

LA DEFENSA Y PROMOCIÓN
DE LA LIBERTAD RELIGIOSA
POR LA ADMINISTRACIÓN
NORTEAMERICANA (2000-2007).
PARTE II: UNITED STATES
DEPARTMENT OF STATE (USDS)

JOSÉ IGNACIO RUBIO

SUMARIO

I • EL UNITED STATES DEPARTMENT OF STATE (USDS) Y LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL DE LA LIBERTAD RELIGIOSA. II • LA INTERNATIONAL RELIGIOUS FREEDOM ACT (IRFA) DE 1998. III • LA OFFICE ON INTERNATIONAL RELIGIOUS FREEDOM (OIRF). IV • LA UNITED STATES COMMISSION ON INTERNATIONAL RELIGIOUS FREEDOM (USCIRF). V • EN CONCLUSIÓN: UNA LIBERTAD DEFENDIDA DENTRO Y FUERA DE CASA.

Con ocasión de su viaje apostólico a Norteamérica, Su Santidad Benedicto XVI fue recibido el pasado 16 de abril por el Presidente estadounidense George W. Bush en el despacho oval de la Casa Blanca. El año 2008 se anunciaba lleno de conmemoraciones. La Iglesia católica celebraba el bicentenario de la elevación a sede metropolitana de Baltimore con el correspondiente origen de otras cuatro diócesis (New York, Filadelfia, Boston y Louisville), la comunidad internacional festejaba el 60 aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y los Estados Unidos recordaban los 10 años transcurridos desde la aprobación de una legislación en defensa de la libertad religiosa en el orden internacional (la *International Religious Freedom Act* de 1998). Pues bien, en estas circunstancias, la Santa Sede y los Estados Unidos firmaron una declaración conjunta en la que reconocieron el común interés sobre consideraciones morales y religiosas. La cuestión de los de-

rechos humanos —con especial mención de la libertad religiosa— figuraba entre ellas¹.

Si es suficientemente conocido el interés de los últimos Pontífices sobre este argumento de la protección de la libertad religiosa², no lo resulta tanto la preocupación interna e internacional de la administración norteamericana. Iniciativas legislativas, defensa ante los tribunales y documentos internos avalan esta tesis y justifican un estudio más detallado de la cuestión. La primera parte de este artículo la dedicamos al esfuerzo nacional en la promoción y defensa de esta libertad a través de la gestión del Departamento de Justicia. Es tiempo de ocuparnos ahora de su proyección internacional, gracias a la dirección del Departamento de Estado.

El estudio presente coincide con las dos últimas administraciones republicanas y viene marcado inevitablemente por los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001³. Cinco años después de esta fecha se concluía así: «Hubo un tiempo cuando los dos océanos parecían conferirnos protección frente a los problemas de otros lugares, dejando que América permaneciera sola. Este tiempo ha pasado. América no puede conocer paz, seguridad y prosperidad retirándose del resto del mundo»⁴.

1. Cfr. *Joint Statement of the United States and Holy See*, en <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2008/04/20080416-3.html> (junio de 2008).

2. Por incluir aquí una de sus últimas intervenciones, el Papa Benedicto XVI afirmó en su discurso del 18 de abril de 2008 a la Asamblea General de las Naciones Unidas: «Es inconcebible, por tanto, que los creyentes tengan que suprimir una parte de sí mismos —su fe— para ser ciudadanos activos. Nunca debería ser necesario renegar de Dios para poder gozar de los propios derechos. Los derechos asociados con la religión necesitan protección sobre todo si se los considera en conflicto con la ideología secular predominante o con posiciones de una mayoría religiosa de naturaleza exclusiva. No se puede limitar la plena garantía de la libertad religiosa al libre ejercicio del culto, sino que se ha de tener en la debida consideración la dimensión pública de la religión y, por tanto, la posibilidad de que los creyentes contribuyan a la construcción del orden social», cfr. http://www.un.org/webcast/pdfs/Pope_speech.pdf (junio de 2008).

3. Cfr. L. K. ROBERTS, «Between Empire and Community: The United States and Multilateralism 2001-2003: A Mid-Term Assessment: Human Rights: The United States and the World: Changing Approaches to Human Rights Diplomacy under the Bush Administration», en *Berkeley Journal of International Law*, 21 (2003), pp. 631-661; J. SHATTUCK, «Religion, Democracy, & Human Rights: Religion, Rights, and Terrorist», en *Harvard Human Rights Journal*, 16 (2003), pp. 183-187; H. H. KOH, «A United States Human Rights Policy for the 21st Century», en *St. Louis Law Journal*, 46 (2002), pp. 293-344.

4. Cfr. *National Security Strategy of the United States of America*, p. 49. Este plan de marzo de 2006 en <http://www.state.gov/s/d/rm/rls/dosstrat/2007/> (junio 2008).

A pesar de las críticas recibidas a su dirección unilateral, es indiscutible la fuerza que ejerce el derecho de libertad religiosa en esta nueva diplomacia⁵.

I. EL *UNITED STATES DEPARTMENT OF STATE* (USDS) Y LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL DE LA LIBERTAD RELIGIOSA

El poder ejecutivo en los Estados Unidos de Norteamérica viene distribuido actualmente en 15 Agencias o Ministerios, según el objeto o materia de que se trate y todos bajo la dirección del Presidente de la nación⁶. En el año 1789 el Congreso norteamericano aprobó una ley que cambió el nombre del Departamento de Asuntos Exteriores (*Department of Foreign Affairs*) por el actual Departamento de Estado (*United States Department of State*, USDS). La razón fue atribuir a la agencia una serie de obligaciones en el ámbito interno o nacional⁷. En cualquier caso, el cometido principal de este Departamento, encabezado por su titular o *Secretary*, continúa siendo la gestión de la política internacional del país. Y este es el aspecto que aquí analizaremos en relación a la defensa de la libertad religiosa.

Desde que Thomas Jefferson (1790-1793) encabezara el Departamento se han sucedido 66 Secretarios de Estado. A partir del 26 de enero de 2005, Condoleezza Rice es quien dirige la Agencia, sucediendo en el cargo a Colin L. Powell (2001-2005) y a Madeleine Korbelt Albright (1997-2001)⁸. Original de Alabama y profesora de ciencia política en la Universi-

5. Cfr. N. J. STARR, «Who Asked You?: The Appropriateness of U.S. Leadership in Promoting Religious Freedom Worldwide», en *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, 33 (2000), pp. 987-1034. Y en contra de ese enfoque unilateral: cfr. P. G. DANCHIN, «U.S. Unilateralism and the International Protection of Religious Freedom: The Multilateral Alternative», en *Columbia Journal of Transnational Law*, 41 (2002), pp. 33-135.

6. Cfr. J. I. RUBIO LÓPEZ, «La defensa y promoción de la libertad religiosa por la Administración norteamericana (2000-2007). Parte I: U.S. Department of Justice», en *Ius Canonicum*, XLVIII-95 (2008), p. 185, nota nº 6.

7. Entre esas obligaciones en el orden interno figuran: la publicación, distribución y conservación de la legislación norteamericana; la preparación de las Comisiones para las nominaciones presidenciales; preparación y autenticación de copias con el sello del Departamento; la custodia del «gran sello» de los Estados Unidos (*Great Seal of the United States*) y la custodia de los archivos del primer Secretario del Congreso Continental, salvo aquellos de los Departamentos del Tesoro y de la Guerra.

8. Colin L. Powell, general del Ejército, fue nombrado por el presidente Bush el 16 de diciembre del año 2000, sustituyendo a Madeleine Albright, profesora de política internacional en Georgetown y designada por Clinton en 1997. Para sus respectivas biografías:

dad de Stanford desde 1981, Condi Rice es autora de diversos libros y artículos sobre Europa y, más concretamente, Europa del Este. Algo que le sirvió para ocuparse de estos asuntos bajo la administración Bush (1989-1991) en los años de la reunificación alemana y en los últimos años de la Unión Soviética⁹. Pues bien, un año después de su llegada a la Secretaría de Estado, Rice sintetizó su política para el Departamento en la expresión «diplomacia transformadora» (*Transformational Diplomacy*). El cambio en la situación internacional tras la caída del telón de acero y los nuevos desafíos planteados en la lucha contra el terror exigían un nuevo planteamiento: una diplomacia que buscara el cambio del mundo para la propia seguridad y bienestar nacional. En un discurso pronunciado ante la *School of Foreign Service* de «Georgetown University», Rice definió el objetivo de esta nueva diplomacia en los términos siguientes: «trabajar con nuestros socios alrededor del mundo para construir y mantener Estados democráticos y bien gobernados que respondan a las necesidades de sus pueblos y que les conduzcan responsablemente en el sistema internacional. Permítaseme ser clara, la diplomacia transformadora está enraizada en el compañerismo, no en el paternalismo. Haciendo cosas con la gente, no para ellos, nosotros buscamos emplear el poder diplomático de América para ayudar a los ciudadanos extranjeros a mejorar sus propias vidas, a construir sus propias naciones y a transformar sus propios futuros»¹⁰. En esta línea diplomática, el objetivo es garantizar la libertad —la religiosa también— y la democracia en el orden internacional como mejor garantía ahora de la seguridad nacional¹¹.

<http://www.state.gov/secretary/former/40385.htm>; <http://www.state.gov/secretary/former/40381.htm> (junio de 2008).

9. Para una breve biografía de la Dra. Rice: <http://www.state.gov/r/pa/ei/biog/41252.htm> (junio de 2008). El número dos del Departamento es el embajador John D. Negroponte (actual *Deputy Secretary of State* desde febrero de 2007). Negroponte asiste a la Secretaria Rice en la dirección de la política internacional, al tiempo que trabaja como jefe de operaciones del Departamento. Por otra parte, el *Deputy* coordina y supervisa las actividades del gobierno norteamericano en el extranjero, representa la posición del Departamento ante el Congreso y gestiona ciertos asuntos de política internacional en nombre del Secretario. Para una biografía de Negroponte: <http://www.state.gov/r/pa/ei/biog/80476.htm> (junio 2008).

10. Cfr. <http://www.state.gov/secretary/rm/2006/59306.htm> (junio 2008).

11. Para un estudio de la relación entre la garantía de los derechos humanos en cada país y su efecto sobre la seguridad nacional de los Estados Unidos: cfr. W. W. BURKE-WHITE, «Human Rights and National Security: The Strategic Correlation», en *Harvard Human Rights Journal*, 17 (2004), pp. 249-280. La conclusión no ofrece lugar a dudas: «The strategic linkage between a state's domestic human rights record and its propensity for international aggression is sufficiently strong to advance the claim that the international promotion of human rights is integral to U.S. national security», p. 280.

En efecto, el «terremoto» político, militar, económico-financiero y hasta emocional que supuso el 11 de septiembre ha marcado la agenda de las dos últimas administraciones, tanto dentro como fuera de casa. La seguridad nacional se ha convertido en el eje de toda una política que se sirve de la defensa de la democracia y de las libertades políticas, económicas e ideológicas (valores sobre los que se edifica el sistema norteamericano), y en contra de la tiranía, como el mejor medio para conseguir ese fin. Es como si la democracia y la libertad hubieran permitido encontrar ese punto en el que los intereses nacionales de seguridad coincidieran con los propios valores sobre los que se edificó la nación. La lucha por el avance de la democracia y de la libertad fuera de sus fronteras es el mejor trabajo diplomático que puede hacerse para asegurar un futuro de paz y seguridad¹². Ésta es la máxima que quedó consagrada en la *Estrategia de Seguridad Nacional* («National Security Strategy») del Presidente Bush del año 2006, plan que desarrolló el Departamento de Estado, con la Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID), al año siguiente —el 7 de mayo de 2007—, a través del *Strategic Plan for Fiscal Years 2007-2012*¹³. Estos dos textos hablan de la libertad religiosa, marcando así la dirección política de una libertad que queda protegida de modo singular. Un breve análisis de los mismos nos permitirá abordar después la estructura u organización del Departamento de Estado a fin de identificar las secciones y oficinas encargadas de la defensa internacional del derecho de libertad religiosa.

En primer lugar, *The National Security Strategy of the United States of America* se hizo público en el mes de marzo de 2006, sustituyendo al precedente del año 2002 que vio la luz tras los ataques terroristas de 2001¹⁴. Desde su primera página se insiste en que la política norteamericana apoya todo movimiento e institución democrática en cada nación y cultura, a

12. Entre los numerosos testimonios que podrían aportarse, nos remitimos a una reciente intervención —el 19 de junio de 2008 en New York— de la Secretaria de Estado ante el *Council on Foreign Relations*: <http://www.state.gov/secretary/rm/2008/06/106138.htm> (junio 2008). Y concluye Rice: «But the humility to say, America is not only not perfect, but it is because of our imperfections that we relieve in these values and these institutions, and these systems, that is what I have said to people around the world».

13. Para ambos textos (*The National Security Strategy of the United States of America* y *Strategic Plan Fiscal Years 2007-2012*): <http://www.state.gov/s/d/rm/rls/dosstrat/2007/> (junio 2008).

14. «America is at war. This is a wartime national security strategy (...) These inseparable priorities —fighting and winning the war on terror and promoting freedom as the alternative to tyranny and despair— have now guided American policy for more than 4 years», cfr. *The National Security Strategy of the United States of America*, o.c., p. i.

fin de acabar con la tiranía en el mundo. La defensa de la democracia y de la libertad¹⁵ promueve «democracias efectivas» que *sostienen derechos humanos básicos, incluyendo la libertad de religión y que protegen instituciones de la sociedad civil, incluyendo la familia y las comunidades religiosas*¹⁶. Por ello se sitúa la protección de la libertad religiosa entre el conjunto de medidas a adoptar para el avance de la libertad y, en concreto, se afirma que «contra un enemigo terrorista que es definido por su intolerancia religiosa, nosotros defendemos la primera de las libertades: el derecho de la gente a creer y a rezar según los dictados de su propia conciencia, libre de toda coerción, sea ésta estatal, de la mayoría o de una minoría que pretende dictar lo que los demás deben creer»¹⁷. Finalmente, en este plan de seguridad nacional se apunta a la necesidad de una política de cambios que lleve a la transformación de instituciones claves dentro y fuera de los Estados Unidos. En esa línea se apunta una «diplomacia transformadora» del Departamento de Estado que promueva democracia real y soberanía responsable. Respondiendo a este reto, Condoleezza Rice presentó en mayo de 2007 el plan de su Departamento para los cinco años siguientes.

En segundo lugar, el *Strategic Plan for Fiscal Years 2007-2012* del Departamento de Estado sintetiza su objetivo en «el avance de la libertad para el beneficio de los norteamericanos y de la entera comunidad internacional, ayudando a construir y a mantener un mundo más democrático, seguro y próspero compuesto de Estados bien gobernados que respondan a las necesidades de su gente, reduzcan la extensión de la pobreza y actúen con responsabilidad dentro del sistema internacional»¹⁸. Para el cumplimiento de este fin se plantean 7 grandes medidas¹⁹, entre

15. Cfr. *ibidem*, p. 3: «The United States has long championed freedom because doing so reflects our values and advances our interests. It reflects our values because we believe the desire for freedom lives in every human heart and the imperative of human dignity transcends all nations and cultures. Championing freedom advances our interests because the survival of liberty at home increasingly depends on the success of liberty abroad».

16. Cfr. *ibidem*, p. 4. Y ello sin olvidar que «in effective democracies, freedom is indivisible. Political, religious, and economic liberty advance together and reinforce each other. Some regimes have opened their economies while trying to restrict political or religious freedoms. This will not work».

17. Cfr. *ibidem*, p. 7.

18. Cfr. *Strategic Plan FY 2007-2012, o.c.*, p. 4.

19. Cfr. *ibidem*, p. 5: «Achieving peace and security; Governing justly and democratically; Investing in people; Promoting economic growth and prosperity; Providing humanitarian assistance; Promoting international understanding; and Strengthening our consular and management capabilities».

las que figura —en segundo término— la promoción de un gobierno justo y democrático. Es decir, un gobierno asentado sobre el respeto de los derechos humanos, entre ellos el de libertad religiosa. De este modo, *nosotros* —el Departamento de Estado— *promoveremos activamente el reconocimiento de la libertad religiosa y de conciencia a través del mundo como un derecho humano fundamental, y denunciaremos aquellos regímenes que persigan a sus ciudadanos o a otros en razón de su creencia religiosa*²⁰. Al logro de este objetivo se dirigen los *International Religious Freedom Reports*, que veremos más adelante, así como el trabajo conjunto con miembros de la Asamblea General de Naciones Unidas y de otros mecanismos multilaterales. Finalmente, la defensa del derecho de libertad religiosa reaparece en este plan del Departamento de Estado cuando trata de la mejora de la percepción internacional de la política norteamericana (la penúltima de esas 7 estrategias). En este sentido, tras reconocer que la visión internacional de los Estados Unidos afecta directamente al logro de sus objetivos, sentencia que debe ofrecerse *una visión positiva de esperanza y oportunidad, una visión fundada en los fundamentales valores de los Estados Unidos: nuestra creencia en la libertad, incluyendo la libertad de expresión y religión (...); razón por la cual, defenderemos y crearemos las condiciones para la libertad religiosa*²¹. Más aún, el Departamento de Estado se propone, primero, luchar contra la *perniciosa* imagen de ser una nación hostil a cualquier religión y, después, prestar especial atención a los líderes religiosos que aboguen por la tolerancia y el respeto mutuo entre religiones y sus seguidores²². A la vista de todos estos datos, parece innegable que la defensa internacional del derecho de libertad religiosa figura entre las prioridades estratégicas del actual Departamento de Estado. En este sentido, la *International Religious Freedom Act* (IRFA) de 1998 ha canalizado esa prioridad confiando a este Departamento una serie de actividades que van desde la elaboración y presentación de informes por una oficina especial constituida al efecto, hasta la creación de un sitio en Internet sobre libertad religiosa, el entrenamiento del personal diplomático, el establecimiento de contactos con organizaciones no-gubernamentales, la elaboración de programas y asignación de fondos, o la confección de lis-

20. Cfr. *ibidem*, p. 19.

21. Cfr. *ibidem*, p. 34.

22. Cfr. *ibidem*, p. 35.

tas de presos por motivos religiosos²³. Un análisis más detenido de estas medidas se ofrecerá en el apartado siguiente dedicado al comentario de esa ley. Veamos ahora cómo se organiza esta Agencia para responder eficazmente a este objetivo.

Al margen de otros departamentos y oficinas —entre ellas la de los derechos civiles— que dependen directamente del Secretario de Estado, el trabajo del Departamento queda actualmente articulado en seis grandes divisiones encabezadas por un subsecretario²⁴. Una de estas áreas (*Under Secretary for Democracy and Global Affairs*), bajo la dirección de Paula J. Dobriansky, se ocupa de una amplia gama de cuestiones entre las que destacan las relativas a la democracia y a los derechos humanos²⁵. Y, para el desarrollo de su actividad, esta división cuenta con tres secciones, entre las que se encuentra la dedicada a la democracia, los derechos humanos y cuestiones relativas al mundo del trabajo (*Bureau of Democracy, Human Rights and Labor*)²⁶. Esta última sección, dirigida desde el 21 de marzo de 2008 por David J. Kramer como asistente del Secretario de Estado para esas cuestiones, se ocupará de la defensa y promoción de la libertad religiosa, y de ella

23. Cfr. *International Religious Freedom Act* (IRFA) of 1998, 22 U.S.C. 6401-6581, at 6411-6417 (2000).

24. El organigrama actual del Departamento de Estado, a fecha de enero del 2008, puede consultarse en: <http://www.state.gov/r/pa/ei/rls/dos/99484.htm> (junio 2008). Las 6 Subsecretarías del Departamento son: *Under Secretary for Political Affairs* (P); *Under Secretary for Economic Business and Agricultural Affairs* (E); *Under Secretary for Arms Control and International Security Affairs* (T); *Under Secretary for Public Diplomacy and Public Affairs* (R); *Under Secretary for Management* (M); *Under Secretary for Democracy and Global Affairs* (G).

25. «The Office of the Under Secretary for Democracy and Global Affairs (...) coordinates U.S. foreign relations on a variety of global issues, including democracy, human rights, and labor; environment, oceans, health and science; population, refugees, and migration; women's issues; and trafficking in persons and avian and pandemic influenza», cfr. <http://www.state.gov/g/> (junio 2008). Por otra parte, Dobriansky, graduada de Georgetown y Harvard, se encuentra al frente de esta subsecretaría desde finales de julio de 2005. Desde el 2001 ha trabajado también como coordinador especial para el Tíbet. Y, en febrero de 2007, fue enviada a Irlanda del Norte para supervisar los acuerdos de paz. Para una biografía de Dobriansky: <http://www.state.gov/r/pa/ei/biog/2969.htm> (junio 2008).

26. «Promoting freedom and democracy and protecting human rights around the world are central to U.S. foreign policy. The values captured in the Universal Declaration of Human Rights and in other global and regional commitments are consistent with the values upon which the United States was founded centuries ago (...) The United States uses a wide range of tools to advance a freedom agenda, including bilateral diplomacy, multilateral engagement, foreign assistance, reporting and public outreach, and economic sanctions. The United States is committed to working with democratic partners, international and regional organizations, non-governmental organizations, and engaged citizens to support those seeking freedom», <http://www.state.gov/drl/> (junio 2008).

depende la Oficina para la libertad religiosa en el orden internacional (la *Office on International Religious Freedom*, OIRF) creada por la IRFA. Del trabajo de esta Oficina nos ocuparemos en el tercer apartado de este artículo.

II. LA *INTERNATIONAL RELIGIOUS FREEDOM ACT* (IRFA) DE 1998

En noviembre del año 1996 el entonces Secretario de Estado Warren Christopher anunció la creación de un Comité consultivo que tuviera por objeto el estudio y asesoramiento del derecho de libertad religiosa en el extranjero (*Advisory Committee on Religious Freedom Abroad*). La presión ejercida sobre el Congreso norteamericano de numerosas organizaciones religiosas durante los años 80 y 90 comenzaba a dar sus primeros frutos. De este modo, a partir del año 1996 el Congreso norteamericano, el Departamento de Estado y diversas organizaciones religiosas comenzaron a trabajar en un proyecto que defendiera el efectivo ejercicio de la libertad religiosa y combatiera la discriminación o persecución religiosa en el área internacional. En el ánimo de los presentes estaba el deseo de dar respuesta a la violencia sufrida en diversos lugares del mundo por cristianos y judíos, pero también por Baha'is como en el caso de Irán. Después de numerosos debates dirigidos por congresistas republicanos y tras la presentación de un primer proyecto como *Freedom from Religious Persecution Act* en el mes de mayo de 1997²⁷, el Presidente Clinton firmó la *International Religious Freedom Act* (IRFA) el 27 de octubre de 1998²⁸. Tras obtener el respaldo de las dos Cámaras legislativas (el 14 de mayo de ese año en la Cámara de Representantes y el 9 de octubre en el Senado), la IRFA sufrió, al año siguiente, una enmienda que afectó, además de ciertas correcciones técnicas, al título II de ley relativo a la Comisión norteamericana sobre libertad religiosa en el orden internacional²⁹.

27. Para la génesis de esta ley, sus debates y borradores: T. LYNCH, «The International Religious Freedom Act of 1998», en *Human Rights Brief*, 6 (1999), pp. 18-19; E. RELAÑO PASTOR, «The Flawed Implementation of the International Religious Freedom Act of 1998: A European Perspective», en *Brigham Young University Law Review*, 2005 (2005), pp. 711-746 (en el punto que nos interesa aquí: pp. 713-718). Los casos de represión en Sudán, China o en Bangladesh llevaron a introducir esta ley en el Congreso (H.R. 2431) por el Representante republicano por Virginia Frank Wolf el 9 de septiembre de 1997 y en el Senado (S. 772), primero, por el Senador republicano por Pennsylvania Arlen Specter y, posteriormente, modificada por el Senador republicano por Oklahoma Nickles.

28. Cfr. *International Religious Freedom Act* (IRFA) of 1998, 22 U.S.C. 6401-6581 (2000).

29. Cfr. IRFA of 1999, Public Law 106-55, Aug. 17, 1999.

Antes de entrar en un breve examen de su contenido, es necesario definir los términos fundamentales de la ley: libertad religiosa en el orden internacional y su violación. La IRFA entiende por el derecho de libertad religiosa en el orden internacional el propio de los acuerdos o declaraciones internacionales, incluyendo tanto la creencia como la práctica religiosa³⁰. La ley participa, eso sí, de una lectura positiva de esta libertad, entendiendo la libertad como realización personal y no valorando negativamente la religión. Y, en relación a la violación de este derecho, la ley distingue según la violación sea o no grave, algo que tendrá su consecuencia —como se verá más adelante— en la clasificación de los países como de especial consideración o no y en las medidas que se adopten frente a esas violaciones. Por «violación» la IRFA entiende toda prohibición arbitraria, castigo o restricción: de toda reunión o manifestación para el ejercicio pacífico de actividades religiosas tales como la oración o la predicación, incluyendo cualquier registro arbitrario en las mismas; de hablar libremente sobre las creencias religiosas de cada uno; de cambiar las creencias y la afiliación religiosa de cada cual; de poseer y distribuir literatura religiosa incluyendo Biblias; o de educar a sus propios hijos en las enseñanzas y prácticas religiosas que se elijan. Asimismo se considerará violación del derecho de libertad religiosa cualquiera de los siguientes actos cometidos en razón de las creencias o prácticas religiosas de los individuos: detención, interrogatorio, imposición de cargas o sanciones económicas, trabajos forzados, prisión, conversión forzada, palizas, tortura, mutilaciones, violaciones, esclavitud, asesinato y ejecución (Sección 3. Definiciones: 13). Finalmente, la ley entiende por «violación grave» (*particularly severe violations*) toda violación notable, sistemática y habitual que incluya tortura, trato degradante, castigo, detención prolongada sin cargos, secuestro o detención ilegal u otra forma flagrante de negación del derecho a la vida, libertad o seguridad de las personas (Sección 3. Definiciones: 11).

30. Cfr. IRFA of 1998, 22 U.S.C. 6402 (Sec. 3. Definitions: 13). En este sentido: el artículo 18 de la Declaración Universal de Derechos Humanos del 10 de diciembre de 1948 —G.A. Res. 217 A (III), U.N. Doc. A/810, at 71 (1948)— y el artículo 18 del Pacto Internacional sobre Derechos civiles y políticos del 16 de diciembre de 1966 —G.A. Res. 2200 (XXI), 21 U.N. GAOR Supp (n. 16), at 52, U.N. Doc A/6316 (1966)— cuyos tres primeros párrafos son reproducidos por la Declaración de Naciones Unidas sobre la eliminación de toda forma de intolerancia y discriminación basada en la religión o creencia de 1981, G.A. Res. 36/55, 36 U.N. GAOR Supp. (N. 51), at 171, U.N. Doc A/36/685 (1981).

La IRFA emplea tres verbos para definir sus objetivos: fortalecer, autorizar y establecer. En primer lugar, la ley pretende reforzar la política internacional norteamericana en defensa de quienes fueran perseguidos en cualquier país extranjero a causa de su religión. En segundo lugar, esta legislación autoriza acciones de los Estados Unidos en respuesta a esas violaciones de la libertad religiosa. Y, finalmente, esta ley establece o crea diversos órganos: dentro del Departamento de Estado, la *Office on International Religious Freedom* dirigida por un embajador especial (*Ambassador-at-Large*); una Comisión independiente sobre libertad religiosa en el orden internacional (*United States Commission on International Religious Freedom*); y la posición de un Consejero especial (*Special Adviser*) para este tipo de cuestiones dentro del Consejo de seguridad nacional. Estas tres medidas encuentran su desarrollo en siete títulos: actividades del Departamento de Estado; la Comisión norteamericana sobre libertad religiosa; el Consejo de seguridad nacional; las acciones o medidas presidenciales; la promoción de la libertad religiosa; refugio, asilo y asuntos consulares; y, por último, diversas disposiciones. En los apartados siguientes de este artículo iremos desgranando parte de su contenido, pero ahora merece la pena detenerse en la sección 2 de la ley (22 U.S.C. 6401) dedicada íntegramente a la exposición de motivos (*Findings*) y a la dirección de la política estadounidense (*Policy*) en esta materia.

El Congreso norteamericano defiende primero la libertad religiosa como un derecho fundamental. Muchos de sus fundadores vinieron de lugares en los que sufrieron persecución religiosa y lucharon por establecer como derecho esencial, y pilar de los Estados Unidos, el derecho a la libertad de religión: es decir, el derecho a su libre ejercicio (*free exercise*) que, junto al no-establecimiento de la religión, constituye el contenido de la Primera Enmienda norteamericana. Por ello, los Estados Unidos no pueden ni quieren renunciar a esta herencia recibida y así ofrecen refugio a quienes sufren esa clase de persecución (Sección 2. *Findings*: 1). Pero esta libertad no sólo está consagrada en el derecho norteamericano. Y así el Congreso insiste en su reconocimiento internacional a través de diversos instrumentos pacticios (Sección 2. *Findings*: 2) entre los que destaca la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 y el Pacto Internacional sobre Derechos civiles y políticos de 1966. Es por esta razón que si los gobiernos, que tienen la responsabilidad —y la obligación— de proteger los derechos de sus ciudadanos, entre ellos el fun-

damental de la libertad religiosa, no actúan, o actúan indebidamente, deberá intervenir la comunidad internacional y también los Estados en sus relaciones internacionales (Sección 2. *Findings*: 3). Finalmente, el Congreso denuncia las graves violaciones de esta libertad en un mundo en el que más de la mitad de la población vive bajo regímenes que restringen gravemente la libertad religiosa y en el que creyentes, y sus comunidades, sufren violencia en sus personas y en sus propiedades (Sección 2. *Findings*: 4). En este sentido, y junto a las resoluciones anteriores (Sección 2. *Findings*: 7), el Congreso respalda la IRFA, establece con claridad las líneas de actuación de la política internacional y confía una serie de actividades al Departamento de Estado.

Pues bien, la política estadounidense (Sección 2. *Policy*), en materia de libertad religiosa en el ámbito internacional, queda definida en cinco postulados en los que los Estados Unidos: (1) condenarán toda violación del derecho de libertad religiosa y promoverán este derecho fundamental, al tiempo que asistirán a otros gobiernos en esa línea; (2) buscarán canalizar la ayuda al desarrollo y seguridad a gobiernos no implicados en graves violaciones de este derecho; (3) será riguroso y flexible a la hora de reflejar su firme defensa de la libertad religiosa y su deseo para la respuesta más eficaz; (4) trabajará con aquellos gobiernos extranjeros que protejan la libertad religiosa a fin de lograr documentos e iniciativas multilaterales que luchen contra las violaciones de esta libertad y que promuevan este derecho en el orden internacional; y (5) finalmente, se posicionará en defensa de la libertad y de los perseguidos, usando de las herramientas apropiadas en la política internacional para promover el respeto de todo gobierno y pueblo hacia esta libertad.

Como no podía ser de otra manera, al tratarse de política internacional, la IRFA encomienda su dirección al Departamento de Estado al que confía una serie de actividades. La medida más importante es la creación de una Oficina encabezada por un embajador con el encargo de elaborar y presentar unos informes anuales sobre el estado de la libertad religiosa en el orden internacional. Dejando esta importante cuestión para el apartado siguiente, la IRFA pide al Departamento de Estado otras seis intervenciones, muchas de ellas dirigidas a hacer posible la elaboración de esos informes que se le confían. En primer lugar, y a fin de dar publicidad al trabajo realizado, así como a los diversos documentos o informes

presentados, se le pide al Secretario de Estado, con la asistencia del Ambassador-at-Large, la creación y mantenimiento de un sitio en Internet del que puedan beneficiarse organizaciones no-gubernamentales y el público en general (22 U.S.C. 6413, sección 103 de la ley). En segundo lugar, se le responsabiliza al Secretario de Estado del necesario entrenamiento al que debe someterse su personal diplomático sobre documentos internacionales y la política norteamericana en relación a los derechos humanos. En concreto, se dice que tal preparación incluirá la debida instrucción sobre el derecho de libertad religiosa, *su naturaleza, actividades y creencias de las diferentes religiones, así como los aspectos y manifestaciones de las violaciones de esta libertad*³¹. En tercer lugar, la IRFA confía, allí donde fuera apropiado y beneficioso, a los jefes de las legaciones diplomáticas procurar el contacto, los encuentros con organizaciones religiosas no-gubernamentales y la reunión con líderes religiosos que estuvieran en prisión (22 U.S.C. 6414, sección 105 de la ley). En cuarto lugar, las embajadas norteamericanas, en países que vulneren o toleren violaciones del derecho de libertad religiosa, incluirán, por un lado, dentro de su programación anual, la promoción de esta libertad y, por otro, asignarán fondos y subvenciones a aquellos programas y candidatos que promuevan el derecho de libertad religiosa (22 U.S.C. 6415, sección 106 de la ley). En quinto lugar, la IRFA pide al Secretario de Estado que garantice la igualdad de acceso a embajadas y consulados estadounidenses, en términos no menos favorables que a otras actividades no-gubernamentales de naturaleza secular, a cualquier ciudadano norteamericano que pretenda dirigir una actividad religiosa. Es evidente que esa acomodación razonable exigirá respetar condiciones de espacio, tiempo y seguridad. Asimismo, el Secretario de Estado podrá permitir el acceso a estas legaciones a extranjeros que desearan participar en esas actividades religiosas (22 U.S.C. 6416, sección 107 de la ley). Finalmente, el Congreso norteamericano, a través de esta ley, pide al ejecutivo que en sus encuentros con representantes extranjeros promuevan el derecho de libertad religiosa. En este sentido, el Secretario de Estado, con la discreción necesaria para garantizar su integridad y seguridad —previa consulta al Ambassador-at-Large, a su asistente para la Democracia, Derechos Humanos y Traba-

31. Cfr. IRFA of 1998, 22 U.S.C. 6413 (sección 104 de la ley). La formación (*training*) queda confiada al *Foreign Service Institute* del USDS. Este Instituto trabajará en estrecho contacto con la OIRF y consultará periódicamente a la USCIRF.

jo, a los encargados de las legaciones en el extranjero, a expertos regionales, así como a grupos no-gubernamentales religiosos o en defensa de los derechos humanos—, confeccionará una lista de personas que se consideren privadas de libertad por sus creencias religiosas. Esta información será entregada a los funcionarios y miembros del Congreso con antelación a contactos bilaterales con líderes extranjeros, dentro o fuera de los Estados Unidos (22 U.S.C. 6417, sección 108 de la ley).

III. LA *OFFICE ON INTERNATIONAL RELIGIOUS FREEDOM* (OIRF)

Creada en la sección 101 del Título I de la IRFA (22 U.S.C. 6411), la Oficina para la libertad religiosa en el orden internacional (la *Office on International Religious Freedom*, OIRF) opera, como sabemos, dentro del Departamento de Estado —bajo el *Bureau of Democracy, Human Rights and Labor*— y tiene por objeto la promoción de la libertad religiosa como un elemento clave de la política norteamericana.

En atención a lo visto en la IRFA, y según el Departamento de Estado³², corresponde a esta oficina el control o seguimiento de la persecución y discriminación religiosa alrededor del mundo, la recomendación e implementación de diversas políticas en regiones o países y el desarrollo de programas para la promoción de la libertad religiosa. Esta libertad se reconoce como un derecho fundamental y como fuente de estabilidad para todos los países. De este modo, por un lado, los Estados Unidos asistirán a las nuevas democracias, así como a organizaciones no gubernamentales, religiosas o en defensa de los derechos humanos, para la promoción de la libertad religiosa. Y, por otra parte, identificarán y denunciarán aquellos regímenes que persigan severamente a sus propios ciudadanos o a otros sobre sus creencias religiosas. Finalmente, se apuntan siete medidas a través de las cuales la Oficina podrá cumplir el encargo recibido: (1) la elaboración e información del informe anual (*Annual Report*) de libertad religiosa sobre el que trataremos a continuación; (2) la designación por el Secretario de Estado de aquellas naciones culpables de graves violaciones del derecho de libertad religiosa como *Countries of Particular Concern* (CPCs), sobre las que recaerán ulteriores acciones, incluyendo sanciones económicas; (3) encuentros, para la so-

32. Cfr. <http://www.state.gov/g/dril/irf/> (junio 2008).

lución de problemas sobre libertad religiosa, con representantes de gobiernos extranjeros a todos los niveles, así como grupos religiosos y en defensa de los derechos humanos, dentro y fuera de los Estados Unidos; (4) declaraciones ante el Congreso norteamericano sobre casos relativos a la libertad religiosa en el orden internacional; (5) estrecha cooperación con la independiente Comisión norteamericana sobre libertad religiosa en el ámbito internacional (*U.S. Commission on International Religious Freedom*, USCIRF); (6) respaldo de programas de reconciliación en disputas en las que está implicada la libertad religiosa y apoyo a las organizaciones no gubernamentales encargadas de esas mediaciones; y (7) ofrecimiento de programas para las comunidades religiosas estadounidenses.

La OIRF está dirigida por un *Ambassador-at-Large* para la libertad religiosa en el orden internacional nombrado por el Presidente con la previa notificación y consentimiento del Senado. El actual embajador es John V. Hanford III desde octubre de 2001, tras la vacante de esta posición por un año al cese del primero que ocupó este cargo, Robert Seiple. Hanford había trabajado como ayudante (*congressional fellow*) en libertad religiosa internacional para la oficina del senador republicano por Indiana Richard Lugar y jugó un papel destacado en la redacción de la IRFA de 1998. Pues bien, dicha ley confía a este embajador especial la responsabilidad principal de hacer avanzar el derecho de libertad religiosa en el orden internacional, denunciando sus violaciones y recomendando respuestas apropiadas cuando fuera violado (22 U.S.C. 6411 [sección 101. c. 1. de la ley]). Para lograr este resultado, la ley del 98, por un lado, encarga al Secretario de Estado la provisión de los fondos necesarios para el cumplimiento de su misión y, por otro, le confía tres grandes tareas como consejero, representante diplomático y responsable de la preparación y envío de informes. En primer lugar, este embajador pasa a ser el principal consejero del Presidente y del Secretario de Estado en materia de libertad religiosa en el ámbito internacional. Y, con el consejo de la Comisión norteamericana sobre libertad religiosa en el orden internacional, hará recomendaciones acerca de la política norteamericana en relación a gobiernos que violan o no aseguran el derecho de creencia y práctica religiosa de sus ciudadanos, así como las políticas dirigidas al avance de este derecho de libertad religiosa. En segundo lugar, y bajo la dirección del Presidente y del Secretario de Estado, está autorizado —como embajador que es— a representar a los Estados Unidos en el ámbito de su

competencia. En este sentido: por un lado, mantendrá contactos con gobiernos extranjeros, organizaciones intergubernamentales, agencias especiales de Naciones Unidas, así como otras organizaciones a las que pertenezca Estados Unidos; y, por otro, representará a su nación en conferencias y encuentros multilaterales sobre libertad religiosa en el plano internacional. Finalmente, corresponde a este embajador especial la elaboración y presentación de dos informes anuales: los *Annual Human Rights Reports* (en aquellas secciones relativas a la libertad religiosa) y los *Annual Reports on International Religious Freedom*.

En efecto, de entre las medidas confiadas a esta Oficina por la IRFA destaca la elaboración del informe anual sobre libertad religiosa (*Annual Report on International Religious Freedom: 22 U.S.C. 6412, sección 102 de la ley*). Este informe debe ser presentado al Congreso por el Secretario del Estado, con la asistencia del Ambassador-at-Large y teniendo en cuenta las recomendaciones de la Comisión norteamericana sobre libertad religiosa, el día 1 de septiembre de cada año o el inmediato siguiente en el que la Cámara esté en sesión. Se trata de un documento público disponible en copia impresa (publicada por la *U.S. Government Printing Office, GPO*) y en formato digitalizado disponible en Internet. En relación a su contenido formal, el texto se divide en tres partes: presentación, análisis de los diferentes países y diversos apéndices³³. Por su parte, el contenido material queda definido por la IRFA en los siguientes seis puntos: (1) una descripción del estado de libertad religiosa en cada país que mencione las direcciones hacia la mejora o el deterioro en el respeto del derecho de libertad religiosa, las violaciones co-

33. Por seguir el último informe de 2008, a un primer capítulo de presentación en el que figura un prefacio, una introducción y un resumen, le sigue un exhaustivo capítulo que describe el estatus de la libertad religiosa en 194 países agrupados alfabéticamente y geográficamente en seis grandes regiones (África con 48 países, el este asiático y el Pacífico con 31, Europa y Eurasia con 49, el próximo Oriente y África del Norte con 19, el sur y el centro de Asia con 13 y el hemisferio occidental o América con 34), y concluye con una serie de siete Apéndices en los que figuran textos internacionales (la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, el Pacto Internacional de Derechos civiles y políticos de 1966, la Declaración sobre la eliminación de toda forma de intolerancia y discriminación basada en religión o creencia de 1981 y, finalmente, disposiciones sobre libertad religiosa de organizaciones regionales) y norteamericanos de política internacional (la formación en el *Foreign Service Institute* en virtud de la IRFA, el Departamento de *Homeland Security* y la IRFA, y la política norteamericana sobre refugiados). EL informe puede consultarse en la siguiente dirección: <http://www.state.gov/drl/rls/irf/2008/index.htm> (el 19 de septiembre de 2008 se hizo público).

metidas o toleradas por los gobiernos y aquellas particularmente graves (*particularly severe violations*); (2) una definición de la naturaleza y alcance de las violaciones de la libertad religiosa en cada país, con especial mención de toda política gubernamental que limite o prohíba el ejercicio abierto de servicios religiosos y que fuerce la conversión religiosa de un ciudadano norteamericano menor de edad al que se impida el regreso a los Estados Unidos; (3) una descripción de las acciones y políticas norteamericanas en apoyo de la libertad religiosa en cada país implicado en violaciones de esta libertad, incluyendo las medidas adoptadas durante los 12 meses anteriores; (4) la referencia a algún acuerdo vinculante adoptado con algún gobierno extranjero; (5) una mención de las líneas seguidas en el entrenamiento o formación de funcionarios norteamericanos como, por ejemplo, jueces de inmigración u oficiales de asilo o refugio; y (6) finalmente, un resumen (*executive summary*) que subraye el estado de la libertad religiosa de ciertos países y que incluya aquellos en los que los Estados Unidos está promoviendo activamente el derecho de libertad religiosa (aquí es donde se incluirán los países designados como «de especial atención» —*country of particular concern*—, sobre los que trataremos más adelante) y aquellos de avance significativo en la mejora de este derecho. Finalmente, en aquellos casos en los que el Secretario de Estado juzgue la existencia de intereses de seguridad nacional, lo exija así la seguridad de aquellos individuos que pudieran ser identificados por el informe o lo pida el logro de los objetivos de esta ley, es posible resumir toda esa información requerida en el informe y desarrollarla en un documento clasificado.

Por lo que se refiere a su preparación, estos informes descansan en una seria investigación interna y en diversos contactos externos (sección 102c de la IRFA). Se entiende ahora el énfasis de la ley del 98 en la formación o entrenamiento del personal y en la dirección de los encuentros o contactos con diversas organizaciones. Pues bien, el informe anual es el resultado de un considerable número de horas de investigación, documentación y estudio de mucha gente tanto dentro (la Oficina en Washington) como fuera (embajadas y consulados) de los Estados Unidos. Las embajadas norteamericanas son las que preparan los esquemas iniciales de ese informe para cada país. Su cometido principal es recibir la información necesaria de un grupo heterogéneo: representantes del gobierno, líderes religiosos, organizaciones no gubernamentales, periodis-

tas, expertos en derechos humanos, grupos religiosos y docentes o académicos. Es evidente que no es una labor sencilla y en ciertos casos —según el país del que se trate— resulta hasta peligrosa. Toda esta información será enviada a la Oficina que estudiará y elaborará el informe final. Para ello será asistida con la experiencia de otras oficinas y departamentos, de representantes de Naciones Unidas y de diversos expertos. El resultado es un informe extenso, minucioso y de gran valor para el análisis del estado de la libertad religiosa en el orden internacional.

En efecto, estos informes anuales constituyen una fuente inagotable de información acerca del estado de la libertad religiosa de uno a otro extremo del mundo. En un compendio de 800 páginas vienen detallados cerca de 200 países y territorios diseccionados según el criterio del respeto y defensa de esta libertad. Este notable esfuerzo representa, en primer lugar, el inequívoco mensaje de la importancia que tiene esta libertad para los Estados Unidos. Pero, por otra parte, supone también un toque de atención hacia aquellos gobiernos o regímenes que violan o impiden la pacífica práctica religiosa de sus creyentes. Y, finalmente, desean servir como estímulo para quienes sufren en sus cuerpos o bienes a causa de la religión que profesan³⁴.

Pues bien, desde el primero de 1999 hasta el último analizado aquí del año 2008 (para el periodo de tiempo comprendido entre el 1 de julio del 2007 y el 30 de junio del 2008) se han sucedido 10 informes anuales³⁵. Es posible observar un cambio formal en la presentación de los informes a partir del octavo del año 2006. Hasta entonces se distinguían

34. Así, lo señalaron Condoleezza Rice (<http://www.state.gov/secretary/rm/2007/09/92113.htm>, junio 2008) y el embajador John V. Hanford (<http://www.state.gov/g/drl/rls/rm/2007/92101.htm>, junio 2008) el 14 de septiembre de 2007, con ocasión de la presentación del *Annual Report 2007*.

35. Estos informes pueden consultarse en: <http://www.state.gov/g/drl/irf/rpt/> (septiembre de 2008). Su detenido análisis excede el objetivo de nuestro estudio. Sin embargo, merece la pena un pequeño apunte acerca del último informe (*Annual Report 2008*) remitido por la Secretaria de Estado Rice al Congreso el 19 de septiembre. En este informe, el Departamento de Estado alerta del peligro que supone la pretendida categoría de «difamación de la religión o religiones» (*defamation of religions*) que, sobre la base previa del concepto de «difamación del Islam», se ha ido abriendo paso en Naciones Unidas por la iniciativa de la *Organization of the Islamic Conference* (OIC). Dice Rice: «Instead of protecting religious practice and promoting tolerance, this concept seeks to limit freedom of speech and that could undermine the standards of international religious freedom», cfr. <http://www.state.gov/secretary/rm/2008/09/110022.htm> (septiembre de 2008).

claramente tres partes en el *executive summary*: obstáculos a la libertad religiosa en el orden internacional; avances significativos en la promoción de esta libertad; y, finalmente, las acciones norteamericanas en defensa de esta libertad. Pues bien, a partir de 2006, los tres últimos informes dividen este resumen en dos grandes apartados: acciones norteamericanas en los países de particular atención (*Countries of Particular Concern*, CPCs) y el examen de aquellos países en los que la libertad religiosa presenta un especial interés (*Country-specific Conditions of International Religious Freedom*). En cualquier caso, los 10 informes distinguen claramente, por un lado, obstáculos y avances en el derecho de libertad religiosa en el orden internacional, y, por otro, las acciones norteamericanas en la promoción de ese derecho fundamental. En el primer punto se describe la situación de los países a través de cinco categorías, siguiendo una escala de mayor a menor respeto, desde aquellos que defienden el derecho de libertad religiosa a los que lo niegan en sus regímenes totalitarios o autoritarios. Y en el segundo se destaca aquellos países designados como de «especial atención».

Comencemos por la presentación de las diversas categorías con las que se clasifican los Estados. En primer lugar, aquellos países que protegen o garantizan la libertad religiosa (*generally respected*) representan el nivel más alto de protección. En cualquier caso, ésta no puede decirse absoluta o plena pues, así se indica, la promoción de esta libertad es algo dinámico de suerte que, ni en las mejores de las circunstancias, puede establecerse categóricamente que un gobierno respeta plenamente este derecho. Afortunadamente dentro de este grupo se encuentra la mayoría de los países; entre otros muchos: Francia, Italia, Reino Unido, Canadá, Alemania o España³⁶. Eso sí, desde el primer informe anual de 1999 hasta el del año 2006 se quiso apuntar el peligro que suponía estigmatizar ciertas religiones o creencias como peligrosas o sectarias; algo que sucede con los Testigos de Jehová o con la Iglesia de la Cienciología

36. Por ejemplo, el *Annual Report* de 2008 dice de España: que respeta generalmente (*generally respected*) el derecho de libertad religiosa; que la Iglesia católica es la religión mayoritaria, disfrutando de la relación oficial más estrecha (*closest official relationship*) con el gobierno (el previo de 2007 decía que los católicos gozaban de algunos privilegios no disponibles para otras confesiones); que hay algún informe sobre abuso o discriminación social ejercida contra judíos y musulmanes; y que el gobierno norteamericano ha tratado con el gobierno español y con líderes religiosos la cuestión de la integración de la creciente población inmigrante de diversas procedencias religiosas.

en algunos países de Europa³⁷. En segundo lugar, los países que favorecen la religión mayoritaria o una lectura concreta de la misma entran dentro de otro grupo en el que Rusia o Turquía han estado siempre presentes³⁸. Una tercera categoría de países está formada por los que no evitan la discriminación social hacia grupos religiosos aunque sobre el papel se prohíba el trato discriminatorio. Aquí han figurado, desde el principio, países como Egipto y la India³⁹. La cuarta clase de países son aquellos hostiles hacia religiones minoritarias o no aprobadas a las que intimidan o causan algún daño, exigiendo a esos creyentes la renuncia de su fe o el abandono del país. Estados como Irán, Pakistán, Arabia Saudí o Sudán no han llegado a salir hasta ahora de este grupo⁴⁰. Finalmente, los países que ofrecen menor respeto a la libertad religiosa son los Estados totalitarios que reprimen esta libertad al considerar todo o algún grupo religioso como enemigo del Estado por sus creencias y su independencia de la

37. En el primer informe de 1999 se incluyeron ciertas medidas adoptadas en Francia, Bélgica, Alemania o Suecia. Al año siguiente, Suecia no figuró en esa lista y se incorporaron a la misma Austria y la República Checa. El informe del año 2001 incluía bajo este epígrafe los países siguientes: Austria, Bélgica, Francia y Alemania. Los informes de los años 2002 al 2004 hablaron de Bélgica, Francia y Alemania. Y, finalmente, fueron Bélgica y Alemania los incluidos en el 2005.

38. Otros muchos han ido entrando y saliendo del grupo. Así: en 1999 figuraban Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Eritrea, Jordania, Kazajstán, Nepal, Rusia, Turquía, Turkmenistán y Ucrania; en el 2000: Armenia, Bielorrusia, Bulgaria, Eritrea, Israel, Jordania, Malasia, Rumania, Rusia, Turquía; en el 2001: Bielorrusia, Brunei, Bulgaria, Eritrea, Georgia, Israel y los territorios ocupados, Jordania, Malasia, Rumania, Rusia, Turquía y antigua Yugoslavia (Serbia, Kosovo y Montenegro); en el 2002: Brunei, Eritrea, Israel y los territorios ocupados, Jordania, Malasia, Moldavia, Rusia y Turquía; en el 2003: Bielorrusia, Brunei, Eritrea, Indonesia, Israel y los territorios ocupados, Malasia, Moldavia, Rusia y Turquía; en el 2004: Azerbaiyán, Bielorrusia, Brunei, Israel y los territorios ocupados, Malasia, Moldavia, Rusia y Turquía; y en el 2005: Azerbaiyán, Bielorrusia, Brunei, Indonesia, Israel y los territorios ocupados, Malasia, Pakistán, Rusia y Turquía.

39. En 1999: Bulgaria, Egipto, India, Indonesia, Maldivas y Uzbekistán; en el 2000: Egipto, India, Indonesia y Nigeria; en el 2001: Egipto, India, Indonesia y Nigeria; en el 2002: Bangladesh, Bielorrusia, Egipto, Georgia, Guatemala, India, Indonesia y Nigeria; en el 2003: Bangladesh, Egipto, Georgia, Guatemala, India, Indonesia y Nigeria; en el 2004: Bangladesh, Egipto, Georgia, Guatemala, India, Indonesia, Nigeria y Sri Lanka; y en el 2005: Bangladesh, Egipto, India, Sri Lanka.

40. En 1999 estaban Pakistán, Arabia Saudí, Serbia y Sudán; en el 2000: Irán, Irak, Pakistán, Arabia Saudí, Serbia y Sudán, Turkmenistán y Uzbekistán; en el 2001: Irán, Irak, Pakistán, Arabia Saudí, Sudán, Turkmenistán y Uzbekistán; en el 2002: Irán, Irak, Pakistán, Arabia Saudí, Sudán, Turkmenistán y Uzbekistán; en el 2003: Irán, Irak, Pakistán, Arabia Saudí, Sudán, Turkmenistán y Uzbekistán; en el 2004: Eritrea, Irán, Pakistán, Arabia Saudí, Sudán, Turkmenistán y Uzbekistán; y en el 2005: Eritrea, Irán, Laos, Arabia Saudí, Sudán, Uzbekistán y Vietnam.

autoridad central. En estos casos se busca el control de la práctica y creencia religiosa con el resultado inevitable de su persecución. Entre ellos siempre se ha situado a Birmania, China, Cuba y Corea del Norte⁴¹.

Por otra parte, decíamos que cada informe anual presenta, en su *executive summary*, las acciones norteamericanas adoptadas en aquellos países clasificados como de especial atención o preocupación (*Countries of Particular Concern*, CPCs). Se trata de una categoría establecida por la IRFA en su Título IV al tratar de las acciones que puede emprender el Presidente como respuesta a las violaciones del derecho de libertad religiosa. La ley exige la actuación presidencial ante cualquier violación (22 U.S.C. 6441, sección 401 de la ley). Esas acciones están tipificadas en la sección 405 de la ley (22 U.S.C. 6445) y van desde intervenciones privadas hasta condenas públicas y sanciones económicas. Ahora bien, cuando el gobierno de un país hubiera cometido o tolerado graves violaciones (*particularly severe violations*) de la libertad religiosa, la IRFA exige al Presidente que designe ese país como «de especial preocupación» con las consultas pertinentes y la correspondiente comunicación (22 U.S.C. 6442, sección 402 de la ley; las consultas a gobiernos extranjeros, organizaciones humanitarias o partes interesadas de Estados Unidos vienen señaladas en su sección 403, 22 U.S.C. 6443). Una vez designado así un país, se abre un periodo de negociación en el que los Estados Unidos buscan el cambio de actitud del gobierno correspondiente. Según el caso de que se trate y el resultado de esas negociaciones, se adoptarán una serie de acciones que serán las más graves: necesariamente aquellas comprendidas entre los párrafos 9 al 15 de la sección 405 (todas ellas económicas). En todo caso, la discreción del presidente es grande. Por un lado, no se aplicarán nuevas sanciones cuando se considere que son suficientes las impuestas con anterioridad a la designación del país como CPC. Por otro lado, podrán adoptarse otras medidas acordes al propósito de la ley (*commensurate action*). Pero es que además el presidente pue-

41. En 1999 figuraban en esta categoría el movimiento talibán en Afganistán y Birmania, China, Cuba, Irán, Irak, Laos, Corea del Norte y Vietnam; en el informe del 2000: movimiento talibán en Afganistán, Birmania, China, Cuba, Laos, Corea del Norte y Vietnam; en el 2001: régimen Talibán, Birmania, China, Cuba, Laos, Corea del Norte y Vietnam; en el 2002: Birmania, China, Cuba, Laos, Corea del Norte, y Vietnam; en el 2003: Birmania, China, Cuba, Laos, Corea del Norte y Vietnam; en el 2004: Birmania, China, Cuba, Laos, Corea del Norte y Vietnam; y en el 2005: Birmania, China, Cuba y Corea del Norte.

de eludir las acciones más graves (*presidential waiver*) cuando el gobierno extranjero hubiera cesado en esas violaciones, cuando su no aplicación propiciara los objetivos de la ley o cuando así lo exigiera un importante interés nacional (22 U.S.C. 6447, sección 407 de la ley). Finalmente, todas las acciones adoptadas, incluyendo la designación de ciertos países como de particular atención, terminan a los dos años, salvo que se produzca una redesignación certificando al Congreso que el gobierno extranjero ha cesado en esa línea o ha tomado pasos sustanciales y demostrables en esa dirección (22 U.S.C. 6449, sección 409 de la ley). Por su parte, la Oficina para la libertad religiosa en el orden internacional adoptará las acciones que fueran necesarias para promover el derecho de libertad religiosa en esos países durante el año siguiente.

Pues bien, el Presidente ha delegado sus facultades en relación a esos países implicados en graves violaciones de la libertad religiosa en el Secretario de Estado. De este modo, el titular del Departamento de Estado es quien procede a la designación de un país como «de especial preocupación» comunicándolo al Congreso. Y así, en el mes de noviembre de 2006, Condoleezza Rice designó como países CPC los 8 siguientes: Birmania, China, Eritrea, Irán, Corea del Norte, Arabia Saudí, Sudán y Uzbekistán⁴². Desde esa fecha ningún otro país ha sido incluido en ese grupo y no se han producido nuevas redesignaciones. Los casos de Birmania, China, Irán y Sudán figuraban en esta categoría desde el primer informe de 1999. A la lista de estos cuatro países se incorporaron Corea del Norte en el 2001, en el 2004 Eritrea y Arabia Saudí, y Uzbekistán en el 2006. Vietnam entró en esta lista en el año 2004 y permaneció en ella hasta el 2006, coincidiendo con la visita del Presidente Bush a Hanoi para la Conferencia Económica del Pacífico asiático⁴³. Así

42. En octubre de 1999 y en septiembre del 2000 se incluyeron como CPCs 5 países (Birmania, China, Irán, Irak y Sudán) y dos regímenes (el Talibán en Afganistán y el de Milošević en Serbia). En octubre del 2001 se añadió un nuevo país y se eliminó Serbia, quedando así como CPCs seis países (Birmania, China, Irán, Irak, Sudán y Corea del Norte) y el régimen Talibán. En marzo del 2003 esos seis países eran redesignados como CPCs, sin que figurara ya el régimen Talibán. En septiembre del 2004 el Secretario de Estado redesignó como CPCs a cinco países (Birmania, China, Irán, Corea del Norte y Sudán) y designó, por primera vez, como tal a otros tres (Eritrea, Arabia Saudí y Vietnam). En noviembre del 2005 el Secretario de Estado redesignó como CPCs: Birmania, China, Eritrea, Irán, Corea del Norte, Arabia Saudí, Sudán y Vietnam.

43. La Comisión norteamericana para la libertad religiosa en el orden internacional (la USCIRF) ha manifestado siempre su desacuerdo con esta decisión, incluyendo a Vietnam

pues, de los 8 países actualmente designados como CPCs, dos son africanos (Eritrea y Sudán) y el resto se encuentran en el medio y extremo Oriente. Su número puede parecer reducido pero comprende una vasta extensión con millones de creyentes que sufren persecución.

La respuesta de la Secretaría de Estado a las violaciones de libertad religiosa en estos países ha sido desigual. En el caso de Birmania (Myanmar), además de una serie de medidas económicas y financieras, el Secretario de Estado norteamericano volvió a sancionar al gobierno birmano en el 2007 con la prohibición de exportación o transferencia de artículos y servicios de defensa (punto nº 13 de la sección 405 de la IRFA). Por su parte, China sólo ha sufrido, de la Secretaría de Estado norteamericana, la restricción en la exportación de instrumentos y equipos de seguridad (punto nº 11 de esa sección 405). Tratándose de Eritrea, el Secretario de Estado norteamericano ha prohibido la exportación de cualquier artículo de defensa (punto nº 13 de la sección 405), salvo aquellos para mantener la paz o luchar contra el terrorismo. El caso de Irán es singular al carecer de relaciones diplomáticas con los Estados Unidos. Por esta razón, la diplomacia norteamericana ha centrado sus esfuerzos en los foros internacionales y en sus relaciones con otros países. Tras la guerra de Irak, Norteamérica ha situado en el punto de mira de su lucha contra el terror a Irán, junto a Sudán, Corea del Norte o Siria. Precisamente, Corea del Norte ha sido considerado como el principal enemigo del derecho de libertad religiosa por el embajador Hanford en la presentación de los dos últimos informes de 2007 y 2008⁴⁴. Otro caso de particular interés es el

en sus informes anuales de 2007 y en el último de mayo de 2008: cfr. USCIRF, *Annual Report 2007, May 2007*, Washington DC 2007, pp. 70-72; 136-145; USCIRF, *Annual Report 2008, May 2008*, pp. 39-69; 121-122; 124; 126-127, en <http://www.uscirf.gov> (junio de 2008). Sin embargo, para el embajador Hanford el país que representó, en el período de tiempo que cubría el informe, el mayor progreso o mejora en el estatuto de la libertad religiosa era el de Vietnam con noticias de presos liberados, un nuevo sistema legal que prohíbe la renuncia forzada de la fe, o el permiso para una nuevo seminario católico y un instituto protestante, cfr. <http://www.state.gov/g/drl/rls/rm/2007/92101.htm> (junio de 2008). Y, al año siguiente, el *Annual Report* de 2008 dice de Vietnam que «the status for the respect of religious freedom continued to experience important improvements», cfr. <http://www.state.gov/g/drl/rls/irf/2008/108351.htm> (septiembre de 2008).

44. «I think it's fair to say that North Korea is the worst violator of religious freedom in the world (...) people that have come out of prison report that often, religious prisoners received the worst treatment: in some cases, torture, deprivation of food. And we believe that there are large number of people in prison there simply because of their faith», cfr. <http://www.state.gov/g/drl/rls/rm/2007/92101.htm> (junio 2008). Y, en la presentación del úl-

que ofrece Arabia Saudí. Hasta el informe anual del año 2004, Arabia Saudí no fue designada como CPC. Es más, su posición estratégica en términos económicos, políticos y de defensa de los intereses norteamericanos ha llevado a la Secretaría de Estado a no adoptar sanción alguna contra este país. De este modo, sus informes anuales suelen insistir en los avances que se detectan y que permiten intuir ciertos cambios en el futuro: por ejemplo, la garantía del ejercicio privado individual o comunitario en el interior de sus casas, el propósito del régimen de combatir el extremismo y favorecer la tolerancia, de mejorar el material escolar eliminando cualquier comentario discriminatorio, de controlar la predicación en las mezquitas o de ofrecer información crítica sobre la policía religiosa (*mutawwa'in*). Aspectos que permitieron al embajador Hanford concluir que el país *se dirigía hacia una sociedad más tolerante que permita a las minorías religiosas un ejercicio de su religión más libre*⁴⁵. En el caso de Sudán, otro de los países designado siempre como CPC, los Estados Unidos mantienen su abstención u oposición a la concesión de préstamos, o a otros usos de fondos, de instituciones financieras internacionales (punto nº 12 de la sección 405 de la IRFA). Y, finalmente, tratándose de Uzbekistán, último en incorporarse a esta lista de países «de especial preocupación» (CPCs), no nos consta ninguna sanción adoptada frente a él. Sólo se hacen notar los esfuerzos encaminados a mejorar la situación.

En otro orden de cosas, el último informe de 2008 ha seleccionado 24 países en los que la libertad religiosa presenta un interés significativo (*Country-specific Conditions of International Religious Freedom*). Tras la reciente incorporación de Argelia, Indonesia y Malasia a la lista, y la baja de Maldivas, integran ese elenco de países: Afganistán, Argelia, Birmania, China, Cuba, Egipto, Eritrea, India, Indonesia, Irán, Irak, Israel y los Territorios ocupados, Laos, Malasia, Corea del Norte, Pakistán, Rusia, Arabia Saudí, Sri Lanka, Sudán, Turkmenistán, Uzbekistán, Venezuela y Vietnam⁴⁶. Aquí se dan cita todos los países anteriormente señalados como

timo informe del año 2008, aseguró que: «North Korea remains among the world's most egregious violators of religious freedom (...) Well, North Korea is a country where our report says religious freedom does not exist», cfr. <http://www.state.gov/g/drl/rls/rm/2008/110027.htm> (septiembre de 2008).

45. Así concluyó en respuesta a una pregunta que se le hizo en la presentación del informe anual de 2007, cfr. <http://www.state.gov/g/drl/rls/rm/2007/92101.htm> (junio 2008).

46. El *Annual Report* de 2007 incluyó en esta categoría los 22 países siguientes: Afganistán, Birmania, China, Cuba, Egipto, Eritrea, India, Irán, Irak, Israel y los Territorios ocupa-

CPCs, se incluyen también aquellos que lo fueron en el pasado (Afganistán, Irak o Vietnam) y, finalmente, se añaden otros con serias violaciones de la libertad religiosa o que atraviesan especiales condiciones. Se trata de una categoría que, sin estar ausente del texto de la IRFA, se ha introducido en los tres últimos informes anuales de 2006, 2007 y 2008. En efecto, el título VI de la IRFA emplea este concepto de «country-specific conditions» en el contexto del derecho al asilo, del refugio o de otros temas consulares. Ahora bien, esta categoría cumple, en este punto, una función distinta pues tiene por objeto la descripción de la situación legal por la que atraviesa la libertad religiosa en el país en cuestión, además de las políticas seguidas, con ejemplos concretos de los abusos o de los pasos positivos que se han dado en la promoción o protección de esa libertad. Tal vez la incorporación de este segundo grupo de gobiernos se deba a la insistencia de la Comisión norteamericana (USCIRF) en la supervisión de otros países que, sin reunir los requisitos para su designación como CPCs, suponen un peligro para el efectivo ejercicio del derecho de libertad religiosa. En cualquier caso, lo que sí que resulta evidente es la utilidad de la medida: por un lado, ayuda a un examen más detallado de los países ahí incluidos y, por otro, adelanta la consideración de ciertos países que el tiempo puede colocar como CPCs.

Al menos una cosa queda clara. Por lo que se refiere a su inclusión en listas como éstas (sea en el grupo de países «de especial preocupación» o en el «de específicas condiciones»), los Estados Unidos no se detienen ni en intereses estratégicos (claramente el caso de Arabia Saudí) o económicos (China), ni en aliados (Afganistán, Irak, Israel) o enemigos (Irán, Corea del Norte, Sudán, Cuba o Venezuela). Otra cosa será la naturaleza y el alcance de las medidas y sanciones que se sigan, si es que finalmente se toman o se adoptan.

IV. LA UNITED STATES COMMISSION ON INTERNATIONAL RELIGIOUS FREEDOM (USCIRF)

Al igual que la Oficina de libertad religiosa (OIRF), la Comisión norteamericana sobre libertad religiosa en el orden internacional (*Uni-*

dos, Laos, Maldivas, Corea del Norte, Pakistán, Rusia, Arabia Saudí, Sri Lanka, Sudán, Turkmenistán, Uzbekistán, Venezuela y Vietnam. Por su parte, el *Annual Report* de 2006 situó bajo este epígrafe a 20 países, al no incluir a Irak, Maldivas y Venezuela, pero sí a Brunei.

ted States Commission on International Religious Freedom, USCIRF) fue creada por la IRFA de 1998 (en este caso, por su Título II que sufrió una enmienda al año siguiente: 22 U.S.C. 6431-6436, secciones 201-209 de la ley). Un estudio, como el presente, sobre la defensa y promoción de la libertad religiosa en la esfera internacional por el gobierno norteamericano quedaría incompleto sin un breve análisis de este organismo⁴⁷.

La USCIRF constituye la primera Comisión independiente creada para el estudio, defensa y promoción del derecho de libertad religiosa en el ámbito internacional. Tiene el encargo de controlar y de hacer recomendaciones políticas sobre las violaciones de ese derecho, tanto al ejecutivo como al legislativo. A tal fin, la Comisión organiza diversos encuentros, conferencias o mesas redondas y cuenta con una serie de facultades: celebrar vistas (*hearings*) y recibir declaraciones o testimonios; recoger la información necesaria de otras agencias nacionales; usar de los servicios postales del mismo modo que otros departamentos federales; o establecer su propio régimen administrativo (22 U.S.C. 6432a, sección 203 de la ley). Es una entidad gubernamental en la que sus 14 empleados (el *staff* de la Comisión) son considerados como funcionarios. Sin formar parte del Departamento de Estado y al margen del ejecutivo, pertenece a ella el Ambassador-at-Large, John V. Hanford III, y sus recomendaciones e informes ejercen una notable influencia —sin ser vinculantes— sobre ese Departamento, cuya política es así controlada desde esta instancia independiente. La Comisión realizará su labor tanto en su sede de Washington DC como en sus numerosos viajes dentro y fuera de los Estados Unidos⁴⁸. La ley ha fijado la extinción de la Comisión para el día 30 de septiembre del año 2011 (22 U.S.C. 6436, sección 209 de la ley).

47. Una presentación de la naturaleza y trabajo de la Comisión la ofrece uno de sus primeros miembros en: L.N. SADAT, «Religious Freedom and American Foreign Policy: The United States Commission on International Religious Freedom», en *New England Journal of International & Comparative Law*, 9 (2003), pp. 1-15.

48. Una excelente fuente de información sobre las actividades de la Comisión es ofrecida a través de su página web en la que puede consultarse su periódico «Focus» (siete números entre el 2003 y el 2008), cfr. <http://www.uscirf.gov> (junio 2008). En esta misma página encontramos: 14 estudios detallados sobre países implicados en violaciones de la libertad religiosa en el apartado *USCIRF Policy Focus*, desde el primero de 2004 sobre Arabia Saudí hasta el último sobre Vietnam de 2008; diversos materiales en árabe, coreano y ruso; noticias de la Comisión en medios de comunicación; testimonios ante el Congreso y su correspondencia con el gobierno norteamericano; ofertas de trabajo para la Comisión en diversos departamentos; y, en general, una gran información sobre libertad religiosa distribuida por zonas y temas.

La Comisión está compuesta por 10 miembros (22 U.S.C. 6431, sección 201 de la ley), uno de ellos *ex officio* y sin derecho a voto (el embajador Hanford). Este órgano cuenta actualmente (2008-2009) con una presidencia y dos vicepresidencias; en otros años, el número de vicepresidencias ha variado entre ninguna (2001-2002) y tres (2006-2007). La presidencia será cubierta cada año por mayoría en la primera reunión de la Comisión después del 30 de mayo. Para la toma de decisiones se fija un quórum de 6 miembros con derecho a voto. Sólo podrán formar parte de la Comisión los ciudadanos norteamericanos y no serán pagados como funcionarios o empleados de los Estados Unidos. Es evidente que, en el servicio de la Comisión, quedan cubiertas todas las dietas o gastos para viajes y estancia fuera de sus casas o lugares habituales de residencia. En cuanto al criterio de selección adoptado, estas 9 personas son elegidas entre aquellas que se hayan señalado, por su experiencia y conocimiento, en el ámbito de los derechos humanos y de la política internacional con especial referencia al derecho de libertad religiosa⁴⁹, no por su pertenencia a un determinado grupo o comunidad religiosa⁵⁰.

49. Así, por lo que respecta a la composición actual de la Comisión (2008-2009): la Presidenta actual, Felice D. Gaer, cuenta con una amplia experiencia en diversos organismos internacionales —entre ellos, Naciones Unidas—, y dirige un Instituto de derechos humanos (*Jacob Blaustein Institute for the Advancement of Human Rights of the American Jewish Committee*); el Vicepresidente Michael Cromartie dirige programas de los evangélicos (*Evangelicals in Civil Life and the Media and Religion programs*) en el *Ethics and Public Policy Center* en Washington DC del que es su Vicepresidente; la Vicepresidenta Dr. Elizabeth H. Prodromou es profesora de relaciones internacionales en la Universidad de Boston con amplias publicaciones sobre derechos humanos y conocimiento del cristianismo ortodoxo; el Dr. Don Argue es un pastor evangélico con experiencia en el campo de la enseñanza como presidente de la Northwest University en el Estado de Washington; la abogada Preeti D. Bansal pertenece al consejo de diversas organizaciones en defensa de los derechos humanos; el Imán Talal Y. Eid es fundador y director del Instituto islámico de Boston; el baptista Dr. Richard D. Land ha publicado diversos libros sobre religión y política siendo considerado uno de los grandes expertos en la materia; el abogado católico Leonard A. Leo ocupa la Vicepresidencia de la conservadora *Federalist Society*, ha participado en diversos foros internacionales y escrito sobre libertad religiosa; y, finalmente, la abogada Nina Shea dirige el centro sobre libertad religiosa en el *Hudson Institute*.

50. Por ejemplo, en la actual composición de la Comisión figura un Imán, pero también han formado parte de la misma 4 Obispos católicos: durante los años 1999-2001, el Arzobispo emérito de Washington DC, Cardenal Theodore McCarrick, designado por el líder de la minoría del Senado; el Obispo de la Diócesis de Rockville Centre, New York, William Francis Murphy, durante los años 2001-2003, designado por el Presidente Bush; el Obispo Ricardo Ramírez de la Diócesis de Las Cruces en New Mexico, durante los años 2003-2007, elegido por el líder de la minoría del Senado; y el Arzobispo de la Diócesis de Denver, Charles J. Chaput, durante los años 2003-2007, elegido por el Presidente Bush.

Por esta razón no todas las religiones están representadas en la Comisión. En la actual podemos encontrar una judía, un musulmán, un católico, una ortodoxa, dos evangélicos y un baptista. Ahora bien, queda claro que, en su trabajo para la Comisión, actúan en nombre de ella y no a título personal en representación de ningún sector privado u organización religiosa. Los miembros son elegidos por un periodo de dos años, con posible reelección. Y en cuanto a la forma de su elección, los miembros son nombrados por el presidente de los Estados Unidos y por las dos Cámaras legislativas a través de un sistema que garantiza la independencia del órgano: tres son elegidos por el presidente de la nación; otros tres son nombrados por el presidente *pro tempore* del Senado, dos a propuesta del líder en el Senado del partido político al que no pertenezca el presidente y otro más a propuesta del líder del otro partido político; y los tres restantes son designados por el presidente (*Speaker*) de la Cámara de Representantes, dos a propuesta del líder en esta Cámara del partido político al que no pertenezca el presidente y el último a propuesta del líder del otro partido⁵¹. De este modo, el sistema garantiza un equilibrio paritario de 5 a 4 (5 miembros elegidos por el partido en el gobierno y 4 nombrados por el partido en la oposición).

Por lo que se refiere a los deberes de la Comisión, la IRFA fija, como su principal responsabilidad, la elaboración anual de los informes sobre los hechos y circunstancias de las violaciones de la libertad religiosa en el orden internacional (22 U.S.C. 6432, sección 202 de la ley). Así podrá hacer recomendaciones no-vinculantes al Presidente de los Estados Unidos, al Secretario de Estado y al Congreso de la nación, tanto en los casos de violaciones como en los de los avances o progresos en la defensa de esta libertad. En presencia de violaciones, la Comisión, evaluando la política norteamericana que se hubiera adoptado, recomendará las opcio-

51. El presidente *pro tempore* del Senado es el que hace las veces del presidente de esta Cámara que, por Constitución, es el Vicepresidente de los Estados Unidos. Tradicionalmente esta posición recae en el senador de mayor edad del partido de la mayoría; en el actual Congreso 110 (2007-2009) es el demócrata por West Virginia Robert C. Byrd. Por su parte, el *Speaker* de la Cámara de Representantes es quien preside la Cámara. Es elegido por el partido que tiene la mayoría de entre sus representantes: en la actualidad, es la demócrata por California Nancy Pelosi. Pues bien, los miembros de la USCIRF apuntados por el Presidente Bush, para la actual Comisión (2007-2008), son el Vicepresidente Michael Cromartie, el Imán Talal Y. Eid y Leonard A. Leo. Por el Senado: Dr. Don Argue, Preeti D. Bansal y Richard D. Land. Y, finalmente, por la Cámara de Representantes: la Presidenta Felice D. Gaer, la Vicepresidenta Elizabeth H. Prodromou y Nina Shea.

nes que considere más oportunas al gobierno estadounidense: entre otras, iniciativas y protestas diplomáticas; condenas en foros internacionales; retrasos o cancelación en intercambios culturales o científicos; reducción de ciertos fondos de asistencia; y sanciones comerciales o económicas. Y, en el supuesto de avances en la defensa de la libertad religiosa, la Comisión recomendará acciones políticas en sentido contrario a las anteriores: entre otras, referencias diplomáticas y en foros internacionales; la terminación o reducción de las acciones presidenciales; o el incremento de ciertos fondos de asistencia. Se pide, eso sí, a la Comisión que evalúe también los potenciales efectos que esas políticas, de seguirse, tendrían sobre las comunidades religiosas y los individuos que han sufrido esas violaciones. Para todo ello, la Comisión consultará con el Departamento de Estado, con el Consejo de Seguridad Nacional, con embajadores norteamericanos, profesores y demás expertos, con grupos independientes en defensa de los derechos humanos, con organizaciones no-gubernamentales, así como con iglesias y comunidades religiosas. Los contactos o reuniones con representantes extranjeros se harán de forma coordinada con el Departamento de Estado. En cualquier caso, se deduce de lo expuesto que las facultades de la Comisión se limitan al nivel de la recomendación (información, consulta y control), no al de la intervención (decisión y sanción). Precisamente, una de las recomendaciones de la Comisión más importante es la propuesta de países como CPCs, algo que —como ya sabemos— le corresponde en exclusiva al Secretario de Estado, tras la delegación de la facultad presidencial. En este sentido, se suele apuntar entre sus logros la designación final como CPC de Uzbekistán en el 2006 y de Arabia Saudí, Eritrea y Vietnam en el 2004. Finalmente, en otro orden de cosas, las cuestiones relativas a los derechos de asilo y refugio por persecución religiosa (22 U.S.C. 6471-6474, secciones 601-605 de la IRFA) no figuran entre sus competencias, pues la Comisión no interviene en casos individuales. Los Departamentos de Estado y de Seguridad Nacional (*Homeland Security*, DHS) son los encargados de establecer los criterios a seguir en estos casos, correspondiendo a los jueces del DHS examinar cada caso. Lo que sí podrá hacer la Comisión es aportar la información que considere relevante para esas directrices⁵².

52. En este sentido: cfr. S. AGNOLUCCI, «Expedited Removal: Suggestions for Reform in Light of the United States Commission on International Religious Freedom Report and the Real ID Act», en *Hastings Law Journal*, 57 (2006), pp. 619-644.

Pues bien, uno de los deberes más importantes de la Comisión es la elaboración de un informe anual (*Annual Report*: 22 U.S.C. 6433, sección 205 de la IRFA) que, de mayo a mayo, sólo examinará —a diferencia del informe anual de la OIRF que analiza todo Estado— aquellos países que violaran o que toleraran violaciones de la libertad religiosa⁵³. El informe será enviado, antes del primero de mayo de cada año, al Presidente de la nación, al Secretario de Estado y al Congreso. Podrá ser remitido en forma clasificada si esa reserva es necesaria para el cumplimiento de los objetivos de la ley. Y cada miembro podrá incluir en el informe sus puntos de vista individuales o contrarios al parecer de la mayoría. El texto contiene sólo recomendaciones políticas no-vinculantes tanto al ejecutivo como al legislativo⁵⁴. Al hacerlo, ofrecerá también una evaluación crítica del trabajo del Departamento de Estado en esta cuestión de la promoción de la libertad religiosa. Del mismo modo que sucede con los informes anuales de la OIRF, también estos informes de la Comisión se han ido perfeccionando con el tiempo, hasta llegar a la triple clasificación actual: países CPC, países de la llamada *Watch List* y otros países sujetos a control. En cualquier caso, cada uno de los 8 informes presentados hasta este momento gira en torno al concepto ya visto de *Country of Particular concern* (CPC) y suele destacar algunos de ellos: por ejemplo, en el último de mayo de 2008⁵⁵, los casos de Arabia Saudí, Vietnam, Turkmenistán y Corea del Norte. Pues bien, en su informe anual, la Comisión presentará así una lista de los países que ella considera como «de especial preocupación» (CPCs) y que, según consta en el último informe, serían los 11 siguientes: Birmania, China, Corea del Norte, Eritrea, Irán, Pakistán, Arabia Saudí, Sudán, Turkmenistán, Uzbekistán y Vietnam⁵⁶. La Comisión ha añadido a la lista oficial del Departamento

53. Estos informes pueden consultarse en la página web de la Comisión en la que figura un archivo de los mismos desde el primero del 1 de mayo del 2000: cfr. <http://www.uscirf.gov/> (junio de 2008).

54. Los informes presentan primero el estado del país, para —a continuación— ofrecer un elenco de medidas. Un examen de éstas excede el objeto de nuestro estudio y nos remitimos a los textos para su desarrollo.

55. El informe estaba disponible en una versión provisional en la página de la Comisión (www.uscirf.gov) en el mes de julio de 2008 cuando fue consultado.

56. En el mes de mayo, la Comisión escribe al Secretario de Estado recomendando la designación de los países que considera como CPCs. Así: en su primer informe del año 2000 la Comisión se centró en tres países: Sudán, China y Rusia; en el 2001 figuran como CPCs: Birmania, China, Irán, Irak, Sudán, Laos, Corea del Norte, Arabia Saudí, Turkmenistán, el régimen talibán en Afganistán y el de Milosevic en Serbia; en el 2002: Birmania, China,

de Estado tres países más: Pakistán y Turkmenistán que nunca han sido incluidos por el Secretario de Estado y Vietnam que sí lo estuvo desde el 2004 hasta noviembre de 2006⁵⁷.

En relación a la política seguida por la administración norteamericana en el caso de esos países catalogados como CPCs, la Comisión ha sido especialmente crítica —aunque no suscrita por uno de sus miembros: Leonard A. Leo— con la naturaleza de la respuesta y con el retraso actual en la designación de esos países de «especial preocupación». En primer lugar, ni se han adoptado las sanciones ni éstas han sido las adecuadas. Así, sólo en el caso de Eritrea en el 2005 se adoptó una sanción tras su incorporación a la lista de países CPCs. En los casos anteriores siguieron funcionando las medidas o sanciones adoptadas con anterioridad a la designación como país CPC. La Comisión entiende que este modo de proceder, aunque pueda resultar correcto desde un punto de vista técnico, es inaceptable políticamente: a la designación debe seguirle la sanción para que pueda obtenerse el objetivo de la IRFA y se defiendan eficazmente la libertad religiosa⁵⁸. Es más: en el caso de China, la respuesta —a juicio de la Comisión— ha sido débil; en el caso de Uzbekistán, se optó por el diálogo en lugar de la acción presidencial requerida; y, finalmente, en el caso de Arabia Saudí, la facultad de no adoptar sanciones (*presidencial waiver*) le ha servido a la Secretaría de Estado para no aplicar ninguna acción desde la incorporación de este país a la lista en el 2006⁵⁹. Y, en segundo lugar, la Comisión critica también que la Secretaria de Estado no

Irán, Irak, Sudán, Laos, Corea del Norte, Arabia Saudí, Turkmenistán y el régimen talibán en Afganistán; en el 2003: Birmania, China, India, Irán, Irak, Laos, Corea del Norte, Pakistán, Arabia Saudí, Sudán, Turkmenistán y Vietnam; en el 2004: Birmania, Corea del Norte, Eritrea, India, Irán, Pakistán, China, Arabia Saudí, Sudán, Turkmenistán y Vietnam; en el 2005: Birmania, Corea del Norte, Eritrea, Irán, Pakistán, China, Arabia Saudí, Sudán, Turkmenistán, Uzbekistán y Vietnam; en el 2006: Birmania, Corea del Norte, Eritrea, Irán, Pakistán, China, Arabia Saudí, Sudán, Turkmenistán, Uzbekistán y Vietnam; y en el año 2007: Birmania, China, Eritrea, Irán, Corea del Norte, Arabia Saudí, Sudán, Uzbekistán, Pakistán, Turkmenistán y Vietnam.

57. En el informe anual de 2007, la USCIRF manifestó abiertamente su desacuerdo con esta decisión del Departamento de Estado. A su juicio, Vietnam debería continuar en la lista de países CPCs por sus continuas violaciones de la libertad religiosa (arrestos y detenciones, además de otras graves restricciones), a pesar de ciertos pasos positivos como reformas legales y la puesta en libertad de ciertos presos religiosos importantes, cfr. USCIRF, *Annual Report 2007*, o.c., p. 71.

58. Cfr. USCIRF, *Annual Report 2007*, o.c., p. 73. Lo mismo indica el último informe: *Annual Report 2008*, p. 123 en <http://www.uscirf.gov> (julio 2008).

59. Cfr. USCIRF, *Annual Report 2008*, o.c., p. 123.

haya procedido a una nueva designación de este tipo de países desde la última que hiciera en noviembre del año 2006. Y si bien es cierto que la ley no establece más fecha límite que la del 1 de septiembre para la presentación del informe anual del Departamento de Estado, no proceder a una nueva designación o redesignación de países como CPCs supone no tomar en consideración la lógica de la IRFA: según lo apuntado en el informe así se designa. El caso es que el informe anual del Departamento de Estado es del 1 de septiembre y a 1 de mayo de 2008 no se había procedido a esa designación. Por lo tanto y a juicio de la Comisión, este retraso no cumple con los esquemas de la ley y puede dar la imagen lamentable que el gobierno norteamericano no está suficientemente implicado en el proceso de defensa y promoción de la libertad religiosa.

Junto a la lista de los países anteriormente señalados como CPCs, la Comisión elabora también otra relación de países que, sin reunir los requisitos necesarios para ser incluidos en la lista previa, presentan especiales violaciones en el ejercicio de esta libertad. Se trata de la «*Watch List*» que apareció como tal, por primera vez, en el año 2003, pero que ya estaba presente en los informes desde el año 2001⁶⁰. La lista actual comprende a Afganistán, Bangladesh, Bielorrusia, Cuba, Egipto, Indonesia y Nigeria. Sobre estos países se pide un seguimiento especial a fin de evaluar su posible incorporación futura a la primera lista.

Finalmente, en el último informe anual de 2008, la Comisión ofrece un elenco de países sobre los que sigue un control adicional. Este estudio especial recae sobre aquellos países que o bien fueron designados previamente como CPCs o que formaron parte de esa *Watch List* como es el caso de Rusia. Pero también se extiende sobre aquellos otros previamente incluidos en las listas de la Comisión (Georgia, India y Laos) y sobre otros países sujetos a ese examen o control particular (Kazajstán, Malasia y Turquía)⁶¹.

60. En los informes de los años 2001 y 2002 se hablaba de violaciones serias de la libertad religiosa en India, Pakistán, Uzbekistán y Vietnam; en el año 2003 figuraron dentro de la *Watch List*: Egipto, Indonesia, Nigeria y Uzbekistán; en el 2004: Egipto, Indonesia, Nigeria, Uzbekistán, Cuba, Bielorrusia y Georgia; en el 2005: Bangladesh, Bielorrusia, Cuba, Egipto, Indonesia y Nigeria; en el 2006: Afganistán, Bangladesh, Bielorrusia, Cuba, Egipto, Indonesia y Nigeria; y en el año 2007: Afganistán, Bangladesh, Bielorrusia, Cuba, Egipto, Indonesia, Irak y Nigeria.

61. En los informes anteriores, de algún modo esta cuestión ya estaba presente pues aparecían en los mismos una lista de países sobre los que se pedía un control especial. Así: en el

V. EN CONCLUSIÓN: UNA LIBERTAD DEFENDIDA DENTRO Y FUERA DE CASA

Tras lo expuesto, ¿es posible dudar que la defensa y promoción de la libertad religiosa sea un aspecto fundamental dentro de la nueva diplomacia norteamericana? El presidente Bush y la Secretaria de Estado Condoleezza Rice han salido una y otra vez en defensa del efectivo ejercicio de este derecho, por lo que representa en sí mismo y como elemento fundamental para la seguridad nacional y la paz internacional. Es más, un organismo independiente como la Comisión norteamericana sobre libertad religiosa (USCIRF), en la introducción de su informe anual de 2007, reconoce *el papel central que la libertad religiosa tiene no sólo en el área del avance de los derechos humanos, sino igualmente en la promoción de la responsabilidad, de la resolución de conflictos y de la reconciliación dentro de las sociedades*⁶². ¿Cómo negar entonces que el espíritu de la política en esta materia sea el de la promoción de la libertad religiosa?⁶³

Siendo esto así, lo cierto es que esta política norteamericana, sin embargo, ha seguido sufriendo diversas caricaturas y ha continuado siendo objeto de críticas, con mayor o menor fundamento⁶⁴. Mientras unos denuncian la quiebra de la debida separación entre la Iglesia y el Estado⁶⁵, otros —sobre la base de la historia legislativa del texto— acusan el respal-

2001: Rusia, Indonesia y Nigeria; en el 2002: Egipto, Georgia, Indonesia, Kazajstán, Nigeria y Rusia; en el 2003: Afganistán, Bielorrusia, Georgia y Rusia; en el 2004: Rusia; en el 2005: Georgia, Rusia y Laos; en el año 2006: India, Georgia, Rusia y Laos; y en el 2007: Georgia, India, Laos, Rusia, Sri Lanka y Turquía.

62. Cfr. USCIRF, *Annual Report 2007*, Washington DC 2007, p. 1.

63. Así queda reflejado en el texto de la IRFA que habla de *promoción* en 8 ocasiones y de *promover* en 12, además de dedicar explícitamente su título V a la promoción de esta libertad. En efecto, ese título V lleva esa promoción a la asistencia (*Assistance for Promoting Religious Freedom*, sección 501), a los medios de difusión internacional (*International Broadcasting*, sección 502), a los intercambios (*International Exchanges*, sección 503) y premios (*Foreign Service Awards*, sección 504) internacionales.

64. Cfr. T. J. GUNN, «A Preliminary Response to Criticisms of the International Religious Freedom Act of 1998», en *Brigham Young University Law Review*, 2000 (2000), pp. 841-865; N. J. STARR, «Who Asked You?...», cit., pp. 1007-1010; E. RELAÑO PASTOR, «The Flawed Implementation of the International Religious Freedom Act of 1998...», cit., pp. 738-744.

65. Es el discurso habitual de Marci Hamilton: cfr. M. A. HAMILTON, «The Constitution Under Clinton: A Critical Assessment: Religion and the Law in the Clinton Era: An Anti-Madisonian Legacy», en *Law & Contemporary Problems*, 63 (2000), pp. 359-389 (su crítica a la IRFA en pp. 378-380). Y concluye así: «As a result, his Administration has fostered an accumulation of religious power, and a union of church and state power, that threatens

do oficial de la derecha cristiana y de su proselitismo evangélico a través de sus misiones⁶⁶. En el otro lado, algún autor ha apuntado —como uno de los grandes obstáculos a la aplicación de la IRFA y de la efectividad de la política internacional de los Estados Unidos— al ambiente de secularización de nuestras sociedades occidentales que llevará a restar importancia a esta libertad y a no responder con las acciones-sanciones adecuadas⁶⁷. Pero, al margen de estas cuestiones, a los Estados Unidos se les ha reprochado, en esta materia: ser unilateral; no responder adecuadamente o hacer un uso discriminatorio de las sanciones; reflejar la hipocresía de quien usa un doble lenguaje en casa y fuera de ella; discriminar entre las diferentes libertades, colocando a la religiosa en primer término, jerarquizando los derechos civiles y operando como una especie de policía religiosa o moral («moral watchdog» o «religious police») en el mundo; quedar los Estados Unidos al margen del examen en los informes; y, finalmente, proyectar hacia fuera la propia o nacional comprensión de esta libertad.

En primer lugar, se insiste en el carácter unilateral de la respuesta norteamericana⁶⁸. Pero esa afirmación contradice el enfoque multilateral⁶⁹ que ofrece el texto de la ley del Congreso (IRFA, 22 U.S.C. 6401 Sec. 2 [b] [4]) y el contexto de cooperación sobre el que dice querer operar la administración norteamericana⁷⁰. Más aún, concediendo que se tratara de una iniciativa aislada, no se entiende muy bien la reacción provocada. ¿Desde cuándo un país que firma un acuerdo o tratado internacional no puede —o, mejor, no debe incluso— velar por el cumpli-

to undermine the Madisonian separation-of-power principle at the heart of the Constitution», p. 389. Favorable también a una estricta separación: E. CHEMERINSKY, «Why Separate Church and State?», en *Oregon Law Review*, 85 (2006), pp. 351-367 («Why there Should Be a Wall Separating Church and State», pp. 360-367). En contra de este planteamiento se sitúan aquellos autores para los que la defensa internacional del derecho de libertad religiosa se percibe como un imperativo: cfr. N. A. ADAMS, IV, «A Human Rights Imperative: Extending Religious Liberty Beyond the Border», en *Cornell International Law Journal*, 33 (2000), pp. 1-66.

66. Cfr. T. J. GUNN, «A Preliminary Response to Criticisms...», cit., pp. 851-856.

67. Cfr. N. J. STARR, «Who Asked You?...», cit., p. 1026.

68. Mostrándose favorable a un recurso regional o multilateral: cfr. P. G. DANCHIN, «U.S. Unilateralism and the International Protection of Religious Freedom...», cit., pp. 46; 67.

69. Cfr. N. J. STARR, «Who Asked You? ...», cit., p. 1006.

70. En efecto, el capítulo VIII del Plan de seguridad nacional lleva por título «Develop Agendas for Cooperative Action with the Other Main Centers of Global Power», cfr. *The National Security Strategy of the United States of America, o.c.*, pp. 35-42. Por su parte, el plan del Departamento de Estado para los años 2007-2012 insiste en el trabajo multilateral, cfr. *Strategic Plan FY 2007-2012, o.c.*, pp. 18-19.

miento de lo acordado por todas las partes? Y si esto es así cuando el objeto es el control de armas, el comercio u otros aspectos medioambientales, ¿por qué razón no habría de serlo también en el caso de los convenios sobre derechos humanos? El problema, por lo tanto, no es éste. La cuestión es más profunda. Si se actúa unilateralmente es, por un lado, por la desconfianza en la operatividad y eficacia de los organismos internacionales (en especial, de Naciones Unidas) o en el éxito de las iniciativas múltiples. El caso reciente de la discusión sobre el concepto de «difamación religiosa» parece avalar esta idea. Pero es que además, por otro lado, se actúa aisladamente en la medida en que no se comparte un interés común, al no coincidir en el significado o alcance de la medida. Una visión negativa de la libertad religiosa que no la sitúe como la primera de las libertades no resulta conciliable con el interés norteamericano en su especial protección. Otros países se moverán entonces por otros fines o libertades que se juzguen prioritarios, dejando al margen la defensa o promoción de la libertad religiosa.

En segundo lugar, se nos dice que esta política de Estados Unidos no sanciona económicamente y que hace un uso discriminatorio de las sanciones por intereses diversos. Pues bien, es cierto que si no sanciona económicamente, salvo en casos radicales, es porque entiende que la libertad económica viene unida a la política. En efecto, en la filosofía y agenda política de esta administración norteamericana, la libertad económica queda asociada a la política y a la religiosa de suerte que no se pueden separar⁷¹. Si finalmente no se aplican las sanciones no es porque se dude de la eficacia de esa medida⁷². El caso, sin embargo, es que se per-

71. Dice el plan de seguridad nacional de 2006: «Economic freedom is a moral imperative (...) Economic freedom also reinforces political freedom. It creates diversified centers of power and authority that limit the reach of government. It expands the free flow of ideas; with increased trade and foreign investment comes exposure to new ways of thinking and living which give citizens more control over their own lives», cfr. *The National Security Strategy of the United States of America, o.c.*, p. 27. Por su parte, vimos en su momento que la 4ª medida del plan del Departamento de Estado 2007-2012 comprende la promoción del crecimiento económico y de la prosperidad, pp. 26-29.

72. En relación a la eficacia de las sanciones, lo que provocó las mayores discusiones antes de la aprobación de la IRFA, reconoce Hanford, en una pregunta que se le hace con ocasión de la presentación del «Annual Report 2007», que: «Our goal is not to simply punish on this issue. Our goal is to try to open a door for continuing to work. In the case of Eritrea, for example, I really grieve over what has continued to happen there. The numbers of prisoners continue to climb. I think one would have to say the sanctions there have not borne fruit», <http://www.state.gov/g/drl/rls/rm/2007/92101.htm> (junio 2008).

cibe un creciente malestar ante la débil reacción seguida en casos como el de China, ante la aplicación de medidas anteriormente adoptadas en los demás casos, y ante la ausencia de sanciones en el de Arabia Saudí. Son las críticas hechas por la Comisión independiente (USCIRF) a las que añade la ausencia, desde noviembre de 2006, de una nueva designación de países como CPCs a la vista del informe anual de 2007. No creemos, sin embargo, que —de este hecho aislado— pueda inferirse la dejadez o despreocupación sobre la libertad religiosa de esta administración cuando tantos datos lo desmienten.

En tercer lugar, se asegura que la política internacional norteamericana participa de la hipocresía propia de quien viola los derechos dentro de casa y no actúa consistentemente fuera de ella⁷³. Esta afirmación puede resultar sugerente en los tiempos actuales de recorte de libertades pero no se sostiene. Por un lado, no se puede decir que los Estados Unidos no persigan el efectivo ejercicio del derecho de libertad religiosa dentro de sus fronteras a juzgar por los esfuerzos del Departamento de Justicia en la materia; un rápido repaso de la primera parte de este artículo desvanecería cualquier duda al respecto. Y si otros derechos pueden haber sufrido alguna limitación es debido, en parte, a la situación actual que vive América tras el 11 de septiembre de 2001. En efecto, no puede olvidarse que el país sufrió el ataque terrorista más grave de su historia en su propio suelo y que se encuentra en un contexto de guerra contra el terror. Por otra parte, esta misma situación es la que determina igualmente la aplicación de sanciones cuando hay razones de seguridad por medio; tal vez, cierta prudencia, más que hipocresía, es la que parece regir estos casos.

En cuarto lugar, y a pesar de voces discrepantes⁷⁴, se dice que esta actuación estadounidense en el orden internacional discrimina entre li-

73. Cfr. T. J. GUNN, «A Preliminary Response to Criticisms...», cit., pp. 860-865.

74. Cfr. N. J. STARR, «Who Asked You?...», cit., pp. 1023-1025. Para su autor, la protección de esta libertad se inscribe en el contexto más amplio de la defensa de los derechos humanos, sin que se pueda pretender castigar a los Estados Unidos porque lidere esa posición. Esta libertad arrastrará a las demás en su protección: «Inserting freedom of religion into the mix does not set it higher than these other rights. On the contrary, its inclusion assures that the United States will take a more comprehensive approach to international human rights leadership and policy», p. 1025. En este sentido, el artículo concluye con una cita significativa de un anterior asistente del Secretario de Estado: «When we promote religious freedom, we promote all human rights», p. 1034.

bertades colocando a la religiosa como la primera⁷⁵. No seremos nosotros quienes neguemos el puesto singular que tiene el derecho de libertad religiosa⁷⁶. El problema, sin embargo, no viene de este hecho indiscutible, sino de la consecuencia que se pretende extraer de ahí: el trato especial de una libertad entraña el desprecio de las restantes. Y éste es precisamente el error: una vez más hay que afirmar con fuerza que la visión positiva de esta libertad garantiza el respeto del resto de las libertades⁷⁷. La solución pasa por reconocer el estatuto especial de una libertad singular, eso sí, dentro de la defensa y protección de otros derechos que además pueden actuar como sus justos límites⁷⁸. Lo contrario supondría reconocer que sólo puede transitarse por una *calle de una única dirección*⁷⁹: la del credo laicista que, por otra parte, es profundamente combativo.

En quinto lugar, hay quien no entiende la ausencia de los Estados Unidos en el análisis de sus propios informes. Ahora bien, dejando al

75. Cfr. K. N. WUERFFEL, «Discriminating Among Rights?: A Nation's Legislating a Hierarchy of Human Rights in the Context of International Human Rights Customary Law», en *Valparaiso University Law Review*, 33 (1998), pp. 369-412 («The International Religious Freedom Act and Its Hierarchy of Human Rights», pp., 391-411); P. G. DANCHIN, «U.S. Unilateralism and the International Protection of Religious Freedom...», cit., p. 104.

76. Bastaría, como ejemplo, el informe anual de 2007 que afirma en su «Executive Summary»: «the vast majority of the world's people have religious beliefs, which they hold dear. It is because religion is generally viewed by people as having such a central place in their lives that many regard religious freedom as the most important of rights», <http://www.state.gov/g/rls/irf/2007/90080.htm> (junio 2008).

77. Para Wood, la libertad religiosa se presenta como la piedra de toque de todas las libertades civiles y del Estado democrático: cfr. J. E. WOOD, Jr., «The Relationship of Religious Liberty to Civil Liberty and a Democratic State», en *Brigham Young University Law Review*, 1998 (1998), pp. 479-499 («Religious Liberty Is the Cornerstone of All Civil Liberties and a Democratic State», pp. 488-491).

78. D. LITTLE, «Does the Human Right to Freedom of Conscience, Religion, and Belief Have Special Status?», en *Brigham Young University Law Review*, 2001 (2001), pp. 603-610: «We may conclude both that the freedom of conscience, religion, and belief does enjoy a certain special status legally and historically and that it ought to enjoy such a status in the court of world opinion. At the same time, we should emphasize that the freedom of religion is part of a wider bundle of rights. To support freedom of conscience, religion, and belief requires the enforcement of rights against murder, torture, enslavement, and the whole host of other human rights that weave together into a fabric of protection essential to clothe human life with dignity. To single out and promote religious freedom in isolation from other human rights would be as mistaken as to deny the distinctive status of that right», p. 610. Y acerca de su posible trato especial, con un estudio detenido de sus objeciones y defensas: cfr. A. KOPPELMAN, «Is It Fair to Give Religion Special Treatment?», en *University of Illinois Law Review*, 2006 (2006), pp. 571-603.

79. Cfr. M. W. MCCONNELL, «Equal Treatment and Religious Discrimination», en S. V. MONSMA-J. C. SOPER (eds.), *Equal Treatment of Religion in a Pluralistic Society*, Grand Rapids, Michigan 1998, p. 31.

margen que el objeto del estudio no es interno o nacional, la omisión de este país no supone, por sí sola, ningún desinterés en la defensa y promoción de esta libertad; algo que hará, como sabemos, a través del Departamento de Justicia. Si no fuera así, la crítica podría ser justificada: si no actuara debidamente en el interior, ¿a qué se debe ese interés en el exterior?

Y, finalmente, se dice que la política internacional de los Estados Unidos, en el tema que nos ocupa, proyecta hacia fuera la propia o particular comprensión de la libertad religiosa y de los valores de Occidente. Es la objeción que suele plantearse en el contexto del multiculturalismo actual⁸⁰. Es decir, la IRFA de 1998 —y con ella la administración norteamericana— promovería un modelo de separación y de relación entre la religión y el Estado que no sería fácilmente conciliable con la historia, tradición y cultura de otras sociedades. La cuestión, sin embargo, es que ni una ni otra proyectan directamente valores propios, al asentarse sobre textos internacionales; unos textos suscritos por esos mismos países que los vulneran. A nadie se le escapa, eso sí, que la comprensión subyacente coincide y refleja la importancia que esta libertad ejerce en la sociedad norteamericana⁸¹. Es difícil pensar que la lectura e interpretación de esos textos internacionales no venga condicionada también por la propia historia de los Estados Unidos⁸². Pero no es posible ir más

80. Son conocidos los esfuerzos por presentar, por ejemplo, el mundo islámico como no necesariamente opuesto a la democracia: cfr. T. H. JILLANI, «Democracy and Islam: An Odyssey in Braving the Twenty-First Century», en *Brigham Young University Law Review*, 2006 (2006), pp. 727-753. Y más específicamente en su relación con el papel de la religión: I. AHMAD, «American and Muslim Perspectives on Freedom of Religion», en *University of Pennsylvania Journal of Constitutional Law*, 8 (2006), pp. 355-365.

81. Cfr. C. C. MCCORMICK, «Exporting the First Amendment: America's Response to Religious Persecution Abroad», en *Journal of International Legal Studies*, 4 (1998), pp. 283-334. La respuesta a este artículo llegó dos años después: D. M. SMOLIN, «Exporting the First Amendment?: Evangelism, Proselytism, and the International Religious Freedom Act», en *Cumberland Law Review*, 31 (2000), pp. 685-708. También es verdad que, en la doctrina, hay quien ha deseado aplicar la IRFA siguiendo la doctrina jurisprudencial norteamericana sobre libertad religiosa: cfr. J. BRIONES, «We Want to Relieve Too: The IRFA and Indigenous Peoples' Right to Freedom of Religion», en *University of California at Davis Journal of International Law & Policy*, 8 (2002), pp. 345-361.

82. Así Rice en la presentación del informe de 2007: «Religious liberty is deeply rooted in our principles and history as a nation, and it is our belief in this universal right that leads us into the world to support all who want to secure this right in their lives and in their countries», cfr. <http://www.state.gov/secretary/rm/2007/09/92113.htm>. Por su parte, el embajador Hanford pese a asegurar que «It's important to note that our commitment to religious

allá en el argumento, pues ni siquiera dentro de casa todos coinciden en una misma lectura. Una vez más conviene recordar, con Lincoln, que *todos nos declaramos partidarios de la libertad pero la misma palabra no significa para todos la misma cosa*⁸³.

Una vez expuestas las críticas acerca de la política internacional de los Estados Unidos en esta materia, llega el momento de concluir en nuestro examen de la tutela interna y externa de la libertad religiosa a través de los Departamentos norteamericanos de Justicia y de Estado. Podemos sintetizar nuestras conclusiones en las cuatro afirmaciones siguientes.

Primero: a día de hoy, el derecho de libertad religiosa sigue necesitando protección. A pesar del tiempo transcurrido desde la aprobación de la Primera Enmienda norteamericana en 1789 y de la Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en 1948, la libertad religiosa debe continuar siendo tutelada dentro y fuera de los Estados Unidos. En la primera parte de nuestro estudio se pudieron identificar las principales áreas de conflicto (educación, trabajo, vivienda, regulación urbana y derecho de personas ingresadas en ciertas instituciones)⁸⁴ en las que esta libertad sufría violación. Ahora, en esta segunda entrega, puede constatarse que la libertad religiosa sigue siendo negada o despreciada para muchos millones de personas. En efecto, los creyentes son perseguidos a causa de su fe en aquellos países ateos que proscriben la religión y en aquellos otros con una religión oficialmente impuesta, como las repúblicas islámicas radicales. Pero también pueden sufrir discriminación en aquellas democracias occidentales en las que, respetándose esta libertad sobre el papel, su reconocimiento es formal o vacío por una comprensión negativa de esta libertad y/o de la religión.

Segundo: la respuesta de la administración norteamericana ante esa necesidad no se hizo esperar. Esta administración no sólo supo ad-

freedom is not an attempt to export simple an American approach to this issue» no puede evitar afirmar que «the report is a natural outgrowth of our country's history and a current reflection of our values», <http://www.state.gov/g/drl/rls/rm/2007/92101.htm> (junio de 2008).

83. Cfr. A. LINCOLN, «Address at Sanitary Fair, Baltimore, Maryland. April 18, 1864», en R. P. BASLER (ed.), *The Collected Works of Abraham Lincoln*, vol. VIII: 1863-1864, New Brunswick, New Jersey 1953, p. 301.

84. Cfr. J. I. RUBIO LÓPEZ, «La defensa y promoción de la libertad religiosa por la Administración norteamericana...», cit., pp. 194-222.

vertir el problema sino que procuró su solución. Y esto es aún más meritorio en un tiempo de reducción de gastos federales, tan propio del credo republicano. En la protección interna e internacional de la libertad religiosa, la verdad es que no se han escatimado medios ni materiales ni personales. Así, el Departamento de Justicia: creó una Oficina para la discriminación religiosa (*Special Counsel for Religious Discrimination*) dentro de su División de derechos civiles (*Civil Rights Division*); trabajó en diversas publicaciones; y aprobó un proyecto especial (*First Freedom Project*) que incluye seminarios de formación e información. Por su parte, el Departamento de Estado, en virtud de la IRFA de 1998, creó la Oficina de libertad religiosa en el orden internacional (la OIRF), dirigida por un embajador especial, con la importante misión de presentar sus informes anuales (*Annual Reports*) y con el control sobre ella de una Comisión independiente (la USCIRF).

Tercero: la solución ofrecida por la administración norteamericana —siempre mejorable, claro está— parece eficaz. Por lo que se refiere al Departamento de Justicia, vimos en su momento que su intervención se mostró determinante a la hora de corregir abusos y discriminaciones que hubieran continuado sin su acción. En otros casos, su rápida gestión evitó que el conflicto se judicializara. Hay que admitir como muy positiva toda su labor de información —a través de sus publicaciones y seminarios— que han prevenido futuras violaciones al erradicar la ignorancia, dando a conocer los derechos que asisten a los creyentes. Por último, también se ha revelado muy útil la buena relación entre el Departamento de Justicia y diferentes organizaciones comunitarias (civiles y religiosas) en defensa de los derechos civiles. Ahora bien, no menos importante ha sido la intervención del Departamento de Estado. Dejando al margen el éxito de ciertos encuentros bilaterales o multilaterales, es preciso reconocer el excelente trabajo que suponen los informes anuales a cargo de la Oficina de libertad religiosa (OIRF). La elaboración de estos informes ha representado un enorme esfuerzo personal y material, tanto en las diferentes embajadas norteamericanas como en la Oficina de Washington. Gracias a estos informes hoy podemos contar con una fuente imprescindible a la hora de juzgar el estado de la libertad religiosa en el mundo: un valioso instrumento para dar a conocer el estado de la libertad religiosa en el orden internacional, para denunciar los gobiernos que violen este derecho esencial, para estimular a los creyentes que sufren

persecución y, en fin, para ver la necesidad de seguir defendiendo esta libertad. En cualquier caso, sí es cierto que la respuesta de la administración en países con violaciones especialmente graves (aquellos países de «especial preocupación», los CPCs) puede ser débil (China) o condicionada por otros intereses (Arabia Saudí). Más aún, queda mucho por hacer para que mejore la visión que el resto del mundo tiene sobre la política internacional de los Estados Unidos. La propia administración norteamericana es consciente de este reto cuando lo sitúa entre las estrategias del Departamento de Estado. Creemos que las críticas de intervención unilateral e interesada irían desapareciendo con un más claro compromiso de iniciativas conjuntas y de sanciones o medidas consistentes. Sólo de este modo, sus espléndidos propósitos dejarían de ser percibidos como simples declaraciones de intenciones sobre papel mojado. Pero lo que no parece justo es pedir a este país que deje de intervenir en la tutela y promoción de la libertad religiosa hasta que la percepción de los demás cambie. *¿O ves con malos ojos que yo sea bueno? (Mt 20,15).*

Y cuarto: este modo de proceder de la administración norteamericana sólo encuentra su justificación en una lectura positiva de la libertad religiosa. Los dos Departamentos estudiados (USDOJ y USDS) participan de una visión positiva de la libertad como auto-realización o cumplimiento personal y de la religión en su contribución al bien común⁸⁵. En efecto, la dirección seguida por estos Departamentos sólo encuentra su justificación en la consideración esencial de la libertad religiosa como punto central en el que descansa el entero edificio de las libertades. Vimos en su momento que el anterior *Attorney General*, Alberto R. Gonzales, defendía la libertad religiosa como la herencia nacional más querida y como la primera de las libertades, no tanto por serlo en el orden cronológico del *Bill of Rights*, sino por ser aquella en la que descansa el resto⁸⁶. El Presidente Bush, en su proclamación de la jornada de libertad religiosa de este año 2008, insistió una vez más en el papel central de esta libertad, dentro y fuera de la nación⁸⁷. Esta consideración

85. Cfr. IDEM, *La primera de las libertades. La libertad religiosa durante la Corte Rehnquist (1986-2005): una libertad en tensión*, Pamplona 2006, pp. 462-491.

86. Cfr. USDOJ. CIVIL RIGHTS DIVISION, *Report on Enforcement of Laws Protecting Religious Freedom. Fiscal Years 2001-2006*, Washington DC 2007, p. i.

87. «The freedom to worship according to one's conscience is one of our Nation's most cherished values (...) In an era during which an unprecedented number of nations have embraced individual freedoms, we have also witnessed the stubborn endurance of religious re-

de la libertad religiosa como la primera de las libertades⁸⁸ es la piedra sobre la que descansa toda la política seguida en ambos Departamentos.

En conclusión, si los Estados Unidos de Norteamérica pretenden ejercer un liderazgo internacional en la defensa de la libertad religiosa es porque en casa se protege eficazmente esa libertad, no escatimando medios, ni materiales ni personales, en su tutela. Esto es lo que resulta del análisis efectuado sobre el trabajo de sus dos Departamentos de Justicia y de Estado. Tal vez ya sea oportuno desprenderse de esos viejos clichés antiamericanos⁸⁹ para proceder con humildad y aprender algo de las virtudes y defectos de ese gran país, de los aciertos y, también cómo no, de los errores de su política interna e internacional. Nuestra vieja Europa saldrá ganando y, en concreto, España obtendrá interesantes respuestas a muchas cuestiones surgidas cuando se piensa revisar su Ley Orgánica de Libertad Religiosa.

pression. Religious freedom belongs not to any one nation, but to the world, and my Administration continues to support freedom of worship at home and abroad», cfr. <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2008/01/20080114-5.html> (junio 2008). Es la proclamación que el Presidente de los Estados Unidos (George W. Bush) hizo este año de la jornada de libertad religiosa (*Religious Freedom Day, 2008*) que se celebró el pasado 16 de enero.

88. Cfr. J. I. RUBIO LÓPEZ, *La primera de las libertades, o.c.*, pp. 576-585.

89. «IRFA's critics, however, frequently caricature the law and the efforts of the United States by loosely employing cliches such as "Lone Ranger", "imperialism", and "market-oriented religion" (...) Admittedly, the United States must be very careful about how it approaches the sensitive issue of freedom of religion. But its critics also should be equally careful about how they characterize the United States' efforts. There is an important need, for all who are concerned by the issue of the promotion of religious freedom, to engage in a serious and nonpolemical discussion of the issues», T. J. GUNN, «A Preliminary Response to Criticisms ...», cit., p. 865.

RESUMEN-ABSTRACT

La tutela de la libertad religiosa en el derecho norteamericano había sido presentada, hasta este momento, casi exclusivamente en sede jurisprudencial y legislativa. Era necesario ofrecer un estudio de los esfuerzos realizados por la administración norteamericana en la protección de la libertad religiosa a través de los Departamentos de Justicia y de Estado. La primera parte de nuestro estudio se centró en la lucha interna por el efectivo ejercicio de esta libertad a través del Departamento de Justicia. Sirviéndose de varios órganos y proyectos, este Departamento luchó contra la discriminación religiosa en diversos sectores (educación, trabajo, vivienda, acceso a instalaciones abiertas al público y de titularidad pública, regulación del suelo, y derechos de los internos en ciertas instituciones) y persiguió las actividades criminales contra personas y bienes religiosos. La segunda parte de nuestro análisis presenta el trabajo realizado por el Departamento de Estado y su Oficina sobre libertad religiosa en el orden internacional creada por la ley de 1998 (*International Religious Freedom Act*). Sus informes anuales suponen un instrumento de gran valor a fin de evaluar el estado de libertad religiosa en el mundo. El estudio evidencia que la libertad religiosa sigue necesitando protección en el orden internacional, que la administración norteamericana—consciente de esta realidad— ha respondido con mayor o menor eficacia y que su reacción se basa en la consideración positiva de la libertad religiosa como la primera de las libertades. En defi-

The commentaries in Europe about Religious Liberty in the United States are principally jurisprudential and legislative studies. Then, it was necessary to offer an analysis of the work realized by the American Administration: United States Department of Justice (USDOJ) and United States Department of State (USDS). The first part of this article studies the domestic efforts in the effective exercise of religious freedom. In order to protect this liberty, the USDOJ has taken several initiatives against religious discrimination in some areas (education, employment, housing, credit, public facilities, public accommodations, zoning laws, religious rights of persons in state institutions) and has acted against federal crime suffered by a person or a place of worship based on religion. In this second part, the article presents the international work of the USDS and its Office on International Religious Freedom (OIRF) created by the International Religious Freedom Act (IRFA) of 1998. The Annual Reports on International Religious Freedom are a great instrument for evaluating the religious freedom status around the world. Our study concludes with these affirmations: religious freedom needs protection at home and abroad; the USDOJ-USDS answer is not as bad as their enemies believe; and the American Administration supports a positive lecture of the religious freedom that reveals its condition as the first freedom. In conclusion, both Departments seem firmly decided to protect this first freedom, and if the USDS

nitiva, es innegable que la administración norteamericana, en el tiempo estudiado, parece firmemente comprometida en asegurar el pacífico disfrute del derecho de libertad religiosa, dentro y fuera de sus fronteras. Si interviene fuera es porque dentro no escatima esfuerzos en esa dirección.

Palabras clave: Libertad religiosa, Departamento de Estado, Oficina de libertad religiosa.

acts abroad it's because the USDOJ is active at home.

Keywords: Religious Liberty, United States Department of State (USDS), Office on International Religious Freedom (OIRF).