

## LA DECLARACION DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE INTOLERANCIA Y DISCRIMINACION FUNDADAS EN LA RELIGION O LAS CONVICCIONES\*\*

Natan Lerner\*

La protección internacional de los derechos humanos comenzó en áreas relacionadas con la religión. En una etapa muy temprana, en los albores del derecho internacional, cláusulas referentes a los derechos esenciales de grupos religiosos minoritarios fueron incorporadas a varios tratados.

Después de la Segunda Guerra Mundial, los instrumentos generales relacionados con los derechos humanos trataron la discriminación fundada en motivos religiosos de la misma manera que otras formas de discriminación. Una vez decidida la preparación de instrumentos específicos en este orden de cosas, el progreso fue sumamente lento, en especial si se lo compara con el área de la discriminación y la instigación basadas en motivos raciales<sup>(1)</sup>. La consecuencia fue que hasta la fecha no existe ningún convenio obligatorio que reprima la intolerancia y la discriminación religiosas específicamente. Más aún, no existe consenso acerca de la conveniencia de un tratado de ese tipo en las circunstancias actuales, y los expertos prevén grandes dificultades si se lleva a cabo un nuevo intento de adoptar una convención en la materia. Es por esta razón, entre otras, que un autor se ha referido a la relacionada con las creencias religiosas como a “la discriminación olvidada”<sup>(2)</sup>.

---

\* Abogado, Dr. en Derecho (Univesidad de Buenos Aires); Profesor Asociado Visitante de la Facultad de Derecho de la Universidad de Tel Aviv.

\*\* El presente artículo es la versión en español del capítulo respectivo de un libro del autor sobre derechos de grupo, a aparecer próximamente.

(1) Para la historia de los esfuerzos legislativos de las Naciones Unidas en esta materia, ver Natan Lerner, “Toward a Draft Declaration Against Religious Intolerance and Discrimination”, 11 *Israel Yearbook on Human Rights* (1981), p. 82, y “The Final Text of the UN Declaration Against Intolerance and Discrimination Based on Religion or Belief”, 12 *Israel Yearbook on Human Rights* (1982), p. 185; Sidney Liskofsky, “The UN Declaration on the Elimination of Religious Intolerance and Discrimination: Historical and Legal Perspectives”, *Religion and the State: Essays in Honor of Leo Pfeffer* (1985), p. 441; Donna J. Sullivan, “Advancing the Freedom of Religion or Belief Through the UN Declaration on the Elimination of Religious Intolerance and Discrimination”, 82 *American Journal of International Law* (1988), p. 487.

(2) Warwick Mc Kean, *Equality and Discrimination under International Law* (1983), p. 121.

La historia de la preparación de la declaración y del proyecto de convención de las Naciones Unidas con respecto a la intolerancia y a la discriminación religiosas ayudará a esclarecer los obstáculos que han dificultado ese proceso en comparación con los instrumentos que tratan de la discriminación racial. Esto es muy de lamentar, en vista de la medida en que la intolerancia y la discriminación en materia de religión y convicciones “continúa siendo un hecho perturbador en muchas regiones del mundo”, como lo afirmara con autoridad un Relator Especial designado por la Comisión de Derechos Humanos<sup>(3)</sup>. Otro Relator Especial, nombrado por la Sub-Comisión para la Prevención de la Discriminación y Protección de Minorías, ha subrayado lo delicado del tema, tal como lo puso de manifiesto la lenta adopción de la Declaración<sup>(4)</sup>.

El extremismo, la persecución y la intolerancia religiosos (y anti-religiosos) han causado, a lo largo de los años, millones de víctimas. La vida internacional contemporánea no muestra señales de mejoría en esta materia. En la ancha gama de tensas relaciones de grupo que caracterizan a nuestro mundo, el odio religioso y sus consecuencias desempeñan un papel demasiado importante<sup>(5)</sup>. No sólo se violan, masivamente a veces, los derechos religiosos, sino que el odio o la intolerancia religiosos, o anti-religiosos, han sido con frecuencia la causa de gravísimos ataques contra otros derechos fundamentales, inclusive el derecho a la vida<sup>(6)</sup>. Las migraciones multitudinarias de años recientes han aumentado el número de personas que sufren por esa intolerancia.

La Carta de las Naciones Unidas y otros acuerdos normativos se propusieron asegurar el respeto por los derechos humanos y las libertades individuales, sin distinciones de raza, sexo, idioma o religión. La Declaración Universal de los Derechos Humanos se refiere a la libertad de creencias en su preámbulo y, en el artículo 2, prohíbe toda distinción discriminatoria. El artículo 18 proclama el derecho de toda persona a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión, *incluyendo la libertad de cambiar de religión o de creencia, así como la libertad de manifestar su religión o su creencia, individualmente y colectivamente, tanto en público como en privado, por la enseñanza, la práctica, el culto y la observancia.*

El artículo 18 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos mantiene en su primer párrafo el lenguaje de la Declaración, prohibiendo asimismo (en el

---

(3) Angelo Vidal d'Almeida Ribeiro, *Implementation of the Declaration on the Elimination of All Forms of Intolerance and of Discrimination Based on Religion or Belief*, doc. de la ONU E/CN.4/1987/35, p. 3.

(4) Elizabeth Odio Benito, *Study of the Current Dimensions of the Problems of Intolerance and Discrimination Based on Religion or Belief*, doc. de la ONU E/CN.4/Sub.2/1987/26, p. 48.

(5) Ver Vidal d'Almeida Ribeiro, *supra*, no. 3, así como su segundo informe, doc. de la ONU E/CN.4/1988/45, que contiene información recibida de Estados, organizaciones internacionales y organizaciones no-gubernamentales sobre situaciones e incidentes relativos a intolerancia y discriminación basadas en la religión o las convicciones.

(6) Odio Benito (*supra*, n.4, pp. 9-19) se refiere especialmente a la preocupante situación en varios países en los cuales han tenido lugar serias manifestaciones de discriminación e intolerancia basadas en la religión o las convicciones.

párrafo 2) las *medidas coercitivas* que puedan menoscabar la libertad de toda persona de *tener o de adoptar la religión o las creencias de su elección*. Conforme al tercer párrafo, la libertad de manifestar la propia religión o las propias creencias *estará sujeta únicamente a las limitaciones prescritas por la ley que sean necesarias para proteger la seguridad, el orden, la salud o la moral públicos, o los derechos y libertades fundamentales de los demás*. El mismo artículo se refiere a la educación religiosa de los hijos y a los derechos de sus padres. El artículo 4, párrafo 2, no autoriza suspensión alguna del artículo 18.

En cuanto al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el artículo 13, párrafo 1, determina que la educación debe favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos. El tercer apartado del mismo artículo se refiere a la libertad de los padres *de hacer que sus hijos o pupilos reciban la educación religiosa o moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones*.

Todos los convenios anti-discriminatorios, tales como la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, el Convenio de la OIT sobre la discriminación (empleo y ocupación), y la Convención de la UNESCO relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza, contienen disposiciones relativas a las libertades religiosas. El derecho a la existencia de los grupos religiosos está protegido por la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio<sup>(7)</sup>.

El primer paso dado por los órganos de las Naciones Unidas a fin de encarar específicamente la discriminación y la intolerancia en materia de derechos religiosos tuvo lugar en 1956. En ese año, la Sub-Comisión para la Prevención de la Discriminación y la Protección de Minorías designó a Arcot Krishnaswami, de la India, como Relator Especial para preparar un estudio sobre el tema y presentar un programa de acción con vistas a poner fin a tal tipo de discriminación. El estudio de Krishnaswami fue presentado en 1959 e incluía una revista de la situación mundial en el área y una serie de principios sobre libertad y no-discriminación en materia de derechos y prácticas religiosos<sup>(8)</sup>. Este estudio, cuidadoso y amplio, se convirtió en una base importante para las muchas propuestas discutidas a partir de entonces. Fue descrito como un jalón en el camino de las Naciones Unidas hacia la abolición del prejuicio y la discriminación<sup>(9)</sup>.

---

(7) Para los instrumentos mencionados, *Derechos Humanos - Recopilación de Instrumentos Internacionales* (1988). Disposiciones similares sobre libertad religiosa existen en los convenios regionales de derechos humanos.

(8) Arcot Krishnaswami, *Study of Discrimination in the Matter of Religious Rights and Practices*, doc. de la ONU E/CN.4/Sub.2/200/Rev.1, Sales no. 60, XIV, 2, 1960.

(9) Odio Benito, *supra*, n. 4, p. 1.

*Trabajos preparatorios.*

La historia de la preparación de la Declaración sobre la Eliminación de todas las Formas de Intolerancia y Discriminación Fundadas en la Religión o las Convicciones y de los intentos de elaborar una convención en la materia constituyen un interesante ejemplo de política en las Naciones Unidas y de las tendencias que prevalecen en la legislación internacional moderna en el campo de los derechos humanos<sup>(10)</sup>. Estos instrumentos se originaron en 1960, cuando las Naciones Unidas fueron llamadas a adoptar una posición con respecto al estallido de incidentes antisemitas en varias partes del mundo, principalmente en Europa —fenómeno que fue denominado la “epidemia de las cruces gamadas (swastikas)”—. La opinión pública vio en estos incidentes un peligro de renacimiento de las ideologías y actividades nazis.

A continuación hubo una serie de resoluciones de los órganos de las Naciones Unidas. La Resolución 3 (XII), adoptada por la Sub-Comisión para la Prevención de la Discriminación y Protección de Minorías en enero de 1960, se refiere a “manifestaciones de antisemitismo y otras formas de prejuicio racial de naturaleza similar”. En marzo del mismo año, la Comisión de Derechos Humanos, en su Resolución 6 (XVI), tomó nota con profunda preocupación de “las manifestaciones de antisemitismo y otras formas de prejuicio racial e intolerancia religiosa”. La Asamblea General, el 12 de diciembre de 1960, por Resolución 1510 (XV), condenó en forma general “todas las manifestaciones y prácticas de odio racial, religioso y nacional en las esferas política, económica, social, educativa y cultural”.

En 1961, la cuestión volvió a ser considerada por la Sub-Comisión. En su Resolución 5 (XIII), solicitó que la UNESCO alentara a los gobiernos a incluir en sus programas educativos un llamado de atención por los peligros y los males del odio racial, nacional y religioso, inclusive el antisemitismo. En 1962, por Resolución 1779 (XVII), la Asamblea General instó a los gobiernos a tomar medidas educativas y legislativas a fin de prohibir la discriminación y combatir el prejuicio y la intolerancia.

Cuando varios países africanos presentaron ante la Tercera Comisión de la Asamblea General una propuesta de preparar una convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial, la discusión puso de relieve las diferencias relativas al contenido y alcance de los instrumentos a ser elaborados. Ya entonces se manifestaron las tendencias, que luego serían decisivas, a dar preferencia a los instrumentos relacionados con la raza, en comparación con aquéllos que trataban del tema religioso. Algunos delegados sostuvieron que había una diferencia

---

(10) Lerner, *supra*, n.2, para los trabajos preparatorios relacionados con la Declaración y el proyecto de convención. Ver, también, Natan Lerner, “Anti-Semitism as Racial and Religious Discrimination under United Nations Conventions”, 1 *Israel Yearbook on Human Rights* (1971), p. 103; M. Laligant, “Le Project de Convention des Nations Unites sur l’élimination de toutes les formes d’intolérance religieuse”, 1 *Révue Belge de Droit International* (1969), p. 175; S.J. Roth, “Freedom of Religion”, Research Report No. 3, Institute of Jewish Affairs (April 1981); McDougal, Lasswell and Chen, “Claims relating to Freedom from Religious Discrimination”, *Human Rights and World Public Order* (1980), pp. 653-89.

entre sentimientos religiosos, aun cuando implicaran hostilidad hacia miembros de otros credos, por un lado, y, por el otro, prejuicio, odio o discriminación contra gente de otra raza u otro color. El colonialismo y el racismo, se dijo, justificaban un trato diferente del que se da al prejuicio y a la discriminación religiosos.

Es difícil concluir cuál fue el papel desempeñado en esta discusión por las diferencias objetivas existentes entre el racismo y la intolerancia religiosa, por un lado, y, por otro, cuál fue la influencia de la política internacional y de los conflictos entre los bloques. Finalmente, la Tercera Comisión y la Asamblea General adoptaron dos resoluciones separadas, una dirigida hacia la preparación de un proyecto de declaración y un proyecto de convención sobre la eliminación de la discriminación racial<sup>(11)</sup> y otro sobre un proyecto de declaración y un proyecto de convención sobre la eliminación de la intolerancia religiosa<sup>(12)</sup>.

Se supuso que esto sería una transacción. La preparación de dos juegos de instrumentos "gemelos" tendía a eliminar la oposición, emanada de las delegaciones comunistas y árabes, a un instrumento único que cubriera a la vez los aspectos religioso y racista. Los países del este de Europa preferían evitar una discusión plena sobre asuntos religiosos; los árabes estaban ansiosos de minimizar el tema del antisemitismo<sup>(13)</sup>. La influencia de las delegaciones afro-asiáticas, no interesadas en la cuestión religiosa, combinada con la actitud de los dos bloques de países mencionados, fue decisiva en causar el relegamiento de la labor relativa a los instrumentos sobre la cuestión religiosa.

En 1963, la Comisión de Derechos Humanos llevó a cabo un discusión preliminar e instruyó a la Sub-Comisión a preparar un proyecto de declaración. La Sub-Comisión así lo hizo, y, en su 20a. sesión, en 1964, la Comisión estableció un Grupo de Trabajo para considerar el borrador. El Grupo de Trabajo sólo se ocupó parcialmente del tema, y la Comisión aprobó una resolución instando a la consideración ulterior de la cuestión<sup>(14)</sup>.

En 1965, la Asamblea General, por su Resolución 2020 (XX), solicitó al Consejo Económico y Social "llevar a cabo todos los esfuerzos" para completar la preparación de un proyecto de declaración y un proyecto de convención. Sin embargo, tanto la Sub-Comisión como la Comisión reanudaron el mismo año su labor sólo sobre el proyecto de convención internacional, dejando la declaración para una ocasión posterior. Un proyecto preparado a tal efecto por la Sub-Comisión fue considerado por la Comisión en 1965 y 1966. En 1967, la Comisión sometió al Consejo Económico y Social, para su transmisión a la Asamblea General, un preámbulo y doce artículos

---

(11) Res. de la Asamblea General 1780 (XVII), 7 Diciembre 1962, 17 UN GAOR (No. 17), p. 33.

(12) Res. de la Asamblea General 1781 (XVII), 7 Diciembre 1962, 17 UN GAOR (No. 17), p. 33.

(13) Ver Lerner (1980), *supra* n. 2; también, Egon Schwelb, "The International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination", 12 *International and Comparative Law Quarterly* (1966), p. 996.

(14) Ver doc. de la ONU A/7930, 27 julio 1970.

del proyecto de convención, un borrador de artículos adicionales presentado por Jamaica y la Sub-Comisión, y un proyecto preliminar sobre medidas de puesta en práctica, también preparado por la Sub-Comisión<sup>(15)</sup>. La Tercera Comisión de la Asamblea General debatió el proyecto en su 22a. sesión y aprobó el preámbulo y el artículo 1o.

Hasta 1972 no ocurrió nada más. En su 27a. sesión, la Asamblea General tomó una importante decisión: resolvió dar prioridad a la terminación del proyecto de declaración, antes de continuar la consideración del proyecto de convención, postergando de esta manera indefinidamente la elaboración de un tratado obligatorio<sup>(16)</sup>. Por la misma resolución, los Estados miembros fueron invitados a formular sugerencias y observaciones<sup>(17)</sup>.

La Asamblea General volvió a tomar decisiones sobre el particular en 1973 y 1974<sup>(18)</sup>. A partir de entonces la Comisión estableció cada año un grupo de trabajo informal. En 1977, el Grupo de Trabajo aprobó un preámbulo. En 1978, se invitó a los Estados miembros y a los organismos especializados, organizaciones intergubernamentales regionales y organizaciones no-gubernamentales a hacer conocer sus puntos de vista<sup>(19)</sup>. En 1979, en su 35a. sesión, la Comisión aprobó los primeros tres artículos propuestos. La Comisión también solicitó que el Secretario-General invitara a la UNESCO a organizar una consulta colectiva sobre los fundamentos culturales y religiosos de los derechos humanos en relación con el fenómeno de la intolerancia religiosa. En el ínterin, la Asamblea General instó repetidamente a la Comisión a continuar dando prioridad al tema<sup>(20)</sup>.

La UNESCO convocó en Bangkok, en diciembre de 1979, una reunión de expertos sobre el lugar de los derechos humanos en las tradiciones culturales y religiosas<sup>(21)</sup>. El informe sobre esa reunión fue considerado por la Comisión, la que decidió continuar trabajando sobre el proyecto en su sesión próxima, como un asunto de alta prioridad. La Asamblea General, una vez más, instó a completar la tarea. En consecuencia, en marzo de 1981, durante la 37a. sesión de la Comisión, el borrador fue finalmente terminado y aprobado por un voto de 33 a 0, con 5 abstenciones (Bulgaria, la República Soviética Socialista de Bielorusia, Polonia, Mongolia y la Unión Soviética). En el Consejo Económico y Social la resolución respectiva fue

---

(15) Res. 3 (XXIII), *ibid.*

(16) Res. de la Asamblea General 3027 (XXVII), 18 diciembre 1972.

(17) Para tales sugerencias y observaciones, ver doc. de la ONU A/9134 y A/9135 (1973).

(18) Res. de la Asamblea General 3069 (XXVIII), 30 noviembre 1973, y 3267 (XXIX), 10 diciembre 1974.

(19) Res. de la Asamblea General 22 (XXXIV).

(20) Res. de la Asamblea General 32/143, 33/106 y 34/43.

(21) Doc. de la ONU E/CN.4/1375, 11 febrero 1980.

adoptada por 45 a 0, nuevamente con 5 abstenciones (Bulgaria, Bielorusia, la República Democrática Alemana, Polonia y la Unión Soviética)<sup>(22)</sup>.

La aprobación del texto fue en gran medida el resultado de gestiones y presión intensas ejercidas por organizaciones no-gubernamentales interesadas en religión y en derechos humanos en general. Las mismas indujeron a varios Estados a apoyar el proyecto. También presentaron declaraciones con propuestas relativas al texto<sup>(23)</sup>.

Finalmente, la Declaración fue aprobada por la Asamblea General el 25 de noviembre de 1981, por Resolución 36/55. El texto final fue aceptado por la Tercera Comisión sin voto. El mismo incluía enmiendas al texto sometido por el Consejo Económico y Social y fue el resultado de negociaciones complicadas.

Una de las objeciones principales al texto elaborado giró alrededor del alcance del término "religión". Delegados comunistas se pronunciaron por la plena igualdad de trato entre creyentes y no-creyentes, sosteniendo que el término "religión" no hacía implícitamente extensivo el principio de tolerancia a "convicciones ateas". Vieron en ello una violación de la norma de universalidad de las Naciones Unidas y un reconocimiento sólo unilateral, o "monodimensional" del principio de la libertad de conciencia, cosa que hubiera podido ser eliminada si el artículo 1o. hubiera incluido definiciones de los términos "religión" y "convicción"<sup>(24)</sup>.

Por su parte, los voceros occidentales, especialmente el representante de los Estados Unidos, sostuvieron que los derechos de las personas carentes de religión, tales como "materialistas, ateos o agnósticos"<sup>(25)</sup>, estaban debidamente protegidos por el texto. Finalmente, se halló una solución simplista, dirigida a salvar las apariencias, consistente en la inserción, en el preámbulo y en el artículo 1o., de la palabra "cualesquiera" antes de la palabra "convicciones".

Otro obstáculo serio fueron las objeciones de los musulmanes relativas a las conversiones o cambios de religión, objeciones generalmente expresadas en forma extra-oficial. El representante iraní ante la Tercera Comisión expuso abiertamente las inquietudes musulmanas y lanzó un ataque contra "el laicismo malicioso de las Naciones Unidas". A los musulmanes les está prohibido, señaló, adoptar una religión diferente y no podían por ello aceptar disposiciones que siguieran la orientación del artículo 18.2 del Pacto sobre Derechos Civiles y Políticos. También el delegado indonesio planteó la cuestión de las conversiones, pero se limitó a abogar por una clara distinción entre coerción y persuasión<sup>(26)</sup>.

---

(22) Las diferencias en las abstenciones son, por supuesto, el resultado de la composición diferente de los órganos respectivos. De todos modos, las abstenciones prueban las reservas del bloque comunista.

(23) Ver, *inter alia*, doc. de la ONU E/CN.4/NGO/259,260,263,264,273,300,312. Organizaciones no-gubernamentales cristianas, judías, musulmanas y bahai, así como varias entidades no denominacionales que se ocupan de derechos humanos, estuvieron activas en el proceso que llevó a la adopción de la Declaración.

(24) Ver doc. de la ONU A/C.3/36/SR.32, A/C.3/36/SR.34, A/C.3/36/SR.35 y A/C.3/36/SR.36, todos de noviembre de 1981, en relación con las declaraciones de los representantes de países de Europa Oriental.

(25) Ver, doc. de la ONU A/C.3/36/SR.36, noviembre de 1981.

(26) Ver doc. de la ONU A/C.3/36/SR.34, 11 noviembre 1981.

La cuestión se solucionó finalmente mediante una transacción doble. Las referencias directas al derecho de cambiar de religión fueron suprimidas del texto, tanto en el preámbulo como en el artículo 10., par .1 y 2. La Declaración se alejó así del texto de los respectivos artículos 18 de la Declaración Universal de Derechos Humanos<sup>(27)</sup> y del Pacto de Derechos Civiles y Políticos, que contemplan explícitamente el derecho a cambiar de religión. La enmienda al artículo 10., par .2 debilitó considerablemente el texto al eliminar las palabras “o adoptar” del texto original, que prohibía toda coerción que pudiera limitar la libertad “de tener o adoptar una religión o convicción a elección”.

Por otra parte, a fin de tornar aceptables las enmiendas propuestas para las delegaciones occidentales, se agregó al proyecto un nuevo artículo 8, que reza:

*Nada de lo dispuesto en la presente Declaración se entenderá en el sentido de que restrinja o derogue ninguno de los derechos definidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en los Pactos internacionales de derechos humanos.*

El problema de las conversiones pudo haber puesto en peligro la aprobación de la Declaración. Las delegaciones occidentales optaron por aceptar una transacción a fin de no anular el progreso alcanzado después de dos décadas de complicadas negociaciones. Si bien el texto final no menciona el derecho a cambiar de religión, el nuevo artículo 8 aclara que dicho derecho, reconocido tanto en la Declaración Universal como en el Pacto, no queda derogado ni restringido por la Declaración.

#### *El contenido de la Declaración.*

El texto final de la Declaración se compone de un preámbulo y ocho artículos. El título original, conforme a la Resolución 1781 (XVII) de la Asamblea General, debía ser “Declaración sobre la Eliminación de todas las Formas de Intolerancia Religiosa”. El título final es el resultado de una modificación introducida en 1973, en la Tercera Comisión, a resultado de una enmienda propuesta por Marruecos y tendiente a adaptar el título de la Declaración al título modificado del proyecto de convención y al lenguaje del artículo 18 de la Declaración Universal de Derechos Humanos<sup>(28)</sup>.

Las diferencias son importantes. Los dos términos agregados fueron “discriminación” y “convicciones”. “Discriminación” es un término usado en los tres principales tratados anti-discriminatorios —la Convención contra la Discriminación Racial y las convenciones de la OIT y de la UNESCO— y tiene una significación legal muy precisa. No ocurre lo mismo con el término “intolerancia”<sup>(29)</sup>, un concepto

(27) Con respecto a la libertad de conversión en la Declaración Universal, Nehemiah Robinson, la *Declaración Universal de Derechos Humanos* (1952), pp. 128-29.

(28) Ver 28 UN GAOR, C.3 (reunión 2012), doc. de la ONU A/C.3/SR.2012 (1973).

(29) Los diccionarios definen “intolerancia” como la negativa a permitir que otros gocen de sus opiniones, formas de culto, etc., y como equivalente a falta de liberalidad y prejuicio. Ver Webster's *New International Dictionary of the English Language* (2a. ed., 1953).

más bien impreciso y vago, que ha sido usado para describir actitudes emocionales, psicológicas, filosóficas y religiosas que pueden engendrar actos de discriminación u otras violaciones de las libertades religiosas<sup>(30)</sup>, o manifestaciones de odio o persecuciones contra personas o grupos de una religión o convicciones o creencias diferentes. En razón del lenguaje del artículo 2.2, parecería que los términos “discriminación” e “intolerancia” están usados en idéntico sentido.

El agregado del término “convicciones” —*belief* en inglés— persiguió el propósito de tomar en cuenta las objeciones de aquellos que sentían la necesidad de subrayar la protección de los derechos de los no-creyentes, tales como racionalistas, libre-pensadores, ateos y agnósticos. Los voceros comunistas también abogaron por la inclusión de una referencia explícita al derecho a desarrollar propaganda anti-religiosa, pero no insistieron en esa propuesta.

El texto del preámbulo sufrió cambios durante su redacción. El texto final fue el resultado del trabajo de la Tercera Comisión de la Asamblea General en 1973<sup>(31)</sup>. Algunas de las enmiendas envolvían cuestión de principio y sustancia y causaron largos debates.

También en este orden, los delegados comunistas en especial subrayaron la necesidad de articular una completa igualdad de derechos para los no-creyentes. Sus puntos de vista fueron contestados por quienes sostenían que la Declaración había sido concebida originariamente para asegurar la igualdad de derechos entre las diferentes religiones y para proteger la libertad religiosa. Algunos sostuvieron que el significado filosófico del término “religión” no podía ser hecho extensivo a las convicciones de personas que no se adhieren a ninguna religión trascendental. Otros señalaron que la Declaración también debía prevenir y eliminar la coacción religiosa. Tal coacción puede ser ejercida por una religión dominante contra otras religiones, o por un régimen anti-religioso contra personas religiosas, y también por un régimen de orientación religiosa contra aquéllos que no profesan religión alguna. Imponer a una persona que no se adhiere a religión alguna, se dijo, la necesidad de someterse a una ceremonia matrimonial religiosa, por ejemplo, caería bajo las prohibiciones de la Declaración<sup>(32)</sup>.

Hemos mencionado ya la cuestión de las conversiones, ligada en algunos casos a actividades misioneras y a posibles ofertas de prebendas. Esta cuestión involucra también un conflicto de derechos: el derecho de enseñar y propagar una religión puede chocar con los peligros de la coerción o de la inducción o tentación. Otro tema implícito es la legitimidad del derecho a excluirse (*opt-out* en inglés) de determinadas comunidades religiosas<sup>(33)</sup>.

---

(30) Ver Sullivan, *supra*, n. 2, p. 505; Odio Benito, *supra*, n. 4, pp. 3-4.

(31) Ver 28 UN GAOR, C.3, doc. ONU A/C.3/SR. 2006, 2009-2014 (1973). Para el texto de la Sub-Comisión, UN ESCOR, Supp. (No. 8), par. 294 (1964).

(32) Ver Krishnaswami, *supra*, n. 8, pp. 36-38.

(33) Ver, entre otros, doc. de la ONU A/C.3/SR.2009, 2011 y 2012.

Problemas vinculados a la política internacional se discutieron en relación con el preámbulo. La Unión Soviética propuso enmiendas mencionando la relación entre la intolerancia religiosa y la paz mundial, el colonialismo y la discriminación racial. La situación de los judíos en la Unión Soviética fue debatida con frecuencia durante el proceso de redacción<sup>(34)</sup>.

### *Derechos protegidos.*

Los derechos protegidos por la Declaración están enumerados en los artículos 1 y 6. El artículo 1o. sigue celosamente el texto de los primeros tres párrafos del artículo 18 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y del Artículo 18 de la Declaración Universal —con la diferencia significativa resultante de las enmiendas introducidas en la Tercera Comisión con respecto al cambio de religión. Excepto en cuanto a este importante alejamiento del texto del Pacto —limitado por la cláusula interpretativa implícita en el nuevo artículo 8— todas las interpretaciones autoritativas del Pacto son aplicables a la Declaración<sup>(35)</sup>.

Debe notarse que el artículo 1o. acuerda los derechos mencionados en la Declaración a “toda persona”. No hay lugar pues para distinciones entre nacionales o extranjeros y entre residentes permanentes y no-permanentes. Aquellos Estados en que los derechos están restringidos a sólo algunas de esas categorías deben pues ajustar sus disposiciones legales a lo provisto por la Declaración<sup>(36)</sup>.

Los tres derechos fundamentales proclamados en el primer párrafo se refieren a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión, incluyendo “cualesquiera convicciones” de toda persona.

Las manifestaciones exteriores de la religión —el culto, la observancia, la práctica y la enseñanza— están garantizadas en términos idénticos a los usados en el Pacto, y deben ser interpretados en coordinación con el listado del artículo 6 de la Declaración.

Los párrafos 2 y 3 del artículo 1o. establecen las limitaciones del derecho. La coacción queda prohibida, pero el texto ha quedado debilitado por la supresión del término “adoptar”, como ya se ha indicado. La acostumbrada nómina de limitaciones permitidas involucra las bien conocidas dificultades relativas a las nociones de seguridad, orden, salud o moral públicos. En el área de las libertades religiosas es lógico prever dificultades particulares cuando aparecen contradicciones entre tales libertades y la noción de lo que es “moral” en una sociedad determinada. La referencia a los derechos y libertades fundamentales de los demás no es problemática. El uso del término “derechos fundamentales” y no simplemente “derechos humanos”, como

(34) Ver, entre otros, doc. de la ONU A/C.3/SR.2011. Ver, también, Capítulo 7.

(35) Ver, entre otros, K.J. Partsch, “Freedom of Conscience and Expression, and Political Freedom”, *The International Bill of Rights*, ed. L. Henkin (1981), p. 209. Ver, también los *Informes* del Comité de Derechos Humanos, con numerosas referencias al alcance y significado del artículo 18 del Pacto.

(36) Ver Odio Benito, *supra*, n. 4., p. 37.

en otros artículos de la Declaración, no debe ser interpretado como implicando jerarquía alguna entre los distintos derechos humanos o como teniendo significado especial. Los términos han sido utilizados en forma intercambiable<sup>(37)</sup>. También aquí han de aplicarse las interpretaciones prevalecientes con respecto a los instrumentos básicos de derechos humanos<sup>(38)</sup>.

El texto final del artículo 1o. difiere del original preparado por el Grupo de Trabajo y aprobado por la Tercera Comisión, como base de discusión, en 1973<sup>(39)</sup>. Las discusiones que tuvieron lugar también aquí giraron alrededor del significado de la palabra “convicciones”. Lo mismo que con respecto a otros problemas, los representantes comunistas demandaron la exclusión explícita de ideologías tales como el racismo, el nazismo y el *apartheid*; el representante austriaco solicitó limitar la noción de “convicciones” sólo a las filosofías trascendentales;<sup>(40)</sup> los Estados Unidos quisieron evitar toda referencia específica al ateísmo.

El artículo 6 enumera en detalle qué está incluido en el derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia, de religión o de convicciones. Esta lista menciona en particular las libertades siguientes:

- a) La de practicar el culto o de celebrar reuniones en relación con la religión o las convicciones, y de fundar y mantener lugares para esos fines;
- b) La de fundar y mantener instituciones de beneficencia o humanitarias adecuadas;
- c) La de confeccionar, adquirir y utilizar en cantidad suficiente los artículos y materiales necesarios para los ritos o costumbres de una religión o convicción;
- d) La de escribir, publicar y difundir publicaciones pertinentes en esas esferas;
- e) La de enseñar la religión o las convicciones en lugares aptos para esos fines;
- f) La de solicitar y recibir contribuciones voluntarias financieras y de otro tipo de particulares e instituciones;
- g) La de capacitar, nombrar, elegir y designar por sucesión los dirigentes que correspondan según las necesidades y normas de cualquier religión o convicción;
- h) La de observar días de descanso y de celebrar festividades y ceremonias de conformidad con los preceptos de una religión o convicción;
- i) La de establecer y mantener comunicaciones con individuos y comunidades acerca de cuestiones de religión o convicciones, en el ámbito nacional y en el internacional.

(37) T. Meron, “On a Hierarchy of International Human Rights”, 20 *American Journal of International Law* (1986); Sullivan, *supra*, n. 2, pp. 496-99.

(38) Ver, *inter alia*, A.C. Kiss, “Permissible Limitations on Rights”, *The International Bill of Rights*, ed. L. Henkin (1981), p. 290. La práctica del Comité de Derechos Humanos y de la Corte Europea de Derechos Humanos serán útiles para determinar el alcance de las limitaciones autorizadas por el artículo 1.3. Sobre el término “moral”, véase específicamente el caso *Handyside v. U.K.*, 24 *European Court of Human Rights* (ser.A) (1976).

(39) Doc. de la ONU A/C.3/SR.2012.

(40) Una vez adoptada la Declaración, los Estados volvieron a comentar sobre el significado del término “convicciones”, en sus respuestas a un cuestionario circularizado. Ver doc. de la ONU E/CN.4/1986/37.

El artículo 6 es expresamente no exhaustivo. En vista de las dificultades involucradas en la materia, se consideró necesario enumerar explícitamente las manifestaciones concretas y frecuentes de la libertad de religión o de convicciones.

Todos estos derechos, así como otros implícitos, están sujetos a las limitaciones mencionadas en el artículo 10., par 3. Tales limitaciones deben estar prescritas por la ley y ser necesarias para proteger la seguridad, el orden, la salud o la moral públicos o los derechos y libertades fundamentales de los demás. Todos los problemas semánticos e interpretativos causados por la terminología del artículo 18 del Pacto son aplicables a este párrafo<sup>(41)</sup>.

El texto final del artículo 6 fue elaborado por el Grupo de Trabajo de la Comisión de Derechos Humanos en su sesión de 1981. El proyecto original preparado por la Sub-Comisión incluía, en los artículos 6 a 12, varios derechos no incorporados en el texto final. Tales son el derecho a establecer federaciones; a enseñar y a estudiar el idioma sagrado de cada religión; a hacer venir maestros del exterior; a recibir ayuda estatal cuando el Estado controla los medios de producción y distribución; a obtener materiales y objetos de significación religiosa; a efectuar peregrinajes a lugares santos, en el país o en el exterior; el derecho a no ser obligado a celebrar una ceremonia matrimonial religiosa que no responde a las convicciones de la persona, y el derecho a una ceremonia funeraria conforme a la religión de la persona fallecida. Otros derechos incorporados al proyecto de la Sub-Comisión y ausentes del texto final del artículo 6 se relacionan con el status legal de los cementerios, el problema de los juramentos religiosos y la discriminación practicada por el Estado en el otorgamiento de subsidios o en materia impositiva. Algunos de esos derechos están enumerados en el proyecto de convención que será analizado posteriormente.

El proyecto de la Sub-Comisión siguió los lineamientos de los principios de Krishnaswami. El texto preparado por el Grupo de Trabajo nombrado por la Comisión era mucho menos detallado<sup>(42)</sup>. Ello indujo a los Estados Unidos a proponer nuevos artículos a continuación del artículo 6. Finalmente, el texto aprobado fue una transacción. Incorporó algunos de los derechos omitidos por el Grupo de Trabajo, tales como el establecimiento de instituciones humanitarias, el derecho de elaborar, adquirir y usar artículos y materiales religiosos, de recibir contribuciones financieras de fuentes no gubernamentales, de capacitar funcionarios religiosos, de gozar de días de descanso y festividades y de comunicarse con individuos y comunidades a nivel nacional e internacional. Todos estos agregados fueron hechos en 1973, por la Tercera Comisión,<sup>(43)</sup> y en 1981, por el Grupo de Trabajo<sup>(44)</sup>. Algunos agregados fueron resistidos por las delegaciones comunistas; su inclusión fue el re-

(41) *Supra*, n. 38.

(42) Ver UN ESCOR, Supp. (No. 8) p. 77 (1964).

(43) Ver 28 UN GAOR, C.3 (reunión 2012) 195, doc. de la ONU A/C.3/SR. 2012 y E/CN.4/1145.

(44) UN ESCOR, Supp. (No.5), pp. 142-48 (1981).

sultado de las gestiones de organizaciones no-gubernamentales. Otros problemas particularmente difíciles fueron los relacionados con algunos ritos y costumbres<sup>(45)</sup> y con la educación religiosa.

El artículo 6 se refiere a derechos individuales y a derechos colectivos, así como a derechos que sólo pueden ser ejercidos por los grupos como tales. Sólo un grupo puede establecer y mantener lugares de culto e instituciones, o elegir o nombrar funcionarios religiosos. El inciso i) del artículo 6 proclama otro derecho colectivo de gran importancia: el de mantener comunicaciones con individuos y comunidades de la misma religión o convicciones. Algunas organizaciones no-gubernamentales reclamaron, en este orden, un lenguaje más categórico y la mención explícita del derecho a establecer entidades federativas o el derecho a pertenecer a, o participar en las actividades de comunidades religiosas o cultural-religiosas geográficamente dispersas<sup>(46)</sup>. En general, el texto final de los incisos b), g) e i) del artículo 6 muestra una obvia aceptación de los derechos grupales<sup>(47)</sup>.

*Prohibición de la intolerancia y de la discriminación fundadas en la religión o en las convicciones.*

“Nadie” será objeto de discriminación por motivos de religión o convicciones por parte de ningún Estado, institución, grupo de personas o particulares. Este es el principio proclamado por el artículo 2 de la Declaración, que debe leerse en coordinación con el artículo 3. El artículo 2 describe el significado de los términos “intolerancia” y “discriminación” siguiendo el lenguaje del artículo 1o. de la Convención sobre Discriminación Racial. El artículo 3o. debe su terminología al artículo 1o. de la Declaración sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.

El uso de los términos “intolerancia” y “discriminación” en el artículo 2o. engendra dificultades. Como se ha indicado, “discriminación” es una noción muy definida, con un significado claro en derecho internacional y en derechos humanos. No ocurre lo mismo con la palabra “intolerancia”<sup>(48)</sup>. El artículo 2o. se refiere a “discriminación” en su primer párrafo y a “intolerancia y discriminación” en el segundo. El término “intolerancia” no aparece del todo en el artículo 3o. El artículo 4o., que trata de las medidas a ser adoptadas por los Estados —y que será analizado más adelante— no alude a “intolerancia” en su primer párrafo y distingue, en el segundo, entre la necesidad de *prohibir* la discriminación y de *combatir* la intolerancia por todas las medidas adecuadas. El segundo párrafo del artículo 2o. define “intole-

(45) Un ejemplo mencionado fue el de las transfusiones de sangre, opuestas por algunos grupos religiosos.

(46) Ver, por ejemplo, doc. de la ONU E/CN.4/NGO/264.

(47) Compárese el texto con las disposiciones sobre identidad grupal en la Declaración de la UNESCO sobre Raza y Prejuicio Racial. Ver, Natan Lerner, “New Concepts in the UNESCO Declaration on Race and Racial Prejudice”, 3 *Human Rights Quarterly* (No.1) 48 (1981).

(48) En este contexto, ver doc. de la ONU A/C.3/SR.2013, p. 196, para una declaración de la Santa Sede.

rancia y discriminación” en términos similares a los usados por la Convención sobre Discriminación Racial para describir la discriminación racial.

Conforme al artículo 2.2 estas palabras significan, a los efectos de la Declaración, *toda distinción, exclusión, restricción o preferencia fundada en la religión o en 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 humanos y las libertades fundamentales.*

Los redactores de la Declaración, como los de la Convención Racial, aspiraban obviamente a cubrir todos los aspectos de la discriminación, ya sea intencionalmente causada o ya meramente tenga tal efecto, aun sin intención. Por otro lado, la Convención se refiere explícitamente sólo a las esferas de la *vida pública* (artículo 1.1) mientras que la Declaración no contiene, en su artículo definitorio, ninguna limitación similar. En el texto final se suprimió la referencia a la *vida pública*.

No hay duda de que el texto implica muchos problemas. Un primer interrogante se refiere a si cualquier *preferencia* fundada en la religión o las convicciones ha de considerarse discriminatoria y por tanto debe ser prohibida. Por ejemplo, ¿debe ser considerado como discriminatorio contra otras religiones un concordato entre un Estado predominantemente católico y el Vaticano cuando tal acuerdo concede ciertas preferencias o privilegios a la Santa Sede? ¿Cuál es la situación cuando un Estado declara como feriado nacional una fecha sagrada para la mayoría de la población? ¿Qué ocurre si un Estado reserva el acceso a ciertas posiciones, la presidencia del Estado por ejemplo, a los miembros de una denominación religiosa específica, como ocurre en ciertos países? ¿Constituye tal privilegio discriminación en un sentido legal? No debe olvidarse que algunos Estados tienen una Iglesia establecida, o una religión del Estado. En su estudio, Krishnaswami señaló correctamente que una idéntica relación formal entre el Estado y la religión puede en algunos casos resultar en discriminación, y no en otros<sup>(49)</sup>.

Existen casos de preferencias otorgadas por algunos sistemas legales a la religión de la mayoría, preferencias que pueden o no ser discriminatorias según las circunstancias y los efectos que tienen sobre los miembros de otras religiones. En muchos casos, mientras no exista un obstáculo al goce de las libertades fundamentales del individuo, tales preferencias no podrían ser consideradas discriminatorias. El sentido común y la práctica ayudarán a determinar si hay o no discriminación.

El artículo 2.1 prohíbe la discriminación no sólo por el Estado sino también por *instituciones, grupo de personas o particulares*. Pueden surgir problemas interpretativos en cuestiones tales como la contratación de personal por instituciones religiosas, observancia de algunas costumbres en zonas densamente pobladas por perso-

(49) *Supra*, n. 8, p. 46. Odio Benito, *supra*, n. 4, p. 2. sostiene, por otro lado, que el establecimiento de una religión o creencia por parte del Estado equivale a la concesión de ciertos privilegios o preferencias a los partidarios de esa religión o creencia y es, por tanto, discriminatoria.

nas de la misma confesión, y casos similares. También aquí la interpretación correcta de estas provisiones requiere un extremo cuidado. El mero otorgamiento de ciertos privilegios a los miembros de una religión sin que ello limite los derechos humanos fundamentales de otros no contradice necesariamente los propósitos de la Declaración. Si no fuera así, se impondría la conclusión de que muchas constituciones y muchos sistemas legales, en diferentes partes del mundo, violan la Declaración. No es posible ignorar, de todos modos, la posibilidad de un choque entre la concesión de ciertos derechos en el área de la religión o convicciones y normas que rigen en otros campos<sup>(50)</sup>.

Como ya se ha señalado, el artículo 3o. de la Declaración es similar al artículo 1o. de la Declaración sobre Discriminación Racial. Tanto el artículo 2o. como el 3o., tal como fueron redactados por la Sub-Comisión y el Grupo de Trabajo, suscitaron muchas enmiendas. Ucrania, por ejemplo, abogó por la separación de la Iglesia del Estado y por la separación entre el sistema escolar y los Estados;<sup>(51)</sup> Brasil sugirió un párrafo prohibiendo enseñanzas “contrarias al desarrollo nacionalista, cultural, civil, económico, político y social del Estado”;<sup>(52)</sup> la Tercera Comisión suprimió de los borradores originales una disposición instando a la adopción de “remedios efectivos por los tribunales nacionales competentes”<sup>(53)</sup>.

### *Obligaciones de los Estados*

Los artículos 4o. y 7o. se refieren a las obligaciones que asumen los Estados. De acuerdo con el artículo 4o., *todos* los Estados I... adoptarán medidas eficaces para prevenir y eliminar toda discriminación por motivos de religión o convicciones en el reconocimiento, el ejercicio y el goce de los derechos humanos y de las libertades fundamentales en todas las esferas de la vida civil, económica, política, social y cultural.

2... harán todos los esfuerzos necesarios a) para promulgar o derogar leyes, según el caso, a fin de prohibir toda discriminación, y b) para tomar las medidas adecuadas para combatir la intolerancia por motivos de religión o convicciones.

De acuerdo con el artículo 7o., los derechos y las libertades enunciados en la Declaración se concederán en la legislación nacional de manera tal que *todos* puedan disfrutar de ellos en la práctica.

Los fines del artículo 4o. son a) *prevenir y eliminar* toda discriminación por motivos de religión o convicciones en el reconocimiento, el ejercicio y el goce de los de-

(50) Tribunales de los Estados Unidos han debido ocuparse recientemente de casos de restricciones en el empleo para hombres o mujeres por razones religiosas. Ver, *Bollenbach v. Monroe-Woodbury Cent. School Dis.* 659 F. Supp. 1450 (S.D.N.Y. 1987) y *Parents Ass'n of P.S.16 v. Quinones*, 803 F.2nd 1235 (2d. Cir.1986), citados en Sullivan, *supra*, n.2, p. 511, n.105. Tales casos fueron ejemplos típicos de un conflicto entre dos categorías de derechos.

(51) Doc. de la ONU A/C.3/L.2037 (1973).

(52) Doc. de la ONU A/C.3/L.2043 (1973).

(53) Doc. de la ONU A/C.3/SR. 2012 (1973).

rechos humanos y de las libertades fundamentales en todas las esferas de la vida, adoptando o rescindiendo legislación a tal efecto, según la necesidad; b) *combatir* la intolerancia por motivos de religión o convicciones, por medio de *todas las medidas adecuadas*, sin indicar, empero, ejemplos de tales medidas. El artículo contiene pues una diferencia: la *discriminación* debe ser *prevenida y eliminada*, inclusive por medio de medidas legislativas; en cuanto a la *intolerancia*, los Estados deben *combatirla* mediante medidas adecuadas. Confrontamos aquí nuevamente las dificultades derivadas del uso impreciso de los respectivos términos.

Cabe hacer notar que el artículo 4.2 insta a tomar “medidas adecuadas para combatir la intolerancia”. Esto puede demandar la adopción de medidas en el ámbito del derecho penal contra organizaciones que predicán la intolerancia religiosa. Tal provisión puede provocar una discusión similar a la que precedió a la adopción del artículo 4o. de la Convención sobre Discriminación Racial en caso de que haya progreso hacia un tratado obligatorio que contenga tales medidas. Los comentarios sobre el artículo 4o. de la Convención sobre Discriminación Racial son pues válidos también en este contexto<sup>(54)</sup>.

El artículo 7o. fue el resultado de una propuesta sometida al Grupo de Trabajo por los Estados Unidos de América, luego modificada<sup>(55)</sup>. Es un artículo débil, pobremente redactado, que ciertamente no puede reemplazar la disposición sobre recursos contenida en el artículo 3o. tanto del proyecto de la Sub-Comisión como del Grupo de Trabajo.

### *Derechos del niño.*

No es de sorprender que la redacción del artículo 5o. haya provocado controversias si se toma en cuenta la estrecha relación entre religión, educación, el papel de los padres y la aspiración de todas las religiones e ideologías a influenciar la mente del niño en todas las etapas del proceso formativo. Este largo y detallado artículo debe ser comparado con los artículos 18.4 y 24 del Pacto sobre Derechos Civiles y Políticos.

El artículo 5o. no define quién es un niño. Comienza por reconocer (en su primer párrafo) el derecho de los padres o de los tutores legales de organizar la vida dentro de la familia de conformidad con su religión o sus convicciones, habida cuenta de la educación moral en que crean que debe educarse al niño. Este párrafo fue el resulta-

(54) Véase el Capítulo 3. El Relator Especial designado por la Sub-Comisión recomendó, después de examinar la información disponible en materia de legislación penal para prevenir y castigar actos violatorios de la Declaración, que todos los Estados que todavía no lo hayan hecho exploren la conveniencia de adoptar y poner en práctica leyes penales adecuadas para este fin (Ver Odio Benito, *supra*, n. 4, p. 25).

(55) Bielorusia y la Unión Soviética sostuvieron en la Comisión el punto de vista de que el artículo 7 no debía considerarse como aprobado “ya que no podían aceptar ese artículo por mero consenso”. UN ESCOR, *Supp.* (No.5) 148 (1981).

do de una transacción que siguió a un largo debate<sup>(56)</sup>. Un importante cambio con respecto al texto original fue la supresión de una frase disponiendo que los deseos del niño debían tomarse en cuenta una vez que hubiera alcanzado “una medida suficiente de comprensión”.

Todo niño gozará del derecho de tener acceso a educación en materia de religión o convicciones conforme con los deseos de sus padres o tutores legales. El *interés superior del niño*<sup>(57)</sup> servirá de principio rector (párrafo 2). Cuando un niño no se halle bajo la tutela de sus padres o tutores legales, se tomarán *debidamente en consideración* sus deseos en materia de religión o de convicciones, siempre sirviendo de principio rector el *interés superior* del niño (párrafo 4).

La condición del *interés superior del niño* tiende a poner límites a la libertad de acción de los padres o tutores legales. La Declaración no intenta resolver los muchos problemas que pueden suscitarse en caso de conflicto entre los deseos de los padres, o tutores legales, y el *interés superior del niño*. Este es un tema delicado que puede engendrar problemas, particularmente en el caso de Estados totalitarios o ideológicamente orientados, donde predomina una filosofía oficial que puede ser central en la determinación de lo que es el “interés superior del niño”. En general, limitaciones impuestas a la autoridad parental en cuanto a derechos relacionados con la religión o las creencias han sido frecuentemente motivo de conflictos, que a menudo demandaron solución judicial.

El niño —conforme al artículo 5o., párrafo 3— estará protegido contra cualquier forma de discriminación por motivos de religión o convicciones. El párrafo 5o. del artículo 5 dispone que la práctica de la religión o convicciones en que se educa a un niño no deberá *perjudicar* su salud física o mental ni su desarrollo integral teniendo en cuenta el párrafo 3 del artículo 1o. de la Declaración, es decir la seguridad, el orden, la salud o la moral públicos o los derechos y libertades fundamentales de los demás.

El texto del artículo 5 fue el resultado de concesiones recíprocas, obtenidas con gran dificultad después de largos debates. Son muchas las cuestiones que deja abiertas y las respuestas a las mismas dependen en gran medida de la posición general de la religión dentro del Estado.

#### *Artículos no incorporados.*

El texto final de la Declaración no incluye varios artículos propuestos durante su elaboración y de carácter controversial. La URSS quiso un artículo estableciendo

(56) Ver UN *ESCOR*, *Supp.* (No. 3) 113-18 (1980) y *Supp.* (No. 5) 139-42 (1981). Para una primera discusión, en 1973, en la Tercera Comisión, A/C. 3/SR.2013.

(57) La Declaración de la ONU sobre los Derechos del Niño (Res. de la A.G. 1386 (XIV), del 20 de noviembre de 1959, usa la misma terminología, que no aparece en los artículos 18.4 y 24 del Pacto sobre Derechos Civiles y Políticos. La Convención de 1989 sobre los Derechos del Niño dispone que los Estados respetarán el derecho del niño a la libertad religiosa.

que todos los ciudadanos tienen idénticos derechos cualquiera que sea su actitud frente a la religión, que todas las religiones son iguales ante la ley y que no debe haber coacción para profesar o no profesar una religión. El mismo artículo habría prohibido al Estado y a la Iglesia toda interferencia recíproca.

Otro artículo propuesto por la Unión Soviética, tampoco adoptado, tenía por propósito definir las palabras “religión” y “convicciones” como incluyendo las convicciones religiosas, no religiosas y ateas. Bielorusia propuso un artículo afirmando que nada en la Declaración afectaría las disposiciones del Pacto sobre Derechos Civiles y Políticos en cuanto a intolerancia y discriminación fundadas en la religión o las convicciones. Los Países Bajos sometieron una propuesta encaminada a evitar la posibilidad de que provisiones de la Declaración pudieran ser interpretadas como restringiendo o limitando cualesquiera disposiciones del Pacto. Ninguna de estas propuestas fue aceptada por el Grupo de Trabajo<sup>(58)</sup>.

Algunas de las disposiciones contenidas en el proyecto de la Sub-Comisión fueron dejadas afuera en el texto final. Ya hemos mencionado las que fueron eliminadas del artículo 6o. Un artículo 13, prohibiendo limitaciones a ciertos derechos, también fue excluido. También lo fue un propuesto artículo 14, similar al artículo 4o. de la Convención sobre Discriminación Racial, relativo a incitación al odio o a actos de violencia en base a motivos religiosos y a organizaciones que promuevan o inciten a la discriminación religiosa o inciten a, o utilicen, violencia con fines de discriminación basados en la religión<sup>(59)</sup>. La Tercera Comisión rechazó, en 1973, una propuesta de los Países Bajos declarando que la existencia de una religión del Estado en un país determinado, o la separación entre la religión, o las convicciones, y el Estado no implicaban, por sí mismas, discriminación fundada en la religión o las convicciones<sup>(60)</sup>.

### *Significado de la Declaración.*

La adopción de la Declaración sobre la Eliminación de todas las Formas de Intolerancia y Discriminación fundadas en la Religión o en las Convicciones constituye un importante progreso en la prolongada lucha para obtener, para los grupos religiosos, al menos parte de la protección que, en el presente estado de los derechos humanos, tienen los grupos raciales y étnicos. Es, en cierto modo, un paso contra una doble medida en la protección de los grupos víctimas de discriminación.

Por supuesto, se trata sólo de una declaración, es decir un documento no obligatorio que sólo lleva el peso moral de una manifestación solemne de las Naciones Unidas, que expresa las tendencias más o menos aceptadas que prevalecen en la comuni-

(58) UN ESCOR, *Supp.* (No.5) 149-50 (1981).

(59) Para los textos, UN ESCOR, *Supp.* (no. 8) 74 (1981).

(60) Ver 28 UN GAOR, C.3 (reunión 2013) 196, doc. de la ONU A/C.3/SR. 2013. El artículo se basó en uno similar en el proyecto de Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Intolerancia Religiosa.

dad internacional en un momento dado con respecto a un determinado tema. Como ocurre con otras declaraciones de las Naciones Unidas, produce, empero, ciertos efectos legales y entraña una razonable esperanza de que los miembros de la comunidad internacional se atendrán a sus disposiciones al punto de que puede ser considerada como proclamando normas de derecho internacional consuetudinario<sup>(61)</sup>. De cualquier manera, como lo puntualiza la Relatora Especial Odio Benito, una declaración tal envuelve "obligaciones de conducta" concretas, que contienen valores inquestionables que deberían gobernar el comportamiento diario de los individuos y de los Estados<sup>(62)</sup>.

Por un lado, parece realista suponer que la adopción de la Declaración llevará finalmente a una postergación *sine die* de los trabajos sobre una convención. Hay quienes se oponen a la preparación de una convención en razón de que el resultado podría ser un texto más débil que el de la Declaración y prefieren por tanto buscar alguna forma de poner en práctica la Declaración, en lugar de volcarse en una nueva lucha a favor de una convención que puede llegar a ser no del todo satisfactoria<sup>(63)</sup>.

Por otro lado, el precedente de la Convención sobre Discriminación Racial, que ha obtenido muchas ratificaciones, demuestra que es posible elaborar legislación internacional anti-discriminatoria. Con todo, es menester no olvidar las profundas complicaciones que existen en materia de religión, ausentes en la condena universal de la discriminación racial.

Estas dificultades añaden importancia a la Declaración misma. Dejando de lado las deficiencias específicas que ya se han señalado, parece correcto afirmar que su adopción, después de tantos años de discusiones, es un paso importante en el progreso de los derechos humanos. Sirvió para reparar una injusticia, corrigiendo parcialmente la doble medida que permitió poner tanto énfasis en los derechos de grupos raciales y étnicos y descuidando completamente los derechos de los grupos religiosos. Significa el fin de "un tortuoso esfuerzo" que produjo "un inesperado y bienvenido adelanto"<sup>(64)</sup>. Es posible que "la discriminación contra los musulmanes en las Filipinas, contra los bahais en Irán, contra los coptos en Egipto, contra los cristianos y los judíos en la URSS, y contra otros grupos religiosos en otros países" continúe, "pero la nueva Declaración constituirá por lo menos una norma para juz-

---

(61) Stephen Schwebel, "The Effect of Resolutions of the UN General Assembly on Customary International Law", *American Society of International Law Proceedings 73rd. Ann. Mtg.* 301 (1979). El tercer *Restatement of Foreign Relations Law* de los Estados Unidos, de 1988, no menciona la discriminación religiosa entre las normas que constituyen derecho consuetudinario (ver, Sección 702).

(62) Odio Benito, *supra*, n. 4., p. 49.

(63) Sobre la puesta en práctica de la Declaración, ver los pedidos de información y la información reunida por los relatores nombrados por la Comisión y la Sub-Comisión, *supra*, notas 3,4 y 5. Ambos relatores se refieren a la situación de hecho en una serie de países, señalando denuncias por violaciones, a veces de un carácter muy grave.

(64) H. Jack, "The UN Declaration for Religious Freedom: The Results of Two Decades of Draftings" (1981), *World Conference on Religion and Peace*, Reports 2.

gar tales prácticas en forma más objetiva”<sup>(65)</sup>. Ella constituye “una piedra angular en el desarrollo progresivo de las normas sobre derechos humanos”<sup>(66)</sup>.

La Declaración tiende principalmente a proteger los derechos de las personas religiosas, pero extiende también sus beneficios, aunque sin nombrarlos, a los no creyentes, libre-pensadores, racionalistas, agnósticos y ateos. El texto final no incluye ninguna de las formulaciones sugeridas a tal efecto. Se consideró que no era necesario especificar expresamente el marco de aplicación del texto. Pero no hay duda alguna de que el marco de protección acordado, tal cual está proclamado en el artículo 1o. y elaborado en otros artículos, como por ejemplo el de los derechos del niño, es amplio. De este modo, el texto toma en cuenta las necesidades de las personas observantes y, al mismo tiempo, protege a las personas no-religiosas contra toda coerción, como la que puede existir en Estados donde una religión determinada tiene una posición dominante.

El artículo 6, especialmente importante, incluye muchos de los principios propuestos por Arcot Krishnaswami. Aunque menos detallado que el borrador de la Sub-Comisión, cubre una vasta gama de derechos religiosos concretos, dando así satisfacción a muchos planteamientos formulados por organizaciones no gubernamentales que trabajaron en favor de la Declaración. Si se la interpreta liberalmente, ésta puede proporcionar una protección significativa a los grupos religiosos.

### *El proyecto de Convención.*

Al momento de escribir estas líneas toda predicción sobre la probabilidad de que haya progreso en la preparación de una Convención sobre intolerancia y discriminación religiosas sería puramente especulativa. Los dos Relatores Especiales nombrados por la Comisión de Derechos Humanos y la Sub-Comisión sobre la Prevención de la Discriminación y Protección de Minorías se han pronunciado a favor de un tratado obligatorio<sup>(67)</sup>. La Sub-Comisión y la Comisión elaboraron un borrador en 1968. La Tercera Comisión aprobó el preámbulo y el artículo 1o., el mismo año<sup>(68)</sup>. En 1972, la Asamblea General decidió dar prioridad a la Declaración. En 1984, el Seminario de las Naciones Unidas para el Estímulo de la Comprensión, la Tolerancia y el Respeto en Materias Relativas a la Libertad de Religión o Convicciones instó a considerar la cuestión de la preparación de una convención internacional en la materia<sup>(69)</sup>. Organizaciones no-gubernamentales abogaron con insistencia por la adopción de una Convención.

El proyecto de Convención actualmente pendiente ante los órganos de las Naciones Unidas, en la forma preparada por la Comisión de Derechos Humanos, con-

(65) *Ibid.*

(66) Sullivan, *supra*, n. 2, p. 488.

(67) *Supra*, n. 3, 4 y 5.

(68) Ver, Laligant, *supra*, n. 10.

(69) Doc. de la ONU ST/HR/SER A/16, párrafo 102.

tiene un preámbulo y doce artículos, aprobados por la Comisión, un artículo adicional sometido por Jamaica, un artículo XIII preparado por la Sub-Comisión, y un proyecto preliminar de medidas adicionales sobre puesta en práctica, preparado también por la Sub-Comisión (Artículos XIV a XXX)<sup>(70)</sup>. La Tercera Comisión cambió el título del proyecto, ahora denominado Convención Internacional para la Eliminación de todas las Formas de Intolerancia y de Discriminación basadas en la Religión o las Convicciones, y aprobó el preámbulo y el artículo 1o.

El proyecto de convención refleja la orientación prevaleciente en los años durante los cuales fue discutido simultáneamente con el proyecto de declaración. Dejando de lado las distinciones naturales entre una declaración y un tratado obligatorio, las mayores diferencias entre los artículos sustanciales son el resultado de las modificaciones introducidas en las etapas finales de la preparación de la Declaración.

Ambos preámbulos son similares. El artículo I del proyecto de Convención define las expresiones “religión o convicciones”, “discriminación fundada en la religión o las convicciones” e “intolerancia religiosa”. Los términos “religión o convicciones” incluyen “convicciones teístas, no-teístas y ateístas”. Ni el establecimiento de una religión, ni el reconocimiento de una religión o creencia por el Estado, ni la separación entre la Iglesia y el Estado, serán considerados por sí mismos como intolerancia o discriminación religiosas, siempre que tales medidas no sean interpretadas como autorizando la violación de las disposiciones específicas de la Convención<sup>(71)</sup>.

Por el artículo II los Estados partes condenan la intolerancia y la discriminación religiosas y se obligan a promover y poner en práctica políticas dirigidas a proteger la libertad de pensamiento, conciencia, religión o creencias. Conforme al artículo III, los Estados partes se obligan a asegurar esas libertades a todas las personas en su jurisdicción. El mismo artículo enumera una serie de libertades o derechos en forma similar a la del artículo 6 de la Declaración. Incluye, sin embargo, algunos derechos no enunciados en la Declaración, tales como la libertad de observar prácticas dietéticas, hacer peregrinajes, organizar asociaciones nacionales o internacionales ligadas a la religión o convicciones, y el derecho a no ser forzado a tomar un juramento de carácter religioso. La libertad de adherir o no adherir a una religión o convicción y a cambiar de religión o de convicciones está expresamente mencionada.

El artículo IV se refiere a los derechos del niño. El artículo V urge a los Estados a asegurar el goce y el ejercicio de los derechos políticos, civiles, económicos, sociales y culturales sin discriminación alguna fundada en la religión o las convicciones. De acuerdo con el artículo VI, los Estados se obligan a tomar medidas con vistas a combatir los prejuicios, particularmente en las esferas de la enseñanza, la educación, la

---

(70) Para el texto del proyecto, doc. de la ONU A/7930 (1970).

(71) Artículo I(d).

cultura y la información. Este artículo, tal como fue proyectado por la Comisión, contiene una referencia al antisemitismo<sup>(72)</sup>.

El artículo VII trata de las medidas legislativas para prohibir la discriminación fundada en religión o convicciones, ya sea por personas individuales, grupos u organizaciones. Los Estados partes se obligan a no ejecutar política alguna o adoptar legislación, contrarias a las provisiones de la Convención. El artículo VIII tiende a asegurar la igualdad ante la ley e igualdad de protección contra discriminación en el goce de los derechos protegidos por la Convención.

El artículo IX es similar al artículo 4 de la Convención sobre Discriminación Racial. Se ocupa de la promoción de, o incitación a la intolerancia o discriminación religiosas y urge a castigar los actos de violencia, la incitación a tales actos o la incitación al odio susceptible de resultar en violencia contra cualesquiera religión o convicciones o sus adherentes. Este artículo seguramente causará controversia en caso de llevarse adelante la preparación de la convención.

El artículo X se refiere a los recursos legales. El artículo XI excluye toda interpretación que pueda justificar actividades dirigidas a poner en peligro la seguridad nacional, las relaciones amistosas entre las naciones o los principios de las Naciones Unidas. El artículo XII autoriza las limitaciones acostumbradas necesarias para proteger la seguridad, el orden, la salud o la moral públicas, o los derechos y libertades de otros, o el bienestar general en una sociedad democrática.

El artículo adicional propuesto por Jamaica dispone que no debe interpretarse la Convención como requiriendo o autorizando derogación alguna de las normas de los Pactos. El proyectado artículo XIII, tal como fue propuesto por la Sub-Comisión, establece un sistema de informes periódicos sobre medidas tomadas por los Estados partes. Los artículos XIV a XXX tratan de medidas de puesta en práctica adicionales, proyectadas por la Sub-Comisión.

El principal órgano para la puesta en práctica será un comité de buenos oficios y conciliación, compuesto de once personas de gran prestigio moral y reconocida imparcialidad, que ejercerán sus funciones a título personal, por un término de cinco años. Los miembros del Comité serán elegidos por el Consejo Económico y Social, a recomendación del Secretario General. Recibirán sus gastos de viaje y otras expensas de fuentes de las Naciones Unidas. El Comité elegirá un presidente y un vicepresidente y determinará sus propias reglas de procedimiento.

El Comité considerará quejas entre Estados pero podrá tomar intervención sólo después de agotado un procedimiento previo directo entre los Estados interesados, y después de haber constatado que todos los recursos internos disponibles han sido agotados. En todos los casos, el Comité preparará un informe, con sus recomendaciones.

---

(72) Las referencias al antisemitismo en la Declaración fueron suprimidas en la Tercera Comisión, a consecuencia de una propuesta de no mencionar en el texto ningún ejemplo específico de intolerancia. Ver doc. de la ONU A/6394 y A/C.3/SR. 1486 a 1497, para el debate sobre esta cuestión.

El Comité podrá también recibir peticiones de toda persona o grupo de individuos que arguyan ser víctimas de una violación de la Convención por un Estado parte, así como de organizaciones no-gubernamentales con status consultivo ante el Consejo Económico y Social, siempre que el Estado parte afectado haya declarado que reconoce la competencia del Comité. En este orden, el proyecto evidencia un enfoque más liberal que el seguido en el artículo 14, optativo, de la Convención sobre Discriminación Racial. Habrá que ver si el mismo enfoque es mantenido si se llega a un texto final.

El Comité podrá solicitar, mediante el Consejo Económico y Social, opiniones consultivas de la Corte Internacional de Justicia sobre cualquier cuestión de derecho relacionada con un asunto considerado por el Comité. Los Estados partes pueden traer sus casos ante la Corte Internacional, después de la sumisión del informe por el Comité. Las disputas que resulten de la interpretación o de la aplicación de la Convención también podrán ser sometidas a la Corte.

Ya hemos mencionado el proyectado artículo XIII preparado por la Sub-Comisión, sobre informes periódicos a ser sometidos por los Estados partes. El sistema de informes periódicos ha probado ser un medio efectivo de puesta en práctica, tanto en la experiencia de la Convención sobre Discriminación Racial como en la del Pacto de Derechos Civiles y Políticos.

En conclusión, el proyecto de convención es un documento razonable que seguramente producirá aún mucha discusión, si es que se continúa trabajando sobre el mismo. Algunos Estados muestran reticencia o total indiferencia con respecto a la continuación de ese trabajo, por diferentes razones. La presión en favor de una convención emana principalmente de organizaciones no-gubernamentales, algunas de las cuales expresan los puntos de vista de los principales grupos religiosos. Los Relatores Especiales de las Naciones Unidas también se han pronunciado a favor de una convención. Las ventajas de un tratado obligatorio son bien conocidas, siempre y cuando haya un número adecuado de ratificaciones. De otra manera, podría ser preferible, por lo menos en una primera etapa, optar por algún modo de puesta en práctica de la Declaración.