

## 4. La libertad religiosa como política exterior de los Estados: los casos de Estados Unidos y de la Unión Europea

Elena López Ruf

### Resumen

La libertad religiosa —entendida como un derecho humano fundamental de las democracias políticas modernas— además de ser reconocida como tal en convenciones y tratados internacionales, recientemente ha comenzado a tener un rol cada vez más importante en la política exterior de los Estados, inspirando políticas que han comenzado a institucionalizarse formalmente.

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 el mismo año, la Unión Europea adoptó nuevas líneas directrices en la promoción y la protección de la libertad religiosa a tener en cuenta en su política exterior de derechos humanos.

Este trabajo se propone abordar el desafío de la relación “factor religioso-política internacional”, plantear la crisis global que atraviesa la protección al derecho a la libertad y plantear descriptivamente dos iniciativas gubernamentales para la protección internacional de la libertad religiosa, como son los casos de Estados Unidos y la Unión Europea, en el diseño de una política exterior en materia de libertad religiosa.

### Palabras claves

Unión Europea — Estados Unidos — Libertad religiosa — Política exterior — Derechos humanos

### Introducción

#### Factor religioso y política internacional

En un contexto de creciente incertidumbre y tensión en el orden mundial ante la amenaza de una nueva carrera armamentista, la construcción de nuevos muros, el cierre de fronteras, la continua y

creciente movilidad de desplazados y refugiados, los conflictos armados en distintas regiones, la creciente desigualdad global, el terrorismo internacional y el flagelo de las esclavitudes modernas, desde distintos ámbitos se vuelve a dirigir una especial mirada a la influencia que “las religiones” pueden tener en los actuales procesos políticos y en las relaciones internacionales, como actores determinantes en la configuración de un nuevo orden global.

Ahora bien, las religiones juegan un rol complejo en los conflictos políticos modernos. Sus distintas interpretaciones pueden ser fuente de inspiración de violencia como de procesos de construcción de paz y promoción del desarrollo humano. Ante un nuevo orden mundial emergente, que se presenta globalizado, interconectado, crecientemente multipolar y plural, las comunidades religiosas se han transformado en actores transnacionales y globales.

Desde el atentado a las Torres Gemelas en 2001, se reforzó el estudio del rol negativo de las religiones en la escena global como causantes de inestabilidad internacional al asociar terrorismo y fundamentalismo religioso. En contraste con estos estudios, muchos investigadores están realizando estudios acerca del rol positivo y significativo que las religiones pueden tener como actores capaces de contribuir y aportar propuestas alternativas a los conflictos y desafíos globales; involucrarse en el ejercicio de una diplomacia *multi-track*, liderando —tanto desde la base como en los altos niveles políticos— procesos de desarrollo comunitario, procesos de construcción de paz, prácticas de entendimiento mutuo y de diálogo interreligioso e intercultural.

Este proceso actual de “resurgimiento de las religiones” en la escena global y pública en distintos niveles —local, nacional e internacional— desafía dos aspectos centrales de la Modernidad europea: por un lado, la presunción de que la humanidad, al volverse cada vez más moderna, se volvería al mismo tiempo más secular y causaría la desaparición de la religión; y por otro lado, la presunción de que la religión y la política tendrían esferas radicalmente diferenciadas en las que las convicciones religiosas se limitarían a la esfera privada y a la intimidad de las personas, sin influir en la esfera pública política. A estas premi-

sas se refiere Scott Thomas con la expresión “Westphalia Presumption” (la presunción de Westfalia).

Conforme al académico Thomas,<sup>1</sup> de la Universidad de Bath, la experiencia de las llamadas “guerras de religión” (1618-1648), dejó marcada la impresión general de que en las modernas relaciones internacionales “cuando la religión es llevada a la vida pública, doméstica o internacional, inherentemente causa guerra, intolerancia, devastación, agitación política, y quizá el colapso del orden internacional” y por esto mismo debe ser excluida de las relaciones internacionales.

De este modo, el secularismo —entendido como exclusión, neutralización, privatización y marginalización de las creencias religiosas— pasó a formar parte del ADN de la teoría de las relaciones internacionales, como un elemento esencial para el desarrollo de la moderna política internacional, a fin de garantizar el orden y la seguridad.

La Paz de Westfalia (1648), junto con el sistema de estados-nación seculares que como consecuencia de ella se consolidó, han sido considerados por muchos internacionalistas como una solución a la intolerancia, la guerra y la devastación generada por las “guerras de religión”.

Debemos recordar que la Paz de Westfalia además condujo a un acuerdo práctico que tuvo en consideración dos notas esenciales: la diversidad confesional y la multiplicidad de unidades políticas, y se convirtió en un punto de inflexión en la historia de las naciones al sentar los principios que sostienen el sistema internacional actual, que se caracteriza por las siguientes acciones: (a) apoyarse en un sistema de estados independientes, soberanos en sus territorios; (b) afirmar el principio de no injerencia en los asuntos internos de los otros estados, (c) asegurar un sistema de balance de poder equilibrado, y (d) establecer el derecho de cada estado a elegir su propia estructura religiosa interna, erigiendo el llamado principio *Cuius regio, eius religio*, según el cual los habitantes de un estado debían seguir la religión del gobernante y las minorías religiosas solo eran toleradas cuando estaban

---

<sup>1</sup> Thomas, M. Scott, “The global resurgence of religion and the transformation of International Relations” (London, Palgrave Macmillan, 2005).

protegidas por un tratado. Con la expansión colonial de los Estados europeos, el sistema de Westfalia se extendió por todo el mundo como un marco neutral para el desarrollo de un orden internacional que, centrado en el Estado, abarca a múltiples sociedades, civilizaciones y regiones diferentes, independientemente de sus respectivos valores o tradiciones religiosas.<sup>2</sup>

Actualmente, el proceso de “resurgimiento de la religión”, junto con el debilitamiento de los estados nacionales, la crisis de la tesis secularista y la globalización a través de sus diferentes formas (actores transnacionales, migraciones, deculturalización de la religión, internet y redes sociales) conducen a la necesidad de redefinir los términos de las relaciones entre Estado, sociedad y religiones. Y este proceso ya no radica solo en una decisión política, centralizada en el Estado, sino que también depende de nuevos actores como las cortes jurisdiccionales (locales y supranacionales), las administraciones locales y la emergente sociedad civil, como actor global y local.<sup>3</sup>

Así, recientemente, tanto diplomáticos y académicos como entidades gubernamentales han comenzado a trabajar en distintas investigaciones e iniciativas en las que reconocen la importancia de tener en cuenta el factor religioso, ya no como un hecho meramente cultural, sino estructural en el análisis de la política y la seguridad internacional y nacional, en el análisis de conflictos violentos, en el diseño de procesos de construcción de paz, en los esfuerzos diplomáticos de facilitación, negociación, mediación, resolución y reconciliación, en el diseño de políticas públicas de entendimiento y diálogo intercultural, así como en el diseño de una política exterior de protección de la libertad religiosa.

---

<sup>2</sup> Henry Kissinger, “World Order” (New York: Penguin Press, First Published, 2014), 3-6;23-32

<sup>3</sup> Olivier Roy, Pasquale Annicchino, “The (re)construction and formatting through courts, social practices, public discourse and transnational institutions. Working document”, *Religion in the West, Kick-off meeting conference paper*, Robert Schuman Center for Advance Studies (Octubre, 2011), <http://www.eui.eu/Projects/ReligioWest/Documents/events/KickoffMeeting/ConferencePaper.pdf>.

## Libertad religiosa: concepto y tendencias globales

El derecho a la libertad religiosa ha sido reconocido como un derecho humano fundamental, tanto en convenciones internacionales como en diferentes constituciones nacionales, y se ha transformado en una condición *sine qua non* de las democracias contemporáneas y una norma estándar universal. Especialmente en los últimos años, se ha incluido en acuerdos de comercio una cláusula de garantía de la libertad religiosa; se ha convertido también en una nueva categoría para catalogar proyectos aptos para ser beneficiados por fondos de cooperación internacional; y ha inspirado políticas de Estado para su protección.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos, en su artículo 18 expresa:

Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; este derecho incluye la libertad de cambiar de religión o de creencia, así como la libertad de manifestar su religión o su creencia, individual y colectivamente, tanto en público como en privado, por la enseñanza, la práctica, el culto y la observancia.<sup>4</sup>

El derecho a la libertad religiosa es entendido como el derecho de todo hombre a no ser coaccionado externamente (por los Gobiernos, instituciones o individuos) en materia de religión y creencia; al mismo tiempo que nadie puede ser perseguido o sufrir cualquier tipo de violencia o limitación a causa de ella. Así, tiende a asegurar el libre ejercicio de las prácticas religiosas, ya sea en la esfera pública o privada, ya sean estas individuales o colectivas. Por otro lado, se reconoce el derecho a cambiar de religión, como también incluye el derecho a no tener una religión.

Sin embargo, paradójicamente —más allá de su reconocimiento universal— la libertad religiosa ha sido uno de los derechos progresivamente más vulnerados en los últimos años. De acuerdo con el

---

<sup>4</sup> ONU, 1948, Declaración Universal de Derechos Humanos, Art.18. Recuperado de <http://www.un.org/es/documents/udhr/>.

informe del Pew Research Center<sup>5</sup> de junio pasado, más de tres cuartos de la población mundial vive en países con niveles altos y muy altos de restricciones u hostilidades a causa de la religión, ya sea como consecuencia de restricciones gubernamentales o por hostilidades sociales, en las que se incluyen los actos de terrorismo asociados a la religión. Coincidentemente, el informe “La Libertad Religiosa en el mundo” (2014)<sup>6</sup> de la fundación Ayuda a la Iglesia Necesitada, detectó que este derecho se vulnera significativamente en ochenta y dos de los ciento noventa y seis países del mundo, y en los lugares en los que la situación de la libertad religiosa ha registrado un cambio, se ha tratado de un empeoramiento.

Esta realidad paradójica, en la que por un lado se observa un amplio reconocimiento normativo de la libertad religiosa como derecho fundamental y, por otro lado, se advierte su simultáneo deterioro y violación, ha llevado a afirmar al académico Thomas Farr —exdirector de la Oficina de Libertad Religiosa Internacional del Departamento de Estado de Estados Unidos (1999-2003)— que la libertad religiosa está atravesando una crisis global.

Esto se debe a que, aun cuando la mayoría de las naciones han firmado acuerdos internacionales y la han incorporado a sus textos constitucionales, en verdad, pocos países han llevado dicha protección a la práctica a través de la facilitación de mecanismos jurídicos y administrativos para su efectivo cumplimiento, evidenciando la crisis global de la libertad religiosa.

Podríamos afirmar que las razones de esta crisis global en torno a la protección del derecho a la libertad religiosa son múltiples. Por un lado, aun cuando son valiosos los avances en la materia, se evidencia la falta de efectividad de los mecanismos jurídicos de protección. Esta falta de efectividad, según algunos autores, se debe a que no hay unanimidad respecto a su concepto, contenido y alcances; es al mis-

---

<sup>5</sup> Pew Research Center, “Trends in Global Restrictions on Religion”. Junio 2016, <http://www.pewforum.org/2016/06/23/trends-in-global-restrictions-on-religion/>.

<sup>6</sup> Ayuda a la Iglesia Necesitada, Libertad Religiosa en el Mundo Informe 2014, <http://informe2014.ayudaalaiglesianecesitada.org/>.

mo tiempo, un concepto resistido por muchos países que lo ven como parte del “avance cultural de Occidente”.<sup>7</sup> Por otro lado, la globalización está transformando a las religiones así como la noción misma de Estado; y las grandes corrientes migratorias están modificando demográficamente las sociedades, que se tornan cada vez más plurales, generando en ciertos sectores una resistencia a nuevas formas de expresión de la religiosidad. Estos procesos resignifican la relación de la sociedad con las religiones y conducen a la necesidad de redefinir las relaciones entre Estado y religión.

En los últimos años, se ha advertido un creciente interés gubernamental en la protección de la libertad religiosa, y se ha configurado un nuevo abordaje para su protección, en el que los Estados han afirmado el rol cada vez más importante de la libertad religiosa en su política exterior, tanto de forma multilateral en organismos internacionales, como inspirando políticas bilaterales y unilaterales que han comenzado a institucionalizarse formalmente.

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 el mismo año, la Unión Europea adoptó nuevas líneas directrices en la promoción y la protección de la libertad religiosa a tener en cuenta en su política exterior de derechos humanos. 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 está sumando

---

<sup>7</sup> Silvio Ferrari y Fabio Petito, “Promoting Religious Freedom and Peace through Cross-Cultural Dialogue”, Technical Report. ISPI, Milan. (2013 ) P. 13 Y 14. [http://www.ispionline.it/sites/default/files/pubblicazioni/ispi\\_report31\\_10\\_2013.pdf](http://www.ispionline.it/sites/default/files/pubblicazioni/ispi_report31_10_2013.pdf).

también el Ministerio de Exteriores de Italia, Austria y Holanda, entre otros.

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”<sup>8</sup> y garantizar el desarrollo y el florecimiento de las comunidades.

### **La libertad religiosa como política exterior de los Estados: los casos de Estados Unidos y de la Unión Europea**

#### **La política exterior de Estados Unidos en materia de libertad religiosa**

El derecho a la libertad religiosa es uno de los derechos y las libertades fundamentales de la sociedad norteamericana. Estaba ya presente en los padres fundadores de los Estados Unidos. Thomas Jefferson y James Madison creyeron que sin separar la iglesia del Estado no podría garantizarse efectivamente la libertad religiosa.

En 1791, fue adoptada la Primera Enmienda<sup>9</sup> a la Constitución de los Estados Unidos con el fin de prohibirle, en principio solo al Gobierno federal, cualquier involucramiento en asuntos religiosos. Esta cláusula se inspira en el acuerdo general de que es esencial y necesario para la libertad religiosa impedir que el Gobierno interfiera con la religión.

Esta enmienda protege el derecho a la libertad religiosa por medio de dos cláusulas: por un lado, “the establishment clause” (cláusula de

---

<sup>8</sup> Silvio Ferrari y Fabio Petito, “Promoting Religious Freedom and Peace through Cross-Cultural Dialogue”, Technical Report. ISPI, Milan. (2013): [http://www.ispionline.it/sites/default/files/pubblicazioni/ispi\\_report31\\_10\\_2013.pdf](http://www.ispionline.it/sites/default/files/pubblicazioni/ispi_report31_10_2013.pdf).

<sup>9</sup> “Congress shall make no law respecting an establishment of religion, or prohibiting the free exercise thereof; or abridging the freedom of speech, or of the press; or the right of the people peaceably to assemble, and to petition the Government for a redress of grievances”.



no establecimiento), por la cual el congreso no puede por ley establecer una religión oficial o preferir a una por sobre otras, y ha marcado la separación entre “Estado” y “religión”. La cláusula de no establecimiento significaba esto: ninguna Iglesia nacional y ninguna participación del Gobierno en la religión. Por otro lado, establece la “cláusula de libre ejercicio de la religión”, protegiendo y garantizando la práctica de la misma, sea esta manifestada de forma pública o privada.

Hacia 1833, todos los estados siguieron este modelo en las respectivas constituciones de los Estados. Los alcances de la cláusula de no establecimiento se extendió a los Gobiernos tanto municipales, locales como federal, prohibiéndoles promover o limitar una determinada religión.

Hasta antes de 1996, los Estados Unidos jugaron un papel modesto en la promoción de la libertad religiosa a nivel internacional. Se puede mencionar que a partir de 1978, empezó a publicar informes anuales de derechos humanos con una modesta inclusión de la libertad religiosa; y en 1986 promovió la creación, dentro del marco del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, del rol de “Relator Especial sobre intolerancia religiosa”, que desde el año 2000 se llama “sobre libertad religiosa o creencias”.<sup>10</sup>

Pero es recién a partir de los años 90 que comienza a haber un interés concreto en el diseño de una política exterior en materia de libertad religiosa.

Como explica el académico Gunn,<sup>11</sup> 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

---

<sup>10</sup> Naciones Unidas, Derechos Humanos, Oficina del Alto Comisionado, Relator Especial sobre la libertad de religión o de creencias, acceso el 28 de febrero de 2017. <http://www.ohchr.org/SP/Issues/FreedomReligion/Pages/FreedomReligionIndex.aspx>.

<sup>11</sup> T. Jeremy Gunn, “The United States and the Promotion of Freedom of Religion and Belief”, en *Facilitating Freedom of Religion and Belief* Martin Nijhoff Publishers, 2004, pp. 721-746.

los Estados que toleraban la persecución de determinados grupos religiosos, particularmente cristianos, baha'is 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 dicha persecución (islámicos y comunistas) y en determinadas grupos perseguidos.

Simultáneamente, en el Senado se comenzó a escribir otro proyecto conocido como “Nickels-Lieberman” o “The International Religious Freedom Act” (IRFA).<sup>12</sup> Por iniciativa también del Partido Republicano, este proyecto fue finalmente aprobado por unanimidad en el Congreso y luego fue promulgada por el presidente Clinton. Su objetivo fue más amplio que el proyecto “Wolf-Specter”, al enfocarse en promover internacionalmente el derecho de libertad religiosa y creencia 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.

En el marco de IRFA se crearon tres entidades que asisten al Gobierno federal:

1. La figura de un embajador (Ambassador-at-Large for International Religious Freedom) encargado de la Oficina para la Libertad Religiosa dentro del Departamento de Estado.
2. La bipartidista Comisión de los Estados Unidos sobre Libertad Religiosa Internacional, (The United States Commission on International Religious Freedom – USCIRF).
3. Un Asesor Especial sobre Libertad Religiosa Internacional dentro del Consejo de Seguridad Nacional (NSC).

En esta oportunidad, nos detendremos brevemente solo en el rol del embajador para la Libertad Religiosa y la Oficina Internacional

---

<sup>12</sup> International Religious Freedom Act 1998, Congress of the United States of America <https://www.state.gov/documents/organization/2297.pdf>, Acceso el 28 de febrero de 2017.

para la Libertad Religiosa que forma del Departamento de Estado de los Estados Unidos y en la United States Commission on International Religious Freedom (USCRIF).

El IRFA creó dentro de la estructura de la Oficina de Democracia, Derechos Humanos y Asuntos Laborales, la Oficina para la Libertad Religiosa Internacional,<sup>13</sup> ambas dependientes del Departamento de Estado de los Estados Unidos, órgano ejecutivo federal a cargo de la política exterior del país. La Oficina de 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 es la 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 religiosa. 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 humanos. Este informe ha sido una de las mayores contribuciones de la Oficina de Libertad Religiosa.

El IRFA también concede al presidente la facultad —quien la ha delegado en el secretario de Estado— de designar como “países de particular preocupación” o “CPC” a aquellos países cuyos Gobiernos están involucrados o toleran violaciones “sistemáticas, continuas, flagrantes”<sup>14</sup> de la libertad religiosa, y sugiere medidas alternativas

---

<sup>13</sup> International Religious Freedom Report, U.S. State Department, 2015. Acceso el 28 de febrero de 2017. <https://www.state.gov/j/drl/rls/irf/religiousfreedom/index.htm#wrapper>.

<sup>14</sup> IRFA en su Sección 2 sobre definiciones, inciso 11, establece que a los fines de designar países CPC (Countries of Particular Concern – Países de especial Preocupación), define que son aquellos que toleran o están involucrados una “sistemática, continua y flagrante” violación a la libertad religiosa, detallando los actos que están comprendidos: “A. la tortura o cruel, inhumana, o degradante tratamiento o castigo; B. detención prolongada sin cargos;

para promover mejoras en esos países. Así, el IRFA establece una serie de medidas para adoptar en estos casos, como la negociación de un acuerdo bilateral, la imposición de sanciones o la expedición de una exención. También ordenó la capacitación en libertad religiosa de los funcionarios del servicio exterior del Departamento de Estado y los funcionarios de inmigración, e incluyó a la libertad religiosa como un elemento en la asistencia externa de los Estados Unidos, a través de intercambios culturales y programas internacionales.

El IRFA, por fuera del ámbito del poder ejecutivo, también creó la United States Commission on International Religious Freedom (USCIRF),<sup>15</sup> un órgano consultivo independiente y bipartidario, encargado de analizar el estado de situación de la libertad religiosa en el mundo y hacer recomendaciones para la política de los Estados Unidos al presidente, el secretario de Estado y al Congreso. Aun siendo una entidad gubernamental, las recomendaciones de la USCIRF no tienen carácter vinculante. Por esto, es esencial que las decisiones sean tomadas por consenso, porque garantiza que sus recomendaciones tengan un poder más persuasivo al tener el apoyo de ambos partidos políticos.

---

C. Que cause la desaparición de personas por secuestro o por detención clandestina de esas personas D. otras flagrantes negaciones al derecho a la vida, la libertad o seguridad de las personas”. Al mismo tiempo, en su inciso 13 establece que *violaciones a la libertad religiosa* significa “violaciones del derecho internacionalmente reconocido a la libertad de religión y creencias y a las prácticas religiosas, tal como se establece en los instrumentos internacionales a que se hace referencia en la sección 2 (a) (2) y como se describe en la sección (A) prohibiciones arbitrarias, restricciones o castigos para: (i) reunirse para actividades religiosas pacíficas tales como adoración, predicación y oración, incluyendo requisitos de registro arbitrario; (ii) hablar libremente sobre las creencias religiosas; (iii) cambiar las creencias religiosas y la afiliación religiosa; (iv) posesión y distribución de literatura religiosa, incluyendo Biblias; O (v) criar y educar a sus hijos en las enseñanzas y prácticas religiosas de su elección; O B) cualquiera de los siguientes actos cometidos a causa de convicciones religiosas de un individuo: detención, interrogatorio, imposición de una pena financiera onerosa, trabajo forzoso, reasentamiento masivo forzoso, encarcelamiento, conversión religiosa forzada, golpizas”. <https://www.state.gov/documents/organization/2297.pdf>.

<sup>15</sup> United States Commission on International Religious Freedom: <http://www.uscirf.gov/about-uscirf/who-we-arewhat-we-do> - Acceso: 27 Febrero 2017.

La USCRIF está dirigida por nueve miembros<sup>16</sup> que son designados por el presidente y los líderes de ambos partidos políticos en ambas cámaras del Congreso. 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 partido. El embajador en general también sirve de oficio como miembro, pero sin derecho a voto. La USCRIF, además, cuenta con un personal profesional de tiempo completo, muchos de ellos responsables de investigación y análisis de políticas en materia de libertad religiosa.

Los miembros de la USCRIF 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, deben tener experiencia directa en el extranjero, en materia de derechos humanos y el derecho internacional.

Para llevar adelante su trabajo, los miembros de la USCRIF y el *staff* realizan viajes, audiencias y eventos, se encuentran con diferentes interlocutores, realizan investigaciones, testifican frente al Congreso y escriben informes. Sus conclusiones y recomendaciones, así como aquellos países designados como “CPC”, son presentadas en un informe anual cada primero de mayo y en otras publicaciones.

La USCRIF 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.

El IRFA ya cumple dieciocho años de implementación y a lo largo de estos años ha alcanzado logros en la promoción de la libertad reli-

---

<sup>16</sup> United States Commission on International Religious Freedom, “2. *Who is on the Commission and how are Commissioners selected?*”. <http://www.uscirf.gov/about-uscirf/frequently-asked-questions> Acceso, 27 de Febrero 2017.

giosa, así como ha recibido sugerencias para mejorar y hasta críticas sobre su desempeño.

Entre las críticas que se han realizado, podemos mencionar que el derecho a la libertad religiosa no es considerado por muchos como un principio o derecho universal porque su concepto varía sustancialmente según la localidad y el tiempo al que en cada caso se refiere. En segundo lugar, se ha señalado que la libertad religiosa ha sido definida por el poder y en función de los intereses de quienes se encuentran en el poder. Y en tercer lugar, que la libertad religiosa es un producto particular del desarrollo moderno de la historia occidental.<sup>17</sup>

Por otro lado, el académico Thomas Farr ha afirmado: “Sería difícil mencionar un solo país en el mundo al que la política norteamericana de la libertad religiosa haya ayudado en los últimos quince años a reducir la persecución religiosa o a aumentar la libertad religiosa en una forma sustancial o sostenida”.<sup>18</sup> Y esto se debe, según él, a que la política de libertad religiosa ha sido más bien retórica y raramente está enfocada en un cambio estructural. Para esto, sugiere investir a quien fuera designado embajador para la Libertad Religiosa con el mismo rango que cualquier embajador. El candidato debe tener una experiencia significativa en la política exterior y entender la relación entre la libertad religiosa y la seguridad nacional. Y el presidente y el secretario de Estado deben asegurarse de que el embajador está investido de la autoridad, los recursos necesarios y el *staff* necesario para poder lograr un impacto sustancial en esta materia a nivel internacional.

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

---

<sup>17</sup> Silvio Ferrari y Fabio Petito, “Promoting Religious Freedom and Peace through Cross-Cultural Dialogue”, Technical Report. ISPI, Milán, 13, 14. | \*Traducción del autor. Recuperado de: [http://www.ispionline.it/sites/default/files/publicazioni/ispi\\_report31\\_10\\_2013.pdf](http://www.ispionline.it/sites/default/files/publicazioni/ispi_report31_10_2013.pdf).

<sup>18</sup> Thomas F. Farr, - “U.S. International Religious Freedom Policy: Addressing the Global Crisis in Human Rights and Increasing American National Security”, Testimony before the House Committee on Foreign Affairs, July 12, 2016, <http://docs.house.gov/meetings/FA/FA00/20160712/105187/HHRG-114-FA00-Wstate-FarrT-20160712.pdf>, July 12, 2016 \*(Traducción de autor).

Freedom Act”,<sup>19</sup> que actualiza la 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, y obliga a todos los funcionarios del servicio exterior a formarse en materia de la libertad religiosa.<sup>20</sup>

### La política exterior de Libertad Religiosa de la Unión Europea

A diferencia de Estados Unidos, es en años recientes que la Unión Europea comienza a desarrollar la libertad religiosa como política exterior.

La Unión Europea gradualmente comenzó a trabajar en líneas ejes para implementar una política que incorpore 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. Primero, 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.
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*.

---

<sup>19</sup> “President Obama signs a new bipartisan international religious freedom bill”, American Magazine, <http://www.americamagazine.org/issue/obama-signs-bipartisan-international-religious-freedom-bill>. 19 Diciembre, 2016.

<sup>20</sup> Al momento de cerrar este artículo, la nueva administración Trump aún no ha designado al nuevo embajador para la Libertad Religiosa.

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 está experimentando a partir de las corrientes migratorias; y por otro lado, por el incremento de ataques violentos a minorías religiosas alrededor del mundo.

A partir de múltiples intercambios entre diplomáticos y encargados de diseño de políticas públicas, así como también por contactos informales con la USCRIF de Estados Unidos, se manifestó a delegados de la Unión Europea la importancia que tendría una institución que sea par o interlocutora de la USCRIF de Estados Unidos.<sup>21</sup>

Así, en el año 2009 se confeccionó el documento “Conclusiones del Consejo Europeo sobre intolerancia, discriminación y violencia sobre la base de religión y creencia”<sup>22</sup> 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

---

<sup>21</sup> Annicchino Pasquale, “Is the European Union Going Deep on Democracy and Religious Freedom?”, *The Review of Faith & International Affairs*, European University Institute - Robert Schuman Centre for Advanced Studies (RSCAS), July 13, 2014 - <https://googl/6i4x2U>.

<sup>22</sup> 2973rd GENERAL AFFAIRS Council meeting, “*Council conclusions on freedom of religion or belief*”, Brussels, 16 November 2009, COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION <https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/111190.pdf>.



“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”.

Al mismo tiempo, 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 concretamente.

En 2012, el Consejo de Asuntos Externos adoptó el Marco Estratégico de Derechos Humanos y Democracia<sup>23</sup> 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

---

<sup>23</sup> Council of the European Union, “EU Strategic Framework and Action Plan on Human Rights and Democracy”, Luxembourg, 25 de Junio 2012, [https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/EN/foraff/131181.pdf](https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/131181.pdf) P.18 inc. 23.

incluyendo a la Asamblea General y el Consejo de Derecho Humanos de la ONU.

3. Promover iniciativas al nivel del Consejo Europeo y contribuir a una mejor implementación de compromisos en el área de la libertad religiosa.

Las Directrices en la Promoción y Protección de la Libertad Religiosa o de Creencias<sup>24</sup> aprobadas en 2013 son un tipo de documento particular que el Servicio Europeo de Acción Externa utiliza para abordar cuestiones concretas relacionadas con los derechos humanos. No tienen carácter vinculante, pero son consideradas un signo de compromiso político muy fuerte. En este sentido, las directrices son instrumentos concretos de la política europea de derechos humanos que brindan herramientas prácticas para ayudar a las delegaciones europeas a avanzar en políticas de derechos humanos. Ofrece una definición de libertad religiosa o de creencias firmemente enraizada en el derecho internacional y en el derecho comunitario.

Este documento plantea ocho temas cuyo tratamiento la Unión Europea quiere priorizar, tales como (a) violencia, (b) libertad de expresión, (c) diversidad y tolerancia, (d) discriminación, (e) cambiar o dejar la propia religión, (f) expresión y manifestación de la religión, (g) protección de los derechos humanos y (h) apoyo y compromiso con la sociedad civil. Y 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.

---

<sup>24</sup> Council of the European Union, "EU Guidelines on the promotion and protection of freedom of religion or belief", FOREIGN AFFAIRS Council meeting, Luxembourg, 24 June 2013, <https://ec.europa.eu/sites/ceas/files/137585.pdf>.

5. Utilización de instrumentos de financiación externa para proyectos de promoción.
6. Promoción de la libertad religiosa en foros multilaterales.
7. Entrenamiento del personal de Servicio Europeo de Acción Externa en materia de Libertad Religiosa y de la Unión Europea.

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.

El 6 de mayo de 2016,<sup>25</sup> 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”.

Debido a que estos avances son muy recientes, será el tiempo el que nos demostrará la efectividad y la contribución que estas nuevas iniciativas gubernamentales realicen en el marco de la Unión Europea en pos de la protección y la garantía del derecho a la libertad religiosa.

### **Conclusión**

En estas breves páginas, se ha querido dar un sucinto resumen de los primeros pasos que se han desarrollado con el objetivo de implementar una política exterior de los Estados en materia de libertad religiosa. El desarrollo de iniciativas gubernamentales que promueven y protegen la libertad religiosa como política exterior de los Estados presenta nuevos desafíos e interrogantes teóricos y prácticos. La forma en que estas políticas se implementen será clave para poder evaluar en el tiempo su impacto sustancial y estructural en la materia.

---

<sup>25</sup> Europe Union Press Release, - President Juncker appoints the first Special Envoy for the promotion of freedom of religion or belief outside the European Union - Vatican City, 6 May 2016 Acceso: 27 de Febrero 2017 -[http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-1670\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1670_en.htm).

Por otro lado, la crisis global de la libertad religiosa a la que hacemos alusión en estas páginas nos sugiere al menos tres desafíos:

1. La inminente necesidad de crear mecanismos jurídicos efectivos que garanticen este derecho fundamental.
2. Que esta crisis debe ser abordada de forma integral, con una mayor coordinación de acción entre los Estados, las instituciones internacionales, y especialmente la sociedad civil y las comunidades religiosas a partir de una colaboración multilateral, multisectorial y a distintos niveles, tanto en el ámbito local como en los altos niveles internacionales.
3. A fin de prevenir el extremismo religioso, es necesario avanzar en la promoción de otras herramientas, como el desarrollo, y de prácticas de diálogo interreligioso e intercultural que posibiliten una comprensión más profunda de los respectivos valores y prácticas religiosas.

De este modo, la libertad religiosa puede ser una valiosa e indispensable herramienta para generar condiciones relacionales sostenibles que garanticen la convivencia y el pleno desarrollo de la dignidad del hombre y de la sociedad.

Elena López Ruf  
Universidad Católica Argentina  
Ciudad Autónoma de Buenos Aires  
elenalopezruf@gmail.com