



**Asamblea General**

Distr.  
GENERAL

A/CONF.189/PC.1/7  
13 de abril de 2000

ESPAÑOL  
Original: FRANCÉS

---

CONFERENCIA MUNDIAL CONTRA EL RACISMO,  
LA DISCRIMINACIÓN RACIAL, LA XENOFOBIA  
Y LAS FORMAS CONEXAS DE INTOLERANCIA

Comité Preparatorio  
Primer período de sesiones  
Ginebra, 1° a 5 de mayo de 2000  
Tema 7 del programa provisional

INFORMES, ESTUDIOS Y DOCUMENTACIÓN DE OTRO TIPO PARA  
EL COMITÉ PREPARATORIO Y LA CONFERENCIA MUNDIAL

Nota del Secretario General

El Secretario General tiene el honor de transmitir al Comité Preparatorio, de conformidad con la resolución 1999/78 de la Comisión, el estudio titulado "Discriminación racial y discriminaciones religiosas: determinación y medidas" preparado por el Sr. Abdelfattah Amor, Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos sobre la intolerancia religiosa.

Anexo

DISCRIMINACIÓN RACIAL Y DISCRIMINACIONES RELIGIOSAS:  
DETERMINACIÓN Y MEDIDAS

Estudio preparado por el Sr. Abdelfattah Amor,  
Relator Especial sobre la intolerancia religiosa

ÍNDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
INTRODUCCIÓN.....	1 - 7	4
I. ASPECTOS JURÍDICOS DE LAS DISCRIMINACIONES AGRAVADAS .....	8 - 72	5
A. Ubicación del problema .....	9 - 19	6
B. La protección universal contra las discriminaciones agravadas .....	20 - 64	10
1. Los instrumentos de alcance general.....	21 - 38	10
2. Los instrumentos específicos .....	39 - 64	16
C. La protección regional.....	65 - 72	28
II. ASPECTOS FÁCTIVOS DE LAS DISCRIMINACIONES AGRAVADAS .....	73 - 125	31
A. Ensayo de tipología.....	74 - 116	31
1. Discriminaciones de personas o grupos étnica y religiosamente minoritarios por una mayoría.....	85 - 110	34
2. Discriminaciones entre minorías o grupos étnicos y religiosos diferentes.....	111 - 116	43
B. Observaciones sobre el alcance y el contenido de las discriminaciones .....	117 - 125	45
III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....	126 - 152	48
A. El refuerzo de la protección contra las discriminaciones agravadas .....	133 - 143	50
1. La protección internacional.....	133 - 139	50

ÍNDICE (continuación)

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
III. A. ( <u>continuación</u> )		
2. La protección interna.....	140 - 143	52
B. La prevención de las discriminaciones agravadas .....	144 - 152	53
1. La educación y la formación .....	145 - 147	54
2. La información y la comunicación.....	148 - 149	55
3. El diálogo interconfesional, intraconfesional y étnico .....	150	56
4. La política urbana.....	151	57
5. La democracia y el desarrollo .....	152	57
	<u>Apéndice</u>	
Bibliografía.....		59

## INTRODUCCIÓN

1. Actualmente existen en el mundo más de 7.500 etnias y comunidades minoritarias, 6.700 idiomas y un número indeterminado de religiones y creencias diseminadas en los cinco continentes y los 185 Estados Miembros de las Naciones Unidas [Yacoub, 1998]<sup>1</sup>. Esta primera constatación numérica, que demuestra la gran riqueza de nuestro planeta, debe ir acompañada de una segunda, que plantea numerosas inquietudes. Según algunas fuentes (ya desactualizadas) 2.200 millones de personas son víctimas de discriminación o de restricciones que afectan a su libertad de pensamiento, conciencia, religión y convicciones, o a su identidad étnica [Odio-Benito, 1989]<sup>2</sup>.

2. Es sumamente paradójica la situación de la sociedad internacional en los albores del siglo XXI. Si bien es cierto que actualmente hay una mayor integración, los conflictos nunca han cesado. En efecto, el antiguo orden mundial ha sido sustituido por nuevos desórdenes locales en donde las determinantes políticas y económicas se combinan con parámetros de tipo histórico, religioso, étnico o nacionalista. La sociedad internacional se enfrenta a situaciones nuevas: las líneas de separación son cada vez más difusas y los conflictos, cada vez más frecuentes y a veces difícilmente descifrables, atentan contra la integridad, la identidad, la libertad y la humanidad del individuo.

3. La eliminación de todas las formas de discriminación, parte integrante de la protección internacional de los derechos humanos, se ha convertido por ende en una de las necesidades más apremiantes del mundo actual. En efecto, la formación o el desmembramiento de Estados, las particiones territoriales, las migraciones voluntarias o forzadas, o simplemente las condiciones económicas y sociales, el extremismo religioso y político, el papel negativo de los medios de comunicación y los prejuicios agudizan las tensiones, en particular las étnicas y las religiosas. Después de haber permanecido en estado latente durante mucho tiempo, estas últimas reaparecen, a veces con gran violencia, a menudo de manera más difusa y perniciosa. Muchos grupos de la población comienzan a ser tratados como minorías, la coexistencia pacífica, o por lo menos estable, entre las distintas comunidades se ve comprometida, y los imperativos del desarrollo económico sufren alteraciones, atrasos o son cuestionadas. Las amenazas a la paz y la seguridad internas e internacionales son, ahora más que nunca, interdependientes.

4. Esto explica los esfuerzos considerables que realiza la comunidad internacional, en particular el sistema de las Naciones Unidas, para establecer normas y poner en marcha mecanismos específicos tendientes a eliminar la discriminación racial y religiosa, teniendo en

---

<sup>1</sup> Véase Joseph Yacoub, Les minorités dans le monde, París, Desclée de Brouwer, 1998, págs. 28 y 29.

<sup>2</sup> Véase en particular Elisabeth Odio-Benito, Relatora Especial de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías, Eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión y las convicciones, Naciones Unidas, Nueva York, 1989, número de venta: S.89.XIV.3, párr. 157.

cuenta lo más posible las exigencias de la soberanía de los Estados y la necesidad de una mayor protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales<sup>3</sup>.

5. No obstante, cuando se estudian esas normas y mecanismos, así como la práctica de las discriminaciones en todo el mundo, no pueden establecerse con claridad la distinción entre las categorías raciales y las de tipo religioso, ni incluso entre los conceptos o términos corrientemente utilizados, ya sea en materia de minorías [Yacoub, 1998]<sup>4</sup> o de religión<sup>5</sup>.

6. Existe una franja de casos en donde las fronteras entre lo racial y lo religioso son permeables. Independientemente de la discriminación, la identidad de muchas minorías, e incluso grupos humanos importantes, se define por su aspecto racial y religioso a la vez. Por consiguiente, numerosas discriminaciones se ven agravadas por la incidencia de identidades múltiples. Además, el derecho a la libertad de religión es un derecho humano fundamental; de la misma manera que lo es el derecho a pertenecer a un grupo étnico o a una minoría. Cuando se trata de la misma persona o grupos de personas, la violación de estos dos derechos no constituye simplemente una superposición ni una mera adición de delitos. El hecho de que ambos delitos sean simultáneos crea uno nuevo y más grave y, si bien su intensidad es variable, su propio carácter le confiere una gran autonomía conceptual.

7. Debido a su especificidad, estas situaciones, caracterizadas por la convergencia o el encuentro de los aspectos racial y religioso, exigen un análisis jurídico (cap. I) y una descripción fáctica a la luz de la realidad de las discriminaciones (cap. II), antes de proponer las soluciones y recomendaciones que nos parecen adecuadas en la materia (cap. III).

## I. ASPECTOS JURÍDICOS DE LAS DISCRIMINACIONES AGRAVADAS

8. El derecho parece proteger a las personas contra los dos tipos de discriminación por separado. El estudio realizado tiende a demostrar en primer lugar que incluso jurídicamente la discriminación racial y la religiosa se superponen, a veces considerablemente; la identidad religiosa forma parte de la identidad racial y viceversa. El concepto de minoría, en particular, permite determinar dicho punto de encuentro y ubicar el problema (sec. A). En segundo lugar,

---

<sup>3</sup> Mecanismos previstos en numerosas convenciones, entre ellas la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, de 21 de diciembre de 1965; mecanismos no previstos en convenciones, y designación de relatores especiales sobre las cuestiones raciales, la protección y las minorías y las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o las convicciones.

<sup>4</sup> Un autor enumeró más de 30 términos para designar los grupos minoritarios en el mundo: raza, etnia, minorías étnicas, lingüísticas, nacionales, pueblo fundador, pueblo constitutivo, pueblo indígena, población autóctona, pueblos tribales, pueblo único en su género, comunidad cultural, sociedad única en su género, nacionalidad, nacionalidad cohabitante, etc. Véase Yacoub, *op. cit.*, *supra*, nota 1, pág. 840.

<sup>5</sup> Creencia, convicción, secta, cultos nuevos, religión minoritaria, minoría religiosa, religión milenaria o centenaria, grandes religiones, religiones tradicionales, etc.

nuestro estudio consistirá en poner de relieve los defectos de los instrumentos y mecanismos actuales, o bien tratar de encontrar en ellos un posible fundamento jurídico de una discriminación de tipo racial agravada por una discriminación de tipo religiosa. Nos referiremos fundamentalmente a los instrumentos internacionales de alcance universal (sec. B) y posteriormente abordaremos los instrumentos de alcance regional (sec. C)<sup>6</sup>.

### **A. Ubicación del problema**

9. Una persona víctima de una discriminación religiosa o fundada en sus convicciones -en el sentido de los artículos 1 y 2 de la Declaración sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o las convicciones, de 25 de noviembre de 1981- puede sufrir una discriminación agravada si pertenece a una colectividad humana fácilmente identificable.

10. El presente estudio no abarca numerosos casos de discriminación de personas por motivos de religión o convicciones exclusivamente<sup>7</sup>. Sólo puede considerarse que existe un agravante racial de la discriminación cuando la persona interesada es étnicamente diferente de la mayoría o de otras minorías, o grupos etnorreligiosos o etnias de la misma minoría<sup>8</sup>.

11. No obstante, hay que reconocer que en este ámbito, las distinciones no son tan simples como surgen a primera vista. Algunas religiones forman parte de una categoría especial para la cual el ejercicio del culto, las prácticas, los ritos, las creencias, incluso el idioma escrito hablado desarrollado para un uso religioso, se consideran un elemento esencial de su identidad, y a veces de su pertenencia étnica [Eide, E/CN.4/Sub.2/1992/37, párr. 93]<sup>9</sup>.

12. Por consiguiente, el concepto de minoría constituye, por lo menos en lo esencial, el punto cardinal o nudo donde confluyen los aspectos racial y religioso. Dicho de otro modo, una discriminación agravada será necesariamente aquella de que es víctima una persona que

---

<sup>6</sup> El estudio del derecho interno (constitución, leyes, etc.) no será objeto de una subdivisión aparte sino que será mencionado en relación ya sea con el análisis de algunos conceptos importantes para este estudio (cap. 1), o bien con los aspectos fácticos de las discriminaciones (cap. 2).

<sup>7</sup> Este tipo de discriminación puede abarcar varias categorías de personas, en particular individuos, grupos religiosos y minorías religiosas que no son étnicamente diferentes del resto de la población pero que no pertenecen, o declaran que no pertenecen, a la religión dominante.

<sup>8</sup> Naturalmente, pueden existir otros tipos de agravante como resultado de identidades múltiples: religiosa y sexual, etnorreligiosa y sexual e incluso religiosa, étnica y sexual, en violación de los párrafos 1 y 2 del artículo 2 de la Convención sobre los Derechos del Niño, de 20 de noviembre de 1989.

<sup>9</sup> Es el caso particular de algunas iglesias ortodoxas (de Armenia, Georgia, etc.) y, en cierta medida, de los judíos y los sijes. Véase Asbjørn Eide, "Posibles medidas para facilitar la solución pacífica y constructiva de los problemas en que intervienen minorías" (E/CN.4/Sub.2/1992/37, párr. 93).

pertenece, si no a una minoría, por lo menos a un grupo humano identificable [Robert, 1994]<sup>10</sup>. Con todo, parecen subsistir algunas dificultades para definir a las minorías y, en particular, las minorías religiosas, a pesar de que estas últimas constituyeron el origen histórico de la protección de las minorías y, más generalmente, de los derechos humanos.

13. No obstante, como observó a propósito Francesco Capotorti, Relator Especial de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías en su estudio célebre de 1979, "si se examina el problema sin prejuicios políticos y con una perspectiva verdaderamente universal, forzoso es reconocer que los elementos indispensables del concepto de minorías son perfectamente conocidos y que todo debate sobre esa definición consiste únicamente en la posibilidad de ampliar o de restringir, sobre la base de algunas consideraciones discutibles, un núcleo objetivo innegable" [E/CN.4/Sub.2/384/Rev.1, párr. 564]<sup>11</sup>.

14. Se han propuesto varias definiciones del término "minorías" en torno de dicho núcleo; la mayor parte de ellas adopta criterios acumulativos objetivos y subjetivos. Cabe mencionar en particular la definición de Capotorti, a saber "un grupo numéricamente inferior al resto de la población de un Estado, en situación no dominante, cuyos miembros, súbditos del Estado, poseen desde el punto de vista étnico, religioso o lingüístico unas características que difieren de las del resto de la población y manifiestan incluso de modo implícito un sentimiento de solidaridad al objeto de conservar su cultura, sus tradiciones, su religión o su idioma" [op. cit., párr. 568].

15. Otros especialistas, generalmente miembros de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías, han propuesto definiciones comparables. Cabe mencionar las de Jules Deschênes en 1985 [E/CN.4/Sub.2/1985/31]<sup>12</sup>, de Asbjørn Eide

---

<sup>10</sup> Este elemento permite distinguir las minorías de las religiones minoritarias. El concepto de religión minoritaria parece mucho más difuso; sus adeptos son a menudo nacionales que no desean diferenciarse de los demás. Simplemente un día decidieron adoptar una religión que no era la de la mayoría de sus compatriotas. Véase en particular Jacques Robert, "Constitution et religions minoritaires", Recueil de l'Académie internationale de droit constitutionnel, CERP, 1994, Túnez, pág. 176.

<sup>11</sup> Estudio sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, Naciones Unidas, Nueva York, 1991, E/CN.4/Sub.2/384/Rev.1 (Nº de venta: S.91.XIV.2), párr. 564.

<sup>12</sup> Propuesta relativa a una definición del término "minoría" (E/CN.4/Sub.2/1985/31), 14 de mayo de 1985, párr. 25: "Un grupo de ciudadanos de un Estado, numéricamente inferior y en situación no dominante en ese Estado, dotado de características étnicas, religiosas...".

en 1994<sup>13</sup>, y de Stanislav Tchernichenko en 1997 [citado por Yacoub, 1998]<sup>14</sup>. También cabe mencionar la definición de la Corte Permanente de Justicia Internacional en su opinión consultiva de 31 de julio de 1930 que parece haber inspirado las definiciones doctrinales arriba mencionadas [comunidades grecobúlgaras]<sup>15</sup>. Ninguna de esas definiciones se ha considerado satisfactoria [Andrysek, 1989]<sup>16</sup>. En realidad, ello se debe no tanto a la pertinencia de las definiciones propuestas cuanto a la existencia de obstáculos de orden político, incluso psicológico, y a un temor injustificado de riesgos separatistas.

16. Además, el derecho internacional tiende a proteger los derechos sin exigir un acuerdo generalizado sobre la definición de los destinatarios de la protección. Ejemplo de ello es el derecho de los pueblos a la libre determinación. La falta de una definición en las convenciones internacionales que utilizan el término "minoría" (en particular el artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el artículo 14 del Convenio Europeo de Derechos Humanos) no ha impedido a los órganos creados por esas convenciones resolver conflictos en los que intervenían minorías. De cualquier manera, los criterios propuestos no son mutuamente exclusivos. Los criterios subjetivos (sentimiento de solidaridad y voluntad de conservar sus características distintivas, en particular las religiosas y culturales) están implícitos en los criterios objetivos (existencia de un grupo o de una comunidad distinta y no dominante numéricamente con características comunes, en particular étnicas y religiosas). En otras palabras, una definición de esa índole, aun cuando no está consagrada por el derecho positivo, puede perfectamente abarcar a las personas que pertenecen a minorías religiosas y son víctimas de una discriminación de tipo racial<sup>17</sup>.

---

<sup>13</sup> "Todo grupo de personas residentes en un Estado soberano, que representen menos de la mitad de la población de la sociedad nacional, y cuyos miembros tienen en común características, étnicas, religiosas o lingüísticas que los distinguen del resto de la población.

<sup>14</sup> En Yacoub, *op. cit.*, párr. 123. El autor aporta cifras que traducen la fuerza numérica de las minorías (menos de la mitad de la población) y añade el criterio de la residencia en el territorio del Estado.

<sup>15</sup> Opinión consultiva de 31 de julio de 1930, "La cuestión de las comunidades grecobúlgaras" (Serie B, N° 17, pág. 21). La CPJI ofrece un concepto amplio de las minorías que también abarca aquellas cuyos miembros no son nacionales del Estado. Véase "Affaire du traitement des nationaux polonais sur le territoire de Dantzig", opinión de 4 de febrero de 1932 (Serie A/B, N° 44, pág. 39). Sin embargo, la CPJI se refiere en otra causa al criterio del número, distinguiendo a las minorías de la "mayoría" por las características ya mencionadas, en relación con el asunto de la supresión de las escuelas privadas en Albania, opinión de 6 de abril de 1935 (Serie A/B, N° 64, pág.17).

<sup>16</sup> Para un estudio completo sobre la cuestión de la definición de las minorías, véase Oldrich Andrysek, Report on the definition of minorities, The Netherlands Institute of Human Rights, SIM Special, N° 8, 1989.

<sup>17</sup> El Convenio Marco para la protección de las minorías nacionales, aprobado en el marco del Consejo de Europa el 10 de noviembre de 1994 y en vigor desde el 1° de febrero de 1998, evitó definir el concepto de minoría nacional debido a la imposibilidad de contar con la aprobación del conjunto de los Estados miembros del Consejo de Europa.



17. Por otra parte, las minorías que estudiamos, es decir las "nacionales" o "que confieren identidad", que se distinguen de las demás minorías basadas en otros criterios (homosexuales, vegetarianos, discapacitados, políticos, etc., que no son objeto de las convenciones internacionales), se dividen en general en tres categorías: étnicas, religiosas y lingüísticas; los instrumentos internacionales de protección de las minorías convienen en esos tres criterios [Malinverni, 1991]<sup>18</sup>. No obstante, los tres criterios o categorías no constituyen compartimentos estancos. Varias minorías religiosas son al mismo tiempo étnicas, e incluso lingüísticas. Las diferencias entre éstas y el resto de la población tienen normalmente repercusiones en la cultura y el modo de vida<sup>19</sup>. Varias constituciones del mundo se refieren a la protección de las minorías utilizando una gran variedad de terminologías, lo que demuestra la dificultad conceptual de distinguir los aspectos racial y religioso del término<sup>20</sup>.

18. Por último, como veremos más adelante, las discriminaciones agravadas no se limitan exclusivamente a las minorías. Distintos grupos humanos con características religiosas y étnicas diferentes de la mayoría de la población o de otros grupos pueden ser objeto de discriminaciones agravadas, si bien no reúnen todos los criterios de la definición de minoría, ya sea por razones objetivas (por ejemplo, no son nacionales del Estado en cuyo territorio residen), o subjetivas (falta o insuficiencia de un sentimiento de solidaridad del grupo y de conservación de sus características propias).

19. La cuestión radica entonces en saber si esta interconexión entre lo religioso y lo racial está jurídicamente consagrada en los instrumentos internacionales de alcance universal.

---

<sup>18</sup> Artículo 27 del Pacto; párrafo 1 del artículo 1 de la Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas, de 18 de diciembre de 1992; párrafo 1 del artículo 2 del proyecto de convención para la protección de las minorías aprobado por la Comisión Europea para la Democracia por la Ley, de 8 de febrero de 1991. Para la definición de la minoría en este último texto, véase Giorgio Malinverni, "Le projet de Convention pour la protection des minorités élaboré par la Commission européenne pour la démocratie par le droit" en Revue universelle des droits de l'homme, 24 de julio de 1991, N° 5, pág. 162.

<sup>19</sup> Este último criterio ha sido utilizado por la Comisión de Derechos Humanos para reconocer determinados derechos de una minoría autóctona de indios del Canadá en relación con el artículo 27 del Pacto; véase el informe del Comité, vol. II (A/45/40). Véase también "Les inégalités historiques et certains faits (prospection de pétrole et de gaz) plus récents menaçant le mode de vie et la culture de la bande du lac Lubicon violant les droits des minorités (art. 27): affaire Lubicon c. Canada", en Revue universelle des droits de l'homme, 28 de marzo de 1991, N° 3, párrs. 2.2 y 33, págs. 69 y 70.

<sup>20</sup> Por ejemplo: minoría (Bélgica, art. 11; Hungría, Ley de 1993; India, art. 29); etnia (Bulgaria, art. 6; Togo, art. 7); etnia minoritaria (Viet Nam, art. 5), comunidad (Chipre, art. 2; Benin, art. 11); minoría autóctona (Carta del Canadá de 1982, art. 15); pueblo indígena (Ley chilena de 1991).

## **B. La protección universal contra las discriminaciones agravadas**

20. Se distinguen dos categorías de instrumentos: los de carácter general que se refieren a la protección de los derechos humanos y los de carácter específico que se refieren a una categoría especial de derechos que han de protegerse. La índole de estos instrumentos (convenciones, declaraciones) y su interés en relación con el problema que nos preocupa varían entre sí. No obstante ninguno de ellos prevé la hipótesis de las discriminaciones agravadas ni les confiere un trato jurídico específico en relación con las discriminaciones separadas. Además -y esto tal vez explica lo anterior- ninguno de los instrumentos estudiados declara que se protegen las minorías como tales. Son solamente las personas pertenecientes a minorías quienes se benefician de la protección. Sin embargo, cabe establecer un matiz en esta afirmación. Ninguno de los instrumentos examinados considera de manera desfavorable la convergencia de los aspectos racial y religioso, e incluso algunos hacen una referencia explícita a ese respecto.

### **1. Los instrumentos de alcance general**

#### **a) La Carta de las Naciones Unidas y la Declaración Universal de Derechos Humanos**

21. A diferencia del Pacto de la Sociedad de las Naciones, en la Carta de las Naciones Unidas se afirma "el respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales", a la igualdad y a la no discriminación. La fórmula es idéntica: "... sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión" (véase el párrafo 3 del artículo 1; el párrafo 1 b) del artículo 13; el apartado c) del artículo 55; el apartado c) del artículo 76)<sup>21</sup>, aun cuando la Carta no está orientada especialmente hacia la protección de las minorías. Este criterio es perfectamente comprensible en la medida en que el objetivo de universalidad que se persigue exige que se sostengan principios aplicables en todas partes, independientemente de la situación particular de una categoría de derechos o del problema especial de una determinada región del mundo; la interpretación de los distintos principios permite prever su aplicación a una categoría particular de derechos.

22. No obstante, la contribución de la Carta a este respecto es importante:

- a) Primeramente consagró el principio de la no discriminación y la igualdad, base jurídica fundamental de la protección de todo grupo o minoría, incluidas las víctimas de discriminación agravada.
- b) Incorporó este principio en el marco de la protección internacional de los derechos humanos fundamentales (véase el segundo párrafo del preámbulo y el párrafo 3 del artículo 1), que impone a los Estados no solamente la obligación del trato no discriminatorio, sino también la de proporcionar una protección específica a las personas interesadas. La evolución del derecho en la materia ha demostrado que la prioridad dada a los derechos humanos, lejos de relegar los derechos de los grupos a

---

<sup>21</sup> Véase también el artículo 62 en virtud del cual el Consejo Económico y Social puede hacer recomendaciones a fin de asegurar el respeto efectivo de los derechos humanos y las libertades fundamentales para todos.

un segundo plano, ha favorecido su integración. La protección de las minorías y los grupos contra la discriminación, en particular la discriminación agravada, forma parte de la protección internacional de los derechos humanos, lo que resuelve la aparente contradicción entre el imperativo de conservar la identidad del grupo minoritario y el de la integridad del Estado [Malinverni, 1991; De Witte, 1991]<sup>22</sup>.

23. El conjunto de instrumentos relativos a las minorías prevé además que la protección de estas últimas no debe ser incompatible con los principios fundamentales del derecho internacional, entre ellos, la soberanía, la integridad y la independencia política de los Estados<sup>23</sup>.

24. En relación con la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos de 10 de diciembre de 1948 se refiere con mayor precisión a la cuestión que nos preocupa:

- a) En primer lugar, si bien la Declaración no está expresamente orientada a proteger los derechos de las personas que pertenecen a minorías, incluidas las etnorreligiosas, el carácter general de las expresiones utilizadas en el párrafo 1 del artículo 2 "... opinión política o de cualquier otra índole... o cualquier otra condición" permite incluir las discriminaciones raciales agravadas por discriminaciones religiosas;
- b) En cuanto a estas últimas, el artículo 18 de la Declaración constituye una verdadera referencia en la materia y, además ha inspirado todos los instrumentos posteriores. Mencionaremos por el momento tres elementos importantes:
  - i) la libertad de religión conlleva también la libertad de cambiar de religión;
  - ii) esta libertad no se limita a la religión propiamente dicha, sino que también se extiende a la libertad de creencia;
  - iii) por último entraña la libertad de manifestar o no manifestar su religión o creencia.

---

<sup>22</sup> Independientemente del hecho de que la protección de las minorías sea un factor de paz y estabilidad interna e internacional, el reconocimiento de las minorías y otros grupos etnorreligiosos de ninguna manera significa que se ha vuelto al principio de las nacionalidades, ni a un nuevo trazado de las fronteras de los Estados; este período debe considerarse definitivamente concluido. Véase Malinverni, *op. cit.* (*supra*, nota 18), págs. 158 y 159; Bruno De Witte, "Minorités nationales: reconnaissance et protection", *Revue Pouvoirs*, 1991, vol. 57, pág. 117.

<sup>23</sup> Véase por ejemplo el párrafo 4 del artículo 8 de la Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas, de 18 de diciembre de 1992; el párrafo 2 del artículo 1 del proyecto de convención sobre la protección de las minorías elaborado por la Comisión Europea para la Democracia por la Ley, de 8 de febrero de 1991; el artículo 21 del Convenio Marco para la protección de las minorías nacionales, aprobado por el Comité de Ministros del Consejo de Europa el 10 de noviembre de 1994.

**b) Los pactos internacionales de 1966**

25. Los pactos internacionales de derechos humanos de 16 de diciembre de 1966 constituyeron un salto cualitativo importante en la materia. Especialmente el Pacto de Derechos Civiles y Políticos contiene un número importante de disposiciones pertinentes<sup>24</sup>, cuyo campo de aplicación ha sido aclarado y enriquecido por la jurisprudencia y las observaciones del Comité de Derechos Humanos. El análisis separado y combinado de sus disposiciones permite deducir, tanto por la concordancia entre los conceptos utilizados en el Pacto como por su aplicación, los fundamentos de un derecho a la no discriminación agravada.

**i) La cuestión conceptual**

26. Como indica el Comité de Derechos Humanos en su Observación N° 18, de 4 de septiembre de 1992, en el Pacto no se define el término "discriminación" ni se indica qué es lo que constituye discriminación en el sentido de sus distintas disposiciones, en particular el párrafo 1 del artículo 2<sup>25</sup>. En la misma observación, el Comité ofrece distintos elementos para definir los límites conceptuales de la cuestión objeto de este estudio: se refiere expresamente a la definición de la discriminación prevista por la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial de 1965, y sugiere que la discriminación a que se refiere el Pacto de Derechos Civiles y Políticos se entienda en el sentido de que tiene un significado comparable<sup>26</sup>. El Comité, si bien indica que el goce en condiciones de igualdad de los derechos y libertades no significa un trato idéntico en todos los casos, tiene un concepto amplio del derecho a la no discriminación que abarca todas las formas de discriminación, incluso aquellas relativas a derechos no reconocidos explícitamente por el Pacto<sup>27</sup>. Precisamente cuando los derechos son reconocidos por el Pacto y su violación adopta una forma agravada debido a las identidades múltiples de las personas pertenecientes a minorías, en el plano estrictamente jurídico no se puede dar a la discriminación un trato idéntico al que se da a un derecho no reconocido en el Pacto ni al que afecta a un derecho protegido en el Pacto pero que constituye de alguna manera una simple "violación".

---

<sup>24</sup> El Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales contiene una disposición (párrafo 2 del artículo 2) que reproduce textualmente la disposición de la Declaración Universal de 1948 (párrafo 1 del artículo 2).

<sup>25</sup> En virtud de este último, cada Estado Parte se compromete a respetar y garantizar a todas las personas que se encuentren en su territorio y estén sujetas a su jurisdicción, los derechos reconocidos en el Pacto, "sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social".

<sup>26</sup> *Ibid.*, párrs. 6 y 7. Véase *infra* el análisis de las disposiciones pertinentes de la Convención de 1965. El Comité se refiere también al artículo 1 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, de 18 de diciembre de 1979.

<sup>27</sup> En efecto, el adverbio "especialmente" y la expresión "cualquier otra condición social" empleadas en el párrafo 1 del artículo 2 y otras disposiciones del Pacto (en particular el artículo 26) permiten ampliar el término.

27. Dos disposiciones del Pacto presentan un interés especial para los grupos y minorías que se examinan en el presente estudio: el artículo 18 y el artículo 27.

### **Artículo 18**

28. Este artículo se inspira en el artículo 18 de la Declaración Universal de 1948; consagra la libertad de religión y de cambiar de religión, aunque la formulación de esta última es menos explícita que la del artículo de la Declaración. Es imposible encontrar una definición satisfactoria de la "religión protegida" debido a las importantes diferencias de funciones entre los distintos sistemas conocidos. El Pacto tiene en cuenta esta dificultad al consagrar, al igual que la Declaración Universal, una acepción amplia del término. Así pues, todo sistema de creencia y práctica basado en la relación con un ser supremo, con una o varias divinidades o seres espirituales, objetos sagrados o simplemente el universo, puede quedar comprendido en el campo de aplicación de este artículo.

29. Sin embargo, el hecho religioso es claramente más complejo: se distingue de las demás manifestaciones de opinión o convicciones en el sentido de que no se limita a una cuestión de fuero interno o a una simple cuestión de libertad de conciencia o convicción. Como observan varios autores, las religiones constituyen sistemas de creencias y prácticas, mitos, ritos y cultos, cuyo efecto es unir a los miembros de un grupo y asegurar su permanencia, e incluso a veces su identidad étnica [Yacoub, 1998; Ben Achour, 1994]<sup>28</sup>. Las religiones, no obstante haber sido la causa de guerras sangrientas, han conservado la identidad de varios pueblos. Tal es el caso del catolicismo para los polacos e irlandeses; del cristianismo ortodoxo para los búlgaros, griegos y serbios; del judaísmo para los israelitas y las minorías judías; del islam para los pakistaníes, los bosnios, los habitantes de Kosovo y los numerosos musulmanes en Occidente; de numerosas religiones politeístas tradicionales en África y Asia y entre los indígenas de Oceanía y América. Por consiguiente, es a veces difícil disociar el hecho religioso de la cohesión que da un sentido de identidad, incluso étnico, a un grupo social, mientras que la pertenencia a una religión se superpone en gran medida a la pertenencia a una minoría [Ben Achour, 1994]<sup>29</sup>. Las discriminaciones, las medidas intolerantes y las prácticas xenofóbicas no pueden calificarse ni tratarse de manera separada. La discriminación se agrava porque es difícil disociar, en algunos casos, lo étnico de lo religioso.

---

<sup>28</sup> Cf. Yacoub, *op. cit.* (*supra*, nota 1), págs. 72 y 73, Y. Ben Achour, "Souveraineté et protection internationale des minorités", RCADI, 1994, T. 245, págs. 348 y 351.

<sup>29</sup> Un autor observa con justa razón que la religión puede transformarse en un criterio étnico. El autor indica que "un grupo que habla la misma lengua y pertenece a la misma raza que otros grupos puede separarse "étnicamente" debido únicamente al criterio religioso ". El autor explica que en muchos países se definen distintas "nacionalidades" por su origen étnico, es decir, exclusivamente religioso. Véase Ben Achour, *op. cit.*, págs. 350 y 351.

## **Artículo 27**

30. Este artículo se refiere directamente a las minorías y es útil transcribirlo íntegramente:

"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."

Varios autores han disertado sobre este tema [Capotorti, 1991; Fenet et Soulier, 1989; Rousso-Lenoir, 1994; Duffar, 1995]<sup>30</sup>. Conocemos los numerosos problemas que plantea este artículo, en particular su interés en relación con el artículo 18 del Pacto<sup>31</sup>, o la interpretación de la expresión "en los Estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas"<sup>32</sup> o incluso los titulares de los derechos garantizados<sup>33</sup>. El artículo 27 se aplica a las personas víctimas de una discriminación agravada puesto que esta última no concierne a "una persona aislada" sino a una persona que pertenece a una colectividad humana étnicamente diferente de la mayoría o de otras minorías. La expresión "minorías étnicas, religiosas o lingüísticas" merece un examen a fondo en relación con la cuestión que nos preocupa.

31. La utilización de la expresión "minorías étnicas" no es fortuita. La historia de este artículo nos enseña que la palabra "étnico" ha sido sustituida por la palabra "racial". El Sr. Capotorti resume perfectamente la justificación de esta sustitución: "los grupos llamados raciales no respondían a una definición científica y tendían a hacerse indistintos como consecuencia de un proceso de evolución, de casamiento entre los miembros de grupos diferentes y de los cambios en las ideas y las creencias. [...] la palabra "étnicas" parecía más adecuada porque se refería a

---

<sup>30</sup> Véase el estudio a fondo de Capotorti (*supra*, nota 11), págs. 37 y ss. y 105 y ss. (véase también Alain Fenet et Gérard Soulier, Les minorités et leurs droits depuis 1789, París, L'Harmattan, 1989; Fabienne Rousso-Lenoir, Minorités et droits de l'homme: l'Europe et son double, Bruylant - LGDJ 1994; Jean Duffar, "La protection internationale des droits des minorités religieuses", Revue de droit public, 1995, N° 6, págs. 1496 a 1530, especialmente 1503 y ss.).

<sup>31</sup> Algunos autores, entre ellos Capotorti, párr. 227; Duffar, *loc. cit.*, pág. 1504; Ben Achour, *op. cit.*, pág. 431, se preguntan si no hay una superposición entre el artículo 18 y el artículo 27 en la medida en que ambos tratan directa o indirectamente del derecho de las minorías, a excepción (véase Capotorti) de los derechos de que benefician las "comunidades religiosas minoritarias" tales: escuelas religiosas, regímenes de bienes, estatuto de los sacerdotes, protección de lugares sagrados, etc.

<sup>32</sup> Es el problema relativo a la distinción entre las minorías "antiguas" y "nuevas"; véase Capotorti, párr. 205.

<sup>33</sup> Se ha escrito que "el artículo 27 no protege ni a personas aisladas ni a minorías sino a personas pertenecientes a minorías que, conforme al artículo 27, son titulares, junto con los demás miembros de su grupo, del derecho... de profesar o practicar su propia religión"; véase Duffar, *op. cit.*, pág. 1503; Capotorti, párr. 206.

todas las características biológicas, culturales e históricas, mientras que la palabra "raciales" sólo se refería a las características físicas hereditarias" [E/CN.4/Sub.2/384/Rev.1, párr. 197]<sup>34</sup>.

32. Estas observaciones no necesitan más comentarios. Digamos simplemente que los redactores del artículo 27 del Pacto han conservado en definitiva la categoría más amplia capaz de englobar a todas las demás, incluida aquella que se diferencia por características genéticas, presuntas o reales.

33. Sin embargo, el problema no es tan simple. Se complica cuando se intenta definir esta categoría amplia que es la "etnia". La etnia (en griego "ethnos", es decir pueblo) es una categoría sociológica. Está definida por los sociólogos como "una colectividad que se define [...] por la existencia de una o varias características comunes, como la lengua, la religión, el origen tribal, la nacionalidad o la raza y el hecho de que sus miembros comparten el mismo sentido de identidad" [Stavenhagen, 1991; Breton, 1992]<sup>35</sup>. Esto equivale a decir que la etnia, como categoría sociológica, coincide en gran medida con la noción jurídica de minoría étnica, incluso minoría. En ambos conceptos, la religión constituye un elemento de discriminación, a veces considerable, puesto que interviene en la formación de la identidad del grupo. Esto nos hace cuestionar el interés de distinguir entre los diversos tipos de minorías.

34. Cabe preguntarse si la palabra "minoría" puede bastarse a sí misma puesto que lo que distingue a una minoría de la mayoría (o de otras minorías) es precisamente las características que intervienen en la definición misma del concepto (véase, por ejemplo, la definición de Capotorti citada en el párrafo 14 supra), así como del concepto de la etnia, por lo que no son elementos constitutivos de categorías diferentes.

35. En realidad, el interés de la distinción del artículo 27 se justifica plenamente. Una minoría puede ser sólo lingüística o sólo racial, en el sentido material del término, y compartir con la mayoría el idioma y la religión. No obstante las características de las minorías, en particular las étnicas (en el sentido sociológico) y religiosas, suelen estar superpuestas y combinadas. La religión interviene en la definición de origen étnico, y éste se manifiesta por medio de la religión y el idioma.

36. De ello resulta un agravamiento de las discriminaciones que hará muy difícil determinar, entre las dos características combinadas, a cuál se dirigía el autor de la discriminación, aunque en el Pacto de Derechos Civiles y Políticos no se abordan todas las consecuencias.

---

<sup>34</sup> Op. cit., párr. 197. El autor recuerda el texto del proyecto de resolución del tercer período de sesiones de la Subcomisión en 1950 sobre la definición de las minorías: "grupos de población que presentan características raciales, religiosas, lingüísticas y culturales diferentes de las del resto de la población, habitualmente conocidos por el nombre de minorías" (nota 73 del párrafo 197).

<sup>35</sup> Adolfo Stavenhagen, "Les conflits ethniques et leur impact sur la société internationale", Revue internationale des sciences sociales, 1991, N° 127, pág. 124; Roland Breton, Les ethnies, París, PUF, Que sais-je? 1992, págs. 5 a 13.

## ii) La aplicación de los conceptos

37. La interpretación del párrafo 1 del artículo 2 (cláusula de no discriminación) y del artículo 26 (igualdad ante la ley e igual protección de la ley) permitió al Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas extender considerablemente el campo de aplicación del Pacto y elaborar una jurisprudencia audaz del derecho a la no discriminación. El no reconocimiento de un derecho por el Pacto no ha constituido un obstáculo a la aplicación del artículo 26 y a la competencia del Comité en la materia<sup>36</sup>. Podría concebirse una interpretación pretoriana audaz de esa índole en relación con las discriminaciones agravadas. Corresponde al Comité aprovechar todos los recursos del Pacto en ese sentido. Es aún más concebible que, en esa hipótesis, haya violación de varias disposiciones del Pacto:

- a) La cláusula general de la no discriminación establecida en el párrafo 1 del artículo 2;
- b) El principio de la libertad de religión o creencias enunciado en el artículo 18;
- c) Los derechos de las personas pertenecientes a minorías étnicas y religiosas en virtud del artículo 27.

38. En definitiva, contrariamente a la hipótesis del artículo 26, no se trata de un derecho a la no discriminación en relación con un derecho nuevo no previsto en el Pacto, sino a derechos reconocidos en varias disposiciones del Pacto y que resultan de identidades múltiples (religiosa y étnica). Consideramos que la discriminación agravada debe imponerse como cuestión de lógica<sup>37</sup>.

## 2. Los instrumentos específicos

39. Desde la creación de las Naciones Unidas, se ha aprobado un número importante de instrumentos a fin de eliminar las discriminaciones en esferas sumamente diversas o proteger a determinados grupos. Algunos de ellos tienen un interés particular para el tema objeto de nuestro estudio. Otros, preparados sobre el modelo de la Carta de las Naciones Unidas y la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, tienen un interés relativamente secundario, si bien el espíritu general está lejos de ser desfavorable a la convergencia de los aspectos racial y religioso.

---

<sup>36</sup> Es el caso del derecho de propiedad (Zalaya Blanco c. Nicaragua, decisión de 20 de julio de 1994); del derecho a la objeción de conciencia (LTK c. Finlandia, de 9 de julio de 1985; comunicaciones N° 285/1998, Järvinen c. Finlandia; N° 666/1995, Frédéric Foin c. Francia; N° 682/1996, Paul Westerman c. Países Bajos); del derecho a la protección social (varias decisiones relativas a este derecho, al otorgamiento de un subsidio de desempleo, de una pensión de invalidez, de una beca escolar, etc.). Según el Comité, la aplicación del principio de no discriminación enunciado en el artículo 26 no se limita a los derechos establecidos en el Pacto. Véase la Observación general N° 18, párr. 13.

<sup>37</sup> Contrariamente a lo que opinan varios autores, no nos parece que haya redundancia entre los artículos 18 y 27. El artículo 18 no es una simple reiteración de la cláusula de no discriminación religiosa enunciada en el artículo 27 en beneficio de las minorías religiosas; el artículo 27 se refiere a la protección de una categoría particular, no de derechos sino de personas cuya identidad, como lo hemos dicho, puede ser múltiple.



a) **El reconocimiento explícito**

i) **Los instrumentos que protegen a los grupos**

40. La Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio, aprobada el 9 de diciembre de 1948, tiene una importancia crucial para nuestro estudio. En su artículo II se define al genocidio como uno de los actos perpetrados "con la intención de destruir, total o parcialmente, a un grupo nacional, étnico, racial o religioso, como tal". El artículo 4 del Estatuto del Tribunal Internacional para la ex Yugoslavia, creado el 22 de febrero de 1993, y el artículo 6 del Estatuto de la Corte Penal Internacional, aprobado en Roma el 17 de julio de 1998, reproducen la misma definición<sup>38</sup>. Es evidente que el delito de genocidio puede cristalizar de la manera más "odiosa" (véase el tercer párrafo del preámbulo de la Convención) la convergencia de lo racial y lo religioso. Contrariamente al crimen de lesa humanidad, el genocidio, incluso el perpetrado contra individuos, apunta a la destrucción de los fundamentos mismos de una entidad humana o de un grupo etnorreligioso<sup>39</sup>. "[...] el genocidio [...] es un delito de derecho internacional (artículo I de la Convención); "conmueve la conciencia humana, causa una gran pérdida a la humanidad [...] y es contrario a la ley moral y al espíritu y objetivos de las Naciones Unidas"<sup>40</sup>". La historia nos enseña que el genocidio atenta contra la identidad total de un grupo, es decir "su integridad física o mental" (artículo II b) de la Convención). La palabra "mental" resume la forma más criminal del agravante. Las "depuraciones étnicas" cometidas en la historia de la humanidad tuvieron por objeto atentar contra la identidad racial, religiosa y cultural de un grupo o un pueblo, a veces incluso su existencia física. Por consiguiente, no puede admitirse ninguna disociación.

---

<sup>38</sup> El Estatuto de la Corte Penal Internacional también considera crimen de lesa humanidad la persecución de un grupo o colectividad con identidad propia fundada en motivos étnicos o religiosos, entre otros (véase el párrafo 1 h) del artículo 7). Asimismo, en los conflictos armados, considera crimen de guerra los ataques dirigidos internacionalmente contra edificios dedicados, entre otros fines, al culto religioso (párrafo 2 b) ix del artículo 8). Por consiguiente, las minorías y los grupos religiosos están protegidos contra los tres crímenes, incluidos los perpetrados no solamente contra las personas sino también contra los bienes (crimen de guerra).

<sup>39</sup> Para un estudio a fondo del estado del derecho internacional en relación con el genocidio en 1978, véase Nicodème Ruhashyankiko, Relator Especial, "Estudio sobre la cuestión de la prevención y sanción del crimen de genocidio", Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías (E/CN.4/Sub.2/416, 4 de julio de 1978).

<sup>40</sup> Véase la resolución 96 (I) de la Asamblea General, de 11 de diciembre de 1946, sobre el crimen de genocidio; en el mismo sentido, véase la opinión consultiva sobre las reservas a la Convención sobre el Genocidio CIJ, Recueil, 1951, pág. 23.

41. La evolución del concepto de delito de genocidio en la jurisprudencia reciente del Tribunal Internacional para la ex Yugoslavia merece algunos comentarios en relación con la cuestión que examinamos. Para que un acto constituya genocidio deben reunirse los siguientes tres elementos<sup>41</sup>:

- a) El elemento material constituido por los actos delictivos enumerados en diferentes textos;
- b) El elemento moral: una "intención de destruir, total o parcialmente, a un grupo [...] como tal";
- c) Un elemento ratione personae: el genocidio debe perpetrarse contra un grupo "nacional, étnico, racial o religioso"<sup>42</sup>.

42. En relación con el tema de nuestro estudio, el problema que se plantea radica en la doble lectura de estos elementos, tarea que no es tan sencilla como parece a primera vista. El crimen de genocidio es un concepto ambiguo [Verhoeven, 1991; Castillo, 1994]<sup>43</sup>. Debido precisamente a esa ambigüedad, es necesario hacer una comparación, guardando las proporciones, entre ese crimen y las discriminaciones agravadas. En primer lugar, en cuanto al elemento material, los instrumentos pertinentes en materia de genocidio únicamente se refieren, en principio, a los actos cometidos contra las personas, a exclusión de los daños causados a los bienes. El genocidio llamado "cultural" o "etnocidio", es decir, aquellos actos que tengan como resultado, entre otros, la destrucción del idioma, la religión o la cultura de un grupo no son tenidos en cuenta, pese a que pueden reflejar de la manera más intensa el delito de genocidio<sup>44</sup>.

43. El Tribunal Internacional para la ex Yugoslavia no utiliza el concepto de "genocidio cultural" en la definición del artículo 4 de su Estatuto, ni en su tipificación o interpretación del delito de genocidio. Sin embargo, se percibe que la idea se ha desarrollado y en la causa Karadzic y Mladic el Tribunal la menciona en varias ocasiones: en efecto, en el auto de

---

<sup>41</sup> Véase el artículo 4 del Estatuto del Tribunal Internacional para la ex Yugoslavia y el artículo 6 de la Convención de Roma que citan textualmente el artículo II de la Convención de 1948.

<sup>42</sup> *Ibíd.*

<sup>43</sup> Joe Verhoeven ha hecho hincapié en esta ambigüedad en su artículo "Le crime de génocide, originalité et ambiguïté", *Revue belge de droit international*, 1991, I, págs. 6 a 26; en el mismo sentido, María Castillo, "La compétence du Tribunal pénal pour la Yougoslavie", *Revue générale de droit international public*, 1994, págs. 62 a 87, y especialmente las páginas 69 y ss.

<sup>44</sup> Se descartó la propuesta de que se incluyera "el genocidio cultural" en la Convención de 1948, cosa que se lamentó más de una vez (véase Rughashyankiko, *op. cit.*, *supra*, nota 39, párrs. 441 a 449, Verhoeven, *loc. cit.*, pág. 16).

acusación<sup>45</sup>, se habla de un genocidio físico, político, jurídico y cultural (nota 58, pág. 21, párr. 44), de destrucción sistemática de los lugares de culto (pág. 6, párr. 11), de destrucción cuasi sistemática del patrimonio cultural musulmán y católico (pág. 8, párr. 15) y de una voluntad de aniquilación del culto y el rito religioso (pág. 19, párr. 41). El Tribunal también menciona el memoricidio y la política de limpieza cultural que apuntaba a erradicar la memoria (pág. 61, párr. 94; pág. 35, párr. 60). Asimismo, se menciona en esta causa que la destrucción generalizada y sistemática de numerosos lugares de culto destruyó, traumatizó o deshumanizó la mayor parte de los aspectos de la vida de las colectividades musulmanas y croatas-bosnias en las regiones que pasaron al control de la administración de los serbios de Bosnia (pág. 9, párrs. 30 y 31).

44. Tampoco se trata de considerar en un pie de igualdad las discriminaciones agravadas que estamos examinando y el genocidio cultural. Además, la hipótesis de una destrucción exclusivamente cultural es excepcional. Como observa Verhoeven, "en muchos casos, el etnocidio no es sino el aspecto "cultural" de un genocidio propiamente dicho, lo que debe bastar para organizar la sanción"<sup>46</sup>. No obstante, las discriminaciones agravadas reiteradas y que adquieren dimensiones importantes, ya sean las cometidas por el Estado o por particulares<sup>47</sup>, están muy próximas al genocidio cultural o al genocidio propiamente dicho. En todo caso, aun si se considera que la comparación no es oportuna ni fundada, estas discriminaciones no pueden en principio recibir el mismo trato que las discriminaciones consideradas por separado. Se nos podrá refutar con justa razón que el genocidio requiere una intención genocida de su autor. También a este respecto, el problema está lejos de ser sencillo y la solución propuesta corrobora la tesis de un régimen especial que rija con criterio razonable las discriminaciones de que son víctimas las personas con identidades múltiples.

45. No puede haber genocidio sin "la intención de destruir, total o parcialmente, a un grupo [...] como tal". Como señaló H. Donnedieu De Vabres "la teoría del genocidio [...] se aparta de esta manera del derecho común puesto que incluye la motivación en la tipificación del

---

<sup>45</sup> Procureur du Tribunal c. Rodovan Karadzic et Ratko Mladic, examen del auto de acusación en el marco del artículo 61 de las normas sobre procedimiento y sobre prueba, decisión de la Cámara de Primera Instancia, Tribunal Internacional para la ex Yugoslavia, 11 de julio de 1996, causas N° IT-95-5-R61 y N° IT-95-18-R-61.

<sup>46</sup> Loc. cit.; supra, nota 43, pág. 16. A este respecto, véanse también las conclusiones del Gobierno de Bosnia en el marco de su demanda contra Serbia ante la Corte Internacional de Justicia, causa relativa a la aplicación de la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio (Bosnia y Herzegovina c. Yugoslavia), excepciones preliminares, 11 de julio de 1996, párrs. 13 y 14.

<sup>47</sup> Como observa Castillo, loc. cit. (supra, nota 43), pág. 75, la filosofía general de los instrumentos sobre el genocidio se basa en la búsqueda del verdadero responsable más allá de todo velo estatal. En el artículo 5 del estatuto del Tribunal Internacional para la ex Yugoslavia se definen los actos de particulares; véase también el artículo 25 del Estatuto de la Corte Penal Internacional que establece explícitamente la responsabilidad penal de las personas naturales.

delito"<sup>48</sup>. El problema radica en saber si es suficiente la intención genocida o si, además, se precisa materialmente un umbral cuantitativo para reunir los elementos del delito. Si bien es cierto que los instrumentos pertinentes no imponen ningún umbral cuantitativo, la noción de grupo forma parte de la definición de genocidio<sup>49</sup>. El carácter mismo del delito lleva implícita la voluntad de destruir una parte importante del grupo [Whitaker, 1985; Ternon, 1995]<sup>50</sup>.

46. No obstante, cabe sostener la tesis contraria. En efecto, en un sistema en que la intención desempeña un papel decisivo, "lo importante, como escribe Verhoeven<sup>51</sup>, es el autor del crimen más que el número de víctimas". Dado que la intención de destruir un grupo como tal es el elemento decisivo, el número de víctimas no es un elemento constitutivo del delito [Verhoeven, 1991]<sup>52</sup>. Por consiguiente, nada prohíbe calificar un crimen de genocidio, incluso cuando sólo haya habido una sola víctima o un número reducido de víctimas [Verhoeven, 1991; Glaser, 1970; Planzer, 1956]<sup>53</sup>. Esta tesis es audaz. De acuerdo con esta lógica, las discriminaciones agravadas dirigidas contra una sola persona o un número reducido de personas pertenecientes a una minoría o un grupo etnorreligioso pueden, en efecto, adquirir proporciones genocidas desde el momento en que se comprueba y establece fehacientemente la intención de su autor de lograr, mediante esa o esas personas, la destrucción del grupo o la minoría como tal.

---

<sup>48</sup> En "De la piraterie au génocide... Les nouvelles modalités de la répression universelle", Mélanges G. Ripert, tomo 1, pág. 245.

<sup>49</sup> Véase Castillo, loc. cit. (supra, nota 43), pág. 71. Los textos pertinentes utilizan el plural al referirse a las víctimas del genocidio: matanza de "miembros" del grupo, medidas para impedir "los nacimientos" dentro del grupo, traslado forzoso "de niños" del grupo. Véase el artículo 2 de la Convención de 9 de diciembre de 1948, el artículo 4 del Estatuto del Tribunal Internacional para la ex Yugoslavia, y el artículo 6 del Estatuto de la Corte Penal Internacional de 17 de julio de 1998.

<sup>50</sup> Véase el comentario 8 del proyecto de artículo 17 "Crimen de genocidio" del proyecto de código de crímenes contra la paz y la seguridad de la humanidad, Informe de la Comisión de Derecho Internacional a la Asamblea General sobre la labor realizada en su 48º período de sesiones (A/51/10, cap. II, pág. 2). La doctrina se refiere asimismo a "una parte importante del grupo", véase M. B. Whitaker, Relator Especial, "Informe revisado y actualizado sobre la cuestión de la prevención y sanción del crimen de genocidio", Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías (E/CN.4/Sub.2/1985/6, 2 de julio de 1985, párr. 29). Véase también Yves Ternon, L'État criminel, les génocides au XX<sup>e</sup> siècle, París, Le Seuil, 1995, págs. 74 a 76.

<sup>51</sup> Loc. cit. (supra, nota 43), pág. 24.

<sup>52</sup> Verhoeven, uno de los defensores de esta tesis, explica que el número de víctimas tiene cierta importancia, en particular para la determinación de la pena.

<sup>53</sup> En relación con esta tesis, véase Verhoeven, loc. cit., pág. 18; en el mismo sentido, véase Stefan Glaser, Droit international pénal conventionnel, Bruselas, Bruylant, 1970, pág. 112; Antonio Planzer, Saint-Gall, Le crime de génocide, 1956, págs. 86 y 93.

47. Lejos de ser fantasiosa, esta tesis debe examinarse con gran seriedad<sup>54</sup>. En definitiva, si se hace una lectura fiel de los instrumentos pertinentes, lo que se exige no es la destrucción de una parte o de la totalidad de un grupo, sino "la intención de destruir, total o parcialmente, un grupo [...] como tal". Naturalmente, resulta difícil probar una intención semejante. No obstante, en la práctica, el elemento material permite a menudo probar la intención genocida. Los genocidios se llevan a cabo en general en la forma de actos (matanzas, desapariciones, exterminios, deportación de la población, medidas destinadas a impedir los nacimientos dentro de un grupo, violaciones, etc.) cometidos a una escala tan vasta y grave que la intención de sus autores puede deducirse con facilidad.

48. Los fallos del Tribunal para la ex Yugoslavia parecen afirmar esto último: en la causa *Nikolic*<sup>55</sup> el Tribunal no se refiere a un número de víctimas en particular sino que destaca la magnitud de la "depuración étnica" efectuada en la región de Vlasenica; indica precisamente que la intención puede estar vinculada a los actos cometidos en el marco de la política de "depuración étnica" aplicada en la región y deducirse de manera general de esa política. El Tribunal se expresa de la siguiente manera:

"Los hechos que constan en el expediente parecen indicar que la política discriminatoria aplicada en Vlasenica en la que se inscriben los actos de *Dragon Nikolic* tenían como objeto particularmente "limpiar" la región de su población musulmana. Esta política de "depuración étnica" adoptó la forma de actos discriminatorios extremadamente graves que tenderían a demostrar su carácter genocida."<sup>56</sup>

49. Asimismo, en la causa *Karadzic y Mladic*, el Tribunal establece una relación entre la magnitud de los efectos destructivos de los actos cometidos y la intención genocida<sup>57</sup>. En esta causa, los jueces tienden a considerar que la intención prevalece sobre el número de víctimas: "el solo número de víctimas seleccionadas únicamente en razón de su pertenencia a un grupo"

---

<sup>54</sup> Lamentablemente, algunos genocidios sólo llegan a conocimiento de la opinión pública gracias a los medios de información. Como se ha descrito a menudo, antes del genocidio, sus preparativos se disimulan; mientras se lleva a cabo se desmiente su realidad, y una vez finalizado, se niega el carácter mismo de los actos cometidos. Este tríptico dramático tuvo lugar, en particular, en la Alemania nazi, en Rwanda y en Kosovo, en donde el genocidio propiamente dicho fue precedido por una preparación política y psicológica y un proceso de discriminación cuya gravedad fue ocultada a la opinión pública internacional.

<sup>55</sup> *Procureur du Tribunal c. Dragon Nikolic alias "Jenki"*, examen del auto de acusación en el marco del artículo 61 de las normas sobre procedimiento y sobre prueba, decisión de la Cámara de Primera Instancia, Tribunal Internacional para la ex Yugoslavia, 20 de octubre de 1995, causa N° IT-95-2-R-61.

<sup>56</sup> Véase pág. 21, párr. 34.

<sup>57</sup> Decisión del 11 de julio de 1996, citada en la nota 45 *supra*, pág. 61, párr. 95. En el mismo sentido, véase causa *Meakic et al.*, decisión del 13 de febrero de 1995, N° IT-95-4-I, pág. 5, párrs. 18.1 a 18.3.

puede revelar una intención genocida<sup>58</sup>. En otras causas, el Tribunal sostiene el mismo argumento de la relación causal entre "la depuración étnica planificada" o "la gravedad de la purificación étnica" y "la intención genocida" (causas relativas al hospital de Vukovar y de Srebrenica)<sup>59</sup>. No obstante, en la causa Karadzic y Mladic, el Tribunal desarrolla la idea de que la intención genocida puede ser expresa o tácita<sup>60</sup>. También puede deducirse de actos que no corresponden necesariamente a la enumeración del párrafo 2 del artículo 4 de su Estatuto<sup>61</sup>. Así, pues, los jueces consideraron que la transmisión al niño de una identidad étnica nueva como consecuencia de la concepción forzada, e incluso la destrucción de mezquitas, iglesias católicas o bibliotecas, amenazaban la integridad del grupo. Esos actos discriminatorios deben integrarse no obstante en el marco de la doctrina general del proyecto político orientado a socavar, por su repetición, las bases mismas del grupo<sup>62</sup>. Así pues, como se ha mencionado, "el etnocidio" o el "genocidio cultural" no ha estado ausente del espíritu de los jueces, si bien los instrumentos convencionales parecen dar una acepción restringida a los actos que constituyen este crimen del derecho internacional.

50. Por último, el genocidio debe estar dirigido contra un grupo que los instrumentos pertinentes califican de "nacional, étnico, racial o religioso". Si bien se sabe quiénes están excluidos, en ninguno de esos instrumentos se definen los grupos beneficiarios de la protección<sup>63</sup>. Si bien para algunos autores estos conceptos tienen un sentido preciso

---

<sup>58</sup> Véase pág. 61, párr. 94.

<sup>59</sup> Causa Mrksic, Radic, Sljivancanin y Dokmanovic ("hospital de Vukovar"), decisión de la cámara de primera instancia, Tribunal Internacional para la ex Yugoslavia, 3 de abril de 1996, causa N° IT-95-13-R-61, pág. 16, párr. 35; causa Karadzic y Mladic ("Srebrenica"), decisiones de 16 de noviembre de 1995, causas N° IT-95-18-R-61, págs. 5 y 6, y de 11 de julio de 1996, N° IT-95-5-R-61.

<sup>60</sup> "No es necesario que la intención del crimen de genocidio esté claramente expresada" o "... en la presente causa, la intención de destruir total o parcialmente un grupo nacional, étnico, racial o religioso, que es específica del genocidio, puede deducirse claramente de la gravedad de la "purificación étnica"", causa Karadzic y Mladic, decisión de 16 de noviembre de 1995, págs. 5 y 6.

<sup>61</sup> Matanza de miembros del grupo, lesiones graves a la integridad física o mental de los miembros del grupo, sometimiento intencional del grupo a condiciones de vida que hayan de acarrear su destrucción física total o parcial, medidas destinadas a impedir los nacimientos dentro del grupo, traslado por la fuerza de niños del grupo a otro grupo. El artículo 4 del Estatuto, así como el artículo 6 de la Convención de Roma, reproducen textualmente el artículo 2 de la Convención de 9 de diciembre de 1948.

<sup>62</sup> Causa Karadzic y Mladic, decisión de 16 de noviembre de 1995, pág. 60, párr. 94; causa Nikolic, decisión de 20 de octubre de 1995 (*supra*, nota 55), pág. 21, párr. 34.

<sup>63</sup> La doctrina es unánime para excluir determinados grupos: políticos, sexuales, lingüísticos y agrupaciones económicas y sociales.

[Glaser, 1970]<sup>64</sup>, como ya hemos dicho, es difícil determinar límites claramente marcados entre ellos [Verhoeven, 1991]<sup>65</sup>. A ese respecto, la jurisprudencia del Tribunal Internacional para la ex Yugoslavia también es sumamente pertinente para el objeto de nuestro estudio.

51. En primer lugar, no parece que esas imprecisiones hayan planteado dificultad alguna al Tribunal, lo que confirma la idea ya expresada de que el derecho internacional tiende a proporcionar protección ante la falta de un acuerdo generalizado acerca de los destinatarios de la protección. Además, hay que reconocer que existe una gran variedad terminológica entre los conceptos utilizados, si bien se prefieren algunos de ellos. Por ejemplo, el Tribunal menciona muy pocas veces el concepto de raza cuando se refiere a los grupos contra quienes se perpetraron actos de genocidio. En la causa Meakic, el Tribunal se refiere a "los musulmanes bosnios y los croatas bosnios como grupos nacionales, étnicos, raciales [sin subrayar en el original] o religiosos"<sup>66</sup>. Por el contrario, además de la utilización de la expresión genérica de depuración "étnica", los términos más frecuentemente utilizados son "grupos" (grupos nacionales bosnios, bosnios croatas, bosnios musulmanes)<sup>67</sup>, "colectividades" (colectividades musulmanas y croatas bosnias)<sup>68</sup> y "población" (población musulmana)<sup>69</sup>. Además, el Tribunal no parece ser formalista en cuanto a la línea de separación entre el grupo nacional y otros grupos (fundamentalmente étnicos y religiosos). En efecto, los grupos son calificados ya sea de nacionales (grupos nacionales bosnios, bosnios croatas, bosnios musulmanes), o bien se definen en relación con su identidad religiosa (colectividades musulmanas), e incluso nacional y religiosa (grupo nacional bosnio musulmán). Al referirse a este último grupo, la religión se convierte incluso en "una nacionalidad", lo que confirma lo expresado a propósito del origen étnico de la religión. Por último, cuando habla de "depuración étnica" el Tribunal se refiere a la totalidad de esos grupos víctimas de genocidio. Esto confiere al criterio étnico una flexibilidad tal que permita englobar lo nacional y lo religioso, incluso lo racial, contrariamente a las disposiciones de las convenciones que parecen hacer una distinción neta entre el "grupo nacional, étnico, racial o religioso"<sup>70</sup>.

---

<sup>64</sup> Véase Glaser, *op. cit.* (*supra*, nota 53), citado por Castillo (nota 43), pág. 71.

<sup>65</sup> Verhoeven, *loc. cit.* (*supra*, nota 43), pág. 21. El autor sostiene que a excepción, en cierta medida, del concepto de grupos "religiosos", los otros no pueden definirse con precisión.

<sup>66</sup> Causa Meakic et al., 13 de febrero de 1995, N° IT-95-4-I, pág. 5, párrs. 18.1 y 18.3. En la causa Karadzic, de 11 de julio de 1996, el Tribunal utiliza el término racial, pero sin referirse a ningún grupo en especial, *supra*, nota 45, págs. 5 y 6.

<sup>67</sup> Causa Karadzic y Mladic, pág. 61, párrs. 94 y 95.

<sup>68</sup> *Ibíd.*, pág. 9, párrs. 30 y 31.

<sup>69</sup> *Ibíd.*, pág. 60, párr. 94; causa Nikolic, pág. 21, párr. 34.

<sup>70</sup> La población de Kosovo de origen albanés está comprendida en uno o varios grupos protegidos por la Convención de 1948 y el Estatuto del Tribunal, ya sea como etnia, como minoría nacional o como grupo racial y religioso.

52. En resumen, la meta de este estudio no es demostrar la gravedad del crimen de genocidio puesto que esta noción se explica en sí misma. Para algunos autores, el genocidio se presenta incluso como "un caso agravado o calificado de crimen de lesa humanidad" [Glaser, 1979]<sup>71</sup>. El objetivo de este análisis se ubica en otro nivel. El análisis de los elementos constitutivos de genocidio, en particular la intención, aunque sin excluir los otros, nos ha permitido observar una ambigüedad, incluso un cierto problema conceptual y metodológico, que en cierta medida acerca este concepto al crimen de las discriminaciones agravadas objeto de este estudio. De todas maneras, entre el genocidio, suponiendo que su definición sea clara, y una discriminación simple habría una variación cuantitativamente considerable de discriminaciones cuya gravedad es progresiva, hasta alcanzar aquellas que si bien no pueden calificarse de genocidio, sí exigen un régimen especial puesto que afectan a personas cuya identidad se define tanto por características religiosas como raciales.

**ii) Los instrumentos relativos a la eliminación de las discriminaciones**

53. Los instrumentos relativos a la eliminación de la discriminación racial y religiosa reflejan esa combinación de aspectos e incluso pueden constituir un fundamento jurídico sólido en esta esfera. Los principales instrumentos que prevén disposiciones sobre el particular son:

- a) La Declaración de las Naciones Unidas sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial, de 20 de noviembre de 1963;
- b) La Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, de 21 de diciembre de 1965;
- c) La Declaración sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o las convicciones, de 25 de noviembre de 1981;
- d) La Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas o lingüísticas, de 18 de diciembre de 1992.

54. Hay que reconocer en primer lugar que los instrumentos citados condenan enérgicamente el concepto mismo de discriminación entre los seres humanos, que no está definida, puesto que constituye "un atentado contra la dignidad humana" y "una negación de los principios de la Carta de las Naciones Unidas" (artículo 1 de la Declaración de 1963; artículo 3 de la Declaración de 1981) y porque "puede perturbar la paz y la seguridad entre los pueblos, así como la convivencia de las personas aun dentro de un mismo Estado" (artículo 7 del preámbulo de la Convención de 1965). En la mayoría de esos instrumentos existen numerosos puntos de contacto entre lo racial y lo religioso y la definición misma de discriminación, su alcance y las medidas tendientes a impedirla permitirán ir descubriéndolos.

55. En el párrafo 1 del artículo 3 de la Declaración de 1963 se indica expresamente que "se pondrá particular empeño en impedir las discriminaciones fundadas en motivos de raza, [...] especialmente en materia de [...] religión". De igual manera, en el párrafo 1 del artículo 1 de la

---

<sup>71</sup> Glaser, *op. cit.* (*supra*, nota 53), pág. 109.



Convención de 1965 se define ampliamente la expresión "discriminación racial", que no está exclusivamente fundada en criterios anatómicos (raza, color) sino también en el "linaje u origen nacional o étnico" que tenga por objeto anular o menoscabar la igualdad en "las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública". Como expresión pública de la vida de una nación o de un grupo social, la religión puede formar parte de esas esferas. El artículo 5 de la Convención de 1965 confirma el alcance de la discriminación racial en el plano religioso; en virtud del apartado d) del inciso vii) de este artículo, los Estados se comprometen a prohibir y eliminar la discriminación racial y a garantizar la igualdad de tratamiento, en particular respecto del "derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión". Así pues, el término racial en el sentido étnico abarca enteramente el aspecto religioso. Por último, el artículo 3 de la Declaración sobre la raza y los prejuicios raciales, de 27 de noviembre de 1978, sostiene aún más enérgicamente los fundamentos jurídicos de la no discriminación agravada al afirmar que "la intolerancia religiosa motivada por consideraciones raciales..." es incompatible con las exigencias de un orden internacional justo y que garantice el respeto de los derechos humanos.

56. La Declaración de 25 de noviembre de 1981 debe comprenderse con el mismo espíritu, pero en sentido inverso, es decir de lo religioso a lo racial. Es cierto que los términos "intolerancia y discriminación basadas en la religión o las convicciones" se definen exclusivamente sobre la base de consideraciones religiosas (véase el párrafo 2 del artículo 2), contrariamente a las disposiciones sobre la discriminación racial mencionadas anteriormente que consideran lo racial desde una perspectiva doble que abarca tanto lo étnico (definido a su vez por parámetros religiosos entre otros) y lo religioso como tal. Sin embargo, numerosas disposiciones de la Declaración se remiten a instrumentos de donde puede deducirse la intersección de las dos discriminaciones (párrafos 1, 2 y 7 del preámbulo, artículo 3). Además, el párrafo 6 del preámbulo establece incluso una relación causal entre la libertad religiosa y la eliminación de la discriminación racial al afirmar que "... la libertad de religión o de convicciones debe contribuir también [...] a la eliminación [...] de la discriminación racial".

57. La Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas, de 18 de diciembre de 1992, constituye un paso importante en materia de protección de las minorías [Bokatola, 1993]<sup>72</sup>. El párrafo 1 del artículo 1 establece que "los Estados protegerán la existencia y la identidad nacional o étnica, cultural, religiosa y lingüística de las minorías dentro de sus territorios respectivos y fomentarán las condiciones para la promoción de esa identidad". En realidad, la Declaración protege fundamentalmente los derechos individuales de las personas pertenecientes a minorías. Casi todas las disposiciones de la Declaración están dirigidas a esas personas y no a las minorías como tales. Además, la separación entre "minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas" es desacertada y no corresponde en todos los casos a la configuración de las minorías en el mundo. Una minoría

---

<sup>72</sup> Véase Isse Omanga Bokatola, "La Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas", Rev. Gén. Dr. In Pub., 1993, págs. 745 a 765.

nacional puede tener al mismo tiempo características étnicas y/o religiosas diferentes de las de la mayoría o de otras minorías<sup>73</sup>.

58. En resumen, si bien los casos de discriminación agravada no están previstos y no gozan de un trato especial o prioritario, hay que reconocer que, debido a que casi todos los instrumentos admiten explícitamente el punto de contacto entre lo racial y lo religioso, en particular del primero hacia el segundo, la discriminación de que puede ser víctima una persona o una minoría religiosa puede caracterizarse como una discriminación racial<sup>74</sup>. De igual manera, una medida discriminatoria o una práctica xenofóbica fundada en la religión o las convicciones, en el sentido de la Declaración de 1981, puede atentar contra la identidad o integridad étnica de un grupo.

#### **b) El reconocimiento implícito**

59. Desde la creación de las Naciones Unidas se ha aprobado una enorme cantidad de tratados u otros instrumentos con miras a proteger ya sea una categoría determinada de personas, de bienes particularmente importantes, o incluso determinadas esferas, contra distintos tipos de discriminación. Es difícil analizar en detalle esos instrumentos en el marco de nuestro estudio, por lo que sólo se examinarán las disposiciones relacionadas con la cuestión del punto de contacto entre lo racial y lo religioso.

#### Organización Internacional del Trabajo

60. En materia de empleo, se han aprobado varios instrumentos. Es el caso de los convenios aprobados en el marco de la OIT. Las disposiciones relativas a las discriminaciones han sido calcadas del modelo de la Carta de las Naciones Unidas y de la Declaración Universal de 1948, es decir que, en general, las discriminaciones son tratadas por separado.

#### Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

61. La educación y la cultura también pueden ser el escenario de discriminaciones agravadas. Las convenciones y otros instrumentos aprobados en el marco de la UNESCO establecen numerosas disposiciones interesantes. En primer lugar, en materia de educación, la Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza, de 14 de diciembre de 1960, prohíbe las discriminaciones que se definen en el artículo 1, en particular las fundadas en la raza, la religión o el origen nacional. En sus artículos 1 y 5, la Convención protege no

---

<sup>73</sup> Esto ocurre especialmente en Europa. Véanse los conceptos utilizados por el Tribunal Internacional para la ex Yugoslavia (grupo nacional bosnio musulmán, bosnio croata, etc.).

<sup>74</sup> El párrafo 1 del artículo 1 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, de 21 de diciembre de 1965, y el párrafo 1 del artículo 2 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos se aplican igualmente a los no nacionales del Estado (véase el párrafo 2 del artículo 1 de la Convención); su protección va más allá de las minorías (en el sentido del artículo 27 del Pacto) cuyos miembros tienen la nacionalidad del Estado.

solamente los derechos de "las personas" sino también de "los grupos" y "las minorías nacionales y religiosas"<sup>75</sup>.

62. En materia de bienes culturales, los conflictos recientes han demostrado que los ataques deliberados contra lugares simbólicos apuntan a destruir las características más representativas de la identidad cultural y religiosa de una etnia. Entre los numerosos textos aprobados por la UNESCO, cabe citar la Convención para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado, aprobada en La Haya el 14 de mayo de 1954; este instrumento considera entre los bienes culturales protegidos los bienes muebles o inmuebles que tienen gran importancia para el patrimonio cultural de los pueblos, como los monumentos arquitectónicos, artísticos o históricos, religiosos o laicos, etc.<sup>76</sup>

63. Por último, la combinación de los aspectos racial y religioso es inseparable de la cultura de un pueblo o de una minoría. La UNESCO y varios especialistas [Capotorti, 1991]<sup>77</sup> admiten que la cultura es esencialmente una cuestión de tradición en el sentido amplio, es decir, todo lo que es socialmente heredado o transmitido por vía del idioma, la imagen o simplemente el ejemplo: creencias, incluidas las religiosas, conocimientos, usos, símbolos. Es decir, que la cultura abarca en gran medida aspectos del origen étnico de un grupo o de una minoría, y una discriminación puede ser agravada si atenta contra uno de sus componentes<sup>78</sup>.

64. Algunos textos, reconociendo la vinculación entre lo racial y lo religioso, tratan de proteger a los grupos de personas especialmente vulnerables. Sirva de ejemplo la Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada el 20 de noviembre de 1989, que incluye numerosas disposiciones relacionadas con el tema que pueden servir de base para la eliminación de las discriminaciones agravadas<sup>79</sup>. De esas disposiciones cabe destacar la relativa a las minorías, que extiende la protección contra las discriminaciones, religiosas entre otras, a las poblaciones

---

<sup>75</sup> El párrafo 1 c) del artículo 5 permite a las "minorías nacionales el derecho a ejercer las actividades docentes que les sean propias...". Véanse a ese respecto el párrafo 4 del artículo 18 y el artículo 27 del Pacto que, junto con la Convención de la UNESCO, permite determinar la combinación de los aspectos racial y religioso en materia de educación y enseñanza.

<sup>76</sup> Véase el artículo 1 a). Véase también a este respecto el artículo 1 de la Convención sobre las medidas que deben adoptarse para prohibir e impedir la importación, la exportación y la transferencia de propiedad ilícitas de bienes culturales, de 24 de abril de 1972. La Convención recomienda a los Estados Partes inculcar a sus fuerzas armadas "un espíritu de respeto hacia las culturas y bienes culturales de todos los pueblos" (art. 7, párr. 1).

<sup>77</sup> Véase Capotorti, *op. cit.* (*supra*, nota 11), párr. 215.

<sup>78</sup> A ese respecto, la Declaración de los principios de la cooperación cultural internacional, de 4 de noviembre de 1966, cuyo párrafo 1 del artículo 1 pone en un pie de igualdad a las culturas minoritarias y la cultura de la mayoría, proclama que: "toda cultura tiene una dignidad y un valor que deben ser respetados y protegidos".

<sup>79</sup> Véanse los párrafos 3 y 7 del preámbulo y los artículos 1, 14, 29 y 30.

indígenas<sup>80</sup>. En relación con las minorías, la expresión "pueblo o población indígena" se apoya en tres elementos esenciales: la precedencia temporal en un territorio determinado, la no dominación y la reivindicación de la propia identidad, cuya sustancia puede mezclarse con rasgos de carácter religioso [Schulte-Tenckhoff, 1997]<sup>81</sup>. Varios pueblos indígenas se definen igualmente por sus creencias y prácticas religiosas y es muy difícil entonces no hablar de vinculación entre lo racial y lo religioso (véase infra la sección A del capítulo II).

### C. La protección regional

65. Ningún continente está libre de conflictos o tensiones raciales o religiosas, aunque éstas sean, desde luego, de intensidad variable. No obstante, del examen de los regímenes de protección se desprende que el desarrollo de estos últimos no es en absoluto proporcional a la intensidad real o potencial de las discriminaciones simples o agravadas. En realidad, la consideración del hecho minoritario como foco propicio para las discriminaciones agravadas depende mucho más del grado de desarrollo de la protección regional de los derechos humanos, de la democracia o del estado de derecho, que de las diferencias raciales y religiosas entre las regiones.

#### Región de África

66. La diversidad étnica y religiosa del continente africano es notable. Las propias etnias se encuentran divididas entre varios Estados cuyas fronteras geográficas corresponden poco o nada a la configuración humana del continente. La Carta de la Organización de la Unidad Africana ha tenido el acierto de reconocer esas circunstancias, aunque la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, adoptada el 28 de junio de 1981 no ha conseguido definir el término "pueblo". ¿Se refiere al conjunto de la población de un Estado o a los grupos étnicos, y por lo tanto a las minorías, que forman parte de un mismo Estado? En realidad, la Carta de 1981 evitó pronunciarse sobre la cuestión por la complejidad de la realidad africana. En muchos Estados africanos habría que hablar más bien de "minorías múltiples", sin mayorías. En todo caso, aunque no reconozca expresamente el hecho minoritario, la Carta Africana de 1981 recoge en su artículo 2 los derechos y libertades de las personas según una fórmula muy parecida a la del artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, pero añadiendo la distinción

---

<sup>80</sup> El texto del artículo 30 de la Convención coincide con el texto del artículo 27 del Pacto, pero en el primero se añaden a las minorías étnicas, religiosas o lingüísticas las personas de origen indígena.

<sup>81</sup> Las Naciones Unidas y la OIT se apoyan en esta definición para proteger a esos pueblos. Véase el Convenio N° 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes; el capítulo 26, "Reconocimiento y fortalecimiento del papel de las poblaciones indígenas y sus comunidades", del Programa 21, aprobado por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo el 20 de junio de 1992; el proyecto de declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, aprobado por la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías, resolución 1994/45, de 26 de agosto de 1994 (E/CN.4/1995/2, E/CN.4/Sub.2/1994/56); véase también Isabelle Schulte-Tenckhoff, La question des peuples autochtones, Bruylant, LGDJ, 1997.

de origen étnico<sup>82</sup>. El artículo 8 es, en cambio, más limitado. Garantiza, ciertamente, la libertad de conciencia y la profesión y práctica libre de la religión, pero no reconoce expresamente la libertad de adoptar la religión o las creencias elegidas. Además, la reserva de orden público, que no fue definida por la Carta de 1981, puede dar origen a arbitrariedades<sup>83</sup>. La contribución principal de la Carta es la consolidación de los derechos y deberes en relación con la sociedad, el Estado, la familia y los demás colectivos (art. 27) sin olvidar la promoción y protección de los valores tradicionales y de los valores africanos positivos (art. 29). En numerosas disposiciones la Carta insiste en la idea de la tolerancia (arts. 28, 29 y otros).

#### Carta islámica de El Cairo

67. La Declaración de El Cairo sobre los derechos humanos en el islam, de 5 de agosto de 1990, puede clasificarse como un instrumento adaptado a su contexto (el texto de la declaración se encuentra, por ejemplo, en el documento A/45/421-S/21797, anexo III). Se prohíbe la discriminación por motivo de raza, color, religión o cualquier otro motivo (art. 1). En el artículo 10 se dice, no obstante, que el islam es la religión natural del hombre. Al mismo tiempo, se afirma en la declaración que toda persona tiene derecho a que se proteja su religión (art. 18). La lectura conjunta de los dos artículos plantea problemas de interpretación, pues no se sabe si la protección del artículo 18 se refiere al islam como religión natural del hombre, o a todas las demás religiones y, en particular, las de las etnias minoritarias.

#### Carta Árabe

69. La Carta Árabe de Derechos Humanos, adoptada el 15 de septiembre de 1994, se refiere especialmente a las minorías. En su artículo 29 se dispone lo siguiente: "Las minorías tienen derecho a disfrutar de su cultura y manifestar su religión por el culto y la ejecución de ritos". Siete Estados árabes han formulado reservas a este instrumento. Adviértase que, a diferencia de lo que sucede en los instrumentos de alcance universal, esa libertad no comprende la enseñanza ni la práctica colectiva y pública de las religiones. En el preámbulo se declara, no obstante, la adhesión de los Estados Partes a los instrumentos internacionales pertinentes (Declaración Universal de 1948, Pactos de 1966 y Declaración de El Cairo de 1990).

#### Región de Asia

69. Asia es un mosaico de etnias y religiones. La Declaración sobre los deberes fundamentales de los pueblos y Estados de Asia, adoptada por Filipinas, Indonesia, Malasia y Tailandia el 9 de diciembre de 1983, introduce el concepto de "comunidades culturales" y de "valores asiáticos" e incluye numerosas disposiciones contra la discriminación por motivos de raza, religión e identidad u origen étnico.

---

<sup>82</sup> Véase al respecto la Convención de la OUA que rige los aspectos inherentes a los problemas de los refugiados de África, de 10 de septiembre de 1969, que protege a los refugiados contra la discriminación por, entre otros motivos, los de raza, religión o pertenencia a un determinado grupo social (arts. 1 y 4).

<sup>83</sup> Compárese con el párrafo 3 del artículo 18 del Pacto, donde la reserva está sujeta a una doble condición.

### América

70. En América cabe destacar la Convención Americana sobre Derechos Humanos (también llamada Pacto de San José de Costa Rica), adoptada el 22 de noviembre de 1969. Su artículo 12, inspirado en el artículo 18 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, tiene tres rasgos específicos. En primer lugar, la libertad de conciencia y de religión se refiere no solamente a la religión en el sentido habitual de la expresión sino también a las "creencias". En segundo lugar, la libertad comprende igualmente la de profesar y divulgar la religión o las creencias<sup>84</sup>. Por último, a diferencia de la obligación en cierto modo vaga del párrafo 3 del artículo 18 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en la Convención, la educación religiosa y moral de acuerdo con las convicciones de los padres o tutores es un derecho que éstos pueden hacer valer frente a los Estados.

### Régimen europeo

71. Comparado con otros regímenes regionales, el europeo es el más desarrollado en cuanto a la producción normativa y la aclaración jurisprudencial de las numerosas normas, algunas de las cuales son, por otra parte, comunes a los instrumentos universales (Declaración Universal de 1948 y Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos). De las disposiciones pertinentes destacan por su importancia esencial los artículos 14 y 9 del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, el 4 de noviembre de 1950. En el artículo 14 se prohíbe, por primera vez en el derecho internacional, la distinción por "pertenencia a una minoría nacional". Es verdad que ningún texto actualmente en vigor, ni siquiera en Europa, define ese concepto, pero cabe considerar que no debe entenderse la minoría solamente en sentido lingüístico o cultural, sino también étnico y religioso. Si la identidad minoritaria se constituye principalmente por la religión, la identidad religiosa parece difícil de separar de otros atributos de la identidad de los pueblos y las personas (étnicos, raciales, etc.). El artículo 9 garantiza, por su parte, la libertad de religión y creencias. Lo que distingue a este artículo es que la reserva de orden público tiene un contenido mucho más preciso, ya que se condiciona a las exigencias de la democracia y el pluralismo.

72. Otros instrumentos, elaborados casi todos en el marco del Consejo de Europa, demuestran la importancia y la urgencia de abordar el hecho minoritario en Europa. Cabe citar el proyecto de convenio europeo para la protección de las minorías, aprobado el 18 de febrero de 1991 por la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho, o el proyecto de protocolo adicional al Convenio Europeo de Derechos Humanos de las Minorías, del 1º de febrero de 1993<sup>85</sup>, o,

---

<sup>84</sup> La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, aprobada el 2 de mayo de 1948, no utiliza, por otra parte, la expresión "religión", sino "creencia religiosa".

Su artículo III dice que: "Toda persona tiene el derecho de profesar libremente una creencia religiosa y de manifestarla y practicarla en público y en privado".

<sup>85</sup> El interés de ese protocolo para nuestro estudio radica en la amplia definición que da de minoría nacional: "... grupo de personas de un Estado que [...] c) presentan características étnicas, culturales, religiosas o lingüísticas específicas [...]", y "e) tienen la voluntad de preservar juntos lo que constituye su identidad común, en especial su cultura, sus tradiciones, su religión o su lengua".

especialmente, el Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales, que fue aprobado el 10 de noviembre de 1994, entró en vigor el 1º de febrero de 1998 y es el primer instrumento multilateral jurídicamente vinculante dedicado a las minorías nacionales<sup>86</sup>. El Convenio extiende los principios de no discriminación y protección de las minorías a numerosas esferas, pero aclara poco respecto del concepto de minoría nacional<sup>87</sup>.

## II. ASPECTOS FÁCTICOS DE LAS DISCRIMINACIONES AGRAVADAS

73. Trataremos de presentar, en primer lugar, una tipología de las discriminaciones objeto de examen, antes de abordar, en segundo lugar, su alcance y contenido.

### A. Ensayo de tipología

74. Los aspectos fácticos de la vinculación entre lo racial y lo religioso y de las discriminaciones agravadas que de ella pueden derivarse plantean un problema de identificación y, por lo tanto, de tipología. Hay hipótesis que pueden considerarse evidentes porque representan los extremos.

75. En un extremo se encuentra el ejemplo tipo de discriminación agravada, que puede afectar a las personas de raza y confesión diferentes a las de la mayoría u otras minorías de un país determinado. Es el caso, por ejemplo, de las discriminaciones que sufren las personas de raza negra y confesión musulmana en países de mayoría blanca y cristiana. También puede ser el caso de las personas de raza blanca y confesión cristiana en países de mayoría negra o no blanca de diversas confesiones no cristianas. Puede ser igualmente el caso de las personas de raza blanca y confesión judía en países de mayoría no blanca y no judía<sup>88</sup>. Por último, pertenecen a este tipo las discriminaciones que sufren las poblaciones indígenas cuyas creencias y características físicas son distintas de las del resto de la población.

76. El otro tipo extremo es el de las discriminaciones simples, es decir las que se fundan exclusivamente en la religión o en motivos raciales. El ejemplo más característico es el de la

---

<sup>86</sup> Sin embargo, el calificativo de "marco" indica que sus normas no son directamente aplicables en derecho interno, sino que corresponde a cada Estado miembro velar por su aplicación por medio de su legislación y su política.

<sup>87</sup> Véanse al respecto las reservas y declaraciones de los Estados Partes acerca de sus nociones de minoría nacional, algunas específicamente relacionadas con los grupos étnicos: declaraciones de Austria, Estonia, Alemania, Luxemburgo, Eslovenia y Macedonia.

<sup>88</sup> Con todo, los términos no siempre tienen el mismo significado y suelen tener una gran carga de relativismo, subjetivismo e incluso reservas. Baste un ejemplo: la definición de raza por el color de la piel es muy variable según los países y las civilizaciones. Una persona considerada como de raza blanca, o de raza negra, en un país determinado, puede no ser considerada así en otro.

discriminación que sufren los movimientos religiosos nuevos o que se presentan como tales<sup>89</sup>, o las personas de igual confesión que la mayoría de la población pero de raza manifiestamente diferente<sup>90</sup>.

77. Entre los dos extremos hay muchísimas situaciones intermedias en las que es muy difícil distinguir la parte religiosa y la parte racial que subyace en las tensiones, los conflictos, las discriminaciones o las persecuciones contra las personas, consideradas individualmente o como pertenecientes a una minoría. Esta diversidad se acentúa aún más porque a menudo pueden intervenir otros factores que complican más la realidad. De ello resulta que un ensayo de tipología se complica porque la gran multiplicidad de minorías raciales, étnicas y religiosas en el mundo desemboca necesariamente en coincidencias o puntos de contacto entre raza y religión.

78. Pueden proponerse varias tipologías. En todo caso conviene advertir que cualquiera que sea la escogida su valor es muy relativo. La finalidad que se persigue es fundamentalmente pedagógica: ayudar a entender la realidad y el funcionamiento de las discriminaciones agravadas para combatirlas mejor.

79. No parece adecuada una primera tipología fundada en criterios geográficos (por países, grupos de países, zonas, continentes, etc.). La selección puede ser arbitraria y el método deficiente (repeticiones, etc.).

80. Una segunda tipología se basa en la raza o minoría étnica víctima de discriminación religiosa. Tampoco interesa porque, como hemos visto, es difícil establecer y mantener criterios claros fundados en la raza o la minoría étnica. Además, una tipología de esa clase puede excluir a personas que sufren discriminaciones agravadas pero que no pertenecen jurídicamente a una minoría étnica porque, por ejemplo, no tienen la nacionalidad del Estado en cuyo territorio se produce la discriminación. Aunque la vinculación entre lo racial y lo religioso desemboque casi naturalmente en el hecho minoritario, este planteamiento no parece compatible con los instrumentos universales que protegen los derechos cualquiera que sea la vinculación jurídica entre el individuo y el Estado<sup>91</sup>.

81. Una tercera tipología sigue como criterio el tipo de religión agravado por una discriminación racial. Esta clasificación se descarta también por varias razones: en primer lugar, es difícil establecer el punto de partida o, si se quiere, el hecho que provoca la discriminación. En uno de sus últimos informes (E/CN.4/1995/91), el Relator Especial sobre la intolerancia religiosa dijo que a veces le había resultado difícil distinguir claramente entre conflictos religiosos y étnicos y entre intolerancia religiosa y persecución política (párr. 211).

---

<sup>89</sup> Siempre que las personas afectadas pertenezcan a la mayoría racial (caso de los testigos de Jehová o los miembros de la Iglesia de la ciencia). La hipótesis comprende asimismo las numerosas religiones minoritarias del mundo.

<sup>90</sup> Es el caso de los negros o asiáticos cristianos en algunos países de Europa.

<sup>91</sup> Véanse especialmente el párrafo 2 del artículo 1 y el artículo 6 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, y el artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.



Además, las religiones se resisten a toda definición y clasificación<sup>92</sup>. Por último, ciertas categorías de discriminaciones agravadas difícilmente encajan en una tipología fundada exclusivamente en el criterio de la religión (discriminación contra los árabes, los magrebíes o los judíos). Esta tipología puede incluso ocultar o eclipsar totalmente la problemática de la vinculación entre lo racial y lo religioso en la medida en que tiende a dar más importancia a lo segundo que a lo primero.

82. La tipología fundada en el tipo de derechos y libertades, de acuerdo con las disposiciones pertinentes de los instrumentos internacionales relativos a la no discriminación racial y religiosa, es interesante pero tampoco se va a seguir<sup>93</sup>. Las fronteras entre estos derechos no están en absoluto definidas, y es grande el riesgo de duplicidad y reiteración.

83. La tipología que vamos a seguir se fundará esencialmente en la condición jurídica o sociológica de las víctimas de las discriminaciones agravadas (grupos o minorías) comparada con la del resto de la población del territorio de un Estado (mayoría o una o varias minorías). Esta tipología nos parece la única que da a la problemática de la vinculación entre lo racial y lo religioso la importancia que merece, sin olvidar, como veremos, ciertos criterios utilizados en las otras tipologías.

84. Cabe distinguir dos grandes categorías de discriminaciones agravadas, cada una de las cuales comprende sus propias variantes:

- a) Discriminaciones cuyas víctimas son étnica y religiosamente minoritarias respecto de un grupo étnica y religiosamente mayoritario;
- b) Discriminaciones cuyas víctimas son étnica y religiosamente minoritarias respecto de un grupo o varios grupos étnica y religiosamente minoritarios.

---

<sup>92</sup> Las propias denominaciones son discutibles: religiones tradicionales en el sentido monoteísta además del budismo y el hinduismo (pero, ¿cómo distinguir las entonces de las religiones tradicionales de África, por ejemplo, o de las poblaciones indígenas? Grandes religiones (pero, ¿cuál es entonces el criterio de la importancia: el número de practicantes, el número de creyentes o la antigüedad?)).

<sup>93</sup> Véanse, por ejemplo, los artículos 1 a 6 de la Declaración de 1981, así como el artículo 5 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, de 21 de diciembre de 1965.

De entrada, es fundamental advertir que este examen ni es ni pretende ser exhaustivo. Interesan menos los ejemplos de discriminación hallados que las tipologías en sí mismas. Éstas deberían, sobre todo, servir de base a la adopción de medidas ajustadas a cada tipología o subtipología<sup>94</sup>.

**1. Discriminaciones de personas o grupos étnica y religiosamente minoritarios por una mayoría**

85. Aclaremos de inicio que el término "discriminación" se utiliza aquí en un sentido muy amplio que comprende la intolerancia, los abusos, las restricciones y los actos de violencia. La primera hipótesis que se considera comprende varias subtipologías, que dependen del estatuto y de la situación de las víctimas de las discriminaciones agravadas. Pero, en todo caso, esas personas se distinguen étnica y religiosamente de la mayoría de la población (la mayoría se entiende aquí en el sentido aritmético de mayoría absoluta de la población, por lo que cabe imaginar las demás variantes de esta tipología: mayoría-minoría dominante y mayoría-minorías numéricamente débiles).

**a) Discriminaciones de una o varias minorías étnicas y religiosas por una mayoría**

86. Esta hipótesis es la más simple. Afecta a muchos países y religiones. En los párrafos que siguen examinaremos brevemente, a modo de ejemplo, la situación en varios países.

87. Tenemos el caso de la India (véase E/CN.4/1997/91/Add.1)<sup>95</sup>, donde las relaciones entre hindúes y musulmanes son tensas y donde a veces se discrimina a los cristianos (E/CN.4/1995/91, párrs. 60 y 61). El activismo de ciertos grupos extremistas y de partidos ultranacionalistas, principalmente hindúes, contra las comunidades musulmanas y sus lugares de culto, se basa "en la utilización de la religión para obedecer a un plan que, en realidad, es político" (E/CN.4/1997/91/Add.1, párr. 90) y lo que busca es "obtener ventajas políticas entre la población" (ibíd., párr. 41). La situación especial de los musulmanes de Cachemira merece con razón la atención del Relator Especial, pues parece que una comunidad sirve de rehén en un conflicto político en el que se enfrentan principalmente dos Estados, la India y el Pakistán (ibíd., párrs. 49, 51 y 53). Inversamente, el conflicto ha provocado, en razón del extremismo antihindú, desplazamientos de hindúes, que se han instalado en campamentos de refugiados (ibíd., párr. 27).

88. Tal es el caso también de Bangladesh, donde las minorías étnicas y religiosas, principalmente cristianos, hindúes y budistas, sufren los actos de intolerancia y violencia de los

---

<sup>94</sup> Por razones evidentes de objetividad, la información procede esencialmente de los informes periódicos de los relatores especiales sobre la intolerancia religiosa y el racismo, de las decisiones del Comité de Derechos Humanos adoptadas en virtud del Protocolo Facultativo del Pacto y de ciertos informes de la Comisión de Derechos Humanos. Además, sólo se citan los ejemplos más significativos, aunque el hecho de citar unos y no otros no entraña juicio alguno sobre la política de los Estados en materia de discriminación y lucha contra la discriminación o sobre minorías o grupos étnicos o religiosos determinados.

<sup>95</sup> En la India hay un 82% de hindúes y un 12% de musulmanes. La Constitución protege los derechos de todas las minorías, sean religiosas o lingüísticas.

extremistas musulmanes, así como una política discriminatoria en materia de empleo en la administración pública (E/CN.4/1995/91, párr. 43)<sup>96</sup>.

89. En Sri Lanka, los Tigres de Liberación del Eelam Tamil han cometido abusos contra los musulmanes del norte del país. Los cristianos evangelistas sufren a menudo los actos de hostilidad, discriminación, y a veces violencia, del clero budista local (véase E/CN.4/1995/91, párrs. 94 y 95)<sup>97</sup>.

90. Mongolia merece especial atención. El 30 de noviembre de 1993 se aprobó una ley contraria a la libertad religiosa y al principio de no discriminación. De hecho, los cristianos extranjeros o incluso nacionales han sufrido numerosas discriminaciones (véase E/CN.4/1995/91, párrs. 79 y 80)<sup>98</sup>.

91. En el Irán, las minorías judía, asiriocaldea y armenia, que se definen a sí mismas como minorías religiosas y étnicas específicas, padecen restricciones y discriminaciones en materia de acceso a las fuerzas armadas y a la justicia y un trato desigual ante los tribunales (véase E/CN.4/1996/95/Add.2)<sup>99</sup>. Por otra parte, en el artículo 13 de la Constitución del Irán, relativo a las minorías, se establecen diversas restricciones. La más importante en lo que nos concierne es que las minorías reconocidas se enumeran taxativamente (zoroastrianos, judíos y cristianos)<sup>100</sup>. Esto equivale a excluir a los demás grupos étnicos y religiosos e infringe las normas establecidas de derecho internacional<sup>101</sup>.

92. Se ha denunciado la vulneración de los derechos humanos y de las minorías en Turquía (46 grupos étnicos). A nuestros efectos, se ataca la libertad religiosa y de culto de las minorías asiriocaldea y armenia. Concretamente, los asiriocaldeos sufren periódicamente actos de

---

<sup>96</sup> La mayoría (85%) de la población de Bangladesh es musulmana y bengalí. De entre las minorías étnicas y religiosas, los mandis, de origen mongol y sinotibetano, son cristianos en su mayoría. Los hindúes representan el 8% de la población.

<sup>97</sup> Según el Gobierno de Sri Lanka, los Tigres de Liberación del Eelam Tamil practican una política de depuración étnica. En Sri Lanka, el 72% de la población es cingalesa de confesión budista theravada. Los musulmanes son el 7% de la población. Los cristianos (aproximadamente 1 millón) están repartidos entre las comunidades cingalesa y tamil.

<sup>98</sup> Los artículos 4.2 y 4.7 de esa ley dicen que "... el Estado respetará la posición dominante de la religión budista en Mongolia" y "... se prohíbe la propagación de una religión desde el exterior".

<sup>99</sup> Véase la resolución 1999/13 de la Comisión de Derechos Humanos, de 23 de abril de 1999.

<sup>100</sup> Además, en el artículo 4 de la Constitución se establece la supremacía de la religión y los "preceptos islámicos" en la vida social en general. Véase E/CN.4/1996/95/Add.2, párrs. 5 y 6.

<sup>101</sup> La existencia de una minoría no depende de su reconocimiento por el Estado, sino de factores objetivos que se enumeran en el artículo 27 del Pacto. Véase también Capotorti, *op. cit.* (*supra*, nota 11), párr. 204, y, en el mismo sentido, Asbjørn Eide (E/CN.4/Sub.2/1990/46, nota 15, párr. 16).

violencia y discriminación en la enseñanza, las instituciones sociales y el acceso a la función pública (véase E/CN.4/1995/91, párr. 99).

93. En Grecia, la minoría musulmana de Tracia, que es rehén de las relaciones políticas de ese país y Turquía, sufre formas manifiestas y latentes de intolerancia (nombramiento de los muftíes, gestión del patrimonio religioso, estatuto de la religión y de la lengua materna, etc.) (véase E/CN.4/1997/91, párr. 51)<sup>102</sup>.

94. En el Sudán, la vulneración de los derechos humanos supone, como en todo el mundo, restricciones a las minorías étnicas y religiosas<sup>103</sup>. El 12 de diciembre de 1996 la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la resolución 51/112, en la que condena esos abusos y restricciones<sup>104</sup>. La política de islamización forzosa y el extremismo institucional han vulnerado gravemente los derechos de las minorías etnocristianas y provocado diversas formas de intolerancia religiosa: detenciones, torturas, cierre de iglesias, despido en masa de funcionarios, discriminación en la adquisición de la nacionalidad, en la enseñanza, en las fuerzas armadas y en los medios de difusión, aplicación de la ley cherámica a los no musulmanes, etc. (véase E/CN.4/1995/91, párr. 93, y E/CN.4/1997/91, párrs. 54 y 55; véase también A/51/542/Add.2, párrs. 71 y ss., 136 y 137). Es verdad que el Decreto constitucional N° 7, aprobado en 1993, reconoce la libertad religiosa, pero alguna de sus disposiciones<sup>105</sup>, y otras leyes, especialmente penales, discriminan a los no musulmanes, que son étnicamente distintos de la mayoría de los sudaneses<sup>106</sup>.

---

<sup>102</sup> La Constitución griega, aprobada en "nombre de la santa trinidad consustancial e indivisible", establece en su artículo 5 el principio de que "la religión dominante [...] es la de la Iglesia ortodoxa oriental de Cristo".

<sup>103</sup> Las minorías negroides habitan el sur del país; son de religión cristiana y animista y representan cerca del 25% de la población. La minoría copta (de 150.000 a 200.000 personas) vive en el norte del país entre la mayoría musulmana de lengua árabe.

<sup>104</sup> Véase también la resolución 1999/15 de la Comisión de Derechos Humanos, de 23 de abril de 1999

<sup>105</sup> Véase especialmente el artículo 12, relativo a las fuerzas armadas, para las que la "yihad" es un deber. Esto plantea interrogantes en cuanto a la posición de los no musulmanes en las fuerzas armadas (véase A/51/542/Add.2, párrs. 38 y 135). Asimismo el artículo 61 del decreto, relativo a la aplicación de la ley cherámica por los magistrados, no hace excepciones respecto de los no musulmanes.

<sup>106</sup> La Ley penal de 1991, relativa al "huddud" o delitos religiosos contra el islam, se aplica con carácter territorial más que personal, de manera que el cumplimiento de la ley cherámica puede exigirse legalmente a grupos étnicos y religiosos del norte del país (véase A/51/542/Add.2, párr. 44).

95. En Tailandia la religión está, en algunos casos, en el origen de la discriminación. El Relator Especial ha denunciado ciertas discriminaciones a favor de la religión budista (ausencia de información sobre las demás religiones en los manuales escolares de los centros públicos) (véase E/CN.4/1998/6, párrs. 59 y 90).
96. La Constitución de Viet Nam es un ejemplo de vinculación bastante expresa entre lo racial y lo religioso. En el artículo 5 se declara la unidad en el Estado de todas las etnias que conviven en el territorio de Viet Nam, y se reconoce a las etnias minoritarias el derecho de defender sus particularidades (véase E/CN.4/1999/58/Add.2, párrs. 41 y 42)<sup>107</sup>. En el artículo 70 se reconoce la libertad religiosa, pero queda sujeta a disposiciones restrictivas, sobre todo de tipo ideológico, que pueden limitar la libertad religiosa reconocida a los miembros de las minorías étnicas (ibíd., cap. I y párr. 107 d))<sup>108</sup>. La situación de las congregaciones protestantes de las minorías étnicas parece bastante preocupante, principalmente por la destrucción de sus lugares de culto y los malos tratos a que son sometidas estas minorías para que renuncien a su fe (ibíd., párr. 119)<sup>109</sup>.
97. En Indonesia, la minoría sinoindonesia, formada en gran parte por cristianos, sufrió durante la revuelta de 1998 una violenta ola de vandalismo, saqueos, incendios provocados e incluso numerosos homicidios (E/CN.4/1999/15, párrs. 113 y ss.).
98. En Australia, las minorías aborígenes y los australianos de origen asiático son a veces discriminados, sobre todo en materia de justicia penal, sufren tratos crueles, inhumanos y degradantes y se atenta contra su integridad física (véase E/CN.4/1997/71, párrs. 47 y ss.).
99. Los abusos sufridos por la minoría india del lago Lubicon (asunto Lubicon c. el Canadá) pueden considerarse violación agravada de los derechos de una minoría etnorreligiosa de acuerdo con el artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>110</sup>. En este asunto el Comité reconoce que la expropiación de tierras pertenecientes a la comunidad
- 
- <sup>107</sup> En Viet Nam hay pluralidad racial (53 etnias) y religiosa: budistas (80%), católicos, protestantes, musulmanes, caodaístas y hoa hao.
- <sup>108</sup> El artículo se refiere especialmente a las restricciones relacionadas con "las políticas del Estado", establecidas concretamente en el artículo 4, relativo a la posición de la ideología marxista-leninista y del Partido Comunista de Viet Nam. Por otra parte, el Código Penal sanciona infracciones bastante vagas que pueden afectar a los grupos etnorreligiosos: atentar contra la unidad nacional, sembrar la división entre creyentes y no creyentes (art. 81), hacer propaganda contra el sistema socialista (art. 82), alterar el orden público (art. 198), dedicarse a prácticas supersticiosas o a la adivinación, y abusar de la religión (art. 199).
- <sup>109</sup> Desde la llegada de los misioneros norteamericanos en 1911, se ha alcanzado en Viet Nam la cifra de 700.000 protestantes.
- <sup>110</sup> Opiniones del Comité de Derechos Humanos aprobadas el 26 de marzo de 1990, informe del Comité, vol. II (A/45/40), desigualdades históricas y ciertos hechos (prospección de petróleo y gas) más recientes, que ponen en peligro el modo de vida y la cultura de la agrupación del lago Lubicon y vulneran los derechos de las minorías (artículo 27 del Pacto), véase Revue universelle des droits de l'homme, 28 de marzo de 1991, N° 3, págs. 69 y ss.

autóctona por las autoridades canadienses para satisfacer intereses comerciales vulnera el derecho reconocido a esas personas de tener su propia vida cultural. El Comité parece utilizar un concepto amplio de esta expresión, pues señala que las "actividades económicas y sociales [...] forman parte de la cultura de la comunidad a que pertenecen"<sup>111</sup>. Ésta última dice además en sus alegaciones que la expropiación priva a los miembros de la agrupación del sustrato físico en el que se basaba su religión, vulnerando así el párrafo 1 del artículo 18 del Pacto<sup>112</sup>. Aunque el Comité no ha respondido concretamente a esa última alegación, cabe pensar que el modo de vida y la cultura de la agrupación del lago Lubicon no puede, como ella misma sostiene con razón, separarse de su derecho a practicar su propia religión.

100. En los Estados Unidos de América, los indios sufren discriminaciones tanto por su condición de grupo étnicamente diferente como por la de grupo religiosamente distinto de la mayoría. Efectivamente: "los indios son, sin lugar a dudas, la comunidad que vive la situación más problemática heredada de un pasado en el que se ha negado su identidad religiosa" (véase E/CN.4/1999/58/Add.1, párr. 53). Esta discriminación es un perfecto ejemplo de discriminación agravada, y se concreta en varias manifestaciones, algunas ya superadas, como las restricciones de ceremonias religiosas (tras la aprobación en 1978 de la Ley de reorganización india) (ibíd., párr. 55). Pero otras aún persisten, como el problema del respeto a los derechos religiosos de los indios en las instituciones penitenciarias federales y también locales, o también el del carácter sagrado de determinados territorios y lugares (ibíd., párr. 60). En cuanto a esto último, se produce un verdadero choque conceptual por la incapacidad de las leyes nacidas en un sistema jurídico occidental para incorporar los valores y tradiciones indios. Se pide a los indios que "prueben su religión" y, concretamente, el carácter religioso de lugares que en su mayoría se encuentran en tierras que no les pertenecen. Pero esa exigencia choca con las creencias de esta minoría, pues un lugar religioso de los indios es por definición secreto y su divulgación a los no indios es, para ellos, una injerencia en la religión (ibíd., párrs. 59, 60 y 68). El conflicto de leyes se produce también en cuanto a las prácticas religiosas indias que necesitan de animales protegidos (plumas de águila) o plantas alucinógenas protegidas por las leyes de los Estados Unidos. Por consiguiente, la aprobación de leyes "neutrales" no protege a esta comunidad etnorreligiosa cuyas prácticas religiosas son distintas de las de la mayoría o incluso de las de las demás minorías<sup>113</sup>.

101. En Israel, los judíos de origen etíope (falachas), cuya cultura y ciertas prácticas religiosas ancestrales difieren de las de la mayoría de la población, sufren numerosas discriminaciones en materia de salud, enseñanza, formación profesional y política de vivienda (véase E/CN.4/1997/71, párrs. 120 y ss.).

102. En cuanto al Afganistán, la Comisión de Derechos Humanos, en su resolución 1999/9, de 23 de abril de 1999, toma nota con profunda preocupación de la compleja naturaleza del

---

<sup>111</sup> Opiniones del Comité aprobadas el 26 de marzo de 1990, párr. 32.2.

<sup>112</sup> Adviértase especialmente la prohibición de acceso a los cementerios tradicionales u otros lugares comunitarios (Opiniones, párr. 3.7). Véase también ibíd., párr. 29.5.

<sup>113</sup> Véase al respecto el asunto Employment Division c. Smith, 494 U.S. 972 (1990), mencionado en el informe E/CN.4/1999/58/Add.1.

conflicto, que tiene aspectos étnicos, religiosos y políticos y que ha causado numerosos sufrimientos humanos y desplazamientos forzados, algunos de ellos por razón de la etnia, y condena las violaciones y atropellos generalizados de los derechos humanos, incluido el derecho a la libertad religiosa.

b) **Discriminaciones por una mayoría contra grupos étnicos y religiosos que no pueden calificarse de minorías**

103. A falta de definición expresa de minorías en el derecho convencional, la mayoría de los autores coinciden, como se ha dicho, en reconocer un núcleo que permite distinguir el concepto de mayoría y los demás grupos humanos que viven en un territorio determinado. Entre los elementos que pueden faltar se cuenta el de la falta del vínculo de la nacionalidad entre las personas afectadas y el Estado en el territorio del cual viven, que se ha calificado de objetivo. Es la hipótesis de las personas que forman una comunidad de inmigrantes. Pueden faltar otros criterios, como el subjetivo, es decir el deseo de los miembros de los grupos de defender sus características propias como minoría cuyos miembros serían solidarios entre sí<sup>114</sup>. Adviértase que la falta de algún criterio no supone, afortunadamente, la ausencia de protección. Los instrumentos internacionales protegen los derechos humanos aunque falte el vínculo de la nacionalidad y aunque los interesados no formen parte de una minoría en el sentido del artículo 27 del Pacto.

104. Estas discriminaciones afectan a muchas religiones y grupos étnicos:

- Discriminaciones y xenofobia que sufren los ciudadanos magrebíes o árabes o de origen árabe o magrebí en Europa occidental y los Estados Unidos de América (E/CN.4/1997/71, párr. 24), y los ciudadanos turcos o de origen turco en Alemania (E/CN.4/1996/72, párrs. 21, 23, 25 y ss.) o en Austria (E/CN.4/1997/71, párrs. 55 y ss.);
- Discriminaciones que sufren los ciudadanos palestinos en Israel (E/CN.4/1995/91, párr. 69);
- Discriminaciones e intolerancia que sufren los ciudadanos extranjeros de religiones no reconocidas por el Corán, como los hindúes, los sijes y los budistas, en los países árabes del Golfo (ibíd., párrs. 38, 39 y 54; E/CN.4/1998/6, párrs. 64 y 68);
- Discriminaciones que sufren los ciudadanos cristianos de países occidentales en los países árabes (E/CN.4/1995/91, párrs. 53 y 54; E/CN.4/1997/91, párr. 19);

---

<sup>114</sup> Esta hipótesis puede funcionar en sentido inverso, es decir que el grupo de que se trate quiera defender sus características propias como minoría pero el Estado no lo reconozca como tal. Es el caso, por ejemplo, de ciertas asociaciones religiosas protestantes en el Irán (véase E/CN.4/1996/95/Add. 2, párr. 71). Es también el caso de los turcos en Alemania, que desean tener el estatuto de "minoría nacional" como las dos minorías nacionales de los daneses y los suabos (véase E/CN.4/1996/72, párr. 23).

- Discriminaciones e intolerancia que sufre la comunidad musulmana, en particular de origen indio y pakistaní, en Gran Bretaña (E/CN.4/1998/79, párr. 36);
- En los Estados Unidos de América, los judíos que se identifican con su comunidad sobre una base religiosa, cultural y étnica se benefician, en general, de una situación privilegiada, sobre todo gracias a una legislación favorable (cláusulas de no establecimiento y de libre práctica de la religión; véase E/CN.4/1999/58/Add.1, párrs. 41 y 42). Sin embargo, no debe olvidarse que son víctimas de "delitos de odio". Así, en enero de 1998, de 8.734 delitos clasificados como "delitos de odio", 1.400 obedecían a razones religiosas y más de 1.100 (es decir, casi el 80%) se habían cometido contra judíos. Además, estos delitos consisten sobre todo en ataques contra la propiedad y profanación de cementerios (ibíd., párr. 43). En la mayoría de estos casos, en particular en algunos de ellos (discriminación contra los árabes), conviene advertir, según dice el Relator Especial sobre el racismo, que la mayoría de las manifestaciones de racismo y xenofobia contra los árabes se acompañan cada vez más a menudo de islamofobia. Por consiguiente, es difícil distinguir entre actos de discriminación racial como tal y actos de intolerancia religiosa, pues los primeros pueden reforzar o provocar los segundos y viceversa (E/CN.4/1998/79, párr. 36).

105. En la misma dirección, el Relator Especial sobre la intolerancia religiosa advierte que la situación de los musulmanes en los Estados Unidos es "problemática". En efecto, los representantes musulmanes han declarado que experimentan tanto de manera latente como manifiesta una forma de islamofobia y de intolerancia a la vez racial y religiosa en el seno de la sociedad americana (E/CN.4/1999/58/Add.1, párr. 36). Este hecho es importantísimo y merece algunos comentarios:

- a) Numerosas comunidades o grupos etnorreligiosos o, con mayor razón, minorías, parecen igualmente afectadas por esa vinculación entre lo racial y lo religioso, con independencia, por otra parte, de su estatuto en el territorio del Estado (nacionales o extranjeros) o de su relación numérica con el resto de la población (minoría-mayoría, minoría-minorías) o de la definición de la minoría;
- b) La dificultad para establecer separaciones netas en la doble o incluso triple discriminación (racial-religiosa-sexista) no es en realidad sino la prueba de que el autor de la discriminación no se funda exclusivamente en la identidad racial o religiosa de su víctima. Se funda en las dos identidades porque frecuentemente en su fuero interno, de forma confusa o no, rechaza al otro en su integridad, por sus creencias, sus prácticas religiosas, sus ritos, sus mitos y también por su identidad racial, étnica o incluso cultural<sup>115</sup>. En realidad, no hay una mera superposición de dos discriminaciones simples. La dificultad conceptual constatada por el Relator Especial esconde una agravación de la discriminación, que no puede calificarse con arreglo a una sola identidad y no puede, por lo tanto, someterse a un régimen ordinario.

---

<sup>115</sup> La noción de "árabe" o "arabismo", por ejemplo, suscita ideas de orden cultural forjadas sobre bases difusas al mismo tiempo religiosas, es decir, fundamentalmente musulmanas, y étnicas.



c) **Discriminaciones de una mayoría contra religiones minoritarias vinculadas a una etnia**

106. Algunas religiones minoritarias no se vinculan en principio a ningún elemento que permita distinguir a sus fieles del resto de la población, que comparte con ellos el origen racial o étnico e incluso numerosos rasgos, entre ellos los culturales. Pero se produce una especie de mutación cuando factores como la política del Estado, el extremismo, la propagación de las ideas racistas y la incitación al odio étnico y racial dan a la religión minoritaria una dimensión étnica. Como dice el Relator Especial sobre el racismo, esto se traduce en agresiones físicas, homicidios, ataques contra el patrimonio de los inmigrantes o de personas de minorías étnicas, raciales o religiosas, profanación de cementerios y destrucción de lugares de culto. El Relator Especial añade: "resurgen las teorías sobre la desigualdad de las razas y se desarrolla una explotación perniciosa de las tecnologías modernas de comunicación, en particular Internet, a fin de incitar al odio racial, la xenofobia y el antisemitismo" (E/CN.4/1997/71, párr. 130).

107. El antisemitismo ilustra este fenómeno de odio irracional, respecto de los judíos (es decir, una religión). Obliga en definitiva a sus víctimas a protegerse mediante la integración o mediante elementos no religiosos. Como su propio nombre indica, el antisemitismo no ataca únicamente la religión del otro, sino que se traduce en hostilidad y prejuicios y luego se transforma en violencia contra los judíos y sus instituciones (véase especialmente E/CN.4/1997/71, párrs. 12 y ss.).

108. Este fenómeno de la irracionalidad del racismo afecta igualmente a otras comunidades a que ya se ha hecho referencia, especialmente a los inmigrantes en los países industrializados. Desgraciadamente, lleva a las víctimas del racismo a enfrentarse entre sí (racismo antiárabe de los judíos, racismo antijudío de los árabes, etc.). El extremismo en todas sus formas religiosas (por ejemplo, ciertos musulmanes negros en los Estados Unidos y los movimientos islamistas en Europa, en el norte de África y en Oriente Medio) o no religiosas (movimientos neonazis)<sup>116</sup> y la política de islamización forzosa de ciertos Estados favorecen esa mezcla entre lo étnico y lo religioso.

d) **Discriminaciones de una mayoría contra las mujeres de una o varias minorías o grupos étnicos y religiosos**

109. En algunos Estados, como consecuencia de la crisis económica o del extremismo religioso de la sociedad o incluso de las instituciones, las mujeres pueden sufrir, además de discriminaciones agravadas, una discriminación por razón de sexo. En su resolución 1999/39, de 26 de abril de 1999, relativa a la aplicación de la Declaración sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o las convicciones, la Comisión de Derechos Humanos destaca repetidamente los actos discriminatorios y violentos que sufren las minorías religiosas, entre otros, "la aplicación arbitraria de medidas legislativas" (párrafo 6 del preámbulo) y "las prácticas que violan los derechos humanos de la mujer" (párrafo 4, inciso c) de la parte dispositiva).

---

<sup>116</sup> El Relator Especial sobre el racismo cita gran número de actos de violencia antisemita, especialmente profanaciones de cementerios en Alemania (E/CN.4/1996/72, párr. 82).

110. Cabe citar numerosos ejemplos de esta discriminación triple:

- a) En el Sudán, las mujeres coptas ortodoxas del norte del país (estudiantes, funcionarias, jóvenes) sufren un ataque a su identidad a la vez religiosa, étnica y sexual. Se las flagela o encarcela por el comercio o el consumo de alcohol, se las somete a la islamización forzosa y, en particular, a las disposiciones del Código islámico (Ley N° 2 de 1992) relativas a la indumentaria, que establecen la obligatoriedad del vestuario que dicta la llamada moral islámica<sup>117</sup>;
- b) Igualmente en el Afganistán, país de gran variedad étnica, el extremismo religioso afecta a toda la sociedad, incluidos sus miembros no musulmanes. Las víctimas principales de esta situación son las mujeres, que sufren graves restricciones en la enseñanza y el empleo, además de la imposición de la indumentaria considerada islámica (E/CN.4/1998/6, párr. 60, inciso a));
- c) En Indonesia, la comunidad china fue muy perseguida durante las revueltas de 1998. En concreto, muchísimas mujeres chinas fueron violadas y sometidas a actos de violencia instigados por grupos organizados. La gravedad de los abusos hizo que las autoridades tomen medidas como la creación, el 15 de julio de 1998, del Comité Nacional de Prevención de la Violencia contra la Mujer y de una comisión de investigación independiente (E/CN.4/1999/15, párrs. 113 a 126);
- d) En cierto modo cabe citar también algunas decisiones del Comité de Derechos Humanos adoptadas en virtud del Protocolo Facultativo, en las que la discriminación por razón de sexo, contraria al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, puede calificarse de agravada, aunque el autor de la comunicación no lo haga<sup>118</sup>.

---

<sup>117</sup> Véase E/CN.4/1995/91, párr. 93, y A/51/542/Add.2, párr. 44. La Ley de orden público y el Código de la indumentaria se aplican más estrictamente fuera de Jartum (véase A/51/542/Add.2, párrs. 51 y 140).

<sup>118</sup> Véase especialmente la comunicación N° 94/1981, L.S.N. c. el Canadá, Selección de decisiones del Comité de Derechos Humanos adoptadas con arreglo al Protocolo Facultativo, vol. 1 (17° a 32° períodos de sesiones), vol. 2 (octubre de 1982 a abril de 1988); Naciones Unidas, Nueva York, 1991, párr. 6. Véanse asuntos análogos en las decisiones del Comité, *ibíd.* (segundo a sexto períodos de sesiones), 1988, párrs. 10, 38 y 86. La comunicación mencionada la presentó una ciudadana canadiense de origen indio que había perdido su condición jurídica de india, de acuerdo con una ley canadiense, al casarse con una persona no india. La autora sostuvo el carácter discriminatorio de la ley por cuanto el varón indio que se casaba con una mujer no india no perdía su condición jurídica de indio. Esta discriminación puede calificarse de agravada, ya que la ley, además de la discriminación por razón de sexo que establece, no trata igual a los ciudadanos indios que a los demás canadienses que constituyen étnicamente la mayoría de la población.

## 2. Discriminaciones entre minorías o grupos étnicos y religiosos diferentes

111. La segunda categoría de discriminaciones agravadas se refiere a las relaciones entre minorías o grupos etnorreligiosos de un Estado en el que no hay propiamente mayorías. La importancia numérica de las minorías es muy variable: Una minoría puede estar en situación relativamente dominante desde el punto de vista sociológico, o tener escasa importancia en un país formado por muchas minorías pequeñas. Esta categoría puede dividirse en muchas subcategorías.

### a) Discriminaciones entre minorías y grupos étnicos y religiosos

112. La composición étnica y religiosa plural de ciertas sociedades, unida a determinadas condiciones económicas, políticas o sociales, puede dificultar las relaciones entre las diversas comunidades, especialmente cuando (como en África, por ejemplo) los grupos etnorreligiosos están repartidos entre varios Estados y fomentan las tensiones entre éstos.

- a) En Kenya, en octubre de 1993, los conflictos interétnicos entre los masais (1,8% de la población) y los kikuyus (20,8%) provocaron matanzas y la destrucción de lugares de culto católicos y evangélicos (E/CN.4/1995/91, párr. 71);
- b) En febrero de 1994 hubo conflictos etnorreligiosos en el norte de Ghana que provocaron al menos 1.000 muertos. En ellos se enfrentaron, de un lado, los dagombas y los nunumas, y del otro, los konkombas. La Iglesia católica fue atacada por las sospechas de los dagombas islamizados de que los católicos apoyaban a los konkombas (ibíd., párrs. 57 y 58)<sup>119</sup>;
- c) En Benin se suspendieron las actividades de un grupo cristiano como consecuencia de la destrucción de un templo vudú (ibíd., párr. 44);
- d) En Malasia hay tres grandes minorías: los malayos (47%), los chinos (33%) y los indios (9%); pero en algunos Estados del país, aunque los musulmanes son muy minoritarios (7% en el Estado de Kelantan), las autoridades discriminan especialmente a las minorías cristianas (prohibición de vender la Biblia en malayo, política dirigida a introducir leyes basadas en el huddud para reprimir ciertos delitos cometidos por los cristianos) (ibíd., párr. 74);
- e) Los conflictos etnorreligiosos toman a veces un sesgo dramático. En Rwanda ha habido varias matanzas de religiosos y laicos, algunas en lugares de oración (ibíd., párr. 92);
- f) En los Estados Unidos de América, el grupo afroamericano "Nation of Islam", a decir de algunos representantes musulmanes y judíos es un grupo extremista de la comunidad musulmana estadounidense y un vector de intolerancia que divulga

---

<sup>119</sup> Según el Gobierno de Ghana, el conflicto es puramente étnico.

mensajes de odio contra los blancos, los católicos, los judíos, los árabes, las mujeres, etc. (E/CN.4/1999/58/Add.1, párr. 39)<sup>120</sup>.

**d) Discriminaciones entre variantes internas de minorías o grupos étnicos y religiosos**

113. Esta hipótesis puede referirse a grupos o minorías étnicas y religiosas en principio diferentes, pero dentro de los cuales hay rasgos étnicos o incluso religiosos que permiten distinguir subgrupos. Otra posibilidad es que en un país haya una mayoría religiosa pero que, por el carácter multiétnico de la población, no sea fácil establecer claramente la distinción entre conflictos religiosos y conflictos étnicos. Numerosos Estados africanos están en esta categoría (véase, por ejemplo, E/CN.4/1995/91, párrs. 57 y 58).

114. En Etiopía, sociedad multiétnica por excelencia (95 etnias registradas), además de las rivalidades entre cristianos y musulmanes (40% de la población), el Relator Especial señala que hay tensiones entre las Iglesias protestantes y ortodoxas (ibíd., párr. 55). El Relator Especial señala que en Viet Nam hay discriminación entre minorías étnicas (más de 53 etnias) y religiosas o entre comunidades pertenecientes a esas minorías (contra la Iglesia budista, la Iglesia caodaísta<sup>121</sup> y la Iglesia católica romana (ibíd., párr. 100). Conviene destacar las restricciones y discriminaciones que sufren los jemeres krom, descendientes de los jemeres de la civilización de Angkor, de confesión budista pero de origen indio (E/CN.4/1999/58/Add.2, párrs. 44, 68 y 118).

**c) Discriminaciones entre minorías étnicamente homogéneas pero que se identifican por la religión**

115. Algunas circunstancias originadas por guerras, repliegues de identidad y nacionalismos "etnocéntricos" favorecen las discriminaciones. Especialmente en los Balcanes, la desintegración del Estado ha provocado el nacimiento de microestados que no han podido o no han sabido superar las rivalidades etnorreligiosas entre las naciones o pueblos que los forman y las demás naciones y minorías. En estos países, el hecho religioso tiene una dimensión étnica y la religión se convierte incluso en "nacionalidad". Las múltiples identidades se entremezclan y los ciudadanos lo son en diverso grado, a pesar de los preceptos constitucionales de no discriminación.

116. En Croacia, los serbios y otras minorías son víctimas de agresiones, saqueos y numerosas discriminaciones, especialmente en cuanto a la aplicación de la ley y a la concesión de la nacionalidad croata<sup>122</sup>. En Bosnia y Herzegovina los refugiados pertenecientes a minorías sufren actos de intimidación y de violencia y la destrucción de sus hogares a fin de disuadirlos de que

---

<sup>120</sup> Los representantes de "Nation of Islam" rechazan esas acusaciones y afirman que sus diferencias con ciertas organizaciones judías son de carácter político.

<sup>121</sup> La religión caodaísta es una síntesis del confucianismo, el budismo y el cristianismo. Sus tres millones de adeptos viven en el sur de Viet Nam.

<sup>122</sup> Véase la resolución 1999/18 de la Comisión de Derechos Humanos, de 23 de abril de 1999.

regresen voluntariamente a ellos<sup>123</sup>. En Kosovo, las graves violaciones de los derechos humanos sufridas por los ciudadanos de origen albanés (torturas, muerte en prisión, ejecuciones sumarias, destrucción generalizada de bienes y aldeas, desplazamiento forzoso generalizado de la población, destrucción generalizada de documentos de identidad, etc.) han sido condenadas por diversos instrumentos internacionales como posibles crímenes de genocidio<sup>124</sup>. La presencia en Kosovo de una fuerza internacional, la KFOR, no ha impedido que se reproduzcan los problemas interétnicos entre las comunidades serbia y albanesa, sobre todo en la ciudad de Mitrovica, en febrero de 2000, y hacen aún más difícil la solución política de la cuestión de Kosovo.

## **B. Observaciones sobre el alcance y el contenido de las discriminaciones**

117. El estudio de algunas manifestaciones de intolerancia, discriminación u opresión basadas simultáneamente en consideraciones raciales y religiosas nos autoriza a formular las seis observaciones fundamentales siguientes:

### Primera observación

118. Lo mismo que de las discriminaciones separadas o simples, ninguna religión, ningún Estado y ningún grupo humano están libres de la intolerancia y las discriminaciones<sup>125</sup>. Conviene profundizar en esta afirmación. Como ha escrito acertadamente Leonard Swidler [1986]: "uno de los derechos humanos más fundamentales es el de la libertad religiosa, pues la religión es tal vez la más amplia de todas las actividades humanas[...] por ello mismo, no obstante, tiende también no pocas veces al absolutismo y el autoritarismo..."<sup>126</sup>. Este fenómeno tiende a acentuarse cuando compiten numerosas religiones y se proyectan al mismo tiempo en una realidad sociológica multiétnica, o, aunque la sociedad sea étnicamente homogénea, cuando las rivalidades interconfesionales adquieren una dimensión étnica como consecuencia de determinados acontecimientos (guerras, discriminaciones económicas, etc.)<sup>127</sup>.

119. Por otra parte, las discriminaciones agravadas suelen ser más intensas y más fáciles de practicar cuando el propio Estado declara oficialmente que pertenece a la religión de la mayoría o de la minoría étnicamente dominante o que tiene una ideología particular. Ciertamente, la oficialización de la religión no es obra de la religión sino del Estado. Pero cuando éste proclama en la ley fundamental una confesionalidad determinada, hay quien opina que esa misma proclamación, pese a que el Estado tenga buena voluntad, es una discriminación contra la minoría o minorías que son étnica y religiosamente diferentes. Además, a nivel legislativo,

---

<sup>123</sup> *Ibíd.*

<sup>124</sup> *Ibíd.*

<sup>125</sup> En materia de religión, el Relator Especial señala lo mismo. Véase, por ejemplo, A/51/542, párr. 47. Asimismo, en materia de discriminación racial, véase E/CN.4/1999/15, párr. 143.

<sup>126</sup> Human rights and religious liberty: from the past to the future, Philadelphia, Ecumenical Press, 1986, pág. vii, citado por Odio-Benito, *op. cit.* (*supra*, nota 2), pág. 156.

<sup>127</sup> Es el caso de Bosnia, Croacia o Kosovo.

algunos de esos Estados adoptan, como hemos visto, disposiciones claramente discriminatorias destinadas a imponer la religión o la ideología constitucionalmente establecidas, y con ellas cierta visión de la sociedad y el mundo, a las minorías étnicas y religiosas<sup>128</sup>. Es uno de los atentados más inadmisibles contra el derecho de las personas de elegir y practicar libremente su religión y la de sus antepasados. Como advierte el Relator Especial, "los Estados que se consideran basados en la religión pueden ser excluyentes en beneficio de la religión dominante o mostrarse abiertos y respetuosos con las demás religiones" (E/CN.4/1998/6, párr. 42).

Sin embargo, en la medida en que todo depende, en definitiva, de la buena voluntad del Estado, de la personalidad de los gobernantes sucesivos y de otros factores imprevisibles o subjetivos, no hay ninguna garantía jurídicamente cierta de que el Estado de que se trate respete en todo momento los derechos de las minorías etnorreligiosas.

120. En los Estados con muchas religiones y etnias, la proclamación constitucional de una religión como la oficial o del Estado puede tener justificaciones políticas o históricas pero, por su propia naturaleza, es fuente clara de discriminaciones agravadas<sup>129</sup>. Como afirma Gordon Allport [1954], la intolerancia religiosa puede provenir del hecho de que la noción de religión es generalmente mucho más amplia que la noción de fe. Suele ser el punto de convergencia de las tradiciones de un grupo<sup>130</sup>. El autor advierte que esto es cierto para la mayoría de las religiones. Cuando es el propio Estado el que anuncia su religión en la ley fundamental, el derecho deja de reflejar la variedad étnica y religiosa de la sociedad y se abren de par en par las puertas a la arbitrariedad y la intolerancia.

#### *Segunda observación*

121. Las discriminaciones y la intolerancia no son sólo obra del Estado o sus subdivisiones federales, regionales o locales. También las cometen, unas contra otras, las personas pertenecientes a los distintos grupos, especialmente cuando hay numerosas minorías pero no una mayoría propiamente dicha (véase supra el párrafo 112), o grupos étnica y religiosamente diferentes de la mayoría de la población (véanse supra los párrafos 103 a 105). No cabe duda de que la tolerancia es ante todo un acto de profunda comprensión que debe guiar primordialmente la vida cotidiana de las personas. Ahora bien, ya sea que anuncie su total neutralidad frente a la religión y la remita a la esfera privada como si la rechaza o la declara oficial, corresponde al Estado una función esencial en el fomento de la tolerancia y la garantía del respeto de las distintas identidades religiosas y étnicas. Debe producirse un cambio profundo de mentalidad en

---

<sup>128</sup> Así, en los ordenamientos internos, las discriminaciones de derecho no son de tipo racial sino de tipo religioso. Sin embargo, en la medida en que afectan a grupos étnicos, son también de tipo racial (en sentido amplio).

<sup>129</sup> En un asunto (Waldman c. el Canadá) de 21 de octubre de 1999, el Comité de Derechos Humanos rechazó el argumento del Estado Parte de que el trato preferente dispensado a una religión (escuela católica) no era discriminatorio porque lo imponía la Constitución. El Comité señaló que el hecho de que una distinción se consagrara en la Constitución no la hacía racional u objetiva (párr. 10.4).

<sup>130</sup> The Nature of Prejudice, Cambridge, Mass., Addison-Wesley, 1954, citado por Odio-Benito op. cit. (supra, nota 2), párr. 184.

las personas por medio de medidas que emanen del Estado y de la sociedad civil a fin de que los grupos logren, si no coexistir felizmente, al menos no enfrentarse. La actuación de los distintos agentes debería adaptarse a la situación concreta de la minoría o del grupo etnorreligioso en sus relaciones con la mayoría o con los otros grupos o incluso dentro de éstos. Cuando el Estado proclama constitucionalmente su confesionalidad respecto de la religión de la mayoría o de la minoría dominante, sus obligaciones de no discriminación son tal vez mayores que cuando sólo hay muchas minorías pequeñas o cuando el principio de neutralidad del Estado ocupa un lugar destacado.

#### *Tercera observación*

122. Muchas veces es muy difícil distinguir la discriminación o intolerancia religiosa de la de carácter racial o étnico. Otras veces, las dos discriminaciones tienen incluso tendencia a confundirse tanto en el ánimo del autor como en el de la víctima de la discriminación. Como se dice en el capítulo 1 del presente estudio, la religión participa en la definición de etnicidad, lo mismo que esta última es la base de la identidad religiosa.

#### *Cuarta observación*

123. Igualmente es a veces difícil distinguir las consideraciones religiosas y étnicas y los factores profundos que explican las verdaderas razones de los autores de las discriminaciones. En la obra antes citada, Gordon Allport [1954] afirma que la diferencia de creencias no explica por sí misma la persecución y que la discriminación no la provocan en absoluto las doctrinas religiosas. También E. Odio-Benito llega a la conclusión de que no parece haber discriminación pura y exclusivamente religiosa<sup>131</sup>. En realidad, a menudo la cara oculta de la cuestión está en otro lugar, esto es, en el campo de la política y el poder, las relaciones entre Estados, los factores sociales y culturales, la economía e incluso la historia lejana, de modo que el rechazo, en principio irracional, de la religión, la raza o el sexo del otro, contribuye solamente a favorecer o exacerbar un sentimiento cuyas razones profundas se sitúan, en cambio, a un nivel más racional o, en todo caso, donde los factores objetivos tienen mayor importancia en la medida en que deberían dar lugar a medidas perfectamente viables.

#### *Quinta observación*

124. En muchos casos estudiados, los factores que favorecen las discriminaciones y la intolerancia agravadas no son específicos sino comunes a las discriminaciones simples. Entre los más importantes cabe citar la ignorancia y el desconocimiento del otro, su religión, costumbres, ritos y mitos, la falta o insuficiencia de diálogo, los estereotipos, los prejuicios, la influencia negativa de la educación y los medios de difusión, las tensiones sociales, las crisis o las dificultades económicas, el autoritarismo y la falta de democracia, la utilización de las

---

<sup>131</sup> *Op. cit.* (supra, nota 2), párr. 187. La autora cita el ejemplo de la discriminación practicada en Sudáfrica, donde los sudafricanos blancos afirman que el cristianismo justifica la institución del apartheid; véase también el párrafo 163.

diferencias étnicas y religiosas con fines políticos o de política internacional, la utilización de la religión con fines étnicos, etc.<sup>132</sup>

#### *Sexta observación*

125. En muchos casos estudiados, no obstante, ciertos factores favorecen, a veces de manera espectacular, las discriminaciones agravadas. El extremismo es un factor esencial de esa clase<sup>133</sup>. Se funde en una interpretación de la religión o en factores políticos, adopte formas violentas o no, sea intrarreligioso o interreligioso, sea solamente social o institucional, el extremismo tiende a cultivar y divulgar, a menudo con éxito, la conexión entre la religión del otro o su origen étnico (musulmán, árabe, magrebí, negro, judío, blanco, cristiano, indio), y ciertos sucesos negativos o de connotaciones peyorativas, reales o totalmente ficticios (crisis económica, desempleo, fanatismo, terrorismo, sionismo, inseguridad, delincuencia, colonialismo). Es el desconocimiento del otro lo que prevalece y se explota a propósito para provocar la antipatía y la hostilidad. Así es como a menudo se identifica al árabe o al magrebí con el islamista y suelen asimilarse en consecuencia al terrorista o al fanático. Así es como el judío convertido en sionista es el responsable de todos los males del planeta. Así, el cristiano es presentado en todo momento como blanco y colonizador, o el asiático resulta ser el budista o ateo que trae todos los peligros. Por último, aunque la lista podría alargarse, en una situación de profunda intolerancia y de violación sistemática de los derechos humanos es donde la mujer se convierte en objeto de las discriminaciones más graves, incluida la violencia. El extremismo no es monopolio de ninguna sociedad o religión; merece especial atención porque puede desembocar en situaciones difíciles de controlar que pueden poner en peligro el derecho humano a la paz (E/CN.4/1998/6, párr. 114; E/CN.4/1999/15, párrs. 74 y ss.). Cabe añadir que el extremismo debe recibir un tratamiento especial: en realidad, como va más allá de la simple intolerancia, equivale a la negación pura y simple de la libertad, de la religión y de todo derecho a la diferencia. Por ello hay que adoptar una estrategia especial de lucha contra esta lacra tanto respecto de sus causas como de sus efectos.

### **III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

126. El estudio de los aspectos jurídicos y fácticos de la cuestión de las discriminaciones religiosas agravadas por discriminaciones raciales nos permite formular las cinco conclusiones preliminares siguientes.

#### *Primera conclusión*

127. Ningún instrumento de los estudiados incluye disposiciones particulares que constituyan un régimen jurídico propio o un tratamiento especial de esas discriminaciones agravadas, en particular las que afectan a las minorías. Y lo mismo cabe decir de otras formas de discriminación agravada que no son objeto de nuestro estudio (especialmente las que afectan a las mujeres o los niños pertenecientes a minorías étnicas y religiosas). Todos los instrumentos,

---

<sup>132</sup> Véase Odio-Benito, *op. cit.*, párrs. 186 y 156 y ss.

<sup>133</sup> Véase la resolución 1999/82 de la Comisión de Derechos Humanos, de 30 de abril de 1999.



independientemente de su naturaleza, su valor jurídico y su ámbito de aplicación condenan tajantemente las discriminaciones raciales y religiosas. En algunos instrumentos internacionales, el derecho a la no discriminación tiene incluso una cierta necesidad que lo aproxima, en cierta medida, a las normas imperativas del derecho internacional (Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, párrafos 1 y 2 del artículo 4 y artículo 18). Sin embargo, no parecen ser objeto de especial atención las discriminaciones que sufren las personas como consecuencia de su identidad múltiple.

#### *Segunda conclusión*

128. Pero el examen de las diversas disposiciones lleva a advertir la existencia de un conjunto de normas suficientemente antiguas y de un conjunto de principios comunes a todas las naciones y a todos los Estados que forman la sociedad internacional, favorables a la idea de un derecho a la no discriminación agravada. A nivel internacional, la mayoría de esos principios están repartidos en diversos instrumentos de protección de los derechos humanos aprobados después de la creación de las Naciones Unidas. En este sentido, los instrumentos de ámbito universal son generalmente más avanzados que los textos regionales. Los primeros abordan en detalle la cuestión de las discriminaciones raciales y religiosas. Algunos de ellos reconocen, a veces expresamente, la vinculación entre lo racial y lo religioso. Ésta aparece al definir la discriminación de que se trate o al determinar el ámbito de aplicación *ratione personae* de los diversos instrumentos. La definición de las minorías étnicas y religiosas, y en particular de las nociones mismas de etnicidad y de minoría, nos ha permitido descubrir esa vinculación.

#### *Tercera conclusión*

129. Las legislaciones internas son generalmente protectoras, y muchas constituciones proclaman, en la parte relativa a los derechos fundamentales, el derecho a la no discriminación, y algunas de ellas reconocen los derechos específicos de las minorías. También es cierto que muchas discriminaciones, principalmente en materia de religión, se establecen directa o indirectamente en las constituciones y afectan en particular a los grupos étnicos.

#### *Cuarta conclusión*

130. El análisis fáctico revela que la vinculación entre discriminaciones raciales y religiosas no es una ficción. Ninguna región del mundo, ninguna religión, grande o pequeña, tradicional o no tradicional, monoteísta o politeísta, está exenta de las discriminaciones agravadas.

#### *Quinta conclusión*

131. Los instrumentos estudiados no se ajustan a la realidad. En todo caso, no parecen extraer todas las consecuencias necesarias del reconocimiento de la vinculación entre lo racial y lo religioso. Esta vinculación es resultado de la gran complejidad de la civilización humana. El derecho a la no discriminación agravada es, por consiguiente, parte integrante de la protección internacional de los derechos humanos, en particular de la identidad plural de las personas. Las discriminaciones agravadas merecen una atención especial, e incluso preferente, ya que, aunque se dirigen concretamente contra las minorías o los grupos minoritarios, su acumulación puede poner en peligro la paz civil o fomentar real o potencialmente las tendencias separatistas.

132. Se adoptan numerosas medidas. Algunas tratan de reforzar la protección (sec. A), otras, de prevenir las discriminaciones agravadas (sec. B). Las medidas internas, pese a tener un ámbito y un procedimiento de elaboración distintos de los de las medidas internacionales, son la continuación y prolongación lógica de éstas. Por otra parte, las medidas internacionales carecen de sentido si no se siguen o adoptan a nivel interno<sup>134</sup>.

### **A. El refuerzo de la protección contra las discriminaciones agravadas**

#### **1. La protección internacional**

133. Parece obvio que las normas jurídicas, cualquiera que sea su naturaleza y origen, deben prever la hipótesis de las discriminaciones agravadas. El refuerzo de la protección internacional puede lograrse en primer lugar mediante la consolidación de los recursos y mecanismos existentes. La comunidad internacional, y la Comisión de Derechos Humanos en particular, han realizado una labor considerable al respecto en materia de protección de la libertad religiosa o de las personas pertenecientes a minorías. Esta labor puede reforzarse mediante la adopción de las medidas que se exponen a continuación.

134. Los actuales instrumentos deben tener en cuenta la hipótesis de las discriminaciones agravadas. Es fundamental subrayar que la cuestión de las discriminaciones, en particular las religiosas y con mayor razón si a ellas se suman las discriminaciones raciales, es una cuestión delicada donde no hay en absoluto ningún consenso entre los Estados<sup>135</sup>. La idea de formular una declaración sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o las creencias (1962) tardó 19 años en concretarse (1981) [Odio-Benito, 1985; Walkate, 1991]<sup>136</sup>. Importa menos el valor jurídico formal de los instrumentos que su aceptación por el mayor número posible de Estados y, sobre todo, que su

---

<sup>134</sup> Véase especialmente el párrafo 2 del artículo 20 del Pacto, que dice que: "Toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia estará prohibida por la ley". Obsérvese que se trata en este caso de medidas que deben adoptar los Estados en su legislación interna. Véase en la misma dirección el artículo 7 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, de 1965.

<sup>135</sup> Esto explica en gran medida las lagunas e insuficiencias de algunos textos regionales estudiados.

<sup>136</sup> Véase Odio-Benito, "Historique de la liberté religieuse et de la Déclaration sur l'élimination de toutes les formes d'intolérance et de discrimination fondées sur la religion ou la conviction", *Conscience et liberté*, 1985, N° 30, págs. 40 a 48; J. A. Walkate, "La Déclaration des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes d'intolérance et de discrimination fondées sur la religion ou la conviction de 1981: aperçu historique", *Conscience et liberté*, 1991, N° 42, págs. 7 a 13.

cumplimiento efectivo por éstos [Odio-Benito, 1989]<sup>137</sup>. Por lo tanto, es necesario iniciar un proceso, en el marco de los mecanismos existentes, que desemboque, por ejemplo, en la aprobación de una resolución que aborde especialmente las discriminaciones agravadas.

135. Deben reforzarse los mecanismos de protección contra las discriminaciones agravadas en los instrumentos convencionales o no convencionales en vigor. Podrían establecerse al respecto normas especiales que dieran preferencia al examen de estas discriminaciones por los diferentes órganos y organismos encargados de la protección de los derechos humanos o que establecieran procedimientos de urgencia y abreviados aplicables a las comunicaciones o denuncias relacionadas con este tipo de discriminaciones<sup>138</sup>.

136. Es preciso coordinar y armonizar los distintos mecanismos de protección de los derechos humanos, especialmente cuando sus ámbitos de aplicación se entremezclan y tratan de las discriminaciones agravadas. También puede servir a estos fines, siempre que sea posible, el intercambio permanente de información entre los relatores especiales y su actuación conjunta.

137. Esto requiere aumentar los recursos financieros, humanos y logísticos a disposición del Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia y del Relator Especial sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o las convicciones<sup>139</sup>. La falta de recursos (dificultades de orden administrativo y financiero) se reitera en todos los informes y merece, por lo tanto, un examen adecuado<sup>140</sup>.

138. En sus respectivos informes, los dos Relatores Especiales insisten con razón en la importancia de la inspección sobre el terreno, que conviene reforzar. Según el Relator Especial sobre el racismo, las visitas permiten, gracias al diálogo cotidiano con los agentes, superar la impersonalidad de los textos y las estadísticas y observar la realidad viva y sus contradicciones. Permiten también, no sólo dar a conocer la labor positiva y los mecanismos de las

---

<sup>137</sup> En su informe antes citado, de 1989 (*supra*, nota 2), Odio-Benito recuerda con razón que, en la práctica, la labor desarrollada durante 40 años por los órganos y organismos del sistema de las Naciones Unidas que se ocupan de los derechos humanos ha sobrepasado esa interpretación restrictiva del efecto jurídico de las resoluciones de la Asamblea General. La autora añade oportunamente que la negativa a aceptar las resoluciones de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos coloca al Estado en una situación incompatible con la cualidad de Miembro de las Naciones Unidas (véanse los párrafos 193 y 194 del informe).

<sup>138</sup> Véase a título de ejemplo el procedimiento de comunicación urgente en relación con el mandato sobre la intolerancia religiosa, que se utiliza en asuntos muy graves (asesinato, amenazas de muerte, etc.) (véase A/50/400, párr. 54).

<sup>139</sup> Forzoso es reconocer que la denominación del cargo de estos dos Relatores Especiales es excesivamente larga y reiterativa por lo que respecta a la intolerancia.

<sup>140</sup> Plazos imperativos relativamente cortos para la elaboración y la presentación de los informes a la Comisión y a la Asamblea General, consultas con los gobiernos, secretaría administrativa y traducción de los documentos (véase A/50/476, párr. 17; E/CN.4/1996/72, párr. 30).

Naciones Unidas en materia de lucha contra las discriminaciones raciales y religiosas, sino actuar directamente con las partes interesadas (Estados, representantes de grupos étnicos o minorías y organizaciones no gubernamentales) a fin de evitar el empeoramiento de las relaciones entre los interesados y favorecer incluso la resolución de ciertas situaciones conflictivas. Podría pedirse a los relatores especiales y a los distintos órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos, en su caso, que incluyeran en sus respectivos informes la situación particular de las discriminaciones agravadas.

139. Deben adoptarse medidas especiales para que los Estados que aún no lo hayan hecho ratifiquen los convenios internacionales relativos a la lucha contra las diversas discriminaciones y prosigan sus esfuerzos en favor del reconocimiento universal de las comunicaciones de particulares previstas en esos convenios.

## **2. La protección interna**

### **a) Refuerzo de la protección jurídica y de la penal en particular**

140. En cuanto a la legislación estatal, siguen estando de actualidad, en esta materia, algunas recomendaciones generales formuladas en el seminario de las Naciones Unidas sobre el fomento de la comprensión, la tolerancia y el respeto en cuestiones relativas a la libertad de religión o convicciones (Ginebra, 3 a 14 de diciembre de 1984) (ST/HR/SER.A/16, párr. 102). Se trata de adaptar con precisión esas recomendaciones a las hipótesis de discriminación objeto de nuestro estudio. Así, debe darse prioridad a las medidas de fomento de la aplicación de las normas internacionalmente establecidas para la protección de la libertad religiosa o de creencias y contra las discriminaciones raciales. Todos los Estados deberían, según su sistema constitucional, establecer, en caso necesario, garantías constitucionales y jurídicas de la libertad religiosa o de creencias y de la pertenencia a minorías o grupos etnorreligiosos, de manera que fueran protegidas concretamente por disposiciones expresas. En algunos Estados es muy necesario que se apruebe una ley general basada en las normas internacionalmente reconocidas (véase, a título de ejemplo, E/CN.4/1999/58/Add.1, párr. 72).

141. Los Estados deben hacer lo posible por elaborar leyes o modificarlas, según proceda, a fin de prohibir toda discriminación fundada en la identidad múltiple. En concreto, la prohibición debería adoptar la forma de legislación penal positiva que no sólo sancionara con rigor las discriminaciones simples sino que, sobre todo, incluyera una nueva infracción, la discriminación racial y religiosa simultánea, y señalara para ésta una sanción específica que, obviamente, habría de ser más grave que la correspondiente a la discriminación simple, ya sea religiosa o racial<sup>141</sup>. Los órganos de las Naciones Unidas (Asamblea General, Comisión de Derechos Humanos, etc.) podrían, a esos efectos, elaborar un proyecto de ley modelo que podría servir de base a los Estados para aprobar leyes internas, lo mismo que se hizo en relación con la lucha contra la

---

<sup>141</sup> Véase en especial el párrafo 2 del artículo 20 del Pacto, que dice que: "Toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia estará prohibida por la ley". Obsérvese que se trata en este caso de medidas que deben adoptar los Estados en su legislación interna. Véase en la misma dirección el artículo 7 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, de 1965.

discriminación racial<sup>142</sup>. Sería muy recomendable hacer lo mismo en relación con las discriminaciones agravadas.

142. Además de esas garantías, deben facilitarse recursos efectivos a las víctimas de actos de discriminación agravada. La efectividad de los recursos se supedita a numerosos criterios conocidos<sup>143</sup>.

b) **Creación de un organismo independiente encargado de la igualdad de oportunidades y la lucha contra la discriminación racial y religiosa**

143. Siguiendo el ejemplo de varios países (Australia, Bélgica, Estados Unidos de América, India y Noruega), los Estados podrían considerar la posibilidad de crear un órgano independiente que se encargara de vigilar las discriminaciones raciales y religiosas, y las discriminaciones agravadas en particular, y formular propuestas de cambios legislativos, económicos y sociales. Este organismo debería gozar de una autonomía efectiva, para lo cual sus miembros deberían ser independientes del poder ejecutivo y tener garantías de seguridad e inviolabilidad. La función principal del organismo sería recibir y examinar denuncias que competan en su mandato. También podría actuar de oficio y encomendar investigaciones a uno de sus miembros o a expertos independientes. Por último, el organismo, en coordinación con los órganos judiciales internos, realizaría funciones de conciliación o mediación entre personas pertenecientes a grupo étnicos o religiosos diferentes y se ocuparía de solucionar las controversias derivadas de actos de intolerancia religiosa y racial<sup>144</sup>.

**B. La prevención de las discriminaciones agravadas**

144. En varios de sus informes, el Relator Especial sobre la intolerancia religiosa resume cuál ha de ser su labor básica en este tema: "En el espíritu de los hombres es donde nacen todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o las convicciones, y en ese nivel, más que en otros, debe situarse la acción con carácter prioritario" (A/50/440, párr. 82). En materia de derechos humanos, la cultura de la tolerancia no se impone por decreto. Por ello la prevención es esencial. La protección de los derechos humanos ha mejorado enormemente gracias a las medidas preventivas y a la evolución positiva del espíritu humano. Esas medidas se

---

<sup>142</sup> De acuerdo con la petición formulada por la Asamblea General en su resolución 40/22, de 29 de noviembre de 1985, se elaboró una ley modelo.

<sup>143</sup> Independencia del órgano a que se dirige la víctima, accesibilidad de la autoridad, flexibilidad del procedimiento, confianza pública y del denunciante en la autoridad, competencia del órgano para restablecer el derecho, recurso a una autoridad superior en caso de desestimación, y rapidez del procedimiento y de la resolución del recurso. Véase el seminario de expertos sobre los recursos que pueden presentar las víctimas de actos de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia y sobre las prácticas nacionales óptimas en esta esfera (Ginebra, 16 a 18 de febrero de 2000) (documento básico preparado por la Secretaría, HR/GVA/WCR/SEM.1/2000/2).

<sup>144</sup> Véase al respecto A/50/440, párr. 22; véase también Jenö Kaltenback, HR/GVA/WCR/SEM.1/2000/BP.6 (documento presentado en el seminario antes citado).

extienden a diversos temas: la educación y la formación, la información y la comunicación, el diálogo interconfesional e intraconfesional, la política urbana y la democracia y el desarrollo.

## **1. La educación y la formación**

145. La prevención gira en torno a la idea de educación y cultura en su más amplia acepción. Los fenómenos discriminatorios no nacen solamente porque las leyes represivas sean malas o insuficientes. También la cultura y la educación pueden, si no favorecer esos fenómenos, al menos no condenarlos debidamente. Ya los primeros instrumentos internacionales afirman el valor de la educación<sup>145</sup>. "La educación puede contribuir de manera decisiva a la interiorización de valores relativos a los derechos humanos y al surgimiento, en el plano individual y de grupos, de actitudes y comportamientos de tolerancia y no discriminación" (A/50/440, párr. 36). En la infancia es que adquieren los encargados de adoptar decisiones y los ciudadanos del mañana un espíritu de tolerancia y una idea positiva del otro. La escuela, como la familia, es un lugar donde se forman los espíritus, tolerantes o no. Es la verdadera base de la prevención de la discriminación religiosa y étnica. La escuela, sobre todo la primaria y secundaria, es un magnífico terreno de aprendizaje para luchar contra las discriminaciones raciales y religiosas. En el párrafo 2 del artículo 5 de la Declaración sobre la raza y los prejuicios raciales, de 27 de noviembre de 1978, se hacen al respecto precisiones muy útiles cuando se dice que, el Estado, las autoridades competentes y el cuerpo docente deben hacer "que los programas y los libros de texto den cabida a nociones científicas y éticas sobre la unidad y la diversidad humanas y estén exentos de distinciones odiosas respecto de algún pueblo", y poner "los recursos del sistema escolar a disposición de todos los grupos de población"<sup>146</sup>. La difusión y divulgación de los principios establecidos en los instrumentos internacionales pertinentes entre la población escolar es, en este sentido, fundamental (organizar cursos especiales sobre tolerancia y no discriminación, estimular la creación de sociedades de derechos humanos, y favorecer las actividades de las organizaciones no gubernamentales en este terreno).

146. La consecución de estos objetivos exige que se adopte, en coordinación con la UNESCO, medidas precisas y urgentes, una de las cuales podría ser la realización de un estudio sobre el contenido de los libros y manuales escolares, especialmente en los países con muchas minorías étnicas y religiosas (véase cap. II, sec. A, subsec. 2, párrs. 111 y ss.). El estudio serviría para poner de manifiesto las insuficiencias o destacar y aprovechar las experiencias positivas en materia de transmisión de conocimientos y formación. Los resultados del estudio "tal vez permitan elaborar una estrategia escolar internacional [...] que podría basarse en la formulación

---

<sup>145</sup> El artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, dice en su párrafo 1 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...". En el mismo sentido, el inciso a) del párrafo 1 del artículo 5 de la Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza, aprobada por la UNESCO, dice que "[...] la educación debe tender [...] a reforzar el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y [...] fomentar la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos raciales o religiosos...".

<sup>146</sup> En el mismo sentido, véase la actuación de la UNESCO en Odio-Benito, *op. cit.* (*supra*, nota 2), párrs. 236 y 237.

y la realización de un programa mínimo común de tolerancia y no discriminación" (E/CN.4/1997/91, párr. 65). La participación de las Naciones Unidas, la UNESCO y el UNICEF puede ser conveniente al respecto. La estrategia debe integrar en materia de educación un programa de formación de profesores de primaria y de secundaria y de todas las personas que están en contacto permanente con el medio educativo, y puede extenderse a otras categorías profesionales que, como se dijo en el capítulo II (aspectos fácticos), pueden estar interesadas en el problema de las discriminaciones agravadas. En este sentido, puede ser muy positiva la contribución de los servicios de asesoramiento y asistencia técnica de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

147. Se trata, en suma, de que los Estados velen por que el sistema educativo, sea cual sea la composición etnorreligiosa de la sociedad, esté en condiciones de garantizar los principios siguientes que representan una política activa contra las raíces de la discriminación agravada:

- a) La escuela debe estar especialmente libre de todo dogmatismo y favorecer la integración y la promoción social mediante la educación y la enseñanza. El Estado debe velar por que, al menos la escuela pública, no practique la discriminación, concretamente la política de clases separadas para escolares de diversas comunidades etnorreligiosas, sino que fomente el diálogo y el conocimiento positivo del otro.
- b) Hay que garantizar la plena libertad de expresión de las ideas en los centros escolares e iniciar a los jóvenes en el respeto a los demás y el rechazo al racismo.
- c) Los Estados deberían elaborar los programas con especial atención a los principios que deben regir la enseñanza de los derechos humanos y, concretamente, la cultura de la no discriminación.
- d) La elaboración de los manuales es una labor importantísima que exige especial atención a fin de que en el espíritu de los jóvenes haya un equilibrio entre el orgullo de su identidad (nacional, religiosa, étnica, etc.) y el respeto a la identidad de los demás.

## **2. La información y la comunicación**

148. En muchos países son los medios de comunicación en general, y la prensa popular en particular, los que transmiten los prejuicios y estereotipos que favorecen las discriminaciones raciales y religiosas<sup>147</sup>. La información es esencial para la difusión de los principios establecidos en los instrumentos de las Naciones Unidas. En este sentido, la prevención es fundamental para que la mayoría conozca mejor a las minorías y para que las minorías se conozcan mejor entre ellas. Pueden adoptarse diversas medidas: acceso de las minorías y los grupos etnorreligiosos a los medios de comunicación, difusión general y prolongada de las ideas de tolerancia, solidaridad y no discriminación, creación de talleres de formación para el personal de los medios de comunicación, creación de estructuras de consulta entre estos medios y las comunidades etnorreligiosas, establecimiento de normas mínimas o de un código de buena conducta en consulta con los medios de comunicación, etc. La labor del Estado adquiere importancia

---

<sup>147</sup> Véase el ejemplo de los Estados Unidos en E/CN.4/1999/58/Add.1, párr. 36.

singular en momentos de crisis y tensiones en una sociedad determinada (guerra, penurias, catástrofes). Los medios de comunicación deben abstenerse de atizar las tensiones y, sobre todo, de responsabilizar a un grupo religioso o étnico de la crisis. Esto no es fácil, ya que algunos de estos medios tienden a veces, para aumentar la tirada o la audiencia, a explotar el miedo y el rechazo al otro. Corresponde entonces a los poderes públicos mantener el equilibrio entre la necesaria libertad de expresión y la lucha contra las discriminaciones raciales y religiosas.

149. Ciertas técnicas modernas de comunicación precisan una reflexión especial. Es el caso de Internet, que se ha convertido en un poderoso instrumento de propagación universal del racismo, la intolerancia y discriminaciones diversas (véase cap. II, sec. A, subsec. 1 c), párrs. 106 a 108; véase también E/CN.4/1999/71, párr. 130). El desarrollo de este poderoso medio es inquietante, sobre todo en algunos países. Según un estudio publicado en los Estados Unidos de América en 1999, en 1995 había un solo sitio en Internet que incitaba al racismo; a finales de 1997 había 600; en marzo de 1999, 1.426 y, el 15 de julio de 1999, 2.100<sup>148</sup>. Este aumento incontrolado es consecuencia principalmente de la legislación de los Estados Unidos que, aunque sanciona la discriminación, considera que las expresiones racistas no acompañadas de violencia están comprendidas en el derecho a la libertad de expresión reconocido en la Constitución del país<sup>149</sup>. Según cierto estudio, pese a la dificultad de la tarea, es posible tomar varias medidas. En primer lugar, hay que demostrar que el racismo no solamente conduce al odio. Es en sí mismo una discriminación: autorizarlo supone fundamentalmente convertir en lícita la discriminación prohibida. En los demás países, pueden adoptarse diversas medidas jurídicas y técnicas, aunque no sirvan para resolver definitivamente el problema: autorreglamentación de los servidores, sea consensuada o impuesta, limitación geográfica del material racista y acciones penales y civiles en los países de recepción<sup>150</sup>. Por último, la comunidad internacional y los Estados deben tomar conciencia de los abusos de este medio de comunicación moderno y de la necesidad de adoptar, en su caso, leyes internas respecto del racismo, incluido el difundido por Internet, y cooperar urgentemente para hallar soluciones a este delicado problema que respeten a la vez las exigencias de la democracia y la prohibición de las discriminaciones raciales y religiosas.

---

<sup>148</sup> Citado en David Rosenthal, "El racismo en Internet: Aspectos técnicos y legales", documento presentado en el seminario de Ginebra citado *supra* en la nota 143 (HR/GVA/WCR/SEM.1/2000/BP.4, pág. 9). El autor informa de que el objetivo específico de algunos sitios es transmitir "ideas racistas" a los niños pequeños.

<sup>149</sup> La mayoría de los sitios racistas tienen como "refugio" el territorio de los Estados Unidos de América (ibíd., pág. 11).

<sup>150</sup> Ibíd., págs. 4 y 23; en el mismo sentido, véase Jöel Sambuc en el seminario antes citado (HR/GVA/WCR/SEM.1/2000/WP.3).



### **3. El diálogo interconfesional, intraconfesional y étnico**

150. Los representantes de las comunidades etnorreligiosas deberían contribuir a implantar una cultura del diálogo y de la tolerancia. Concretamente, deben aprovechar, en sus religiones respectivas, todo lo que pueda ayudar a comprender mejor al otro, a respetar su identidad y a evitar que las religiones aumenten la intolerancia. Es muy útil al respecto la experiencia de algunos países. Así, por ejemplo, en los Estados Unidos de América, el Consejo Interreligioso de California del Sur ha tratado de promover, por medio de sus diversas actividades intercomunitarias e interconfesionales, la comprensión mutua y el diálogo, y de prevenir la intolerancia y la discriminación (E/CN.4/1999/58/Add.1, párr. 40). Lo mismo cabe decir del programa católico/judío de enriquecimiento educacional, que envía rabinos a las escuelas católicas y un profesor católico a las escuelas judías para fomentar el conocimiento de las dos comunidades (ibíd., párr. 45). Los poderes públicos deben estimular estas actividades, sobre todo en los países donde coexisten numerosas comunidades etnorreligiosas.

### **4. La política urbana**

151. En ciertas sociedades de composición étnica y confesional plural (véase cap. II, sec. A, subsec. 2), la configuración de algunas aglomeraciones urbanas puede dar origen a una cultura de rechazo al otro. El Estado y sus subdivisiones territoriales deben, por medio de planes de ordenación urbana adecuados, estimular las relaciones entre los distintos grupos étnicos y confesionales y crear una cierta solidaridad y comunidad de intereses. En este sentido, debe hacerse todo lo posible por evitar los guetos y la separación entre los distintos grupos. Debe seguirse el ejemplo de algunas ciudades de muchos países en las que numerosas comunidades comparten sin problemas los mismos espacios (calles comerciales, centros urbanos, etc.).

### **5. La democracia y el desarrollo**

152. En la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, celebrada en Viena, se dijo acertadamente que la democracia, el desarrollo y el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales eran interdependientes y estaban íntimamente ligados. En muchos de sus informes, el Relator Especial sobre la intolerancia religiosa ha insistido en esta trílogía<sup>151</sup>. Cualesquiera que sean las medidas preventivas o de protección que se adopten, no se puede prescindir de la democracia ni del desarrollo. La pobreza, la exclusión, el totalitarismo, la falta o insuficiencia de democracia y la arbitrariedad son caldo de cultivo de todos los extremismos y pueden exacerbar las tensiones religiosas y étnicas, provocar conflictos y reducir a la nada todos los esfuerzos que se hagan en materia de protección de los derechos humanos y de las minorías y de prevención de las discriminaciones contra ellas<sup>152</sup>. Es cierto que los objetivos son demasiado imprecisos y pueden parecer demasiado ambiciosos o incluso difícilmente realizables. Sin embargo, es realmente posible adoptar con urgencia medidas concretas que, a largo plazo, atenúen las tensiones y supriman gradualmente las causas profundas de las discriminaciones. El Estado y otros agentes (las organizaciones no gubernamentales, la sociedad civil, las

---

<sup>151</sup> Véase, por ejemplo, E/CN.4/1997/91/Add.1 (párrs. 84 a 86).

<sup>152</sup> En la Declaración de Viena de 1993 se habla al respecto de "seguridad democrática" y se afirma que para ésta es indispensable la protección de las minorías.

organizaciones internacionales que se ocupan del desarrollo, etc.) podrían formular políticas de apoyo financiero, económico y social en beneficio de ciertos grupos etnorreligiosos especialmente desfavorecidos a fin de luchar contra la pobreza extrema, evitar la exclusión y fomentar la solidaridad entre los distintos integrantes de la sociedad. En el mismo sentido, el Estado puede contribuir decisivamente a la moralización de la vida política y especialmente de la actividad de los partidos políticos o las asociaciones, a fin de que la identidad múltiple no sea fuente de discriminación.

Apéndice

**BIBLIOGRAFÍA**

Se exponen a continuación, por orden de aparición en el texto, las publicaciones y documentos de las Naciones Unidas, las obras y los artículos de revistas a que se hace referencia en el estudio o en las notas que figuran al final del presente documento.

***Introducción***

YACOUB Joseph, *Les minorités dans le monde*, París, Desclée de Brouwer, 1998.

ODIO-BENITO Elizabeth, *Eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o las convicciones*, Ginebra y Nueva York, Naciones Unidas, 1989 [Serie de estudios sobre derechos humanos, N° 2 (versión revisada del documento E/CN.4/Sub.2/1987/26). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.89.XIV.3].

***Capítulo I***

EIDE Asbjørn, "Posibles medidas para facilitar la solución pacífica y constructiva de los problemas en que intervienen minorías" (E/CN.4/Sub.2/1992/37).

ROBERT Jacques, "Constitution et religions minoritaires", *Recueil de l'Académie internationale de droit constitutionnel*, Túnez, CERP, 1994.

CAPOTORTI Francesco, *Estudio sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías étnicas, religiosas o lingüísticas*, Ginebra y Nueva York, 1991 [Serie de estudios sobre derechos humanos, N° 5 (versión revisada del documento E/CN.4/Sub.2/384). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.91.XIV.2].

DESCHENES Jules, "Propuesta relativa a una definición del término "minoría"" (E/CN.4/Sub.2/1985/31).

C. P. J. I., Asunto de las comunidades grecobúlgaras, opinión consultiva de 31 de julio de 1930, *Serie B*, N° 17. Asunto de los nacionales polacos en el territorio de Dantzig, opinión consultiva de 4 de febrero de 1932, *Serie A/B*, N° 44. Asunto de las escuelas griegas en Albania, opinión consultiva de 6 de abril de 1935, *Serie A/B*, N° 64.

ANDRYSEK Oldrich, *Report on the definition of minorities*, The Netherlands Institute of Human Rights, SIM Special, N° 8, 1989.

MALINVERNI Giorgio, "Le projet de Convention pour la protection des minorités élaboré par la Commission européenne pour la démocratie par le droit", *Revue universelle des droits de l'homme*, 24 de julio de 1991, N° 5.

COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS, Informe del Comité al cuadragésimo quinto período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas (*Documentos Oficiales de la Asamblea General, Suplemento N° 40 (A/45/40), vol. II*).

ANÓNIMO, "Les inégalités historiques et certains faits [...] menaçant [...] la bande du lac Lubicon: affaire *Lubicon c. Canadá*", *Revue universelle des droits de l'homme*, 28 de marzo de 1991, N° 3.

DE WITTE Bruno, "Minorités nationales: reconnaissance et protection", *Pouvoirs*, 1991, vol. 57.

BEN ACHOUR Y., "Souveraineté et protection internationale des minorités", *RCADI*, 1994, t. 245.

FENET Alain y SOULIER Gérard, *Les minorités et leurs droits depuis 1789*, París, L'Harmattan, 1989.

ROUSSO-LENOIR Fabienne, *Minorités et droits de l'homme: l'Europe et son double*, Bruselas/París, Bruylant/LGDJ, 1994.

DUFFAR Jean, "La protection internationale des droits des minorités religieuses", *Revue de droit public*, 1995, N° 6.

STAVENHAGEN Adolfo, "Les conflits ethniques et leur impact sur la société internationale", *Revue internationale des sciences sociales*, 1991, N° 127.

BRETON Roland, *Les ethnies*, París, PUF, Coll. Que sais-je?, N° 1924, 1992.

VERHOEVEN Joe, "Le crime de génocide, originalité et ambiguïté", *Revue belge de droit international*, 1991, N° 1.

CASTILLO María "La compétence du Tribunal pénal pour la Yougoslavie", *Revue générale de droit international public*, 1994, págs. 62 a 87.

DONNEDIEU DE VABRES H., "De la piraterie au génocide: les nouvelles modalités de la répression universelle", *Mélanges G. Ripert*, t. 1.

WHITAKER B., "Informe revisado y actualizado sobre la cuestión de la prevención y sanción del crimen de genocidio" (E/CN.4/Sub.2/1985/6).

TERNON Yves, *L'État criminel, les génocides au XXe siècle*, París, Seuil, 1995.

GLASER Stefan, *Droit international pénal conventionnel*, Bruselas, Bruylant, 1970.

PLANZER Antonio, *Le crime de génocide*, Saint-Gall, 1956.

BOKATOLA Isse Omanga, "La Déclaration des Nations Unies sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques", *Revue générale de droit international public*, 1993, págs. 745 a 765.

SCHULTE-TENCKHOFF Isabelle, *La question des peuples autochtones*, Bruselas/París, Bruylant/LGDJ, 1997.

## **Capítulo II**

AMOR Abdelfattah, Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos sobre la intolerancia religiosa; informes presentados a la Asamblea General (A/50/440, 18 de septiembre de 1995; A/51/542/Add.2, 11 de noviembre de 1996) y a la Comisión (E/CN.4/1995/91; E/CN.4/1996/95/Add.2; E/CN.4/1997/91 y Add.1; E/CN.4/1998/6; E/CN.4/1999/58/Add.1 y Add.2).

GLÈLÈ-AHANHANZO Maurice, Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos sobre las formas contemporáneas de racismo; informes presentados a la Comisión (E/CN.4/1996/72; E/CN.4/1997/71 y Corr.1; E/CN.4/1998/79; E/CN.4/1999/15).

SWIDLER Leonard, *Human Rights and Religious Liberty: From the Past to the Future*, Filadelfia, Ecumenical Press, 1986.

ALLPORT Gordon, *The Nature of Prejudice*, Cambridge, Mass., Addison-Wesley, 1954.

## **Capítulo III**

ODIO-BENITO Elizabeth, "Historique de la liberté religieuse et de la Déclaration sur l'élimination de toutes les formes d'intolérance...", *Conscience et liberté*, 1985, N° 30.

WALKATE J. A., "La Déclaration des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes d'intolérance...: aperçu historique", *Conscience et liberté*, 1991, N° 42.

-----