: a) primero, la religión es una de las fuentes de las cosmovisiones de las personas. Influye en el comportamiento de las personas y esas personas influyen en el comportamiento de las comunidades; b) segundo, la religión es una fuente de identidad. Además de influir en las creencias personales, influye en quienes son. En otras palabras, les otorga sentido y sentimiento de afinidad, llegando a configurar identidades locales y globales; c) tercero, la religión es una fuente de legitimidad. Al poseer una matriz axiológica, puede legitimar o deslegitimar acciones, incluidas las políticas exteriores de los Estados y el comportamiento de otros actores internacionales; y cuarto, la religión está asociada con instituciones formales. En algunos casos, estas instituciones son en sí mismas actores internacionales, como es el caso de la Iglesia católica. En otros casos, estas instituciones juegan un papel en políticas internas que apoyan a los regímenes, se oponen a ellos y los presionan, llegando a jugar cierto rol en la movilización y decisión política (cit. en FOX, J., y SANDLER, S., *Bringing Religion into International Relations. Culture and Religion in International Relations*, Palgrave Macmillan, New York 2004).

⁴⁹ Cf. PRESTON, A., *Sword of the Spirit Shield of Faith, Religion in American War and Diplomacy*, Anchor Book, New York, 2012; MAGEE, M., «US Foreign Policy and Religion», en *Oxford Research Encyclopedia of Religion*, núm. 19 (2017).

⁵⁰ FARR, T. F.: «U. S. International Religious Freedom Policy: Addressing the Global Crisis in Human Rights and Increasing American National Security», en *Testimony before the House Committee on Foreign Affairs*, 12 July 2016 (consultar en línea: <http://docs.house.gov/meetings/FA/FA00/20160712/105187/HHRG-114-FA00-Wstate-FarrT-20160712.pdf>; visitado por última vez el 9 de julio de 2024).

como propias y aplicarlas⁵¹. Respecto de éstas, cabe mencionar que la nota tal vez dominante, a la postre, sea la discrecionalidad otorgada al Ejecutivo, lo que, como suele suceder, admite diversas lecturas⁵².

Por su parte, y constituiría la cuarta de nuestras consideraciones, la Unión Europea representa, a nivel multilateral, la puesta en común de los Estados miembros por la protección y promoción de la libertad religiosa, dentro de su política común de protección de los derechos fundamentales. Desde esta perspectiva, la Unión Europea ha ido gradualmente trabajando en líneas ejes para implementar una política que incorporase los derechos fundamentales, incluyendo la libertad religiosa, en la política exterior de los Estados, aunque no de una manera coactiva o sancionatoria.

En definitiva, esta actividad de poder blando relacionado con la religión en los objetivos y medios de la política exterior de los Estados en relaciones bilaterales o en foros mundiales se sitúa y responde en los grados de co-participación en las actuaciones del sistema internacional, dando lugar –como señalan Warner y Walker⁵³– a direcciones causales, de vinculación y reciprocidad de intereses, entre los distintos agentes participantes y la política exterior.

⁵¹ Cf. LÓPEZ RUF, E., «La libertad religiosa como política exterior de los Estados: los casos de Estados Unidos y de la Unión Europea», en *Derecho, Estado y Religión*, núm. especial (2017), pp. 35-54.

⁵² CAMARERO SUÁREZ, V., y ZAMORA CABOT, F. J., «Un ejemplo de proyección exterior por los Estados Unidos de la tutela de derechos fundamentales: la *International Religious Freedom Act* (IRFA), de 1998», en *Anuario de Derecho eclesiástico del Estado*, vol. 19 (2003), p. 90 (consultar en línea: [https://boe.es/biblioteca_juridica/anuarios_derecho/abrir_pdf.php?id=ANU-E-2003-10007900120_ANUARIO_DE_DERECHO_ECLESIASTICO_Un_ejemplo_de_proyeccion%3%B3n_exterior_por_los_Estados_Unidos_de_la_tutela_de_derechos_fundamentales:_La_International_Religious_Freedom_Act_\(IRFA\)_fr_1998](https://boe.es/biblioteca_juridica/anuarios_derecho/abrir_pdf.php?id=ANU-E-2003-10007900120_ANUARIO_DE_DERECHO_ECLESIASTICO_Un_ejemplo_de_proyeccion%3%B3n_exterior_por_los_Estados_Unidos_de_la_tutela_de_derechos_fundamentales:_La_International_Religious_Freedom_Act_(IRFA)_fr_1998); visitado por última vez el 10 de julio de 2024).

⁵³ WARNER, C. M., y WALKER, S. G., «Thinking about the Role of Religion in Foreign Policy. A Framework for Analysis», en *Foreign Policy Analysis*, vol. 7 (2011), pp. 113-135.

