

SIGNIFICADO DEL TÉRMINO TOLERANCIA EN LAS FUENTES DE DERECHO INTERNACIONAL DE CARÁCTER UNIVERSAL

María J. Roca

Catedrática de Derecho eclesiástico, Universidad de Vigo

Abstract: The term “tolerance” in legal international instruments conveys two areas of meaning. The first one, the area of “positive certainty”, refers to extreme violence actions of different sources or nature and denotes an intention to eliminate diversity and to use religion as a political tool. The second one, the area of “negative certainty”, denotes a Church & State legal model which excludes both national or established religions and secularistic trends. Tolerance, in sum, serves to the protection of minorities through the equal enjoyment of rights.

Abstract: Church and State, Religion and Politics, Religious Liberty, Intolerance

El significado del término tolerancia en las fuentes internacionales de carácter universal, permite identificar un ámbito de certeza positivo, en el que se identifican la intolerancia con la violencia extrema, el deseo de eliminar la diversidad y la manipulación de la religión como arma política. En el ámbito de certeza negativo, los textos internacionales analizados permiten concluir que ni la existencia de una iglesia de Estado, ni una laicidad que propugne la igualdad de todas las religiones constituyen manifestaciones de intolerancia. La principal función jurídica de la tolerancia es la protección de las minorías a través de la concordancia práctica de sus derechos con los de la mayoría.

Palabras clave: Libertad religiosa, Derecho Internacional, Relaciones confesiones religiosas-Estado, Tolerancia

SUMARIO. 1. Introducción.– 2. Fuentes Universales.– 2.1. Referencias expresas a la tolerancia en instrumentos de ámbito universal.– 2.2. Significado material de la tolerancia / intolerancia.– 2.2.1. Ambito de certeza positivo.– 2.2.2. Ambito de certeza negativo.– 2.2.3. Zona de duda: a) Tolerancia y discriminación. b) Tolerancia y libertad. c) Tolerancia e indiferentismo.– 2.3. Función jurídica de la tolerancia.– 2.3.1. Tolerancia y democracia.– 2.3.2. Tolerancia y concordancia práctica.– 2.3.3. Tolerancia y privilegio.– 2.4. Sujetos obligados a la tolerancia.– 2.4.1. En sentido horizontal.– 2.4.2. En sentido vertical.– 3. Consideraciones conclusivas

1. INTRODUCCIÓN

En el Derecho español, el estudio de los derechos humanos está necesariamente conectado con el tratamiento de éstos en el Derecho internacional público por mandato de la propia Constitución. De ahí que desde los primeros pasos del Derecho eclesiástico español se haya dedicado una delicada atención a las fuentes internacionales¹. El presente trabajo pretende ser una aportación más en esta línea, intentando precisar cuál sea el contenido del término “tolerancia” en las fuentes de Derecho internacional de ámbito universal. Esta tarea resulta necesaria no sólo por la tarea interpretativa antes anotada, sino también, porque como se ha dicho con acierto el lenguaje del legislador no es riguroso, ni necesariamente completo y ordenado y, por ello, la tarea del jurista es hacerlo riguroso, completarlo y reducirlo a sistema². Esta afirmación parece particularmente adecuada en el ámbito del Derecho internacional, pues, como

¹ G. M. MORÁN, *Contribución al estudio del Derecho eclesiástico internacional*, en “Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado”, 7, 1991, pp. 49 y ss. J. MARTÍNEZ-TORRÓN, *La libertad religiosa en los últimos años de la Jurisprudencia europea*, en Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado, 9, 1993, pp. 53 y ss. IDEM, *La protección internacional de la libertad religiosa y de conciencia cincuenta años después*, en “Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Granada”, 2, 1999, pp. 63 y ss. IDEM, *Los límites de la libertad de religión y de creencia en el Convenio Europeo de Derechos humanos*, en iustel “Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado”, 2, 2002. E. SOUTO GALVÁN, *La libertad religiosa en Naciones Unidas*, Madrid, 1998. D. GARCÍA-PARDO, *La protección internacional de la libertad religiosa*, Madrid, 2000. M.J. GUTIÉRREZ DEL MORAL, *Tolerancia, educación y libertad religiosa*, Madrid, 2002. M.J. CIÁURRIZ, *El derecho de proselitismo en el marco de la libertad religiosa*, Madrid, 2001. I. MARTÍN SÁNCHEZ, *La recepción por el Tribunal Constitucional español de la jurisprudencia sobre el Convenio Europeo de Derechos Humanos respecto a las libertades de conciencia, religiosa y de enseñanza*, Granada, 2002. E. RELAÑO PASTOR, *La protección internacional de las minorías religiosas*, Madrid, 2003.

² N. BOBBIO, *Scienza del Diritto e analisi del linguaggio*, en U. SCARPELLI / P. DI LUCIA (eds.) *Il linguaggio del Diritto*, Milano, 1994, p. 97.

es sabido, esta rama del Derecho tiene un nivel de formalización menor que el alcanzado por los Derechos nacionales.

El uso del término tolerancia (o intolerancia) en los instrumentos internacionales es relativamente frecuente. No obstante, mientras que de otros términos similares como “discriminación”³ las propias fuentes internacionales ofrecen una definición normativa, el término tolerancia permanece indefinido.

En el presente estudio nos proponemos presentar los principales usos del término en las fuentes universales, para intentar responder a cuestiones como éstas: ¿Son sinónimos intolerancia y discriminación? ¿Se reduce el ámbito material de la tolerancia al factor religioso? En los instrumentos internacionales, ¿se conoce un uso diferenciado del principio de tolerancia respecto del principio de libertad? La respuesta a estos interrogantes, además de la utilidad que pueda tener dentro del ámbito propio del ordenamiento internacional, no deja de tener incidencia –como se ha dicho– en la posible interpretación que se haga de los derechos fundamentales en el Derecho español en virtud de la remisión del art. 10, 2 de nuestra Constitución.

2. FUENTES UNIVERSALES

2.1. REFERENCIAS EXPRESAS A LA TOLERANCIA EN INSTRUMENTOS DE ÁMBITO UNIVERSAL

Ya en la Carta fundacional de las Naciones Unidas (1945), donde se reafirma en el preámbulo “la fe en los Derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana, en la igualdad de derechos de hombres y mujeres y de las naciones grandes y pequeñas”, los miembros de Naciones Unidas manifestaron su decisión y compromiso de “practicar la tolerancia y convivir en paz como buenos vecinos”⁴. Después de esta declaración,

³ La Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza, adoptada 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. Art. 1, 1, «A los efectos de la presente Convención, se entiende por “discriminación” toda distinción, exclusión, limitación o preferencia fundada en la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, las opiniones políticas o de cualquier otra índole, el origen nacional o social, la posición económica o el nacimiento, que tenga por finalidad o por efecto destruir o alterar la igualdad de trato en la esfera de la enseñanza y, en especial: a) Excluir a una persona o a un grupo del acceso a los diversos grados y tipos de enseñanza; b) Limitar a un nivel inferior la educación de una persona o de un grupo; c) A reserva de lo previsto en el art. 2 de la presente convención, instituir o mantener sistemas o establecimientos de enseñanza separados para personas o grupos; o d) Colocar a una persona o a un grupo de personas en una situación incompatible con la dignidad humana; 2. A los efectos de la presente Convención, la palabra enseñanza se refiere a la enseñanza en sus diversos tipos y grados, y comprende el acceso a la enseñanza, el nivel y la calidad de ésta y las condiciones en que se da».

⁴ Proclamada por la Asamblea General el 20 de noviembre de 1959, en su resolución 1386 (XIV).

que como es sabido no tiene un carácter jurídico vinculante para los Estados, el uso del término tolerancia en los instrumentos internacionales de carácter universal, viene ligado al ámbito educativo, tanto en la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) –donde se establece que la educación “favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos y religiosos” (art. 26, 2)– como en el Pacto Internacional de Derechos económicos, sociales y culturales (1966). Este último documento, después de reconocer el derecho de toda persona a la educación, establece que los Estados partes “convienen en que la educación debe (...) favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos nacionales, étnicos o religiosos” (art. 13, 3).

Así mismo, en el principio 10 de la Declaración de Derechos del niño⁵ se recoge que: “El niño debe ser protegido contra las prácticas que puedan fomentar la discriminación racial, religiosa o de cualquier otra índole. Debe ser educado en un espíritu de comprensión, tolerancia y amistad entre los pueblos, paz y fraternidad universal, y con plena conciencia de que debe consagrar sus energías y aptitudes al servicio de sus semejantes”.

Sin embargo, otros documentos aprobados en ese mismo período de tiempo y relativos también a materias relacionadas con la educación, como la Declaración sobre fomento entre la juventud de los ideales de paz, respeto mutuo y comprensión entre los pueblos⁶ no contienen ninguna referencia a la tolerancia. Particularmente significativa resulta ser la ausencia de la tolerancia en los principios I⁷ y III⁸ de este instrumento, ya que se refieren a la necesidad de educar a la juventud en el “espíritu de la paz, la justicia, la libertad y el respeto y la comprensión mutuos” así como en “el espíritu de la dignidad y la igualdad de todos los hombres, sin distinción alguna por motivos de raza, color, origen étnico o creencia, y en el respeto de los derechos humanos fundamentales y del derecho de los pueblos a la libre determinación”.

Tampoco el texto de la Declaración sobre los principios fundamentales relativos a la contribución de los medios de comunicación de masas, al for-

⁵ Proclamada por la AG en su resolución 2037 (XX), de 7 de diciembre de 1965.

⁶ En el principio I se declara que: “La juventud debe ser educada en el espíritu de la paz, la justicia, la libertad y el respeto y la comprensión mutuos, a fin de promover la igualdad de derechos de todos los seres humanos y de todas las naciones, el progreso económico y social, el desarme, el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales”.

⁷ En el principio III se declara que: “Los jóvenes deben ser educados en el espíritu de la dignidad y la igualdad de todos los hombres, sin distinción alguna por motivos de raza, color, origen étnico o creencia, y en el respeto de los derechos humanos fundamentales y del derecho de los pueblos a la libre determinación”.

⁸ Proclamada el 28 de noviembre de 1978 en la XX reunión de la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, celebrada en París.

talecimiento de la paz y la comprensión internacional, a la promoción de los derechos humanos y a la lucha contra el racismo, el *apartheid* y la incitación a la guerra⁹ menciona la tolerancia, ni siquiera cuando alude¹⁰ a conceptos como la comprensión internacional, que figuran vinculados al campo semántico de la tolerancia en los documentos en los que este término aparece.

Aunque más adelante volveremos sobre la importancia que esta ausencia puede tener a la hora de determinar el significado del término tolerancia en los instrumentos internacionales de ámbito universal, una posible razón que explicaría la omisión en la Declaración relativa a los medios de comunicación, es si la tolerancia vendría a estar sólo referida a lo religioso y por ello no figura en este otro contexto. Ahora bien, otra explicación razonable es que el documento sobre intolerancia religiosa (1981), por ser posterior, refleja ya esta especie de inflación que ha conocido el término en las últimas décadas, mientras que la Declaración sobre los medios de comunicación se aprobó en 1978. Ambos argumentos no pueden considerarse concluyentes, pues las referencias a la tolerancia en los documentos sobre educación y en el preámbulo de la Carta de las Naciones Unidas descartan un uso exclusivamente referido al ámbito de las creencias religiosas o posterior a la Declaración de 1981.

A pesar de estas menciones a la tolerancia anteriores a la Declaración sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o las convicciones¹¹, es éste el documento por excelencia relativo a la tolerancia, y a él se le dedicará una atención prevalente.

Siguiendo la perspectiva propia de este trabajo, se tratará de analizar en los apartados siguientes el significado material (2.2.) y la función jurídica (2.3.) de este término, a partir del uso que de él se hace en los documentos internacionales.

⁹ Art. II, 3, "Con miras al fortalecimiento de la paz y de la comprensión internacional, de la promoción de los derechos humanos y de la lucha contra el racismo, el *apartheid* y la incitación a la guerra, los órganos de información, en todo el mundo, dada la función que les corresponde, contribuyen a promover los derechos humanos, en particular haciendo oír la voz de los pueblos oprimidos que luchan contra el colonialismo, el neocolonialismo, la ocupación extranjera y todas las formas de discriminación racial y de opresión que no pueden expresarse en su propio territorio".

¹⁰ Elaborada por la Comisión de Derechos humanos y por la subcomisión de prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías de la ONU, y adoptada, sin votación, por la Resolución 36/55 de la Asamblea General de Naciones Unidas de 25 de noviembre de 1981, sobre este documento, cfr.: L. F. Navarro, *Proyectos de Declaración y de Convención internacional sobre eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o creencia*, en "Ius Canonicum", 42, 1981, pp. 809 y ss.

¹¹ Ciertamente, cuando en su Resolución 2000/33, la Comisión de Derechos Humanos cambió el título del "Relator especial sobre intolerancia religiosa" por el de "Relator especial sobre libertad de religión o de creencias", podría pensarse que se estaba ante un cambio semántico, al que se atribuirían consecuencias relevantes, sin embargo, a nuestro parecer no ha sido así, como se pone de manifiesto en los Informes que se citan en este estudio.

El estudio del *iter* seguido para la aprobación de esta Declaración en el seno de Naciones Unidas, el contenido de los principios y derechos en ella proclamados o su nivel de aplicación por parte de los Estados cuenta ya con trabajos útiles, a los que nos remitimos.¹²

2.2. SIGNIFICADO MATERIAL DE LA TOLERANCIA / INTOLERANCIA

El dato de que en las fuentes aparezca tanto la tolerancia como la intolerancia puede inducir a confusión a la hora de delimitar el concepto de tolerancia atendiendo a su núcleo de certeza positivo y a su ámbito de certeza negativo. Cuando aquí se habla de núcleo de certeza positivo hacemos referencia a la seguridad del jurista en el significado del término (bien sea empleado éste en su acepción positiva –tolerancia– o negativa –intolerancia–). Y al exponer el ámbito de certeza negativo nos referimos a que la interpretación de los textos permite afirmar con seguridad que un determinado ámbito o conducta no es tolerancia o intolerancia. No obstante, y para respetar el uso que se hace en el texto de la Declaración específicamente relativa a este tema, nos referiremos a la forma negativa (intolerancia) del sustantivo.

2.2.1. NÚCLEO DE CERTEZA POSITIVO

Para intentar ofrecer una delimitación del ámbito de certeza positivo (es seguro que esto es intolerancia) no podemos partir de una definición normativa, porque no la hay¹³. No obstante, en el texto del proyecto de Convención presentado a la Comisión figuraba una definición de intolerancia religiosa. El art. I del mencionado proyecto se expresaba en los siguientes términos:

“A los efectos de la presente convención:

- a) la expresión ‘religión o creencia’ comprende las convicciones teístas, no teístas y ateas; (...)
- c) por ‘intolerancia religiosa’ se entenderá la intolerancia en materia de religión o creencia;
- d) no se considerará por sí misma como intolerancia religiosa, ni discriminación por motivos de religión o creencia, la adopción de una religión ni el reconocimiento de una religión o creencia por un Estado ni la separación entre la Iglesia y el Estado, siempre y cuando este apartado no

¹² Véase por todos, E. SOUTO GALVÁN, *El reconocimiento de la libertad religiosa...*, pp. 126 y ss.

¹³ Proyecto de Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia religiosa. Documentos oficiales del Consejo Económico y Social 41 periodo de sesiones, suplemento n. 8, E / 4.184. El Informe de la Relatora especial sobre libertad de religión o creencias E/CN.4/2005/61, de 20 de diciembre de 2004, n. 8, afirma que los términos creencia y religión deben entenderse igualmente en sentido amplio.

se interprete en el sentido de que permite la violación de disposiciones concretas de la presente convención”¹⁴.

Por su parte, las enmiendas presentadas a los incisos c) y d) ofrecen aspectos de interés sobre lo que los representantes de los Estados estimaban acerca de este concepto: Siria¹⁵ propuso que el inciso c) fuera sustituido por las palabras siguientes:

“Por intolerancia se entenderá toda manifestación de discriminación basada en una religión o creencia y ejercida contra individuos o grupos de otra religión o creencia”.

El representante de Bulgaria proponía como texto del inciso c), en sustitución del presentado en el proyecto:

“Por ‘intolerancia’ se entenderán las manifestaciones de intolerancia en materia de religión o creencia que se expresan en acciones que van contra lo dispuesto en la presente Convención”¹⁶.

Resulta, pues, que ni el texto ni las enmiendas propuestas aportan una definición lo suficientemente clara como para ser útil a la hora de delimitar el concepto de intolerancia del de discriminación. La propuesta de Siria iba dirigida a dejar constancia de que los destinatarios de la intolerancia pueden ser tanto los individuos como los grupos, e introduce el término discriminación en un intento de evitar que el término definido entre en la definición. No obstante, puesto que el texto que finalmente se aprobó, no pasó de ser un proyecto, estimamos que no puede considerarse dentro del núcleo de certeza positivo cuál sea la relación entre tolerancia y discriminación. La relación semántica entre ambos términos será abordada como uno de los aspectos que entran dentro de la zona de indeterminación o halo del concepto (2.2.3.).

La propuesta de Bulgaria tendía a que quedase reflejado en el texto que la intolerancia en materia de religión puede expresarse también mediante accio-

¹⁴ En la defensa que Siria hace de esta enmienda, el representante declaró que “es una equivocación calificar indistintamente de intolerancia religiosa a la intolerancia en materia de creencia y en materia de religión”(…). Según la Delegación de Siria: “la intolerancia sería, pues, un concepto secundario, derivado del concepto fundamental de discriminación Por último, la enmienda de Siria al inciso c) ofrece la ventaja de presentar la intolerancia como una relación entre seres humanos, algunos de los cuales está en situación de inferioridad con respecto a los otros; huelga decir que se trata de individuos o grupos que pertenecen a la misma comunidad nacional”. (A/ C.3/ 22/ S. R. 1509, p. 245).

¹⁵ El texto de la enmienda presentada por Bulgaria fue rechazado.

¹⁶ E / CN. 4/ Sub.2/ L 312.

nes que lesionen otros derechos en sentido amplio. En nuestra opinión de los posteriores informes del Relator, se deduce que este aspecto debe considerarse dentro del núcleo de certeza positivo. El uso del término tolerancia en Naciones Unidas, permite afirmar que dentro del núcleo de certeza positivo (es seguro que esto es intolerancia) en las fuentes internacionales pueden señalarse, los siguientes aspectos: la intolerancia no se reduce a la intolerancia religiosa (a.); la intolerancia se identifica con las posturas de violencia extrema (b.); con el deseo de eliminar la diversidad (c.); con la manipulación de la religión como arma política (d.).

(a.) El Informe presentado por el Sr. Abram manifiesta que el derecho a la libertad de religión está íntimamente relacionado con otros derechos humanos proclamados en la DUDH¹⁷, indicando que el hecho de que la violación de otros derechos humanos acompañe o exceda la violación del derecho de libertad religiosa no debería exceptuarla del estudio propuesto. Por el contrario acentúa la gravedad de la violación del derecho a la libertad de religión¹⁸.

Ya desde el primer informe (el informe Halpern) que preparó la Declaración de intolerancia¹⁹ se aprecia que la tolerancia es inseparable de la práctica de los derechos humanos. En el informe que presentó Calvocoressi²⁰, se explica que la práctica de la tolerancia, reconocida en la Carta de las Naciones Unidas, incluye y requiere la práctica de la tolerancia religiosa. Todos los Estados, todas las autoridades y todos los grupos e individuos deberán, pues, intentar por todos los medios a su alcance fomentar el espíritu de comprensión mutua y de tolerancia entre las personas y los grupos de diferentes religiones o creencias. Por tanto, ningún individuo será sometido por su religión o creencias, a ninguna discriminación en el ejercicio o disfrute de ninguno de los derechos humanos y libertades fundamentales proclamados en la DUDH. Deberá hacerse todo lo posible mediante la educación, la información y la instrucción, para erradicar los prejuicios que originan la discriminación por motivos de religión o de creencia. Ello se va poniendo de manifiesto a lo largo de los posteriores Informes del Relator, que subrayan reiteradamente la estrecha unión de la tolerancia no solo con

¹⁷ E/CN.4/Sub.2/162 CDH. ONU de 30 de noviembre de 1954, realizado por Philip Halpern.

¹⁸ E/CN.4/Sub.2/162 CDH. ONU de 30 de noviembre de 1954, realizado por Philip Halpern. En este Estudio también se dice que un fundamento para la paz duradera es equiparar los adelantos científicos y técnicos con un desarrollo igual de valores morales y espirituales.

¹⁹ E/CN.4/Sub.2/L.316. CDH. ONU.

²⁰ "El mantenimiento de la tolerancia y de la no discriminación en la India es indisoluble del ejercicio del conjunto de los derechos humanos. En efecto, no puede haber promoción de los derechos humanos si no hay democracia y desarrollo" (n. 83 del Informe sobre la India presentado por Abdelfattah Amor, representante especial de conformidad con la resolución 1988/18 de la Comisión de Derechos humanos, después de su visita, cfr: E/CN.4/1997/91/Add.1, 14 de febrero de 1997).

los demás derechos humanos²¹, sino con unas condiciones materiales mínimas de bienestar y de igualdad²² entre los ciudadanos de un Estado.

En suma, entre los aspectos que se incluyen dentro del núcleo de certeza positivo, deducidos del uso del término tolerancia en las fuentes internacionales de ámbito universal, puede señalarse que ésta no se reduce al ámbito religioso, sino que tiene un ámbito significativo más amplio.

(b.) La intolerancia y la violencia extrema:

En la nota presentada a la AG por el Secretario General sobre el Sudán se expresa, con singular claridad, que todas las manifestaciones de odio e intolerancia y todos los actos de violencia, intimidación o coerción motivados por el extremismo religioso o la intolerancia religiosa o de creencias o de otro tipo deben ser condenadas y penalizadas²³. En el Informe sobre Irán se establece la estrecha relación que existe entre intolerancia y grupos extremistas²⁴. Y el Informe sobre Georgia entiende por intolerancia tanto la violencia física como la psíquica²⁵.

También es tenida en cuenta en los documentos de Naciones Unidas la violencia por omisión. Así, se reitera la necesidad de que se sancionen debidamente los abusos y las violaciones de que puedan ser víctimas las jóvenes y las mujeres²⁶, en especial las jóvenes y las mujeres pertenecientes a las minorías²⁷.

²¹ "... Los indios que padecen generalmente condiciones económicas, sociales, culturales y religiosas desfavorables se benefician de manera concreta de una política de apoyo para compensar esas desigualdades" (n. 85 del Informe de los Estados Unidos de América). "La acción para la promoción de los derechos humanos, entre ellos el derecho a la libertad religiosa, a la tolerancia y a la no discriminación, debe ser, pues, y simultáneamente, por un lado, una acción para la consolidación y la protección de la democracia como expresión de los derechos humanos en el plano político y, por otro, una acción destinada a contener y eliminar paulatinamente la pobreza extrema y a favorecer el derecho al desarrollo como expresión de los derechos humanos y de solidaridad entre los hombres, en los ámbitos económico, social y cultural" (n. 84 Informe sobre la India). Se señala que la estructura económica y social de la India no siempre contribuye a la tolerancia religiosa, porque está caracterizada por una estratificación social jerarquizada, de grandes disparidades sociales y económicas, etc. (n. 85 del Informe sobre la India).

²² N. 159 del Informe del Sudán. En el mismo sentido el n. 8 y el n. 50 del Informe sobre Georgia; a lo largo de todo este Informe se encuentran numerosas referencias a la violencia religiosa y el odio religioso, como manifestaciones de intolerancia (cfr. n. 61, 83, 89, 90, 92, 106, 107 y 121).

²³ N. 70 del Informe. También en el Informe de 9 de enero de 2003, sobre Argelia (E/CN.4/2003/66 Add. 1) se identifica la intolerancia con el extremismo religioso. En el mismo sentido el Informe del Relator especial de 15 de enero (E/CN.4/2003/66), n. 130 y n. 133.

²⁴ N. 42 del Informe (E/CN.4/2004/63/Add. 1, de 16 de diciembre de 2003).

²⁵ El Informe de la Relatora especial sobre libertad de religión o creencias E/CN.4/2005/61, de 20 de diciembre de 2004, n. 11, advierte en particular de la intolerancia cometida contra la mujer mediante intimidación y coacción.

²⁶ N. 86 del Informe sobre Irán. En el mismo sentido el mencionado Informe de 15 de enero, n. 170. Por su parte, en el n. 31 y el n. 40 del Informe sobre Georgia se identifican intolerancia como falta de respeto a las minorías.

²⁷ Una buena síntesis de la situación hasta 2004 puede verse en el Informe del Relator especial sobre libertad de religión o creencias E/CN.4/2004/63, de 16 de enero de 2004.

Si ésta es la situación en los informes del Relator sobre la aplicación de la Declaración de 1981²⁸, puede afirmarse que ese era también el sentir en la fase preparatoria de la Declaración. En el primer informe que preparó la Declaración (informe Halpern) se equiparan intolerancia y persecución religiosa²⁹. En los distintos informes del relator, pueden encontrarse elementos comunes, para una definición de lo que se entiende por tolerancia en el ámbito del Derecho internacional. Pero en otro punto del Informe, se emplea la expresión “persecución religiosa” para referirse a métodos de discriminación³⁰, como es el caso de que los miembros de una religión puedan quedar despojados de derechos políticos o quedar sometidos a diversas incapacidades civiles.

En el contenido del Anteproyecto de Declaración de las Naciones Unidas sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia religiosa, se decía que “la edificación de una sociedad universal libre de todas las formas de intolerancia religiosa es uno de los objetivos fundamentales de las Naciones Unidas”³¹. En el art. 14 del Anteproyecto se prevé:

1. “Todos los actos dirigidos o encaminados a impedir o restringir la libertad de religión o culto serán prohibidos.
2. Toda incitación al odio o a actos de violencia, por parte de individuos u organizaciones contra cualquier grupo religioso o cualquier grupo de personas pertenecientes a una comunidad religiosa, se considerará como un delito contra la sociedad y será punible por ley; y se condenará toda propaganda encaminada a promover o justificar tal incitación”.

(c.) La tolerancia y la eliminación de la diversidad:

Otro aspecto del núcleo de certeza positivo es la práctica de políticas de integración en el respeto de la diversidad. Ello se pone de manifiesto en los Informes del Relator después de su visita a Alemania³². La idea de que es necesario practicar la tolerancia para asegurar al mundo la diversidad³³, ya había sido expuesta en Informe presentado por el Sr. Abram, donde señalaba que esta necesidad era debida a la gran diversidad de religiones en el mundo.

²⁸ E/CN.4/Sub.2/162 CDH. ONU de 30 de noviembre de 1954, realizado por Philip Halpern.

²⁹ Ibidem.

³⁰ E/CN.4./Sub.2/241.

³¹ E/CN.4/1998/6/Add.2, 22 de diciembre de 1997. La integración de los musulmanes en la sociedad alemana no debe confundirse con la asimilación (n. 90 del Informe).

³² E. SOUTO GALVÁN, *La libertad religiosa en Naciones Unidas...*, p. 239.

³³ E/CN.4/2004/NGO/103, Exposición de la Comunidad Internacional Bahai sobre intolerancia religiosa, p. 2.

En otros documentos, esta misma idea es expresada como respeto hacia el pluralismo³⁴.

(d.) La manipulación de la religión como arma política:

En cambio, se opone a la tolerancia la manipulación de la religión como arma política, como se deduce de los informes de los Gobiernos³⁵ en las discusiones del Proyecto de Convención, y de las propuestas de algunos representantes de los Estados³⁶. En la discusión del texto del proyecto, la cuestión de la injerencia extranjera en una enmienda de Arabia Saudí y la cuestión de la religión para usos políticos, en una enmienda propuesta por dieciseis potencias³⁷.

Por su parte, el Informe³⁸ presentado por Abdelfattah Amor, representante especial de conformidad con la Resolución 1995/23 de la Comisión de Derechos humanos, después de la visita del Relator especial a la República Islámica del Irán, en la parte relativa a las conclusiones y recomendaciones, señala igualmente la necesidad de distinguir las cuestiones de creencia y religión de las cuestiones políticas, como un paso para avanzar hacia la tolerancia³⁹.

2.2.2. ÁMBITO DE CERTEZA NEGATIVO

Dentro del ámbito de certeza negativo (es seguro que esto no es intolerancia), hay que señalar los siguientes aspectos: la existencia de una Iglesia de Estado no supone necesariamente intolerancia; un laicismo que propugne la igualdad de todas las religiones no es intolerancia.

Puede decirse que tanto en el texto del proyecto de Convención como en los informes del Relator que se han seguido después de la aprobación de la Declaración actualmente vigente, entre los aspectos que integran el ámbito de certeza negativo, hay que señalar los siguientes:

³⁴ Informe del Gobierno de China, dijo que no debe emplearse la religión como arma política del Estado. (E/CN.4/Sub. 2 /235/ Add. 5, de 25 de marzo de 1964. CDH. SPDPM. ONU).

³⁵ Propuesta del Sr. Titov señala que el derecho a tener convicciones religiosas o no religiosas, así como también los derechos y deberes de las personas que tengan distintas creencias no deben explotarse con fines políticos, no con propósito de ejercitar la enemistad entre los pueblos. Las personas de todas las creencias deben actuar en interés del afianzamiento de la paz y seguridad generales, de la amistad y cooperación entre los pueblos y los Estados. E/CN.4/Sub. 2/ L. 336. CDH. ONU.

³⁶ A / C.3/ L.1468.

³⁷ E/CN.4/1996/95/Add.2, 9 de febrero de 1996.

³⁸ N. 106 del Informe. En el n. 97, se insta a que no se haga una instrumentalización política de la forma de vestir y a que se adopte una actitud flexible y tolerante en la materia.

³⁹ A/C. 3/ L. 1464 de RSSB.

Las enmiendas presentadas al inciso d) del primer artículo del Proyecto de Convención: La República Socialista Soviética de Bielorrusia⁴⁰, proponía que el inciso d) quedase así:

d) no se considerará por sí misma como intolerancia religiosa, ni discriminación por motivos de religión o creencia, la adopción de una religión ni el reconocimiento de una religión o creencia por un Estado, ni la separación entre la Iglesia y el Estado, *ni la de la escuela y la Iglesia*, siempre y cuando este apartado no se interprete en el sentido de que permite la violación de disposiciones concretas de la presente convención”.

La enmienda se rechaza por 38 votos contra 29 y 21 abstenciones.

Por su parte, Estados Unidos de América propuso una subenmienda a la enmienda de la República Socialista Soviética de Bielorrusia:

d) no se considerará por sí misma como intolerancia religiosa, ni discriminación por motivos de religión o creencia, la adopción de una religión ni el reconocimiento de una religión o creencia por un Estado, ni la separación entre la Iglesia y el Estado, *ni la existencia de un sistema de educación pública independiente de toda religión o creencia*, siempre y cuando este apartado no se interprete en el sentido de que permite la violación de disposiciones concretas de la presente convención”⁴¹.

Pero finalmente este inciso quedó aprobado en los siguientes términos:

d) “no se considerará por sí misma como intolerancia religiosa ni discriminación por motivos de religión o creencia, la adopción de una religión ni el reconocimiento de una religión o creencia por un Estado, ni la separación entre la Iglesia y el Estado, siempre y cuando este apartado no se interprete en el sentido de que permita la violación de las disposiciones de la presente Convención”⁴².

⁴⁰ A/C. 3/ L. 1488 de EEUU de América. La Sra. Harris explica la subenmienda: “La enmienda presentada por Bielorrusia es un tanto equívoca: interpretando literalmente ese texto se podría llegar a la conclusión de que los gobiernos tienen derecho a exigir que todos los establecimientos de enseñanza, incluso los establecimientos privados y confesionales estén separados de las iglesias, sin que esa situación constituya una manifestación de intolerancia religiosa. Tal propuesta es contraria al espíritu y a la letra de la Convención, porque la libertad de cada uno de enseñar o estudiar su religión o su creencia constituye un elemento esencial de la libertad de religión (...)”. A/C. 3/22/SR. 1510, p. 249.

⁴¹ Documentos oficiales del Consejo Económico y Social, 37 período de sesiones, suplemento n° 8, párrafo 296.

⁴² E/CN. 4/ Sub. 2/235, 29 de noviembre de 1963 CDH. ONU.

Del texto del proyecto de Convención y las enmiendas presentadas no puede deducirse con claridad el núcleo de certeza positivo del concepto. Sí cabe, en cambio, afirmar que pueden concluirse algunos aspectos de interés sobre el ámbito de certeza negativo: ni el sistema de Iglesia de Estado ni el de separación significan necesariamente intolerancia.

En el inicio de las discusiones sobre el texto del proyecto, Finlandia tenía reparos a que la separación Iglesia Estado se considerase requisito necesario para la garantía adecuada de la libertad religiosa⁴³. No obstante, se deduce de las fuentes internacionales que ni la existencia de una religión de Estado, ni la existencia de un laicismo que propugne la igualdad para todas las religiones y no su rechazo, se oponen a la tolerancia.

Así, en el Informe sobre la situación en Irán⁴⁴, el Relator especial lo hace constar expresamente. En el mismo sentido se expresa el Informe sobre Pakistán⁴⁵ y la Nota⁴⁶ del Secretario General ante la AG sobre el cumplimiento de la declaración sobre eliminación de todas las formas de intolerancia y discrimi-

⁴³ “Con respecto a la legislación, el Relator Especial subraya que la religión oficial o del Estado no en sí contraría a los derechos humanos. Sin embargo, este hecho consagrado en el presente caso por la Constitución iraní— no debe explotarse a expensas de los derechos de las minorías y los derechos vinculados a la ciudadanía, que suponen la no discriminación entre los ciudadanos fundada, entre otras cosas, en consideraciones de creencias o convicciones”. Desde este punto de vista, la noción de preceptos islámicos inscrita en el art. 4 de la Constitución debería ser objeto de una definición precisa en el marco de reglamentos o textos legales sin dar origen a discriminaciones entre ciudadanos” (n. 88 del Informe).

⁴⁴ E/CN.4/1996/95/Add.1, 2 de enero de 1996. Informe presentado por Abdelfattah Amor, representante especial de conformidad con la Resolución 1995/23 de la Comisión de Derechos humanos, después de la visita del Relator especial a Pakistán, en las partes relativas a las Conclusiones y recomendaciones: “En lo tocante a la legislación, el Relator Especial subraya que la religión del Estado o de Estado no se contradice por sí misma con los derechos humanos. Sin embargo, el Estado no debe constituirse en defensor de la religión para definir su contenido, sus conceptos, sus límites, salvo los que son estrictamente necesarios y que se indican en el párrafo 3 del art. 1 de la Declaración sobre eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o las convicciones, así como en el art. 18 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. El 20 de julio de 1993 el Comité de Derechos Humanos aprobó el Comentario General n. 22 relativo al artículo 18 del Pacto, en que se considera que el derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión es de largo alcance. El comité subraya asimismo que las restricciones a la libertad de profesar una religión o creencia sólo se autorizan en caso de que las prescriba la ley, de ser necesarias para garantizar la seguridad, el orden y la salud públicos, así como para proteger la moral o las libertades o derechos fundamentales de los demás, y se aplican de manera que se vicie el derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión” (n. 81 del Informe).

⁴⁵ A/51/542/Add.2, de 11 de noviembre de 1996.

⁴⁶ A esta Nota se añade el Informe presentado por Abdelfattah Amor, relator especial de conformidad con las Resoluciones 50/183 y 50/197 de la Comisión de Derechos humanos, después de su visita a Sudán, se reitera que la existencia de una religión de Estado no es necesariamente incompatible con el respeto de los derechos humanos (n. 134 y n. 144 del Informe).

minación por motivos religiosos y creencias, después de la visita del Relator especial a Sudán⁴⁷.

Por su parte, en el Informe sobre la India, se señalan entre los factores de tolerancia en este Estado “una concepción del laicismo que propugna, no un rechazo de las religiones, sino la igualdad para todas”⁴⁸, así como el deseo de hacer viable la diversidad o de construir la unidad en la diversidad⁴⁹. También en las conclusiones y recomendaciones del Informe sobre Australia, se valora positivamente la mentalidad laica que propugna la igualdad de todas las religiones⁵⁰. Esta misma idea de equilibrio en las relaciones entre religión y política es expresada en las recomendaciones finales del Informe sobre Alemania haciendo referencia a una interpretación no rígida del principio de neutralidad⁵¹, o a la elusión de situaciones extremas de ‘clericalismo antireligioso’ y de ‘clericalismo religioso’⁵². En cambio, en el Informe sobre Francia la Relatora especial manifiesta su preocupación porque la interpretación selectiva y rígida del principio de separación de las iglesias y el Estado en algunas circunstancias se hace a expensas del derecho de libertad religiosa.⁵³

2.2.3. ZONA DE DUDA

Junto a ese núcleo de certeza positivo (es seguro que esto es intolerancia) y ese ámbito de certeza negativo (es seguro que esto no es tolerancia), aparece una zona de duda a la hora de fijar el ámbito material del concepto de tolerancia.

⁴⁷ N. 88 del Informe.

⁴⁸ N. 89 del Informe.

⁴⁹ “Un factor de tolerancia innegable en Australia es su adhesión a la democracia, unas instituciones democráticas sólidas y una política gubernamental de multiculturalismo que contribuye a una cultura de tolerancia y desempeña una función de integración y no de asimilación de todos los componentes de la sociedad a ello se añade la mentalidad laica que propugna, no un rechazo de las religiones y de los nuevos movimientos religiosos (sectas), sino la igualdad para todos en el marco del respeto de las leyes en vigor. Esta democracia, fuente de tolerancia en general y de tolerancia religiosa en particular, se basa en una cultura y una tradición profunda de tolerancia” (n. 105 del Informe).

⁵⁰ “Por lo que respecta al principio de neutralidad, su interpretación no es rígida” (n. 84 del Informe).

⁵¹ “Las disposiciones constitucionales garantizan plenamente la libertad de religión y de convicciones, y las disposiciones tomadas de la Constitución de Weimar que regulan las relaciones entre el Estado, las iglesias y las comunidades religiosas tienen una riqueza excepcional. Permiten encontrar un equilibrio dinámico adecuado entre la religión y la política, evitando situaciones extremas de ‘clericalismo antireligioso’ y de ‘clericalismo religioso’ y permitiendo una influencia recíproca entre el Estado y las religiones regida por los principios de neutralidad, tolerancia y equidad” (n. 84 del Informe).

⁵² (A/C.3/28/SR. 2013, p. 208).

⁵³ E/CN.4/2006/5/Add. 4.

Entre los aspectos que forman parte de ese halo del concepto o zona de duda, hay que señalar que los perfiles del campo semántico de este término respecto de los términos discriminación (a.), libertad (b.) e indiferentismo (c.), no resultan siempre nítidos.

(a.) Tolerancia y discriminación. Aparece desde los primeros debates, la necesidad de clarificar estos conceptos; así, la intervención de la Sta. Sede, se expresa en los siguientes términos:

“es preciso distinguir entre intolerancia religiosa y discriminación en materia de religión. (...) la intolerancia religiosa se manifiesta en la negación de los derechos inherentes a la libertad religiosa, tanto cuando mediante la fuerza, la intimidación o cualquier otro medio se impone la profesión o el rechazo de cualquier religión que fuere, como cuando se impide la práctica de una religión, el ingreso a una comunidad religiosa, o la salida de ella, o se lucha directamente contra toda religión o contra una religión en particular, ya sea en todo el género humano, ya sea en alguna región o en un grupo determinado. En cambio, la discriminación en materia de religión consiste en perjudicar la igualdad jurídica de los ciudadanos, de manera abierta o encubierta, por motivos de religión”⁵⁴.

Esta es la intervención más extensa al respecto, pero también en los informes de los Gobiernos, se refleja que ambos términos no son sinónimos. En el informe del Gobierno del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte⁵⁵, se manifestó que la declaración debía contener disposiciones detalladas no sólo contra la intolerancia en materia de derechos y prácticas religiosas, sino también contra la discriminación por motivos de religión en lo que se refiere a todos los derechos humanos y libertades fundamentales que se proclaman en la DUDH. El Gobierno de los Países Bajos estimaba que la intolerancia religiosa se manifiesta cuando personas o grupos de personas son objeto de discriminación por el sólo motivo de profesar una determinada religión. La discriminación religiosa y la racial han de considerarse interrelacionadas. El Informe del Sr. Borja (Filipinas) sobre el proyecto pone en relación la intolerancia con las

⁵⁴ Las propuestas de los Gobiernos para la elaboración del Proyecto de Convención sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia religiosa han sido consultadas en E. SOUTO GALVÁN, *La libertad religiosa en Naciones Unidas...*, pp. 232-233.

⁵⁵ Cfr.: Nota del Secretario General sobre eliminación de todas las formas de intolerancia religiosa A/ 57/274, de 15 de julio de 2002, en las pp. 2 y 4 el término intolerancia aparece como sinónimo de discriminación fundada en la religión o en las convicciones. De entre las numerosas referencias en los Informes del Relator, puede verse, por ejemplo, el Informe presentado por Ama Jahangir, Relatora especial sobre libertad de religión o de creencias, E/ CN.4/ 2005/ 61, de 20 de diciembre de 2004, a lo largo de todo el documento se identifica la intolerancia con la discriminación.

prácticas discriminatorias, sin que llegue a manifestarse de modo más preciso las diferencias entre ambas.

Por último, en el texto de la Convención que no llegó a entrar en vigor, figuraba:

“A los efectos de la presente convención :

- a) la expresión ‘religión o creencia’ comprende las convicciones teístas, no teístas y ateas,
- b) por ‘discriminación por motivos de religión o creencia’ se entenderá toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en una religión o creencia que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, disfrute o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos, las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o cualquier otra esfera de la vida pública.”

Sin que se entienda hoy como definida la expresión “discriminación por motivos religiosos”, puesto que, al no haberse llegado a aprobar la convención, no puede considerarse que el legislador internacional haya querido darle ese concreto sentido, lo que sí parece desprenderse de las fuentes que hemos consultado es que el término “intolerancia religiosa” tiene un campo semántico más amplio que la expresión “discriminación por motivos religiosos”. Es decir, toda discriminación por motivos religiosos es una manifestación de intolerancia⁵⁶, pero la intolerancia puede también manifestarse a través de formas más radicales como la persecución religiosa o el extremismo; en otras ocasiones, en cambio, aparece en el intento de eliminar la diversidad o en la utilización de la religión como arma política.

(b.) Tolerancia y libertad. En las fuentes consultadas hay algunas intervenciones de las que se deduce que la libertad es considerada como un concepto más positivo que la tolerancia, así algunos miembros señalaron que el proyecto de principios sobre la libertad y la no discriminación en materia de religión aprobado por la subcomisión en 1960 contenía varios principios relacionados con la cuestión de la intolerancia religiosa y pusieron objeciones al uso de la palabra “tolerancia”, por opinar que se necesitaba algo más que la simple tolerancia⁵⁷. En el mismo sentido, los informes de algunos gobiernos, como el de los Países Bajos⁵⁸, hacían hincapié en que la intolerancia religiosa, puede surtir

⁵⁶ Este proyecto de resolución tenía como base el Informe Arcot Krishnaswami (E/ CN. 4/Sub. 2/200).

⁵⁷ E/ CN 4/ Sub. 2/235/Add.1/ReV. 1, 12 de Febrero de 1964. CDH, Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y protección de las minorías.

⁵⁸ N. 112 del Informe.

el efecto de restringir a personas o grupos de personas el goce no sólo de la libertad religiosa, sino también de otros derechos que son indispensables para el pleno ejercicio de la libertad de religión (derecho a la libertad de expresión y de opinión y derecho a la propiedad). El Gobierno de los Países Bajos señaló que esta declaración en modo alguno podía considerarse como restrictiva o limitativa de la libertad religiosa. Esta interpretación errónea debería obviarse mediante las oportunas referencias al art. 18 de la DUDH. Por su parte, en el Informe del Gobierno de Israel se manifiesta que todo intento de restringir los derechos y libertades religiosos en forma colectiva de las comunidades o instituciones religiosas, constituye una forma de intolerancia religiosa.

Ambos términos (tolerancia y libertad) tienen prevalentemente una connotación positiva en el Derecho internacional; no obstante, el valor de la libertad se considera portador de una carga de valor de mayor intensidad positiva, como se puso de manifiesto con el cambio de nombre del Relator especial sobre Intolerancia religiosa, que pasó a denominarse Relator especial sobre libertad de religión o de creencias. E incluso, en algunos casos, está presente el concepto tradicional de tolerancia, que se considera restrictivo respecto del reconocimiento de las libertades en el foro internacional de ámbito universal.

(c.) Tolerancia e indiferentismo. En el estudio de las fuentes se encuentran textos que apoyan una similitud entre tolerancia e indiferentismo. Así, en el curso del debate general para la aprobación del anteproyecto de Declaración sobre eliminación de todas las formas de intolerancia religiosa, hubo algunos intervinientes que estimaron que la intolerancia religiosa había disminuido, debido a la creciente indiferencia con respecto a la religión.

En el Informe del Relator especial sobre Australia se destaca que la religión no es factor capital para la mayoría de la población australiana, producto del secularismo moderno⁵⁹. “No obstante se observa una gran tolerancia religiosa unida a una tradición de tolerancia, incluso a una indiferencia de los no australianos en general hacia la religión. Esta actitud dominante de indiferencia hacia lo religioso coexiste con el desarrollo de las minorías y de numerosos movimientos religiosos”⁶⁰.

Pero también hay datos en el propio Informe acerca de este país que ponen claramente de manifiesto que la tolerancia no supone una indiferencia hacia los valores. Así, el Relator expresa su deseo de que se sigan las recomendaciones de la jueza Evatt para que los valores aborígenes sean plenamente incluidos en las leyes, concretamente por lo que respecta al concepto de sigilo de algunas informaciones así como su comunicación y divulgación según el sexo y en fun-

⁵⁹ N. 113 del Informe.

⁶⁰ N. 122 del Informe.

ción de un grupo limitado de personas⁶¹. De igual modo, del texto del Informe sobre Alemania, se desprende que la falta de orientación de los jóvenes respecto de los valores constituye un riesgo para el mantenimiento de la tolerancia⁶². Asimismo, hay textos en los que se afirma que la tolerancia es sinónimo de respeto, comprensión y diálogo⁶³, y que la mayoría de las situaciones de intolerancia tienen su base en la ignorancia⁶⁴. Ambas afirmaciones inducen a pensar que no puede identificarse la tolerancia con el indiferentismo.

En otros documentos de Naciones Unidas, no relativos específicamente a cuestiones religiosas, como La Declaración sobre los principios fundamentales relativos a la contribución de los medios de comunicación de masas al fortalecimiento de la paz y la comprensión internacional, a la promoción de los derechos humanos y a la lucha contra el racismo, el *apartheid* y la incitación a la guerra⁶⁵, hay también datos de que el sentir de los Estados miembros no es el indiferentismo hacia los valores. Prueba de eso es que el mencionado documento declara en su preámbulo:

“En virtud de su constitución los miembros de la UNESCO, ‘persuadidos de la necesidad de asegurar a todos el pleno e igual acceso a la educación, la posibilidad de investigar libremente la *verdad objetiva* y el libre intercambio de ideas y de conocimientos, resuelven desarrollar e intensificar las relaciones entre sus pueblos, a fin de que éstos se comprendan mejor entre sí y adquieran un conocimiento más preciso y verdadero de sus respectivas vidas’ “⁶⁶.

⁶¹ El Estado debe aplicar una estrategia de prevención de la tolerancia a través de la educación, velando para que los planes y el personal docente así como los libros de texto desempeñen un papel activo en la sensibilización acerca de los valores de la tolerancia y no discriminación en las esferas de la religión y las convicciones (n. 102 del Informe). “Es fundamental que se realice lo antes posible un trabajo de reflexión y educación con miras a preparar a los jóvenes a afrontar las cuestiones de identidad, creencias y convicciones y proporcionarles puntos de referencia, orientaciones y motivos para vivir, para que no sean vulnerables a las manipulaciones, a los excesos y al fanatismo, y tomen sus propias decisiones con libertad y plena responsabilidad. En este contexto el Relator especial solicita también un examen y una reflexión sobre la condición del hombre actual, que suele caracterizarse por una tendencia a la uniformidad, al anonimato y a la despersonalización e incluso un vacío que las religiones que propugnan los valores de los derechos humanos no siempre han podido o sabido llenar. Por lo tanto, es conveniente estudiar ese fenómeno para determinar su origen y las soluciones posibles, así como la necesidad de que participen todos los agentes sociales, políticos y religiosos” (n. 102 del Informe).

⁶² Resolución aprobada por la Asamblea General sobre eliminación de todas las formas de intolerancia religiosa A/ RES/ 56/ 157, de 15 de febrero de 2002, n. 9.

⁶³ Informe sobre Georgia, n. 123.

⁶⁴ Proclamada el 28 de noviembre de 1978 en la vigésima reunión de la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

⁶⁵ La cursiva es nuestra.

⁶⁶ E/CN.4/1997/91/Add.1, 14 de febrero de 1997.

2.3. FUNCIÓN JURÍDICA DE LA TOLERANCIA

2.3.1. TOLERANCIA Y DEMOCRACIA

En los Informes del Relator especial sobre la aplicación de la Declaración de 1981 en distintos países se reitera que el régimen democrático de las instituciones políticas constituye la base de la tolerancia. Así el Informe⁶⁷ presentado por Abdelfattah Amor, representante especial de conformidad con la resolución 1988/18 de la Comisión de Derechos humanos, después de la visita del Relator especial a la India, se expone entre las Conclusiones y recomendaciones:

“El funcionamiento democrático de las instituciones políticas sigue siendo, pese a las dificultades objetivas y tropiezos ocasionales, un elemento fundamental de tolerancia y no discriminación”.

“El mantenimiento de la tolerancia y de la no discriminación en la India es indisoluble del ejercicio del conjunto de los derechos humanos. En efecto, no puede haber promoción de los derechos humanos si no hay democracia y desarrollo”⁶⁸.

En cambio, en el Informe del Relator tras su visita a Alemania, la relación entre tolerancia y democracia aparece en sentido inverso, constituyendo la tradición de la tolerancia, la base la democracia:

“Alemania es hoy día, sin lugar a dudas, un Estado democrático y liberal que se asienta en instituciones democráticas sólidas, en leyes conformes con el Derecho internacional y en una política internacional muy activa en la esfera de los derechos humanos. Esta democracia se basa, así mismo, en una tradición de tolerancia que, pese a las vicisitudes por las que ha pasado, es muy real. Precisamente en este marco general y gracias a él, se expresan y pueden expresarse la libertad de religión y la libertad de convicciones”⁶⁹.

Pero a la vez, dentro de las Conclusiones del mismo Informe sobre La India, parece expresarse una interrelación mutua entre tolerancia y democracia, no una prioridad (aunque sólo sea presupuesto temporal) de una respecto de otra:

⁶⁷ N. 83 del Informe.

⁶⁸ N. 86 del Informe.

⁶⁹ N. 84 del Informe.

“La acción para la promoción de los derechos humanos, entre ellos el derecho a la libertad religiosa, a la tolerancia y a la no discriminación, debe ser, pues, y simultáneamente, por un lado, una acción para la consolidación y la protección de la democracia como expresión de los derechos humanos en el plano político y, por otro, una acción destinada a contener y eliminar paulatinamente la pobreza extrema y a favorecer el derecho al desarrollo como expresión de los derechos humanos y de solidaridad entre los hombres, en los ámbitos económico, social y cultural”⁷⁰.

En el Informe relativo a Australia se especifica que el buen funcionamiento de determinadas instituciones democráticas es el factor que permite como resultado una cultura de tolerancia, en la que se integran, sin asimilación, los distintos grupos de la sociedad:

“Un factor de tolerancia innegable en Australia es su adhesión a la democracia, unas instituciones democráticas sólidas y una política gubernamental de multiculturalismo que contribuye a una cultura de tolerancia y desempeña una función de integración y no de asimilación de todos los componentes de la sociedad a ello se añade la mentalidad laica que propugna, no un rechazo de las religiones y de los nuevos movimientos religiosos (sectas), sino la igualdad para todos en el marco del respeto de las leyes en vigor. Esta democracia, fuente de tolerancia en general y de tolerancia religiosa en particular, se basa en una cultura y una tradición profunda de tolerancia”⁷¹.

“Esta experiencia inacabada constituye sin duda alguna una aportación de Australia a la comunidad internacional acerca de una modalidad de organización democrática de la sociedad basada en el respeto de la diversidad, concretamente de la diversidad religiosa. Es imprescindible destacar la importancia de las instituciones establecidas y dinamizadas por la actividad política que tratan de satisfacer las necesidades de la sociedad, incluidas sus minorías, y permiten hacer frente a todas las tensiones; se trata de a) la justicia, con unos jueces que han reconocido a los ciudadanos gran parte de sus libertades adelantándose a las leyes, según el sistema del *common law*, y un Tribunal Supremo, que interpreta por una parte el principio de neutralidad religiosa de manera conciliante y equilibrada autorizando las subvenciones públicas a las escuelas confesionales siempre y cuando esas ayudas se concedan sin distinción y, por otra parte, definiendo la religión

⁷⁰ N. 105 del Informe.

⁷¹ N. 107 del Informe.

de tal manera que la mayor parte de los movimientos religiosos nuevos o sectas puedan integrarse; y b) unas instituciones nacionales, en particular la Comisión de Derechos Humanos e Igualdad de Oportunidades y la Comisión de Asuntos Etnicos”⁷².

De los textos analizados puede sintetizarse que cuando se considera la tolerancia como base de la democracia, se está haciendo referencia más bien a la tolerancia social; esto es, a la tolerancia entre los individuos y los grupos sociales (tolerancia en sentido horizontal), mientras que cuando se considera la tolerancia como el resultado del buen funcionamiento de las instituciones democráticas, parece referirse a la tolerancia en sentido vertical (de gobernantes a gobernados).

Se habla del “principio de la tolerancia religiosa” como algo generalmente aceptado⁷³, pero a la vez, no siempre ese principio tiene esa connotación positiva de formar parte de la base, y a la vez ser un efecto, de la democracia, sino que también aparece como un principio restrictivo de la libertad religiosa. En este sentido, se afirma que en los países con religión oficial donde la libertad religiosa se basa en el principio de la tolerancia, existe el peligro de que se dé una interpretación mínima del concepto de libertad, reconociendo el derecho individual de culto, pero suprimiendo o dificultando la manifestación pública de la fe religiosa de la minoría o la enseñanza activa de doctrinas de la fe religiosa minoritaria⁷⁴. En Estados en los que predomina una religión, aunque ésta no llega a ser la religión del Estado, también pueden darse situaciones intolerantes cuando se adopten medidas oficiales contra los grupos religiosos minoritarios, cuando esa religión sostenga que sólo ella es poseedora de la verdad y que todas las demás creencias son erróneas⁷⁵. En general, se entiende que la imposición de una cultura nacional monolítica está en oposición con el espíritu de la Declaración Universal de Derechos Humanos⁷⁶.

2.3.2. TOLERANCIA Y CONCORDANCIA PRÁCTICA

En distintos lugares de los documentos que analizamos se contempla el deber de los poderes públicos de encontrar la concordancia práctica:

⁷² Discusiones posteriores a la aprobación en 1967 del Preámbulo y el primer artículo del Proyecto de Convención sobre eliminación de todas las formas de intolerancia religiosa. Documentos oficiales del Consejo Económico y Social, 37 período de sesiones, Suplemento n. 8, párrafo 296.

⁷³ E/CN. 4 /Sub.2/162 de 30 de noviembre de 1954, realizado por Philip Halpern.

⁷⁴ E/CN. 4 /Sub.2/162 de 30 de noviembre de 1954, realizado por Philip Halpern.

⁷⁵ E/CN. 4 /Sub.2/162 de 30 de noviembre de 1954, realizado por Philip Halpern.

⁷⁶ Reglas propuestas al final del Informe del relator especial Krishnaswami.

De las dieciseis reglas propuestas al final del Informe del Relator especial Krishnaswami, entre los deberes de los poderes públicos, se señala:

“cuando las exigencias de dos o más religiones o creencias estén en pugna, los poderes públicos procurarán encontrar una solución que, al propio tiempo que garantice la mayor libertad posible a la sociedad en general, dé preferencia a la libertad de toda persona de conservar su religión o sus creencias, sobre toda práctica u observancia que tienda a restringir esa libertad”⁷⁷.

Es decir, viene a apuntarse aquí el deber de los poderes públicos de realizar lo que en la doctrina alemana se viene llamando la “concordancia práctica”, queriéndose expresar con ello, la necesidad de que su interpretación se realice de modo que produzca a la persona la menor limitación práctica posible. Esa concordancia reviste especial importancia en los conflictos entre derechos fundamentales y en la protección de los derechos de las minorías. Como al primer aspecto ya nos hemos referido al hilo de otros apartados, se abordará aquí exclusivamente lo relativo a las minorías.

Ya desde el art. 27 del Pacto Internacional de Derechos económicos, sociales y culturales (1966), se establece la necesidad de concordar los derechos de las minorías con los de la mayoría:

“En los Estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, no se negará a las personas que pertenezcan a dichas minorías el derecho que les corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma”.

Con posterioridad a aquel Pacto, la intolerancia religiosa se une en los documentos internacionales a la intolerancia nacional⁷⁸ y, en la medida en que la intolerancia se refiera a las minorías, puede decirse que “intolerancia” viene a expresar un modo de impedir la propia identidad de las minorías.

Cabe destacar al respecto el Informe⁷⁹ presentado por Abdelfattah Amor, representante especial de conformidad con la resolución 1996/23 de la Comisión de Derechos humanos, después la visita del Relator especial a Australia, donde se concluye que:

⁷⁷ Resolución 1779 (XVII) de la AG, de 7 de diciembre de 1962.

⁷⁸ E/CN.4/1998/6/Add.1, 4 de septiembre de 1997.

⁷⁹ N. 106 del Informe.

“Australia se constituye por consiguiente como un ejemplo original de multiculturalismo integrado y de tolerancia religiosa. Este edificio multicultural, multirracial y multirreligioso es por cierto reciente y se caracteriza por la resistencia a la diversidad y la gestión de la probabilidad, teniendo el mérito de permitir a la vez el respeto del carácter específico de las comunidades y su integración en la sociedad australiana”⁸⁰

Esto es, la función jurídica del principio de tolerancia en el ámbito del respeto a las minorías radica en permitir el respeto de su carácter específico y facilitarles la integración en la sociedad dentro de la cual constituyen una minoría. Esta función que se incluye en este apartado queriendo destacarse el criterio de la relación con los derechos de la mayoría, ha de ser completada, destacando su naturaleza de derecho (y no de privilegio), como se verá a continuación (2.3.3.).

2.3.3. TOLERANCIA Y PRIVILEGIO

El Informe⁸¹ presentado por Abdelfattah Amor, representante especial de conformidad con la resolución 1995/23 de la Comisión de Derechos humanos, después de la visita del Relator especial a la República Islámica del Irán, expresaba entre sus conclusiones y recomendaciones.

“Con respecto a la información solicitada por el Relator Especial sobre los derechos de las minorías, las autoridades pusieron de relieve los derechos de las minorías reconocidas, previstos en el artículo 13 de la Constitución, en particular el derecho a practicar su culto, su enseñanza religiosa y sus tradiciones familiares, así como su representación en el Parlamento (artículos 64 y 67 de la Constitución) y el libre ejercicio de sus actividades culturales, sociales y religiosas dentro del marco definido por el Estado. Las autoridades utilizaron varias veces el término ‘privilegio’ con referencia a las minorías, sobre todo al mencionar su representación parlamentaria a pesar de que el número de sus miembros es inferior al establecido en la Constitución. A las aclaraciones solicitadas por el Relator Especial por el empleo del término ‘privilegio’ las autoridades reconocieron que se trataba más bien de derechos reconocidos a las minorías”⁸².

⁸⁰ E/CN.4/1996/95/Add.2, 9 de febrero de 1996.

⁸¹ N. 16 del Informe.

⁸² N. 57 del Informe.

“Las autoridades indicaron que sólo los dignatarios religiosos podían decidir sobre la posibilidad de conceder o no la condición de minoría religiosa a los bahaíes. Por otra parte, los privilegios concedidos a las minorías religiosas reconocidas no podían hacerse extensivos a todas. No obstante, la falta de reconocimiento de esa condición no significaba la falta de derechos”⁸³.

Así pues, en la concepción del Relator⁸⁴, se trata de subrayar en todo caso, que siendo derechos con un destinatario de ámbito más reducido los derechos, son verdaderos derechos y no privilegios otorgados, cuyo reconocimiento o revocación, ciertamente no podría responder a criterios arbitrarios. Esta idea se reitera en el Informe posterior a su visita a Estados Unidos:

“Por lo que atañe a los derechos de los reclusos indios (...), el Relator Especial recomienda que se extiendan a todo el sistema penitenciario americano las disposiciones positivas concretas adoptadas en numerosas cárceles federales (perfectamente conciliables con las condiciones de seguridad necesarias, por ejemplo el cese del corte del cabello) y que se garantice, en particular por medio de una capacitación o incluso de sanciones a los funcionarios y responsables penitenciarios, que no se traten esos derechos como privilegios que puedan concederse o denegarse según la voluntad de la autoridad o del funcionario en cada caso”⁸⁵.

2.4. SUJETOS OBLIGADOS A LA TOLERANCIA

En ocasiones el término tolerancia es empleado sin un sujeto obligado claro. Su uso designa un clima vago o ambiente social: Así en el Informe⁸⁶ presentado por el Relator especial, después de su visita a Alemania, en la parte de las conclusiones y recomendaciones, consta:

⁸³ N. 89 del Informe: “En cuanto a la situación de las minorías reconocidas en la forma definida en el art. 13 de la Constitución, el Relator Especial destaca que debe entenderse claramente que se trata de derechos propios de las minorías no de privilegios otorgados”.

⁸⁴ N. 84 del Informe.

⁸⁵ Presentado por Abdelfattah Amor, representante especial de conformidad con la Resolución 1996/23 de la Comisión de Derechos humanos.

⁸⁶ N. 94 del Informe. En el mismo sentido: “Según los representantes de diversos grupos y comunidades, salvo los de la Iglesia de la Cienciología, no existe ninguna traba propiamente dicha al ejercicio de sus actividades. Más bien se trata de un clima de sospecha, incluso de intolerancia latente, cuya responsabilidad es presuntamente atribuible a las grandes iglesias, que quieren conservar su condición de religión dominante” (n. 95 del Informe).

“En el ámbito de un debate internacional sobre las sectas o los nuevos movimientos religiosos, cargado de emoción a nivel ciudadano y de bastante interés para todas las partes afectadas, se observa una confusión total que consiste en considerar que todos los grupos y comunidades del ámbito de la religión y de las creencias son peligrosos y utilizan la religión con otros fines, económicos o delictivos, como han expresado entre otros los Testigos de Jehová y los mormones. Esa confusión conduce a un clima de sospecha e incluso de intolerancia manifiesta o latente en la sociedad”⁸⁷.

Ello induce a pensar que no siempre su uso expresa un derecho y su correlativo deber. No obstante, tanto en los documentos previos a la Declaración sobre eliminación de toda forma de intolerancia⁸⁸, como en los posteriores Informes del Relator Especial⁸⁹ sobre su grado de aplicación en distintos países, aparecen referencias a la tolerancia en sentido vertical (de las autoridades hacia los individuos) como en sentido horizontal o social; es decir de sujetos (bien sean individuos o grupos) no investidos de autoridad pública entre sí.

2.4.1. TOLERANCIA EN SENTIDO HORIZONTAL

En el informe del Gobierno del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, se consideraba importante que se tratara de eliminar: la intolerancia entre grupos que profesen credos religiosos diferentes; la manifestada por cualquier individuo, grupo u órgano social contra un grupo religioso; y la manifestada por parte de grupos religiosos hacia quienes no profesan una creencia religiosa determinada. Por su parte, el Informe⁹⁰ presentado por el

⁸⁷ El Informe presentado por el Sr. Abram anota la necesidad de que los gobiernos las organizaciones no gubernamentales y los particulares procuren estimular, con medidas jurídicas, educativas o de otro tipo, el espíritu de comprensión, tolerancia y amistad entre todos los grupos religiosos raciales o de otro tipo, y aseguren a todos los pueblos el derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión.

⁸⁸ El Relator se congratula de los esfuerzos realizados por las autoridades para que los aborígenes dejen de ser una población marginal y puedan acogerse a todos sus derechos, en particular los económicos, sociales y culturales, sobre todo mediante el principio de discriminación positiva. Es igualmente deseable que el sector privado, y los empleadores sobre todo, se sumen a esa política y se sensibilicen hacia la importancia de las creencias de los aborígenes. Los aborígenes están en general marginados económicamente y en situación de desempleo, muchas veces por sus limitaciones religiosas, y hay que proteger a esta población, favoreciendo una evolución de las mentalidades para llegar a una fórmula intermedia de transacción entre el funcionamiento económico y las prácticas religiosas (n. 126 del Informe sobre Australia).

⁸⁹ E/CN.4/1999/58/Add.1, 9 de diciembre de 1998.

⁹⁰ N. 76 y n. 88 del Informe.

Relator especial Abdelfattah Amor, de conformidad con la Resolución 1998/18 de la Comisión de Derechos humanos, después de la visita a los Estados Unidos de América, insta al diálogo entre las distintas creencias⁹¹. Y el Informe⁹² redactado por el mismo Relator relativo a la República Islámica del Irán, se recomienda:

“Sería muy apropiada una formación adecuada del personal de justicia y de la administración en general en materia de derechos humanos, en especial en lo referente a la tolerancia y la no discriminación en materia de religión y convicciones”⁹³.

Para el ejercicio de la tolerancia entre individuos y grupos se reitera el papel que juega la educación⁹⁴, y en ocasiones se señala la falta de una educación o formación suficiente o el oscurantismo⁹⁵ como causas de la intolerancia⁹⁶. Al respecto tiene singular importancia la Nota⁹⁷ del Secretario General ante la Asamblea General sobre el cumplimiento de la declaración sobre eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación por motivos religiosos y

⁹¹ E/CN.4/1996/95/Add.2, 9 de febrero de 1996, Informe presentado por Abdelfattah Amor, representante especial de conformidad con la Resolución 1995/23 de la Comisión de Derechos humanos, después de la visita del Relator especial a la República Islámica del Irán.

⁹² N. 101 del Informe.

⁹³ El Relator especial recomienda al Estado de Sudán que a través del sistema escolar promueva el desarrollo de una cultura de tolerancia y no discriminación. (n. 151 del Informe). También se refiere al tema el Preámbulo: “Considerando que es esencial que los gobiernos, las organizaciones y los particulares procuren fomentar por la enseñanza y por otros medios, la comprensión la tolerancia y el respeto en lo concerniente a la libertad de religión o de creencia” (Preámbulo del proyecto de convención, Resolución 12 33 (XLII) anexo 1 del ECOSOC). Asimismo, en el Informe de Australia: “La educación puede desempeñar un papel primordial de prevención de la intolerancia, de la discriminación, del odio, de la violencia, incluso de la motivada por el extremismo, mediante la elaboración y la difusión de una cultura de tolerancia entre las masas y los más desfavorecidos. Puede contribuir de manera decisiva a la interiorización de los valores centrados en torno a los derechos humanos por medio de programas y de manuales escolares inspirados en principios de tolerancia y de no discriminación” (n. 96 del Informe de la India). En el n. 97 el Relator recomienda al Centro de Derechos Humanos que organice cursillos para los profesores, con el fin de prepararlos para la enseñanza de los principios de tolerancia y no discriminación en materia de religión y convicciones. Se pone de relieve la importancia de la educación para prevenir la intolerancia racial y religiosa, porque a través de la educación se puede contribuir a interiorizar valores articulados sobre los derechos humanos (n. 117 del Informe de Australia).

⁹⁴ N. 155 del Informe.

⁹⁵ En el Informe del Sudán, con frecuencia se sitúan como opuestos a la tolerancia la violencia, el extremismo y el oscurantismo, cfr.: n. 150, n. 155, n. 156 y n. 160.

⁹⁶ A/51/542/Add.2, de 11 de noviembre de 1996.

⁹⁷ A esta Nota se añade el informe presentado por Abdelfattah Amor, relator especial de conformidad con las resoluciones 50/183 y 50/197 de la Comisión de Derechos humanos, después de la visita del Relator especial a Sudán.

creencias⁹⁸ relativa al Sudán. En otros documentos, la intolerancia es asimilada al prejuicio⁹⁹, a la falta de cultura y educación.

Dentro de este tipo de tolerancia (entre sujetos no investidos de autoridad), aparecen como sujetos obligados las confesiones entre sí, los medios de comunicación social en los Informes del Relator Especial tras su visita a Estados Unidos¹⁰⁰, a Australia¹⁰¹ y a Alemania¹⁰².

⁹⁸ En el Informe del Gobierno de Israel y en el Informe del Sr. Borja (Filipinas). Por su parte, en la Resolución 1779 (XVII) de la AG, de 7 de diciembre de 1962, se pone en relación a la tolerancia con los prejuicios: La ONU recomienda a los Gobiernos de todos los Estados nuevas medidas concretas y eficaces para eliminar esas manifestaciones de prejuicios e intolerancia y considera que una medida importante es educar a la opinión pública, basándose en los principios que establece el art. 26 de la DUDH, donde se regula que el objeto de la educación es el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales, favoreciendo la comprensión la tolerancia y la amistad entre todas las Naciones y todos los grupos étnicos o religiosos, ayudando al mantenimiento de la paz en todo el mundo.

⁹⁹ “No cabe duda de que la comunidad musulmana puede practicar su religión, aunque se observa cierta fobia a lo islámico que refleja una intolerancia a la vez racial y religiosa; esto no tiene nada que ver con las autoridades, sino con la acción sumamente dañina de los medios de comunicación en general y de la prensa en popular, que consiste en transmitir un mensaje truncado, e incluso de odio, equiparando a los musulmanes a extremistas y a terroristas (...) Incumbe a los poderes públicos participar en la lucha contra la representación inicua de los musulmanes. A ese respecto el Relator especial se congratula por las iniciativas del Presidente Clinton y de su Gobierno, directa o indirectamente a favor de los musulmanes y encaminadas a formular estrategias de prevención de la intolerancia y de la discriminación por motivos de religión. La lucha contra la ignorancia y la intolerancia transmitida por los medios de comunicación, sobre todo mediante una acción de prevención en la esfera de la educación, debe ser prioritaria” (n. 76 del Informe). Cfr. también el n. 87 del Informe sobre los medios de comunicación y n. 86 sobre la concienciación sobre los valores de la tolerancia y de no discriminación en el ámbito de la religión y las convicciones así como sobre la riqueza de cada confesión y creencia. El inculcar en las escuelas los valores basados en los derechos humanos, favorece una cultura de tolerancia.

¹⁰⁰ N. 118 del Informe, el Relator se lamenta de la que los medios de comunicación social con frecuencia presenten una imagen caricaturesca, totalmente tendenciosa y llena de prejuicios sobre las minorías y la religión.

¹⁰¹ Sobre el papel de los medios de comunicación social en y la necesidad de que difundan una información conforme a los principios de tolerancia y no discriminación, en el n. 91 del Informe, el Relator considera que perjudica a los musulmanes la opinión pública creada por publicaciones de gran tirada que equiparan de manera implícita a los musulmanes con extremistas e incluso con terroristas.

¹⁰² N. 98 del Informe sobre Alemania: “La campañas de información y educación del público sin fines de captación ideológica o partidista forman parte de las funciones que cualquier Estado tiene derecho a ejercer en la actualidad. La obligación de neutralidad del Estado debe aplicarse al contenido de la información, que no debe ser discriminatoria, difamatoria o calumniosa (...) La intervención totalmente legítima del Estado con respecto a la información y la educación de los ciudadanos debe ejercerse dentro de límites concretos (principios de necesidad, de justa medida, de equidad, juicios de valor basados en hechos y apreciados correctamente y en su justo valor, etc.) y de conformidad con el Derecho. Los grupos que quieran impugnar el contenido de la información oficial y oponerse, llegado su caso, a su difusión han de tener siempre acceso a los medios de recurso”.

2.4.2. TOLERANCIA EN SENTIDO VERTICAL

La cuestión clave sobre la tolerancia ejercida por parte de los poderes públicos radica en saber si los documentos internacionales obligan a los poderes públicos sólo a promover la tolerancia social o también les obligan a ejercerla en el ejercicio de sus competencias públicas. El análisis de las fuentes conduce a una respuesta clara: los textos internacionales obligan a los poderes públicos a ambas cosas, como ya hemos visto en apartados anteriores.

Quizá sólo convenga añadir que en el Informe del Relator relativo a Alemania, se reconoce a los poderes públicos el derecho a ejercer campañas de información y educación en ámbitos relativos a los valores, siempre que dicha información no sea discriminatoria ni calumniosa y siempre que los grupos que quieran puedan impugnar dicha información¹⁰³.

3. CONSIDERACIONES CONCLUSIVAS

El análisis de las distintas fases de la elaboración de la actual Declaración sobre eliminación de toda forma de intolerancia y discriminación por razón de religión permite establecer una aproximación al contenido material de la intolerancia. Dentro del núcleo de certeza positivo aparecen los siguientes aspectos: la intolerancia no se reduce a la intolerancia religiosa; se identifica con las posturas de violencia extrema y con el deseo de eliminar la diversidad, así como con la manipulación de la religión como arma política. En el ámbito de certeza negativo (es seguro que esto no es intolerancia), los textos internacionales analizados permiten concluir que ni la existencia de una iglesia de Estado, ni un laicismo que propugne la igualdad de todas las religiones constituyen manifestaciones de intolerancia. En cambio, no parece posible delimitar con claridad el concepto de tolerancia de los campos semánticos de otros términos como discriminación, libertad e indiferentismo.

El estudio de la función jurídica de la tolerancia en las fuentes internacionales de ámbito universal permite concluir que su principal función radica en la adecuada protección de las minorías, de modo que éstas lleguen a insertarse en la sociedad en la que conviven, sin perder su identidad. Para ello, será necesario que la concordancia práctica de los derechos de las minorías con los legítimos derechos de la mayoría, se realice mediante un reconocimiento jurídico que no revista el carácter de privilegio.

Las relaciones sociales en las que debe estar presente el principio de tolerancia, según los documentos internacionales analizados, se manifiestan tanto en sentido horizontal (entre individuos) como en sentido vertical (de gobernantes a gobernados). No siempre la tolerancia aparece con un verdadero carácter

jurídico; en ocasiones el término designa el clima de un determinado ambiente social o el contenido que debe transmitirse en la educación. Aun participando en estos casos de la función directiva propia del lenguaje jurídico, la tolerancia no alcanza en estos supuestos el carácter de derecho y de correlativo deber.

Desde el punto de vista de la tensión entre el formalismo propio del análisis del lenguaje y la necesidad de garantizar el contenido propio de unos valores materiales, cabe afirmar que en los textos internacionales prevalece el segundo aspecto: la necesidad de garantizar los valores *prima* sobre la pureza analítica formal. Lo que no resulta siempre claro son los valores protegidos, como se pone de manifiesto en la zona de duda detectada.