

# LA LIBERTAD RELIGIOSA Y LA NO DISCRIMINACION POR MOTIVOS RELIGIOSOS EN LA COMISION DE DERECHOS HUMANOS DE LAS NACIONES UNIDAS

JOSE MARIA CONTRERAS MAZARIO  
Universidad Complutense de Madrid

## SUMARIO

*1. Naciones Unidas y la actividad de control de su Comisión de Derechos Humanos en materia de libertad religiosa y no discriminación.—2 Contenido de los informes del Relator Especial.—3. Consideraciones finales*

### 1. NACIONES UNIDAS Y LA ACTIVIDAD DE CONTROL DE SU COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS EN MATERIA DE LIBERTAD RELIGIOSA Y NO DISCRIMINACIÓN

El derecho de libertad religiosa ha sido objeto de especial interés en el marco de las Naciones Unidas desde los primeros años de funcionamiento de la misma<sup>1</sup>. Ello se ha reflejado en la mención del citado derecho en diversos textos internacionales, adoptados en el seno de la Organización, para el desarrollo y estímulo del respeto y la protección internacional de los derechos humanos, en particular la Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 18), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 18), y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (art. 13, por lo que se refiere a la enseñanza)<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Cfr. MONNI, P.: *Il problema della discriminazione religiosa nel quadro delle attività dell'O.N.U. per la promozione dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, Roma, Pontificia Università lateranense, 1975.

<sup>2</sup> Otros instrumentos internacionales sobre derechos humanos contienen también cláusulas relativas a la lucha contra la intolerancia y la discriminación en materia de religión o de convicciones, entre ellas la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, el Convenio de la O.I.T. sobre la Discriminación del Empleo y la Ocupación y la Convención de la U.N.E.S.C.O. a la lucha contra la Discriminación en la esfera de la enseñanza.

Sin embargo, el interés de la Organización universal por este tema no se ha limitado a los instrumentos generales para la protección de los derechos humanos. y así, en 1962, la Asamblea General adoptó por primera vez la decisión de elaborar un instrumento que tratase específicamente de la cuestión de la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación basadas en la religión o las convicciones. Con posterioridad, la propia Asamblea General decidió la preparación de dos instrumentos distintos y autónomos: una Declaración y una Convención internacional<sup>3</sup>.

Como complemento y base para dichos instrumentos, se han elaborado bajo los auspicios de Naciones Unidas, y más específicamente de la Subcomisión para la Prevención de la Discriminación y la Protección de las Minorías, diversos estudios destinados a determinar los factores que favorecen la intolerancia religiosa, habiéndose de destacar los presentados por el Sr. ARCTOT KRISHNASWAMI<sup>4</sup>, en 1959, y por la Sra. ELISABETH ODIO BENITO, en 1985 y 1987<sup>5</sup>.

Finalmente, en 1981, la Asamblea General aprobó, mediante su resolución 34/55, la *Declaración sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y no discriminación fundadas en la religión o las convicciones*<sup>6</sup>, que constituye la primera parte del proyecto global de la Asamblea al que antes hemos hecho referencia.

No obstante, como ha sido puesto de manifiesto por algún autor, «a pesar de este interés generalizado y poco definido de los problemas inherentes al ejercicio de la libertad de conciencia, pensamiento y religión, su tratamiento en el seno de la Organización [de Naciones Unidas] ha padecido un proceso de asfixia, motivado en buena medida por las tensiones dialécticas presentes en el tema y que han enfrentado a las diversas corrientes ideológicas y culturales representadas en la ONU»<sup>7</sup>. Ello ha impedido llevar a buen término la elaboración de una Convención internacional, proyecto que fue abandonado en 1972 y cuya necesidad no se ha vuelto a suscitar hasta 1987<sup>8</sup>. Por consiguiente, ha quedado sin cum-

<sup>3</sup> Sobre el *Proyecto de Convención*, ver: CORRIENTE CÓRDOBA, J. A.: «El proyecto de Convención de las Naciones Unidas sobre eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o la creencia», en *Ius Canonicum*, vol. XII (1972), páginas 121-148; LALIGANT, M.: «Le projet de Convention des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes d'intolérance religieuse», en *La protection internationale des Droits de l'Homme*, Bruselas, Universidad Libre de Bruselas, 1977, págs. 105-136; SZMITKOWSKI, T.: «Le projet de Convention sur l'intolérance religieuse. Travaux récents», en *Lumen vitae*, volumen XXI, núm. 3 (1967), págs. 535 y sigs.

<sup>4</sup> KRISHNASWAMI, A.: *Estudio sobre la discriminación en materia de libertad de religión y de práctica religiosa*, Naciones Unidas, Servicio de publicaciones, núm. de venta: 60.XIV.2.

<sup>5</sup> ODIO BENITO, E.: *Estudio de las dimensiones actuales de los problemas de la intolerancia y las discriminaciones fundadas en la religión o las convicciones*. Doc. E/CN.4/Sub.2/1987/26). La versión provisional del mismo se publicó como Doc. E/CN.4/Sub.2/1985/28.

<sup>6</sup> Aprobada por la Asamblea General el 25 de noviembre de 1981.

<sup>7</sup> ESCOBAR HERNÁNDEZ, C.: *La Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas y la violación de derechos humanos y libertades fundamentales: estudio de los procedimientos públicos especiales*, Madrid, Ed. de la Universidad Complutense, 1988, págs. 1314-1315.

<sup>8</sup> R. 1987/15, párrafo dispositivo 11.

plir en su totalidad el objetivo último que permitiera establecer obligaciones jurídicamente vinculantes para los Estados, así como la creación de mecanismos específicos de protección que garanticen el ejercicio efectivo del derecho de libertad religiosa y la prohibición de discriminaciones basadas en las creencias o las convicciones.

Sin embargo, en los últimos años se ha experimentado en el seno de Naciones Unidas «un curioso fenómeno de renovación del interés por el tema; fenómeno al que no son ajenos los modernos procesos de «reflorecimiento» de posiciones fuertemente integristas en lo religioso que, además, se mezclan con tendencias claramente nacionalistas en lo político. La influencia de estos planteamientos en nuevas doctrinas políticas exclusivistas y poco respetuosas de los derechos humanos, y su derivación —en ocasiones— en situaciones de violencia generalizada, ha puesto en alerta la atención de los órganos de Naciones Unidas encargados de llevar a cabo la política de la Organización en el plano de los derechos humanos»<sup>9</sup>.

Este renovado interés se ha reflejado claramente en la Comisión de Derechos Humanos, órgano subsidiario del Consejo Económico y Social (E.C.O.S.O.C.), que en 1986 ha adoptado la decisión de iniciar un *procedimiento público especial por materias* dedicado al fenómeno de la intolerancia religiosa y la discriminación fundada en las creencias o las convicciones. Este procedimiento, que se inscribe en el sistema general de las situaciones de violación de los derechos humanos llevado a cabo por la Comisión, tiene como finalidad básica controlar el grado de cumplimiento a nivel mundial de la Declaración aprobada por la Asamblea General en 1981<sup>10</sup>.

El procedimiento en cuestión fue establecido por la R. 1986/20, de 10 de marzo de 1986<sup>11</sup>, de la Comisión de Derechos Humanos, en la que, tras declararse «gravemente preocupada por los informes frecuentes y fidedignos precedentes de todas las partes del mundo que revelan que aún no se ha conseguido aplicar universalmente la Declaración, a causa de actividades de los Gobiernos» (párrafo 3 del preámbulo), y habida cuenta de la existencia de incidentes y actividades gubernamentales no conformes con las disposiciones de la Declaración, decide «designar por un año un relator

<sup>9</sup> ESCOBAR HERNÁNDEZ, C.: *La Comisión de Derechos Humanos...*, *op. cit.*, pág. 1315.

<sup>10</sup> En relación con los aspectos procesales de este procedimiento, ver el análisis realizado en el trabajo citado en la nota *supra* (págs. 1312-1329) y la obra de RULLI, G.: «L'O.N.U. e l'intolleranza religiosa nel mondo», en *La civiltà cattolica*, anno 138, vol. II, quaderno 3287 (1987), págs. 499-508.

<sup>11</sup> Aprobada por 26 votos a favor, 5 en contra y 12 abstenciones, en votación nominal con la siguiente distribución de votos por países: *a favor*: Alemania (República Federal de), Argentina, Australia, Austria, Bangladesh, Bélgica, Brasil, Camerún, Colombia, Costa Rica, España, Estados Unidos de América, Filipinas, Francia, Gambia, Irlanda, Japón, Kenia, Lesotho, Liberia, Mauritania, Noruega, Perú, Reino Unido, Senegal y Venezuela; *en contra*: Bulgaria, República Árabe Siria, República Democrática Alemana, República Socialista Soviética de Bielorrusia y U.R.S.S.; *abstenciones*: Argelia, Congo, China, Chipre, Etiopía, India, Jordania, México, Mozambique, Nicaragua, Sri Lanka y Yugoslavia.

especial para que examine esos incidentes y actividades y recomiende medidas correctivas, incluida, cuando convenga, la promoción de un diálogo entre las comunidades de religión o credo y sus gobiernos» (párrafo dispositivo 2).

El nombramiento recayó en el Sr. ANGELO VIDAL D'ALMEIDA RIBEIRO<sup>12</sup>, quien ha venido desempeñando el mandato hasta la actualidad, tras serle prorrogado el mismo por un año en 1987<sup>13</sup> y por un período bianual en 1988<sup>14</sup>. En cumplimiento del mandato de la Comisión de Derechos Humanos de que presentara *Informes* «sobre las actividades acerca de las cuestiones relativas a la aplicación de la Declaración..., junto con sus conclusiones y recomendaciones» (párrafo dispositivo 8), el relator especial ha sometido los informes contenidos en los documentos E/CN.4/1987/35<sup>15</sup> y E/CN.4/1988/45 (completado por los documentos E/CN.4/1988/45/Add. 1 y Add. 1/Corr. 1)<sup>16</sup>.

A pesar de la ambigüedad del mandato que, como ya hemos señalado, se centra básicamente en el examen de los «incidentes y actividades de los Gobiernos que tienen lugar en todas las partes del mundo y que no están conformes con las disposiciones de la Declaración», la actividad del Relator Especial no puede ser confundida con la de elaboración de un mero estudio del tipo de los preparados bajo los auspicios de la Subcomisión para la Prevención de la Discriminación y la Protección de las Minorías. En este sentido, lo ha entendido el propio Relator Especial, para quien «el informe no tiene por objeto analizar las causas de la intolerancia religiosa, sino más bien preparar una especie de inventario de las contradicciones que ahora es posible observar entre las disposiciones legislativas vigentes a nivel internacional en materia de protección y promoción del derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión y la persistencia, en todas las regiones del mundo, de incidentes y de medidas gubernamentales incompatibles con esas disposiciones»<sup>17</sup>. Su misión consiste, por tanto, conforme a sus propias palabras, «en evaluar la aplicación de la Declaración práctica, poniendo de relieve la existencia y el alcance de los incidentes y medidas que sean incompatibles con sus disposiciones»<sup>18</sup>.

Esta tarea ha sido cumplida por el Relator Especial desde dos perspectivas distintas por lo que se refiere a la mención específica de Estados, pu-

---

<sup>12</sup> E/CN.4/1987/35, párrafo 16, pág. 4.

<sup>13</sup> R. 1987/15, párrafo dispositivo 13.

<sup>14</sup> Decisión 1988/5.

<sup>15</sup> ALMEIDA RIBEIRO, A. V.: *Aplicación de la Declaración sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o las convicciones*, Doc. E/CN.4/1987/35, Comisión de Derechos Humanos, 43 período de sesiones.

<sup>16</sup> ALMEIDA RIBEIRO, A. V.: *Aplicación de la Declaración sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o las convicciones*, Doc. E/CN.4/1988/45/Add. 1 y Add. 1/Corr.1, Comisión de Derechos Humanos, 44 período de sesiones.

<sup>17</sup> E/CN.4/1987/35, párrafo 2, pág. 1.

<sup>18</sup> *Ibidem*, párrafo 19, pág. 5.

diéndose diferenciar claramente sus dos informes. Y así, mientras que en el primero de ellos se limita a referir situaciones generales de violación, no mencionando a los Estados en los que las mismas se han producido, en el segundo ha optado por la fórmula de citar abiertamente a aquellos Estados respecto de los que ha tenido conocimiento de que han llevado a cabo actos o políticas que pueden ser constitutivos de violaciones del derecho de libertad religiosa.

No obstante, dado el ámbito universal de su mandato, el Relator Especial ha tenido que investigar todas las violaciones de la libertad religiosa donde quiera que ellas se produzcan, lo que le ha conducido a formular una desoladora conclusión: «partiendo de las informaciones obtenidas... es necesario reconocer que durante el período estudiado en el presente informe (1987), han persistido incidentes y disposiciones gubernamentales incompatibles con la Declaración ... bajo diversas formas y prácticamente en todas las regiones del mundo...»<sup>19</sup>, con independencia de los sistemas económicos, sociales e ideológicos imperantes en los Estados en que las mismas se han producido<sup>20</sup>. Ello ha obligado al Relator Especial a investigar un amplio espectro de Estados, entre los que cabe destacar, a título de ejemplo, a Albania, Bulgaria, Burundi, República Islámica de Irán, Pakistán, Turquía y U.R.S.S. de entre unos 40 países que en distintas formas mantienen situaciones incompatibles con la Declaración<sup>21</sup>.

El marco jurídico de este análisis viene determinado, como ya se ha precisado, por la *Declaración sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o las convicciones*, la cual, si bien no tiene en sí misma carácter vinculante para los Estados, no por ello deja de poseer un cierto valor jurídico, al tiempo que constituye un punto básico de referencia válido para los órganos de Naciones Unidas, y en particular para el Relator Especial en función del mandato que le ha sido conferido por la R. 1986/20 de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas. Por otro lado, no puede olvidarse que la Delegación recoge y expone en detalle el derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión, derecho reconocido en la propia Declaración Universal de Derechos Humanos y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Por consiguiente, conviene llamar la atención sobre el hecho de que los Estados Partes en el citado Pacto serán obligados a respetar el derecho fundamental analizado, respecto del cual la Declaración sobre la

---

<sup>19</sup> E/CN.4/1988/45, párrafo 59, pág. 28.

<sup>20</sup> E/CN.4/1987/35, párrafo 89, pág. 25.

<sup>21</sup> No obstante, el Relator Especial ha entrado igualmente en comunicación, a través de notas verbales, con los siguientes países: Antigua y Barbuda, Argentina, Belice, Bolivia, Brasil, Burkina Faso, Canadá, Colombia, Cuba, Dinamarca, Dominica, Ecuador, España, Estados Unidos de América, Finlandia, Iraq, Israel, Italia, Madagascar, Mauricio, México, Nueva Zelanda, Panamá, Perú, Polonia, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, República Democrática Alemana, República Dominicana, República Federal de Alemania, República Socialista Soviética de Bielorrusia, Suecia, Trinidad y Tobago y Uganda.

eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o las convicciones constituye tan sólo una especificación y desarrollo <sup>22</sup>.

## 2. CONTENIDO DE LOS INFORMES DEL RELATOR ESPECIAL

Establecida la competencia del Relator Especial <sup>23</sup>, nos ocuparemos seguidamente del contenido de los informes presentados por el mismo a la Comisión de Derechos Humanos. Aunque el material utilizado sea aún escaso —dos informes—, lo que no hace posible un análisis en profundidad de los derechos y libertades proclamados en la Declaración y su aplicación real por los Estados, su estudio nos va a permitir señalar las líneas maestras del contenido esencial del derecho de libertad de pensamiento, conciencia y religión y, sobre todo, precisar cuáles son las principales violaciones y discriminaciones fundadas en la religión o las convicciones que se producen en el mundo actual y que son imputables al aparato estatal.

Como ya hemos indicado, el Relator Especial analiza la actuación de los Estados en materia religiosa utilizando como marco jurídico la Declaración sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o las convicciones. A partir de ella se observa cómo las violaciones más frecuentes del derecho de libertad de pensamiento, conciencia y religión vienen referidas a los siguientes derechos y libertades: la libertad de toda persona de tener una religión o cualesquiera convicciones de su elección (art. 1, párrafo 1) y el derecho a realizar manifestaciones en relación con las mismas (art. 1, párrafo 2); la libertad de fundar y mantener lugares de culto [art. 6, apartado *a*)], instituciones de beneficencia o humanitarias [art. 6, apartado *b*)]; la libertad de confeccionar, adquirir y utilizar en cantidad suficiente los artículos y materiales necesarios para los ritos o costumbres propios de una religión o convicción [artículo 6, apartado *c*)]; la libertad de escribir, publicar y difundir publicaciones pertenecientes a esas esferas [art. 6, apartado *d*)]; la libertad de enseñar la religión o las convicciones en lugares aptos para tales fines [artículo 6, apartado *f*)]; la libertad de capacitar, nombrar, elegir y designar por sucesión a los dirigentes que correspondan según las necesidades y normas de cualquier religión o convicción [art. 6 apartado *g*)]; la libertad de observar los días de descanso y celebrar festividades y ceremonias de conformidad con los preceptos de una religión o convicción [art. 6,

---

<sup>22</sup> En relación con este tema, ver la opinión del Relator Especial en el Doc. E/CN.4/1987/35, párrafo 9, pág. 3.

<sup>23</sup> No vamos a entrar aquí ni en los métodos de trabajo seguidos por el Relator ni en la estructura de sus informes, para estas cuestiones ver: ESCOBAR HERNÁNDEZ, C.: *La Comisión de Derechos Humanos...*, *op. cit.*, págs. 1322-1329.

apartado b) ], y la libertad de establecer y mantener comunicaciones con individuos y comunidades acerca de cuestiones de religión o convicciones en el ámbito nacional y en el internacional [art. 6, apartado i) ].

Precisados los derechos y libertades que parecen tener una mayor dificultad para su aplicación real y efectiva en los Estados, el Relator Especial estudia, en relación con cada uno de ellos, las quejas sobre violaciones o restricciones de los mismos, tanto a nivel legislativo como en el plano de las actuaciones puramente gubernativas, bien sean estas últimas aisladas o constitutivas de una actitud y práctica sistemáticas en relación con el fenómeno religioso o con alguna de sus manifestaciones. De dicho análisis se deduce que las quejas más frecuentes están relacionadas con las manifestaciones de la religión o las convicciones, tanto individuales como colectivas, en público o en privado, si bien no faltan en la práctica ejemplos de violación del derecho puro y simple a tener una religión o cualesquiera convicciones <sup>24</sup>.

Por lo que se refiere al tema de las *manifestaciones de la religión o las convicciones*, el ejercicio y aplicación de este derecho sufre por parte de los Estados una amplia gama de violaciones, restricciones o prohibiciones. En cuanto a las violaciones, las más frecuentes van referidas al derecho a practicar el culto, a través de la destrucción, clausura, limitación o transformación de los lugares del culto <sup>25</sup>, y a la libertad de establecer y mantener comunicaciones con individuos y comunidades en el ámbito internacional, lo que ha supuesto —en ocasiones— para los miembros de esas comunidades la consideración de espías o «agentes del extranjero» y su trato como tales <sup>26</sup>.

Respecto a las *restricciones* de los derechos y libertades citados, éstas van dirigidas sobre todo a limitar a lugares privados el ejercicio de la prác-

---

<sup>24</sup> En este sentido, cabe mencionar los ejemplos de Bangladesh, donde miembros de tribus étnicas de mayoría budista de Chittagong Hill Tracts han sido convertidos a la fuerza al Islam; o en Ruanda, donde los Testigos de Jehová tropiezan con grandes dificultades debido a que esa religión es considerada ilegal; o, en fin, en Nepal, donde presuntamente varios budistas han sido condenados a un mes de prisión por haberse convertido al cristianismo (E/CN.4/1988/45, párrafo 40, pág. 24).

<sup>25</sup> Así cabe mencionar los casos de India, donde en la práctica se han transformado mequitas en templos budistas; en Bangladesh, donde templos budistas de la región de Chittagong Hill Tracts han sido destruidos por las autoridades; en Australia, donde, a pesar de la existencia de una Ley de 1972 que prohíbe la destrucción de lugares aborígenes sagrados, una compañía británica ha elaborado planes para explotar una mina de uranio en lugares considerados sagrados por las comunidades Punmu y Panger; en Estados Unidos, donde, a pesar de existir una Ley de 1978 que alienta al Gobierno a tener en cuenta las prácticas religiosas de los indios, un cierto número de concesiones mineras corren el riesgo de obstaculizar la utilización de lugares considerados sagrados sobre todo por los pueblos Hopi y Havasupai (E/CN.4/1988/45, párrafo 42, pág. 25); y en Vietnam, donde la congregación Mother Coredenrix fue ocupada por las autoridades, sus edificios fueron sitiados y sus bienes confiscados (*ibid.*, párrafo 43, pág. 25).

<sup>26</sup> Se puede citar como ejemplo el caso de un sacerdote checo cuyos contactos con miembros de órdenes religiosas así como con católicos polacos, han suscitado actuaciones contra él por parte de las autoridades (E/CN.4/1988/45, párrafo 48, págs. 25-26).

tica del culto, si bien en ocasiones se ha llegado a establecer diversos controles para su ejercicio, tales como el reconocimiento exclusivo de estos derechos y libertades respecto de las confesiones o comunidades reconocidas oficialmente, o el sometimiento del mismo a la autorización correspondiente<sup>27</sup>.

Por último, en relación con las *prohibiciones*, éstas se dirigen principalmente al ámbito colectivo y público de la libertad de culto, sobre todo en los casos de confesiones o comunidades no reconocidas o inscritas oficialmente, así como respecto de las libertades de confeccionar, adquirir y utilizar los artículos y materiales necesarios, y de escribir, publicar y difundir publicaciones pertenecientes a estas esferas, llegando a prohibir la fabricación o exportación de dichos objetos o censurar, prohibir, confiscar o restringir la circulación de libros, revistas o periódicos religiosos, e —incluso— a infligir vejaciones, malos tratos y prisión, cuando no a ejecutar sumariamente, a los miembros de estas comunidades<sup>28</sup>. Pero también se ha prohibido la observancia de los días de descanso y la celebración de las festividades y ceremonias religiosas o de otro tipo, alegando motivos de salud o de peligro para la vida humana<sup>29</sup>, llegándose incluso a plantear graves dificultades para el reconocimiento de este derecho en determinadas esferas<sup>30</sup>.

Una mención especial en los informes del Relator ha tenido el *derecho de los padres a educar a los hijos de conformidad con la religión o convicciones que éstos elijan* (art. 5), que contiene, a su vez, tres derechos: el de organizar la vida familiar de conformidad con su religión o convicciones (artículo 5, párrafo 1), el de acceso de los niños a una educación conforme a los deseos de los padres o tutores en materia de religión o de conviccio-

---

<sup>27</sup> Así ocurre respecto del derecho de solicitar y recibir contribuciones voluntarias financieras en el Tibet, donde las donaciones a monasterios budistas deben efectuarse directamente a una cuenta determinada y estos fondos no se pueden retirar o gastar sin la aprobación de un organismo oficial, la Oficina de Asuntos Religiosos (E/CN.4/1985/45, párrafo 45, página 25). Igual ocurre con la libertad de capacitar, nombrar, elegir y designar (...) los dirigentes (...) en China, donde los monjes budistas del Tibet son designados por un Comité gubernamental, y los Obispos de la Iglesia católica son nombrados por las autoridades chinas, que no reconocen la jerarquía del Vaticano (*ibid.*, párrafo 46, pág. 25).

<sup>28</sup> Así podemos señalar los ejemplos de Singapur, donde los cristianos de la Iglesia del Nuevo Testamento fueron detenidos por predicar el Evangelio (E/CN.4/1988/45, párrafo 41, páginas 24-25) y por repartir literatura litúrgica (*ibid.*, párrafo 44, pág. 25); Checoslovaquia, donde un sacerdote eslovaco fue juzgado por celebrar ritos religiosos sin permiso oficial, otro privado de la autorización de cumplir los deberes religiosos correspondientes a su cargo y otro sancionado por llevar a cabo la confesión; India, donde activistas sijs fueron supuestamente detenidos para impedir la celebración de una convención religiosa (*ibid.*, párrafo 41, páginas 24-25); o Rumanía, donde un sacerdote cristiano ortodoxo, que participó en la distribución de la Biblia, fue encarcelado (*ibid.*, párrafo 44, pág. 25).

<sup>29</sup> En este sentido, el Relator Especial señala el caso «de un país, donde no se permite la práctica religiosa de circuncidar a los niños» (E/CN.4/1987/35, párrafo 57, pág. 16).

<sup>30</sup> Ello ha motivado que en un país, donde se ha presentado un recurso ante las autoridades para que los miembros de una secta puedan quedar exentos a presentarse a exámenes en cierto día de la semana considerado por esa confesión como día de reposo absoluto, las autoridades hayan aceptado la petición (E/CN.4/1987/35, párrafo 57, pág. 17).



nes (art. 5, párrafo 2) y el de los niños a estar protegidos de cualquier forma de discriminación por motivos de religión o convicción (art. 5, párrafo 3). De los informes del Relator se deduce que las violaciones más corrientes de estos derechos se dirigen a impedir el libre ejercicio de los mismos, a través de la mera negación del derecho<sup>31</sup>, o por ejercicio de diversas clases de discriminaciones<sup>32</sup>, cuando no se les impone a los niños, en contra de los deseos de sus padres, una enseñanza relativa a una religión o convicción concreta<sup>33</sup>, normalmente la profesada o practicada por el Estado.

Finalmente, el Relator Especial hace referencia a la *discriminación por motivos de religión o de convicciones* (arts. 2 y 3), acogiendo en su informe de 1987 la definición de la propia Declaración sobre la intolerancia y la discriminación<sup>34</sup>. A partir de ésta señala las causas que la motivan y las violaciones más relevantes de este principio, distinguiendo para ello entre derechos civiles y políticos y derechos económicos, sociales y culturales. Por lo que se refiere a los derechos civiles y políticos que sufren algún tipo de violación basada en un trato discriminatorio por motivos de religión o de convicción, cabe señalar esencialmente el derecho a una protección judicial justa y efectiva<sup>35</sup>; mientras que respecto de los derechos económicos, sociales y culturales, la discriminación afecta principalmente a los derechos de empleo, salud, vivienda y educación<sup>36</sup>.

---

<sup>31</sup> Ello ocurre cuando se prohíbe o se obliga, según el país, a contraer matrimonio, llegándose incluso a separar de sus padres a los hijos pertenecientes a una secta religiosa no inscrita oficialmente, a fin de impedir que los padres eduquen a sus hijos conforme a su religión o convicciones (E/CN.4/1987/35, párrafo 67, pág. 19). O en el caso de ciertos países, en los que se imponen ciertos límites al goce del derecho de los niños a acceder a una educación conforme a los deseos de los padres o tutores en materia de religión o convicciones, tales como que se realice en privado o bajo el control estricto de las autoridades, e incluso prohibiendo la publicación o importación de los libros sagrados necesarios para la instrucción religiosa (*ibid.*, párrafo 68, págs. 19-20).

<sup>32</sup> Entre las que el Relator Especial señala «la expulsión de la escuela, la prohibición de seguir estudios superiores, presiones para renegar de su fe, malos tratos y humillaciones, llegándose a la prisión, tortura y la ejecución sumaria» (E/CN.4/1987/35, párrafos 65 y 70, páginas 19 y 20, respectivamente).

<sup>33</sup> E/CN.4/1987/35, párrafo 69, pág. 20.

<sup>34</sup> A tenor del artículo 2, párrafo 2, «a los efectos de la presente Declaración, se entiende por “intolerancia y discriminación basadas en la religión o las convicciones” toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada o en la religión o las convicciones y cuyo fin o efecto sea la abolición o el menoscabo del reconocimiento, el goce o el ejercicio en pie de igualdad de los derechos y las libertades fundamentales».

<sup>35</sup> Un ejemplo lo encontramos en la denuncia de la condena a la pena de muerte de 10 predicadores musulmanes en Somalia, conmutada más tarde por una pena de prisión por tiempo indeterminado, denuncia en la que se menciona que los condenados no gozaron durante el proceso de las garantías legales necesarias, no pudiendo preparar su defensa ni ejercer el derecho de apelación (E/CN.4/1988/45, párrafo 50, pág. 26).

<sup>36</sup> En este sentido, cabe señalar el caso de Grecia, «donde se informa que el Ministerio de Educación Nacional y Culto ha rechazado el nombramiento en las escuelas públicas de cuatro maestros de enseñanza primaria y de párvulos que practicaban una religión distinta a la de la Iglesia Oriental Ortodoxa» (E/CN.4/1988/45, párrafo 50, pág. 26).

Estas violaciones del derecho de libertad de pensamiento, conciencia y religión y las discriminaciones basadas en la misma encuentran su motivación, según el Relator Especial, en la existencia de determinados factores, entre los que destaca la propia actitud de los órganos estatales, tanto desde una perspectiva legislativa<sup>37</sup> como de política gubernamental<sup>38</sup>, y la presencia en una concreta sociedad de determinados elementos de orden político<sup>39</sup>, económico<sup>40</sup>, cultural<sup>41</sup> e incluso religioso<sup>42</sup>, concretándose básicamente este último elemento en la propia actitud sectaria e intransigente de las personas que se adhieren a una determinada religión, creencia o convicción.

### 3. CONSIDERACIONES FINALES

Una vez estudiado el contenido de los informes del Relator Especial, estamos en condiciones de realizar una serie de consideraciones generales tanto sobre el derecho fundamental de libertad religiosa como del principio de no discriminación.

Debemos precisar, en primer lugar, que la libertad religiosa no se configura como un derecho aislado e independiente, sino en íntima conexión con la libertad de pensamiento, conciencia y religión, formando estas tres libertades un único derecho fundamental de la persona. Así, pues, la liber-

---

<sup>37</sup> Así, el Relator Especial señala «el caso de un país (Albania, a nuestro entender) cuya legislación proclama que se trata de “el primer Estado ateo del mundo” y en el cual la religión ha sido decretada ilegal por decisión del Parlamento» (E/CN.4/1987/35, párrafo 31, página 9); o «el de aquellos países en los que la Constitución reconoce una determinada religión como la religión oficial o religión del Estado, así como el hecho de que algunas legislaciones sancionan todo intento de modificar el carácter laico del Estado, o reconocen el derecho a la propaganda antirreligiosa sin permitir la propaganda religiosa» (*ibid.*, párrafo 32, pág. 9).

<sup>38</sup> El Relator Especial señala el caso de «un país, donde el gobierno ha alentado la creación de una iglesia paralela a la que ya existe, acordándose un estatuto privilegiado, al tiempo que mantiene sobre ella un estrecho control» (E/CN.4/1987/35, párrafo 36, pág. 10).

<sup>39</sup> Así, por ejemplo, «en un determinado país, parece que la política antirreligiosa del régimen ha tenido objetivos fundamentalmente nacionalistas, por lo que se ha emprendido ésta sobre todo con el fin de eliminar las religiones griega ortodoxa y católica, que consideran factores de división en un país de mayoría musulmana. En otro país, las autoridades estiman que la pertenencia al Islam es un obstáculo a la lealtad debida al partido dominante» (E/CN.4/1987/35, párrafo 38, pág. 11). También señala dentro del factor político la consideración de los miembros de una comunidad religiosa, en razón de la existencia de vínculos con el extranjero, como «agentes del extranjero» o espías en favor del colonialismo, el imperialismo o el sionismo. En tal sentido apunta los siguientes ejemplos: «el caso de un país que trata a los misioneros extranjeros de “saboteadores de la revolución” y les reprocha ahora los vínculos que mantenía la Iglesia con la metrópoli colonial. En otro país, el gobierno trata de justificar sus actividades contrarias a una comunidad religiosa, difundiendo acusaciones según las cuales esta comunidad sería una organización de espionaje de carácter político, sostenida por el Occidente y de carácter prosionista» (*ibid.*, párrafo, 39, págs. 11-12).

<sup>40</sup> E/CN.4/1987/35, párrafo 42, pág. 12.

<sup>41</sup> *Ibid.* párrafo 43, pág. 12.

<sup>42</sup> *Ibid.*, párrafos 44 y 45, páginas 12-13.

tad religiosa se estudia y aplica dentro del marco más amplio de la libertad de pensamiento, entendiendo ésta tanto desde una perspectiva individual *ad intra* (libertad de conciencia o convicción) y *ab extra* (libertad de manifestación), como desde una perspectiva colectiva (libertad de religión y de culto).

En consecuencia, cabe afirmar que a nivel internacional —en especial dentro del marco de la Comisión de Derechos Humanos y de la Declaración— la libertad religiosa no se reconoce como un derecho propio y a favor de las respuestas positivas ante el acto de fe, independientemente de cuál sea su respuesta. Para ello se protege no sólo el momento en que el sujeto ha dado una respuesta acerca de la divinidad (libertad religiosa), ya sea ésta positiva o negativa, o sobre el mundo (libertad de pensamiento), sino también la fase de formación de la conciencia<sup>43</sup>. Y ello a través del reconocimiento del derecho a recibir una educación religiosa o de otro tipo, así como del derecho a cambiar de religión o convicción, o a no tener ninguna.

En relación con estos derechos cabe destacar que, como ha puesto de manifiesto el Relator Especial, a pesar del aspecto interno de los mismos, no por ello se ven libres de injerencia y violación por parte de los Estados. Bien a través de una forma positiva, esto es, obligando a las personas a convertirse a abjurar por la fuerza de una religión o convicción; bien de forma negativa, es decir, prohibiendo el libre ejercicio de estos derechos.

Junto a esta esfera interna del derecho a la libertad de pensamiento, conciencia y religión, se reconoce igualmente su ámbito externo a través del derecho a manifestar la religión o las convicciones. Es en este momento —como hemos tenido ocasión de observar— cuando las quejas sobre violaciones del derecho toman carta de naturaleza, amparándose los Estados en la posibilidad de establecimiento de límites a su ejercicio.

Dentro del respeto a las *manifestaciones*, dos derechos han recibido una particular atención en los informes del Relator Especial. El primero de ellos, en el plano individual, se refiere a la libertad de recibir enseñanza de conformidad con la propia religión o convicciones, y con él se garantiza, por un lado, la libre formación de la conciencia y, por otro, el derecho de los padres y de los hijos a recibir una educación conforme a sus deseos en materia de religión o convicciones (art. 5, párrafos 1 y 2), sin recibir o ser objeto de ningún tipo de discriminación (art. 5, párrafo 3). Este elemento antidiscriminatorio encuentra su marco legal en la *Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza*<sup>44</sup>, a pesar

---

<sup>43</sup> BELLINI la denomina «fase de elaboración de la conciencia» (cit. «Libertà dell'uomo e fattore religioso nel sistema ideologici contemporanei», en *Teoria e prassi della libertà religiosa*, Bolonia, Il Mulino, 1975, págs. 103-210).

<sup>44</sup> Aprobada el 14 de diciembre de 1960 por la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. Entró en vigor el 22 de mayo de 1962, de conformidad con su artículo 14. Cabe mencionar en relación con la misma,

de que de los informes del Relator no puede deducirse que la haya tenido presente al analizar la aplicación en la práctica de la Declaración por lo que al tema de la enseñanza se refiere. No obstante, creemos que sería un interesante instrumento normativo a tener en cuenta por el Relator Especial en el ejercicio de sus funciones sobre todo en aquellos casos en los que el Estado afectado sea Parte en la Convención.

El segundo de los derechos hace referencia al plano colectivo, la libertad de practicar y observar el culto, respecto del cual los Estados siguen limitando su ejercicio bien al ámbito puramente privado, bien otorgándolo en exclusiva a las comunidades religiosas reconocidas o inscritas oficialmente. Así, el ejercicio público del culto sigue viéndose por algunos Estados con recelo y rechazo, llegando —como ha puesto de manifiesto el Relator Especial— a prohibir cualquier práctica o ceremonia religiosa e, incluso, a clausurar, transformar o destruir lugares destinados al culto.

Por lo que se refiere al *contenido* del derecho a la libertad de pensamiento, conciencia y religión, puede plantearse el problema de si los derechos y libertades reconocidos en la Declaración constituyen para el Relator Especial un mero elemento de aproximación o si, por el contrario, representan un *numerus clausus* para su mandato. Por lo que se deduce de sus informes, el Relator Especial ha sido hasta el momento estrictamente escrupuloso, por lo que se refiere a la citada Declaración, sin llegar en ningún caso más allá de lo que en la misma se establece. En consecuencia, podemos afirmar que, de la práctica del procedimiento, se deduce que los derechos y libertades en aquélla enunciados forman un *numerus clausus* que constituye a la vez el contenido mínimo y máximo del derecho estudiado.

En cuanto al tema de los *límites*, el Relator Especial ha indicado que las limitaciones del derecho de libertad de pensamiento, conciencia y religión nunca pueden suponer una causa de restricción o violación del propio derecho, ni una causa de discriminación o de intolerancia. Así, pues, los límites deben actuar tan sólo sobre la esfera de las manifestaciones de la propia religión o convicción, y siempre que —estando previstos en la ley— sean necesarios para proteger la seguridad, el orden, la salud, la moralidad pública, o los derechos y libertades fundamentales de los demás (art. 1, párrafo 3). Ello supone, en consecuencia, el reconocimiento y aplicación, por lo que al derecho analizado se refiere, del axioma «máxima libertad posible, mínima restricción necesaria».

Por último, por lo que se refiere a los *sujetos*, debemos señalar que el Relator Especial analiza las violaciones producidas tanto respecto de las personas individualmente consideradas como en relación con las comuni-

---

el Protocolo para instituir una Comisión de Conciliación y Buenos Oficios facultada para resolver las controversias a que pueda dar lugar la Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza, aprobada el 10 de diciembre de 1962 por la UNESCO, y que entró en vigor el 24 de octubre de 1968, de conformidad con su artículo 24.

dades y confesiones. En relación con estas últimas, el Relator no ha optado por un concepto restrictivo de confesión religiosa, sino que —por el contrario— ha extendido su actividad a cualquier tipo de comunidad, sea ésta religiosa o de otro tipo (étnica, por ejemplo), con organización (Iglesias) o sin ellas (sectas). Se amplían así enormemente los sujetos respecto de los cuales se reconoce y protege el derecho de libertad de pensamiento, conciencia y religión.

Por lo que se refiere a los sujetos obligados al respeto del derecho, el Relator Especial se limita a analizar las actuaciones de los Estados, realizando a través de sus órganos y agentes. En tal sentido, ha analizado tanto los actos realizados por las autoridades gubernamentales como por los órganos judiciales o legislativos. Sin embargo, el Relator Especial, por imposición de su mandato, apenas ha entrado a analizar la actuación de los particulares o grupos de particulares, a excepción de aquellos casos en que éstos actuaban al «amparo» del Estado o con su beneplácito. Entendemos que sería beneficioso para el procedimiento que este ámbito de investigación fuera ampliado por la Comisión de Derechos Humanos, como sucede en otros procedimientos públicos especiales, a las actuaciones llevadas a cabo por personas o grupos que actúan a título individual.

Finalmente, debemos hacer referencia a la propia existencia del procedimiento. En este sentido, cabe afirmar que el mero hecho de que, a nivel internacional y con carácter universal, se puede efectuar una labor de control e investigación de la actividad de los Estados en materia de religión o convicciones y de no discriminación por tales motivos, resulta —a nuestro entender— sumamente interesante y merecedor de un mayor apoyo, tanto a nivel de cooperación estatal con el Relator y con la propia Comisión de Derechos Humanos, como de difusión de los resultados de la misma.

Cuestión aparte merece el grado de eficacia que este procedimiento pueda tener. Pero la misma no se debe medir por su mayor o menor grado de obligatoriedad o coercibilidad respecto de los Estados, sino en base a la presión internacional que el hecho de su publicidad conlleva. No puede olvidarse, a este respecto, que no se trata de un procedimiento judicial al estilo de los organizados en los sistemas regionales de protección de los derechos humanos, sino de un mecanismo de control jurídico-político de alcance más amplio y menos preciso, pero que constituye en la actualidad el único mecanismo universal de protección de la libertad de pensamiento, conciencia o religión, derivándose su eficacia, principalmente, del grado de presión que este tipo de control pueda ejercer sobre los Estados infractores de los principios contenidos en la Declaración sobre la eliminación de todas las normas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o las convicciones.