

NACIONES UNIDAS  
CONSEJO  
ECONOMICO  
Y SOCIAL



Distr.  
GENERAL

E/CN.4/Sub.2/NGO/41  
8 de enero de 1965

ESPAÑOL  
Original: INGLES

COMISION DE DERECHOS HUMANOS

Distr. doble

SUBCOMISION DE PREVENCIÓN DE DISCRIMINACIONES  
Y PROTECCIÓN A LAS MINORIAS

17º período de sesiones

Tema 4 del programa

PROYECTO DE CONVENCIÓN INTERNACIONAL SOBRE LA  
ELIMINACIÓN DE TODAS LAS FORMAS DE INTOLERANCIA RELIGIOSA

Memorándum presentado por el Comité de Coordinación de  
Organizaciones Judías, organización no gubernamental  
reconocida como entidad consultiva de la categoría B

El Secretario General ha recibido el memorándum siguiente, que se distribuye en virtud de lo dispuesto en los párrafos 28 y 29 de la resolución 238 B (X) del Consejo Económico y Social.

Recibido: 30 de diciembre de 1964

El Comité de Coordinación de Organizaciones Judías (CCJO), habiendo observado con satisfacción que la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías ha incluido en su programa el tema "Proyecto de convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia religiosa", presenta las observaciones y sugerencias siguientes para que sean consideradas al preparar un proyecto de convención:

1. La Asamblea General decidió en un mismo período de sesiones, en realidad en un mismo día, pedir a la Comisión de Derechos Humanos que redactara declaraciones y convenciones, tanto sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial como sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia religiosa. Resulta de ahí evidente que la Asamblea General estimó que ambas convenciones constituían instrumentos gemelos que debían guardar entre sí la mayor analogía, lo que no significa que la

redacción de cada uno de los artículos de ambas convenciones tenga que ser similar. Ello sería impracticable, ya que cada tema se refiere a problemas distintos. No obstante, teniendo ambos muchos aspectos en común, los textos de las dos convenciones no deben por lo tanto diferir considerablemente unos de otros. Aun cuando en la actualidad no se conoce todavía el texto definitivo de la convención sobre la discriminación racial, la Comisión de Derechos Humanos ya ha aprobado los textos de los artículos de la convención que revisten un carácter más sustantivo, y que sin duda constituirán la base de los textos definitivos. Así, existe un texto que muy bien puede servir de modelo para un proyecto de convención sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia religiosa.

2. El primer problema difícil que surge al redactar una convención, que ha de ser un instrumento jurídico, es la frase "intolerancia religiosa". Cuando se redactó la Convención sobre la discriminación racial, dicha dificultad no se presentó. El término discriminación es un término claro y, además, hay precedentes en la Convención de la OIT, relativa a la discriminación en materia de empleo y ocupación, así como en la Convención de la UNESCO relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza. Pero, el término "intolerancia" puede tener diversos significados. Puede indicar una actitud, un estado del espíritu que no tiene por qué traducirse necesariamente en acción; puede indicar una actitud de incitación a la acción o una actitud que conduzca a la acción (por ejemplo, la discriminación o la violencia). Es evidente que no se puede legislar (nacional, ni internacionalmente) contra un estado de espíritu. Se puede cambiar un estado de espíritu mediante la educación, mas no con disposiciones legales. Se puede, en cambio, legislar contra la acción, ya se trate de discriminación o de violencia o de incitación a una u otra. El preámbulo de la resolución 1781 (XVII) deja bien sentado que cuando la Asamblea General pidió que se redactara una declaración y una convención contra la intolerancia religiosa tenía presentes las acciones resultantes de una actitud y no la actitud per se.

3. Por consiguiente, el primer párrafo del primer artículo sustantivo de una convención debe declarar sin ambigüedades qué se entiende por el término "intolerancia". Podría expresarse así: "La finalidad de la presente convención es eliminar todas las formas de intolerancia religiosa concebidas para producir discriminación o violencia contra grupos o individuos por motivos de su religión o creencia". Expresiones como "concebidas" o "encaminadas a" son esenciales, ya que la convención debe combatir también la incitación incluso cuando ésta no ha producido todavía una positiva discriminación o violencia.

4. El segundo párrafo del artículo I podría ajustarse al párrafo 1 del artículo I del proyecto de convención sobre la discriminación racial que fue preparado por la Comisión de Derechos Humanos, excepto que las palabras "religión o creencia" sustituirían a las palabras "raza, color u origen étnico".

5. Un artículo aparte tendría que enumerar las excepciones, es decir, las situaciones que no constituyeran discriminación en el sentido de la convención -siguiendo el ejemplo del párrafo 2 del artículo I del Convenio de la OIT relativo a la discriminación en materia de empleo, o el artículo II de la Convención de la UNESCO relativo a la discriminación en la enseñanza. Dicho artículo tendría que estipular que no se consideraría como discriminación el que una institución, esencialmente consagrada a las finalidades de una religión, confesión o creencia determinadas, limitara el número de sus miembros o las posiciones oficiales de éstos a los fieles de dicha religión, confesión o creencia. Esto sería aplicable no sólo a las iglesias, las sinagogas, las mezquitas, los templos, etc., sino también a las escuelas religiosas, los cementerios, los organismos de beneficencia, etc. En este contexto, la palabra "esencialmente" parece importante. Una institución religiosa que, de un modo accesorio, se ocupara de cuestiones no religiosas, no se vería privada de los beneficios de la excepción, mientras que, por otra parte, una institución en la que los aspectos religiosos sólo desempeñan un papel incidental no debe gozar de tales excepciones. Un segundo párrafo de este artículo tendría que estipular que las instituciones religiosas independientes no deberían ser utilizadas abusivamente por las autoridades para obtener la segregación religiosa obligatoria o para dar a uno o más organismos religiosos una preferencia en los campos de la educación, el bienestar, etc. El artículo II de la Convención de la UNESCO podría dar la pauta para dicha estipulación.

6. En cuanto a los artículos sustantivos de una convención sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia religiosa, podría muy bien utilizarse como pauta el texto del párrafo 1 del artículo II y los artículos IV, V, VI y VII del proyecto de convención sobre la discriminación racial, preparado por la Comisión de Derechos Humanos. El párrafo 2 del artículo II y el artículo III, no serían aplicables a una convención sobre la intolerancia religiosa. Por supuesto, se impondría efectuar algunos cambios de redacción. Las palabras "discriminación racial" tendrían que ser sustituidas, siempre que se citasen, por "discriminación religiosa" o por "intolerancia religiosa concebida para producir discriminación", y las palabras "raza, color u origen étnico" por "religión o grupos religiosos". También recomendaríamos que se agregara

la siguiente frase en el párrafo 10 del artículo III: "Cada Estado Miembro se compromete a retener o retirar licencias, subsidios u otras subvenciones del Estado a las organizaciones y grupos de personas que apliquen la discriminación contra individuos o grupos por motivos de religión en el sentido que tiene en esta Convención".

7. Sin embargo, si una convención contra la intolerancia religiosa ha de tener verdadera eficacia, los artículos tipo citados no bastan por sí solos. Protegerían contra la discriminación al individuo que abrazara una religión o creencia determinada, pero no protegerían necesariamente al grupo religioso como tal (con carácter distinto del individuo) contra la discriminación en la práctica de su religión o creencia. El derecho a practicar una religión o creencia es un derecho colectivo. No sólo hay que proteger contra la discriminación al individuo que se adhiere a una religión o creencia determinada; el grupo religioso debe ser también protegido al garantizársele todos aquellos derechos que hacen posible la práctica de la religión. La práctica de la mayoría de las religiones no se limita exclusivamente al culto religioso. Para poder cumplir con los mandamientos de su religión, los grupos religiosos deben tener libertad también para crear organizaciones locales, regionales y nacionales de sus adeptos; libertad para enseñar su religión; libertad para obtener los requisitos rituales para la práctica de su religión; libertad para establecer organismos de beneficencia, etc. Por consiguiente, la convención necesita un artículo (o varios artículos) que garantice también la no discriminación en estos campos. Los artículos VI a XII del proyecto preliminar de una declaración sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia religiosa (tal como fue presentado por la Subcomisión al 12º período de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos), contiene todos los aspectos esenciales. Por supuesto, habría que transformar el carácter de declaración que reviste el texto por el de una convención; quizá conviniera al respecto contar con artículos iniciales separados, uno de los cuales enunciará los derechos de los individuos y, el otro, los derechos de la comunidad. Para evitar el peligro de que las disposiciones de una religión o creencia pudieran representar una injerencia en la libertad de otra religión o creencia, o poner en peligro la salud, el orden público o el bienestar general, un artículo separado podría (según la orientación señalada en el párrafo 2 del artículo XIII del anteproyecto de la Subcomisión) establecer la posibilidad de fijar restricciones.

8. Ninguna convención puede tener éxito a menos que prevea procedimientos eficaces de ejecución. Este principio se aplica, tanto a la Convención contra la discriminación racial, como a la Convención contra la intolerancia religiosa. Como ambas convenciones

se basan en resoluciones casi idénticas de la Asamblea General y, por tanto, tendrán probablemente una estructura e incluso una redacción análogas, se debe poder instituir el mismo mecanismo para la ejecución de ambas convenciones. La Subcomisión ha presentado ya un artículo (artículo X) a la Comisión de Derechos Humanos que establecería un sistema de presentación de informes para la Convención contra la discriminación racial. A nuestro juicio, este artículo no va lo bastante lejos, porque sólo pide informes regulares acerca de la ejecución de la Convención a los Estados partes en la misma. La práctica de la OIT ha demostrado que los informes de los gobiernos acerca de la ejecución de las convenciones sólo tienen valor práctico cuando existe un organismo no político (como el Comité de Expertos de la OIT) con derecho a estudiar los informes, a hacer, cuando proceda, preguntas suplementarias a los gobiernos, y a expresar su opinión y hacer recomendaciones en cuanto a la eficacia de la ejecución por los Estados partes en una convención. En segundo lugar, en la OIT, las organizaciones no gubernamentales pueden expresar su opinión dentro del sistema de presentación de informes. Aunque, por razones constitucionales, el sistema de la OIT no puede ser duplicado en este aspecto en las Naciones Unidas, sería posible asignar a las organizaciones no gubernamentales reconocidas como entidades consultivas por el Consejo Económico y Social, un papel dentro de un sistema de información análogo al que ya existe respecto a los informes sobre derechos humanos.

9. Al preparar el proyecto sobre la discriminación racial, la Subcomisión tuvo asimismo ante sí diversos proyectos de artículos sobre medidas adicionales de ejecución, que se presentaron a la Comisión de Derechos Humanos como expresión de los puntos de vista generales de la Subcomisión. Este proyecto se ajusta mucho a los términos del Protocolo de la Convención de la UNESCO relativa a la discriminación en la enseñanza. A juicio del CBJO, el establecimiento de dicho Comité de Investigación y conciliación parece ser esencial. Pero entendemos que también en este caso debe asignarse un papel a las organizaciones no gubernamentales reconocidas como entidades consultivas. Estas también deben tener derecho a presentar casos de incumplimiento de obligaciones al Comité de investigación y conciliación, que entonces estaría facultado en cada caso para decidir si dichas denuncias son admisibles o no. La experiencia de la Convención Europea sobre Derechos Humanos (en virtud de la cual los individuos y organizaciones pueden presentar quejas a la Comisión Europea de Derechos Humanos) demuestra que los

Estados son reacios a presentar quejas contra otros Estados, y que cuando así lo hacen obedecen sobre todo a razones políticas. En cambio, los individuos y organizaciones son bastante menos reacios a utilizar los procedimientos de queja. La experiencia europea permite ver también que la Comisión es perfectamente capaz de decidir con rapidez si dichas quejas debían considerarse admisibles o no, con lo cual se ha demostrado que era infundado el temor de que el órgano de ejecución se viera abrumado por un gran número de quejas irresponsables. Entre tanto, un número reducido de quejas individuales, que la Comisión Europea consideró justificadas, ha ocasionado ya un cambio en la legislación de dos países europeos.

-----