

*ESTUDIO*

*SOBRE LA DISCRIMINACION*

*EN MATERIA DE LIBERTAD*

*DE RELIGION*

*Y DE PRACTICAS RELIGIOSAS*

*por Arcot Krishnaswami*  
*Relator Especial de la Subcomisión*  
*de Prevención de Discriminaciones*  
*y Protección a las Minorías*



*NACIONES UNIDAS*

**ESTUDIO**  
**SOBRE LA DISCRIMINACION EN MATERIA**  
**DE LIBERTAD DE RELIGION**  
**Y DE PRACTICAS RELIGIOSAS**

*por Arcot Krishnaswami*  
*Relator Especial de la Subcomisión*  
*de Prevención de Discriminaciones*  
*y Protección a las Minorías*



**N A C I O N E S . U N I D A S**

*Nueva York, 1960*

Las firmas de los documentos de las Naciones Unidas se componen de letras mayúsculas y cifras. La mención de una de tales firmas indica que se hace referencia a un documento de las Naciones Unidas.

E/CN.4/Sub.2/200/Rev.1

PUBLICACION DE LAS NACIONES UNIDAS

N.º de catálogo: 60. XIV. 2

Precio: \$1,00 (EE.UU.); 7 chelines; 4 fr. suizos  
(o su equivalente en la moneda del país)

## NOTA

El *Estudio sobre la discriminación en materia de libertad de religión y de prácticas religiosas* es el segundo de una serie de estudios de que se ha encargado la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías con la autorización de la Comisión de Derechos Humanos y del Consejo Económico y Social. En 1957 se publicó un *Estudio sobre la discriminación en materia de educación*, que fue el primero de la serie (N.º de catálogo: 57.XIV.3). Ahora, la Subcomisión está preparando estudios sobre la discriminación en materia de derechos políticos y del derecho de toda persona a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a su país,

Las opiniones expresadas en este Estudio son las del autor.

Blank page



Page blanche

## INDICE

	<i>Página</i>
PRÓLOGO .....	ix
INTRODUCCIÓN	
Evolución del concepto del derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión .....	1
Reconocimiento de este concepto en las legislaciones nacionales	4
Reconocimiento del concepto en el Derecho Internacional ....	11
<i>Capítulo</i>	
I. NATURALEZA DEL DERECHO A LA LIBERTAD DE PENSAMIENTO, DE CONCIENCIA Y DE RELIGIÓN .....	15
Reconocimiento del derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión en las legislaciones .....	16
Prohibición de toda discriminación en relación con este derecho .....	17
Distinción entre la libertad de conservar la religión o las creencias o de cambiar de religión o de creencia y la libertad de manifestar la religión o las creencias .....	17
Alcance de la libertad de conservar la religión o las creencias o de cambiar de religión y de creencias .....	19
Alcance de la libertad de manifestar la religión o las creencias	20
Alcance de las limitaciones permisibles del derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión ...	20
Aspectos individual y colectivo de la libertad a manifestar la religión o la creencia .....	23
Aspectos público y privado de la libertad de manifestar la religión o las creencias .....	24
Protección de la libertad de los individuos y grupos de mani- festar su religión o sus creencias contra las infracciones por parte de otros individuos o grupos .....	25
II. LIBERTAD DE CONSERVAR LA RELIGIÓN O LAS CREENCIAS Y DE CAMBIAR DE RELIGIÓN O DE CREENCIAS .....	27

<i>Capítulo</i>	<i>Página</i>
III. LIBERTAD DE MANIFESTAR LA RELIGIÓN O LAS CREENCIAS . . . .	32
A. Libertad de cumplir lo preceptuado o autorizado por una religión o unas creencias	
i) Ejercicio del culto . . . . .	34
ii) Procesiones . . . . .	35
iii) Peregrinaciones . . . . .	36
iv) Ornamentos y emblemas . . . . .	36
v) Disposiciones relativas a las prácticas funerarias . . .	37
vi) Observancia de las fiestas religiosas y días de descanso	38
vii) Prácticas dietéticas . . . . .	39
viii) Forma de celebración del matrimonio y principios y procedimiento de disolución del matrimonio por divorcio . . . . .	40
ix) Celebración del matrimonio . . . . .	40
x) Disolución del matrimonio mediante divorcio . . . . .	41
xi) Propagación de la religión o las creencias . . . . .	43
xii) Formación de personal . . . . .	45
B. Libertad de celebrar actos incompatibles con los preceptos de una religión o creencia	
i) Prestación de juramento . . . . .	46
ii) Servicio militar . . . . .	47
iii) Participación en ceremonias religiosas o cívicas . . .	48
iv) Secreto de la confesión . . . . .	48
v) Medidas obligatorias profilácticas o terapéuticas . . .	49
IV. SITUACIÓN DE LAS RELIGIONES EN RELACIÓN CON EL ESTADO	
Relaciones jurídicas entre el Estado y la religión . . . . .	50
Iglesia oficial o religión del Estado . . . . .	50
Reconocimiento de varias religiones . . . . .	51
Separación entre el Estado y la religión . . . . .	51
Ordenación de asuntos religiosos . . . . .	52
Relaciones financieras entre el Estado y la religión . . . . .	55
Deberes de los poderes públicos . . . . .	58
V. TENDENCIAS Y CONCLUSIONES . . . . .	59

<i>Capítulo</i>	<i>Página</i>
VI. UN PROGRAMA DE ACCIÓN .....	65
Introducción .....	65
Enunciado de las reglas fundamentales .....	66
Reglas fundamentales .....	67
Tramitación que ha de darse a las reglas fundamentales ...	71
Proyecto de pacto de derechos civiles y políticos .....	71
La tarea por delante .....	73

#### *ANEXOS*

I. Proyecto de principios relativos a la no discriminación en materia de libertad de religión o de prácticas religiosas .....	75
II. Como se preparó el estudio .....	78

Blank page



Page blanche

## PROLOGO

El interés mundial por proteger el derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión debe atribuirse al hecho de que el mundo ha comprendido que esa libertad es esencial. La negación de esta libertad en el pasado ha tenido como consecuencia no sólo incontables sufrimientos, sino también las persecuciones de que fueron objeto grupos enteros de población. Por las religiones o las creencias se han librado guerras, ya sea con el objeto de imponer al vencido la fe del vencedor o con el pretexto de extender el dominio político o económico. Si bien en la segunda mitad del siglo XX el número de ejemplos de esta clase ha ido decayendo no debe olvidarse que muy recientemente la humanidad ha sido testigo de persecuciones de mayor magnitud que en ninguna otra época. Aún en nuestros días, pese a los cambios que ha sufrido la opinión pública, en ciertas regiones del mundo no todas las religiones y creencias ni sus adherentes gozan de igual trato.

La Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías encomendó al autor la tarea de preparar un estudio sobre la discriminación en materia de libertad de religión y de prácticas religiosas, y le autorizó a presentar un programa de acción encaminado a eliminar tal discriminación. Este informe constituye su resultado. A fin de dar objetividad a su estudio, se ha ocupado de la situación tanto *de facto* como *de jure* existente en diversos países del mundo; la primera es de particular importancia, puesto que da idea de cómo la aplicación de las leyes y reglamentaciones amplía o restringe la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión. El autor ha contado con el experto asesoramiento de sus colegas de la Subcomisión, así como con la asistencia que le han prestado los miembros de la División de Derechos Humanos de la Secretaría de las Naciones Unidas. Sin embargo, asume plena responsabilidad por el informe, y especialmente por cualquier deficiencia de que pueda adolecer.

Conviene explicar brevemente el alcance del estudio y los métodos a que se recurrió para recoger la información en que se basa. En primer término, se recurrió a los gobiernos, las organizaciones no gubernamentales, a los estudiosos y otras autoridades en la materia a fin de obtener la información necesaria para determinar cuánto hemos avanzado hacia la meta de la no discriminación respecto del derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión, según se lo establece en la Declaración Universal de Derechos Humanos. El resultado de esta encuesta son los 82 informes relativos a otros tantos países que son Miembros de las Naciones Unidas o de algún organismo especializado, los cuales son parte integrante

de este estudio <sup>1</sup>. En lo que concierne a la situación en los territorios no autónomos y en fideicomiso, el Secretario General facilitó la información respectiva.

Este estudio se basa en todos los datos consignados en los mencionados informes de los países, según los cuales no se da igual trato a los individuos o grupos que profesan religiones o creencias distintas. Al preparar cada uno de esos informes se trató de determinar si dicha desigualdad de trato era algo que quedaba como supervivencia de épocas pasadas, o la expresión de una política efectiva. En este último caso, se intentó elucidar a qué causas obedecía. También se hallará en esos informes alguna información adicional, especialmente sobre cuestiones que revisten interés histórico para varios de esos países; esta información sirvió al autor para preparar su programa de trabajo.

La mayor parte de este informe la constituye, naturalmente, el análisis que ha hecho el autor del material recogido. Este análisis es de orden concreto y tiene en cuenta tanto la situación *de facto* como la *de jure*; bajo categorías adecuadas considera el grado de libertad de que disfrutaban los individuos y los grupos. A ello precede una tentativa de elucidar el significado del concepto de no discriminación con respecto al derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión. En este terreno, más que en cualquier otro, no siempre constituyen discriminación las diferencias de trato de que se hace objeto a individuos y grupos.

Al preparar su análisis de la situación actual, el autor ha debido elegir uno de dos enfoques posibles. Podía reproducir en el informe extractos y ejemplos obtenidos del material recogido, pero tras considerar esta posibilidad decidió desecharla, puesto que consideró innecesario repetir en su exposición lo que se hallará en los informes por países. Además, ha pensado que a pesar de todas las precauciones que pudieran adoptarse, tales extractos, citados fuera de su contexto, nunca podrían revelar las situaciones en su conjunto, con todas sus múltiples facetas y todo cuanto aparejan, incluso los factores que determinaron las prácticas discriminatorias y los motivos de su continuación. En muchos casos la utilización de pasajes aislados habría implicado tan sólo un reconocimiento parcial del progreso logrado por los países, y en algunos incluso habría entrado una verdadera injusticia hacia los países interesados. A veces se encuentran prácticas discriminatorias en países donde se han hecho todos los esfuerzos posibles para erradicar tal discriminación; por otra parte, hay países donde no se ha realizado tal esfuerzo. No sería ni justo ni objetivo colocar a ambos tipos de países en un pie de igualdad, y sin embargo eso es lo que habría ocurrido de recurrirse a extractos y ejemplos de los informes por países para presentarlos en esta exposición.

Hay además otra razón para desechar ese enfoque. La Comisión de Derechos Humanos ha destacado que cualquier recomendación que se formule como consecuencia de este estudio debe tener un carácter objetivo y general, de conformidad con los principios de las Naciones Unidas. Es evidente que la Comisión desea que no se dirijan recomendaciones a ningún

---

<sup>1</sup> Véase el anexo II, párr. 6.

gobierno en particular. En estas circunstancias, estaría de más exponer aquí la situación de determinados países puesto que ya se la consigna en los informes respectivos.

En consecuencia, el autor adoptó el otro enfoque, tratando de describir en la forma más concreta posible las diferencias de trato dado a individuos y grupos, sin referirse en cada caso a ningún país en particular. Además, trató de evaluar en qué sentido resulta discriminatoria esa diferencia de trato, y de elucidar las razones por las que siguen aplicándose las prácticas discriminatorias. En los casos en que ha llegado a la conclusión de que existe discriminación, no sólo lo declara abiertamente sino que además indica las medidas que considera apropiadas y necesarias para eliminarla.

El autor confía en que este informe sirva a los órganos competentes de las Naciones Unidas de ayuda para comprender la índole de la discriminación con respecto al derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión, y para formular en consecuencia su propio programa de acción encaminado a acabar con esa discriminación. Por lo tanto, el presente informe no debe considerarse como una obra personal, sino como un estudio realizado con un fin especial. Su principal objeto no es simplemente que se lo lea y se reflexione sobre él, sino estimular una acción constructiva en la comunidad internacional. El programa de acción a que dé lugar el estudio es en muchos aspectos tan importante como el análisis de la información recogida, si no más importante aún.

El derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión es probablemente el máspreciado de los derechos humanos, y en nuestros días se impone convertirlo en realidad para todo individuo, independientemente de la religión o la creencia que profese, de su condición jurídica y de su situación social. Se ha comprobado ya que la aspiración a este derecho constituye una de las fuerzas políticas más poderosas y de mayor difusión que ha conocido el mundo. Pero sólo se podrá consagrar plenamente cuando se haya puesto en claro, estudiado, comprendido y eliminado por medio de una acción cooperativa la acción opresiva que lo restringe en muchas partes del mundo, y cuando se apliquen, en los planos internacional y nacional, los métodos y los medios adecuados para la expansión de esta libertad fundamental.

Arcot KRISHNASWAMI

*Relator Especial*

Nueva York,

14 de octubre de 1959

## INTRODUCCION

### EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO DEL DERECHO A LA LIBERTAD DE PENSAMIENTO, DE CONCIENCIA Y DE RELIGIÓN

Las religiones y creencias<sup>1</sup> verdaderamente grandes, se basan en principios éticos tales como el de amar al prójimo y la obligación de satisfacer las necesidades humanas en el sentido más amplio. El principio de que debe amarse al prójimo como a sí mismo formó parte de la fe de la Cristiandad aun antes de que se organizase como Iglesia. La misma idea inspira al judaísmo y al islamismo, así como a varias ramas del budismo, el confucianismo y el hinduismo, y también aparece en las enseñanzas de muchas creencias no religiosas.

Pero si bien la mayoría de las religiones y creencias están imbuidas de un sentido de unidad del género humano, la historia recoge probablemente más ejemplos de inhumanidad del hombre para con sus semejantes que ejemplos de benevolencia en el trato al prójimo y de deseo de socorrer las necesidades de los desheredados. No pocas veces se han cometido horrores y excesos en nombre de la religión o de una creencia. En algunos períodos de la historia, las religiones organizadas han desplegado una intolerancia extrema, han restringido o incluso denegado las libertades humanas, han cercenado la libertad de pensamiento y han detenido el desarrollo del arte y de la cultura. En otros períodos, los adeptos de ciertas doctrinas filosóficas adoptaron la misma actitud de intolerancia con respecto a todas las religiones o creencias teístas. Sin embargo, debe destacarse que tales manifestaciones de intolerancia por parte de religiones o creencias organizadas son por lo general el resultado de las tradiciones, prácticas e interpretaciones que se han ido formando en torno a ellas; a menudo, los adherentes de una religión o creencia consideran que ésta es la única depositaria de la verdad y que por consiguiente tienen el deber de combatir a las demás religiones o filosofías.

En ciertos períodos de la historia se ha detenido temporalmente el movimiento hacia una mayor libertad y tolerancia. Si bien sería imposible mencionar aquí a todos los que, durante los siglos, han elevado sus voces en favor de la tolerancia y de la libertad religiosa, algunos ejemplos permitirán demostrar que proceden de muchas creencias distintas.

Hace 23 siglos el Rey Asoka, protector del budismo, recomendaba

---

<sup>1</sup> Tal como se emplea en el presente informe, el término « religión o creencia » comprende, además de los distintos credos teístas, otras creencias como el agnosticismo, el libre pensamiento, el ateísmo y el racionalismo.

a sus súbditos la observancia de un principio de tolerancia que tiene hoy tanta actualidad como cuando fue enunciado:

« ... Procediendo así, contribuimos al progreso de nuestro credo y prestamos servicio al de los demás. Procediendo en otra forma, causamos daño a nuestra propia fe y desacreditamos a las demás. El que exalta sus propias creencias, desacreditando todas las demás, lo hace, sin duda, con el ánimo de obedecer a su religión y de hacer ostentación de ella, pero le causa grave daño. Por esta razón, sólo puede haber buena concordia cuando todos los hombres se escuchan unos a otros en la exposición de sus respectivos credos y se complacen en ello. El deseo del Rey, amado de los dioses, es que todos los credos difundan la luz y profesen doctrinas puras... »

La Biblia, en el Libro de Levítico (19:33-4), expresó el ideal de la tolerancia para con los extranjeros, con las palabras siguientes:

« Y cuando el extranjero morare contigo en vuestra tierra, no le oprimiréis. Como a un natural de vosotros tendréis al extranjero que peregrinare entre vosotros; y ámallo como a ti mismo; porque peregrinos fuisteis en la tierra de Egipto: Yo Jehová vuestro Dios. »

En el siglo XIII decía Santo Tomás de Aquino, destacado exponente del catolicismo, que los gobiernos tienen el deber de defender la libertad de las religiones disidentes ante la ley y « de evitar los escándalos y disensiones a que daría lugar la supresión de esas libertades y garantías »<sup>2</sup>. También enseñó que los gobiernos tienen el deber:

« ... de no poner en peligro la salvación eterna de los disidentes, los cuales pueden convertirse a la verdad por su propia voluntad... »

El Padre Suárez, teólogo católico del siglo XVI, dijo en forma igualmente categórica que<sup>3</sup>:

« El poder temporal del príncipe no le faculta para prohibir los ritos religiosos [de los disidentes]; no cabe invocar razón alguna en apoyo de semejante prohibición, salvo la de que esos ritos son contrarios a la verdadera fe, y ésa no es razón bastante para quienes no están sujetos al poder espiritual de la Iglesia. »

El Profeta Mahoma, fundador del Islamismo, proclamó en Najran un código de conducta para sus fieles en que dice lo siguiente<sup>4</sup>:

« Para los cristianos de Najran y los territorios vecinos, las garantías del Señor y las promesas del Profeta Mahoma, el mensajero de Dios, comprenden su vida, su religión, sus tierras, sus bienes — lo mismo a los ausentes que a los presentes — sus caravanas, sus mensajeros y sus imágenes. Se mantendrá la situación tal como estaba; no se alterarán

<sup>2</sup> *Summa Theologica*, II. II, 2. 10, a. 11.

<sup>3</sup> *De Fide*, Disp. 18, sect. 4, No. 10.

<sup>4</sup> Khairallah, Ibrahim A., *The Law of Inheritance in the Republics of Syria and Lebanon*, American Press, Beirut, 1941, pág. 316.

sus derechos [observancias religiosas] ni sus imágenes. No se quitará a ningún obispo de su diócesis, a ningún monje de su monasterio, a ningún sacristán de su iglesia... Porque en este instrumento se les dan las garantías del Señor y la promesa de Mahoma, el Profeta eterno, hasta el día del juicio, mientras sus consejos [a los musulmanes] sean buenos y cumplan debidamente con sus obligaciones, siempre que no se les impongan obligaciones injustas. »

La doctrina de la tolerancia ha sido enunciada con particular claridad por John Locke, en su primera *Carta sobre la tolerancia*. En esta carta, publicada en 1689, un año después de la revolución inglesa, Locke escribía:

« Así, si se permite a los que profesan una determinada religión reunirse en asambleas solemnes, celebrar festividades y ejercer el culto en público, debe permitirse otro tanto a los presbiterianos, independientes, baptistas, arminianos, cuáqueros y a otros, con la misma libertad. Es más, si podemos decir la verdad abiertamente, como corresponde decirlo de hombre a hombre, ningún pagano, ningún mahometano y ningún judío debe verse privado de los derechos civiles reconocidos por la república a causa de su religión... Y la república, que abarca por igual a todos los hombres honrados, pacíficos e industriosos, no lo exige. ¿ Toleraremos que un pagano trate o comercie con nosotros y no toleramos que rece y honre a Dios ? Si permitimos que los judíos tengan hogares y casas particulares entre nosotros, ¿ por qué no habríamos de permitirles que tengan sinagogas ? ¿ Acaso su doctrina es más falsa, su culto más abominable o la paz pública está más amenazada, cuando se reúnen en público que cuando lo hacen en privado ? Pero si todo esto puede ser permitido a judíos y paganos, es evidente que ningún cristiano debería gozar de peor condición que la que se reconoce a aquéllos en una república cristiana.

« Si en una reunión religiosa sucede algo sedicioso y contrario a la paz pública, debe castigarse exactamente de la misma manera que si hubiese ocurrido en una feria o mercado. Estas reuniones no deben ser asilo de sediciosos o malvados. No debería ser menos legítimo que los hombres se reúnan en iglesias que en salones; y el hecho de reunirse no debe ser más censurable para unos ciudadanos que para otros. »

En otro pasaje de la misma *Carta* Locke enuncia una idea que parece bastante moderna:

« Ningún hombre está ligado de manera connatural a una iglesia o secta determinada, sino que cada uno se une voluntariamente al grupo en el que cree haber hallado la profesión de fe y los ritos verdaderamente gratos a Dios. La esperanza de salvación, causa única de su ingreso en dicha comunión, ha de ser también la única razón que le mantenga en ella... Una iglesia, por consiguiente, es una sociedad de miembros voluntariamente unidos con ese fin. »

Parecería que Locke daba alcance universal a su teoría de la tolerancia. Sin embargo, debe recordarse que en otro pasaje de la misma *Carta* excluye expresamente a los católicos romanos al afirmar que el Estado debe ofrecer

a los protestantes disidentes y aun a los judíos, a los musulmanes y a los paganos, la misma protección que a los fieles de la iglesia oficial. Además, opina resueltamente que los librepensadores deben ser excluidos de todo derecho o privilegio. Sean cuales fueren sus limitaciones, los escritos de Locke ofrecen considerable interés porque constituyen la primera tentativa para presentar en forma sistemática una teoría en virtud de la cual los individuos y grupos de individuos tienen derecho a reclamar la libertad de pensamiento, de conciencia y de opinión, como su derecho legal. Además, Locke establece una distinción entre la libertad de conservar la religión o las creencias o de modificarlas, y la libertad de manifestar la religión o las creencias, y expresar la opinión de que aun cuando no puede limitarse la libertad de conservar o cambiar la religión o creencia, la libertad de manifestar una religión o creencia está sujeta precisamente a las limitaciones que imponga el Estado « de igual manera y no de otra » a la libertad de ejercer cualquier otro derecho individual.

#### RECONOCIMIENTO DE ESTE CONCEPTO EN LAS LEGISLACIONES NACIONALES

Si bien el concepto de la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión aparece en los escritos de algunos individuos sobresalientes de épocas relativamente pretéritas, debió pasar mucho tiempo para que se lo reconociese en la legislación nacional. La transformación del concepto abstracto en ley y práctica fue un proceso paulatino. Inicialmente se toleraron una o varias religiones o creencias determinadas, y sólo con el correr del tiempo se extendió la tolerancia a todos los grupos. Además, en algunos casos la tolerancia hacia diversos grupos fue al principio muy limitada, y sólo de manera paulatina se llegó a la plena igualdad. Aún hoy las diversas regiones del mundo no han llegado todas a la misma etapa. A este respecto pueden citarse algunos ejemplos.

En Suiza, la legislación nacional ha reconocido gradualmente el derecho del individuo a profesar la religión que desea. En virtud del tratado con que finalizó la primera guerra de Kappel, en 1529, cada cantón adquirió, para todo el territorio de su jurisdicción, el derecho a decidir si la doctrina protestante o católica sería la religión de sus ciudadanos y súbditos. En las « bailías comunes », gobernadas conjuntamente por cantones protestantes y católicos, la decisión no recaía en la mayoría de los cantones que ejercían la autoridad, sino en los parroquianos de cada una de las comunas; así pues, la decisión de la mayoría obligaba igualmente a la minoría. El tratado celebrado tras la segunda batalla de Kappel, en 1531, afirmó en los cantones libres la norma de que todos los ciudadanos y súbditos estaban obligados a afiliarse a la iglesia elegida por la mayoría; en contraste, las minorías católicas de las bailías comunes podían seguir siendo fieles a la fe de sus mayores pese a convivir con una mayoría protestante. Fue sólo en 1712, tras muchos acuerdos provisionales, que el cuarto tratado de paz entre los confederados garantizó la plena igualdad de ambos cultos cristianos a los habitantes de las bailías comunes con población mixta. En los cantones soberanos se mantuvo el sistema de la afiliación obligatoria de todos los ciudadanos y súbditos, de conformidad

con la decisión de la mayoría. Durante el período de la República Helvética, la Constitución unitaria de 1789 estableció el principio de que se permitían todas las formas de culto siempre que no perturbasen el orden público y no constituyesen una tentativa de ejercer poderes o privilegios señoriales. Sin embargo, en 1803 Napoleón restauró por su Acta de Mediación, la relación que había existido anteriormente entre el Estado y las religiones, vale decir, el sistema de la religión única determinada por el poder político, dentro de los límites de un territorio determinado. La aprobación de la Constitución Federal de 1848 marca una etapa fundamental en el establecimiento de la libertad de conciencia y de religión para los cristianos en Suiza. Sin embargo, fue la Constitución Federal revisada en 1874 la que por primera vez estableció la plena libertad de conciencia y de creencia.

En Francia el Estado revocó a su arbitrio, durante muchos años, las concesiones hechas a grupos religiosos. Durante el período de 36 años de luchas civiles conocidas como las « guerras de religión », que se extiende de 1562 a 1598, Enrique IV concedió a los calvinistas (hugonotes), en virtud del Edicto de Nantes, ciertas libertades civiles y el derecho a celebrar su culto en lugares determinados. Luis XIV revocó este Edicto en 1685, ordenó la destrucción de los templos calvinistas y castigó con la pena de servidumbre cualquier tentativa de los calvinistas de abandonar el país. Por un edicto de noviembre de 1787 se devolvió a los protestantes, en cuanto individuos, la mayoría de sus derechos civiles (como el derecho a contraer matrimonio, a adquirir bienes y a comerciar), pero se les negó el derecho a celebrar públicamente su culto y organizarse. Así la Revolución trajo consigo libertad completa a los calvinistas y a los judíos, para practicar su propia religión en un pie de igualdad con los católicos.

En Inglaterra se fueron aboliendo en forma muy paulatina las incapacitaciones de que se hacía objeto a los disidentes. La primera ley positiva por la que se reconoce a los disidentes fue la *Toleration Act* de 1698, que eximía de las penas impuestas por ciertas leyes a los protestantes que disentían de la Iglesia Anglicana. De esta manera se dió cierto reconocimiento legal a los disidentes protestantes, pero no por ello se dejó de mantener a la Iglesia Oficial y el pertenecer a ésta era un requisito indispensable para desempeñar cargos públicos en las esferas civil, militar y naval. Al revocarse en 1828 las *Text and Corporation Acts*, se puso fin a la Iglesia Oficial en el viejo sentido de la palabra, vale decir que esta iglesia ya no gozaba de la confianza exclusiva del Estado como exponente de la conciencia religiosa nacional. Poco después, las *Catholic Emancipation Acts* (leyes de emancipación de católicos) de 1829 y 1832 dieron a los católicos romanos lo que ya se había concedido a los disidentes protestantes: en virtud de esas disposiciones pudieron ser elegidos para el Parlamento y para los cargos públicos que antes les estaban vedados, y sus iglesias y organizaciones de beneficencia quedaron legalmente reconocidas. En 1846, la *Religious Disabilities Act* extendió las disposiciones de la *Toleration Act* a los judíos. Sin embargo, la condición civil de los disidentes seguía siendo inferior a la de los miembros de la Iglesia Oficial, y las funciones seculares y eclesiásticas de las parroquias estaban inextricablemente confundidas. Los matrimonios (salvo los de judíos y de cuáqueros) sólo eran legales

cuando los había celebrado el clérigo de la parroquia; los registros parroquiales de bautismo constituían la única constancia legal de los nacimientos y el cementerio parroquial era el único sitio donde se podía enterrar a los muertos. La Iglesia Oficial también fiscalizaba en grado considerable la educación, las escuelas primarias, las llamadas *grammar schools* y las Universidades de Oxford y Cambridge. Paulatinamente, con el transcurso de los años se fueron eliminando estas desigualdades y, en la actualidad, según el Gobierno del Reino Unido:

« En la Inglaterra moderna la libertad religiosa es completa y es también perfectamente completo el estado general de igualdad jurídica entre las múltiples y diversas organizaciones religiosas, con ciertas excepciones restringidas en los casos de las Iglesias oficiales de Inglaterra y Escocia...

« Las distinciones que marcan la superioridad de las Iglesias Oficiales son una supervivencia de viejas fórmulas constitucionales que representan más de lo que corresponde a su significación jurídica activa, fenómeno muy común en Inglaterra. Estas distinciones ya no representan esa manifiesta superioridad de las Iglesias Oficiales sobre las no oficiales que caracterizó los siglos XVII y XVIII. De vez en cuando todavía alguien se queja de que todas las iglesias no gocen de igualdad absoluta ante la ley, pero sólo en consideración al principio de igualdad. Los contados privilegios que aún conservan las Iglesias Oficiales no ocasionan a nadie ningún perjuicio económico o espiritual. Puede considerarse, por consiguiente que la existencia de las Iglesias Oficiales de Inglaterra y Escocia no representa en la práctica excepción alguna a los principios de la libertad de religión y de la igualdad ante la ley; los derechos y privilegios que resultan de la existencia de esas Iglesias son probablemente menores que los que se derivan de la existencia de cualquier otra Iglesia oficial en el mundo. »

En ciertas áreas, la iglesia dominante no sólo influía en la actitud de las autoridades públicas respecto de los disidentes, sino que a su vez era utilizada por el Estado como instrumento para imponer su política, por ejemplo, la de anular la cultura de ciertos grupos minoritarios y obligar a sus miembros a incorporarse al grupo mayoritario. El Estado recurría también a la discriminación para alimentar antagonismos religiosos y nacionalistas con objeto de consolidar su dominio y eliminar toda oposición al régimen oficial. A este respecto dice el Gobierno de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas:

« En la Rusia zarista la Iglesia Ortodoxa ocupaba una posición predominante: era la iglesia del Estado. Todas las demás religiones eran abiertamente perseguidas por el Estado, o en el mejor de los casos sólo eran toleradas por éste. En la antigua Rusia, los ciudadanos de la fe ortodoxa disfrutaban de plenos derechos, mientras que los miembros de otras confesiones eran considerados herejes y sus derechos estaban restringidos. Así sucedía, por ejemplo, con el derecho a ocupar cargos públicos, a recibir una educación y a vivir en ciertas zonas de la Rusia prerrevolucionaria (como en el caso de los judíos). La desigual posición

que las diversas iglesias ocupaban en la Rusia zarista servía para alimentar antagonismos religiosos y nacionalistas y a menudo dio lugar a conflictos sangrientos. Ejemplo de ello fueron las contiendas entre los armenios y los musulmanes en el Cáucaso, y los *pogroms* de judíos. »

Después de la Revolución de Febrero (1917) el Gobierno provisional promulgó la ley del 14 de julio de 1917, por la cual se garantizó la libertad de conciencia (inclusive el derecho a profesar cualquier religión o a no profesar ninguna) en el antiguo Imperio Ruso. Después de la Revolución de Octubre (1917) Lenin firmó, el 23 de enero de 1918, un decreto del Consejo de Comisarios Populares « sobre la separación de la Iglesia del Estado y de la Escuela de la Iglesia », en cuya virtud se reafirmaba la garantía de la libertad de conciencia y de la igualdad de todas las religiones. Esta fue la primera ley promulgada por el Estado soviético sobre la cuestión; la misma establecía disposiciones legales para regir las relaciones entre el Estado y las asociaciones religiosas, y abolía la dominación que sobre otras religiones había ejercido la Iglesia Ortodoxa en la Rusia zarista. En esta forma se reconoció legalmente el concepto del derecho a la libertad de pensamiento, conciencia y religión en la Unión de República Socialistas Soviéticas.

Las Potencias europeas que se lanzaron a empresas coloniales en otros continentes generalmente introdujeron en los territorios de ultramar la Iglesia Oficial de sus respectivas metrópolis, y a menudo concedieron a esta Iglesia privilegios aún mayores que los que disfrutaba en la madre patria. En lo que hoy es el Perú, por citar sólo un ejemplo, los conquistadores españoles implantaron a principios del siglo XVI el catolicismo que pronto se convirtió en la religión oficial con exclusión de toda otra. La evolución que siguió a la emancipación de éste y de otros países iberoamericanos de los dominios español y portugués, a principios del siglo XIX, no fue igual en todos ellos, especialmente en lo relativo a las relaciones del Estado con la Iglesia Católica Apostólica Romana y otras religiones o creencias. En algunos casos la situación actual sólo puede comprenderse en función del pasado, así como de los efectos más recientes de las diversas tendencias políticas, partidarias o contrarias a la idea de que la iglesia ocupe una posición de privilegio. Varios países independientes de la América Latina establecieron garantías religiosas ya en los comienzos de su historia. Hoy las constituciones de estos países reconocen la igualdad de todos los individuos.

Pero, si bien en algunos países, que antes estuvieron gobernados por España y ahora son independientes, se mantiene el catolicismo como religión oficial, o se lo declara como religión de la nación o de la mayoría, disfrutando de privilegios más o menos importantes, en otros se ha proclamado el principio de la separación de la Iglesia y el Estado y todas las religiones son objeto del mismo trato. Por ejemplo, cuando Filipinas alcanzó la victoria en su rebelión contra el Gobierno español, su Gobierno revolucionario decretó la separación completa de la Iglesia y el Estado. Después de la guerra con Filipinas, los Estados Unidos de América confirmaron dicha separación y en la Declaración de Derechos de Filipinas se dispuso que dicha separación había de ser completa y absoluta.

Durante el período colonial de la historia de los Estados Unidos de América el principio de la libertad de religión no fue respetado, en general, en algunas de las colonias norteamericanas. En muchos de los núcleos coloniales se repitieron las prácticas y persecuciones del Viejo Mundo. Se perseguía y proscribía a los católicos a causa de su fe, se encarcelaba a los cuáqueros, y los bautistas eran menospreciados por los miembros de otras agrupaciones protestantes. En ciertos casos, los disidentes eran castigados con multas, prisión o destierro, o se les exigía que pagaran impuestos para el mantenimiento del clero y de la Iglesia; además, a veces se les obligaba por ley a asistir a los oficios religiosos, cualesquiera que fuesen sus creencias. En varias colonias se continuó la práctica de mantener una iglesia como religión oficial — según era costumbre en esa época en la Europa occidental y la septentrional — y a menudo no se toleraba ninguna otra forma de expresión religiosa. Rhode Island, Pensilvania y Delaware son los únicos lugares donde nunca hubo ninguna religión que alcanzara la condición de iglesia oficial; en estas colonias no sólo existió desde un principio un amplio grado de libertad religiosa, sino que se promovía activamente esa libertad. No obstante, las condiciones económicas, políticas y sociales reinantes en las colonias norteamericanas no eran las apropiadas para la supervivencia de una iglesia oficial. Grandes sectores de la clase de los comerciantes estaban afiliados a grupos no conformistas, y la autoridad del clero fue desapareciendo con el florecimiento de la empresa mercantil. La Ley inglesa de Tolerancia promulgada en 1689 estableció cierta medida de tolerancia para todos, excepto los católicos. El creciente número de grupos religiosos y las continuas disensiones entre ellos hicieron casi imperativa la libertad religiosa. Además, gravitaron muchísimo las influencias ideológicas de muchos de los proponentes de la libertad de religión y de la separación de la Iglesia y el Estado, tales como Roger Williams, William Penn e Isaac Backus. El resultado de todos estos factores fue un movimiento general en todas las colonias norteamericanas hacia la libertad religiosa, en algunos casos mediante el apoyo financiero, legal y moral dado a varias sectas o confesiones diferentes, y en otros mediante la completa separación de la Iglesia y el Estado.

En su texto original de 1787 la Constitución de los Estados Unidos de América no incluía ningún artículo sobre la separación del Estado y la Iglesia o sobre el libre ejercicio de la religión. Sin embargo, la Constitución fue inmediatamente reformada mediante la adición de una Declaración de Derechos, aprobada en 1791. La Primera Enmienda veda al Congreso Federal la adopción de ley alguna para establecer una religión oficial o para prohibir el libre ejercicio de una religión. La Decimocuarta Enmienda, aprobada en 1868, fue posteriormente interpretada por la Corte Suprema de los Estados Unidos en el sentido de que la Primera Enmienda era asimismo aplicable a los gobiernos de los Estados.

En la India han existido religiones oficiales: el budismo bajo el Emperador Asoka (274 a 237 A.C.), y el islamismo durante el período musulmán (que se extiende aproximadamente desde fines del siglo X hasta mediados del siglo XVIII). Sin embargo, muy pocas veces se dieron casos de persecuciones y exclusiones por motivos religiosos. Sasanka (aproximadamente 610 D.C.) constituyó una rara excepción en medio de un gran

número de monarcas comprensivos y tolerantes, entre los cuales descollaron Asoka y Akbar (1556-1605). Durante el periodo británico, el cristianismo fue la religión del Estado, pero los gobernantes renunciaron al derecho y al deseo de imponer el cristianismo sobre sus súbditos indios. En la Proclamación de la Reina de 1858 se declaró que ninguna persona en la India sería «en modo alguno favorecida, molestada u hostigada por razón de su fe o prácticas religiosas, y todos gozarán de la protección de la ley en condiciones de igualdad e imparcialidad». Además, se ordenó a las autoridades «abstenerse de toda ingerencia en materia de creencias o cultos religiosos». El Código Penal de la India, promulgado en 1860 y todavía en vigor, define una serie de delitos relacionados con la religión sin establecer ninguna diferencia entre las diversas confesiones <sup>5</sup>.

Esta política de no intervención en los asuntos religiosos de los diversos grupos, traducida en la Proclamación de la Reina, fue llevada a verdaderos extremos; todo grupo religioso estaba autorizado a seguir sus tradiciones en todas las cuestiones regidas por la costumbre y los usos religiosos. La consecuencia fue no sólo una falta casi absoluta de fiscalización de los asuntos religiosos sino que, dada la estratificación de la sociedad, también dió lugar a la discriminación contra miembros de ciertos grupos secundarios. Esta discriminación tuvo un carácter predominantemente social y se extendió a todos los aspectos de la vida comunal, el religioso entre ellos. Sólo a fines del dominio británico en la India se promulgó, en 1925, la Ley de Dotaciones Religiosas Hindúes de Madras, por la cual se reglamentaron algunos importantes aspectos de la administración de los asuntos religiosos de los hindúes, especialmente con miras a combatir la discriminación. Pero a pesar de la importancia que tuvo como primera iniciativa, esta medida se refería solamente a un aspecto de la vida comunal; además, su aplicación se limitaba a la Provincia de Madrás <sup>6</sup>.

La India logró la independencia en 1947; su Constitución actual, que entró en vigor el 26 de enero de 1960, garantiza el derecho a la libertad de religión no sólo a los ciudadanos sino a toda persona que viva en la India (artículos 25 a 28). Declara abolida la «intocabilidad» y prohíbe su práctica en cualquier forma (artículo 17). Además, establece normas para la aplicación de los mencionados artículos así como para proteger y rehabilitar a las personas pertenecientes a determinadas castas y tribus que habían sufrido a causa de la discriminación, mejorando su suerte.

El derecho a la libertad de pensamiento, conciencia y religión fue examinado en el Parlamento de la India en 1955, en relación con un proyecto de ley sobre reglamentación y registro de conversos. Oponiéndose a la aprobación de dicha ley, el Primer Ministro de la India, Sr. Nehru, dijo:

«Temo que esta ley... no vaya a contribuir gran cosa a la extirpación de los métodos inmorales y sí, en cambio, a causar grave molestia a gran número de personas. Debemos también tener en cuenta, que, aunque estos asuntos se definan con extremo cuidado, no se puede

---

<sup>5</sup> Véanse, por ejemplo, los párrs. 295, 295 A, 296, 297 y 298.

<sup>6</sup> Para un detallado análisis, véase Pannikar, K. M.: *The Working of Dyarchy in India*, London, Longman's Green, págs. 32-35.

encontrar una forma realmente adecuada de expresarlos. Quizás algunos miembros de esta Asamblea recuerden que esta misma cuestión fue considerada en sus diversos aspectos por la Asamblea Constituyente, y antes de que ésta se reuniera formalmente, por las varias subcomisiones... Al final, Sardar Patel se levantó y dijo: « Consideremos este asunto desapasionadamente » — y lo dijo porque se debatía con pasión — « es evidente que las tres Comisiones han considerado esta cuestión y no han llegado a ninguna conclusión aceptable para la mayoría. Posteriormente han llegado a la conclusión de que era mejor renunciar a ello porque no podían encontrar una fórmula realmente adecuada que no se prestara a posteriores abusos. »

« Los grandes males de la coerción y del engaño pueden ser previstos por el derecho común. Quizás sea difícil obtener pruebas, pero lo mismo ocurre con muchos otros delitos; sin embargo, no es apropiado sugerir que se establezca un sistema de licencias para la propagación de los distintos credos religiosos. Esto nos llevaría a dar a la policía una autoridad excesiva para intervenir. »

En el mismo discurso, que fue una afirmación de la política oficial, el Sr. Nehru declaró que el cristianismo, fe establecida en la India desde hacía casi 2.000 años, tenía el derecho de gozar de una posición igual a la de otros credos. El Parlamento de la India aceptó la opinión del Sr. Nehru y rechazó el proyecto de ley. Solamente un miembro de la Asamblea se manifestó a favor del proyecto; todos los demás votaron en contra.

En los países del Cercano Oriente y del Oriente Medio, conquistados por los árabes en el siglo VII y más tarde incorporados en gran parte al Imperio Otomano, se produjo un hecho peculiar; aunque la mayoría de la población autóctona de esos países se convirtió al islamismo, continuaron existiendo varias iglesias cristianas y comunidades judías. En ciertos casos hubo persecuciones, pero en general los cristianos y los judíos gozaron de un grado considerable de tolerancia bajo los califas. Los Estados islámicos terminaron por adoptar el régimen del « *millet* »<sup>7</sup>, que no sólo confirió completa autonomía a todas las comunidades no musulmanas en la administración de sus asuntos religiosos, sino que además les dio facultades temporales sobre sus miembros. Al convertirse gradualmente la ley del Estado de religiosa en secular, la autonomía de las comunidades no musulmanas se redujo, quedando generalmente restringida a cuestiones de estatuto personal, tales como el matrimonio, el divorcio, los alimentos, la tutela, la sucesión y los testamentos, y a la administración de los asuntos religiosos. Hoy el régimen del « *millet* » ha llegado a convertirse en algunos países en un sistema que coloca en condiciones de igualdad con el grupo islámico a las comunidades religiosas reconocidas, que en ciertos casos comprenden a otras además de las cristianas y las judías, si bien persisten ciertos vestigios del predominio de los musulmanes.

Estos pocos ejemplos sirven para ilustrar el considerable progreso que se ha hecho en muchos países, no sólo en la aceptación de la idea

---

<sup>7</sup> Bajo este sistema varias comunidades religiosas reconocidas por el Estado disfrutaban una cierta autonomía en sus actividades religiosas y civiles.

de la tolerancia sino también en el reconocimiento de la libertad de pensamiento, conciencia y religión como derecho legal. No obstante, todavía no puede decirse que en todas partes se acepta plenamente el principio de no discriminación en cuanto al goce de este derecho por todos los individuos o grupos. Un hecho esencial que no debe pasarse por alto es que el progreso de la humanidad en esta esfera, así como en otras de los derechos humanos, no es rectilíneo. Así, se recordará que cuando la Constitución alemana del 11 de agosto de 1919 garantizaba la plena libertad de conciencia y de creencias a todos los habitantes de ese país, y permitía a todo grupo religioso administrar y fiscalizar sus propios asuntos, el régimen nacional socialista invirtió completamente la actitud del Estado respecto de las religiones y creencias. Los nazis trataron de implantar una religión tradicionalista basada en la sangre, la raza y la tierra. Poco a poco fueron restringiendo las actividades de la Iglesia Católica en las esferas de la caridad, la enseñanza, los deportes y las obras para la juventud; al mismo tiempo, pusieron gran empeño para asimilar la Iglesia Protestante en su organización y, gradualmente, mediante el empleo de métodos terroristas, dominarla por completo. Estas doctrinas y prácticas provocaron un amargo conflicto entre ambas Iglesias, que fue parcialmente resuelto por la creación del Ministerio Nacional de Asuntos Eclesiásticos. El nuevo Ministerio asumió el control de los cargos y finanzas de la Iglesia Protestante, y se forzó al clero a prestar un juramento de lealtad al Führer. La oposición protestante, dirigida por Niemöller, fue cediendo poco a poco, después de la reclusión de muchos de sus jefes en campos de concentración. Al mismo tiempo, el antisemitismo característico del nacional-socialismo comenzó su obra de destrucción de los judíos. Una serie de decretos les cerró gradualmente todo acceso a los medios de educación y de vida. Las leyes de Nuremberg les privó de la ciudadanía. En 1939, se les prohibió por ley que ejercieran varias profesiones. En noviembre de 1938 comenzó un *pogrom* durante el cual fueron incendiadas 1.300 sinagogas y se destruyeron miles de tiendas judías. Se aplicó a la comunidad judía una multa de 1.000 millones de marcos, y se promulgó una ley por la que se prohibió a todo judío poseer un negocio o trabajar como artesano independiente. Antes del estallido de la guerra en septiembre de 1939, la comunidad judía de Alemania ya había sido despojada de casi todos los derechos, quedándole apenas el de la mera existencia. Después, el trato infligido a los judíos por los nazis llegó al extremo del exterminio de grandes sectores de la población judía de Alemania. El exterminio no se limitó al territorio de Alemania; se llevó a cabo también en todos los países europeos que entre 1933 y 1945 cayeron bajo la dominación o la influencia predominante de Alemania. El número de judíos así exterminados se calcula en más de 6.000.000.

#### RECONOCIMIENTO DEL CONCEPTO EN EL DERECHO INTERNACIONAL

Aun antes de que el concepto de libertad de pensamiento, de conciencia y de religión estuviese reconocido en las legislaciones nacionales — y en parte debido al hecho de que no lo estaba — surgió la práctica de incluir en los tratados estipulaciones destinadas a garantizar ciertos derechos a

los individuos o grupos que profesaban una religión o creencia diferentes de las de la mayoría del país. Estas estipulaciones en los tratados datan de la época en que se estimaba que la ley era personal más bien que territorial y que seguía a un individuo incluso cuando vivía en un país distinto del suyo. Uno de los más importantes tratados en que se concedieron tales « capitulaciones » fue el firmado en 1536 por Francisco I de Francia y Soliman I del Imperio Otomano, en virtud del cual se permitió el establecimiento de mercaderes franceses en Turquía, se les concedió libertad individual y religiosa y se estipuló que los cónsules nombrados por el Rey de Francia juzgarían los asuntos civiles y criminales de los súbditos franceses en Turquía con arreglo a la ley francesa, y tendrían derecho a pedir ayuda a los funcionarios del Sultán para la ejecución de las sentencias. Ese tratado se convirtió en modelo de muchos tratados similares posteriores a medida que el sistema de capitulaciones se generalizó durante los siglos XVII, XVIII y comienzos del XIX.

Más adelante se usaron procedimientos en cierto modo análogos como medio de resolver conflictos surgidos de la Reforma. Por ejemplo, en el tratado de Osnabruck, firmado en 1648 al final de la guerra de los Treinta Años, se previó un cierto grado de tolerancia para los protestantes en los Estados católicos y para los católicos en los Estados que habían establecido una iglesia reformada, pero no se llegó a proclamar la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión para todos los individuos y grupos. Más tarde, en virtud del tratado de Berlín de 1878, las grandes Potencias europeas obligaron a los nuevos Estados independientes y autónomos de Bulgaria, Montenegro, Rumania y Servia, así como al Imperio Otomano, a garantizar la libertad religiosa a todos sus nacionales.

El problema de la protección de los grupos religiosos y sus miembros se planteó de nuevo en la Conferencia de Paz de París, después de la primera guerra mundial. En los tratados de paz firmados con algunos de los países derrotados (Austria, Bulgaria, Hungría y Turquía), se incluyeron disposiciones relativas a la protección de las minorías, y entre ellas la religiosa, o se concertaron sobre esta cuestión tratados especiales con algunos Estados nuevos o que se habían incorporado nuevos territorios (Checoslovaquia, Grecia, Polonia, Rumania y Yugoslavia). Posteriormente, algunos países (Albania, Estonia, Letonia, Lituania e Irak) hicieron ante el Consejo de la Sociedad de las Naciones declaraciones que contenían cláusulas similares. Si bien estos instrumentos estaban destinados en principio a proteger a las minorías, inclusive las religiosas a menudo contenían disposiciones aplicables a todos los nacionales del país respectivo, o aun a todos sus habitantes. Esos instrumentos se colocaron bajo la garantía de la Sociedad de las Naciones; sin embargo, debe observarse que la garantía se aplicaba únicamente en lo relativo a los miembros de minorías raciales, religiosas o lingüísticas.

Durante la segunda guerra mundial la necesidad de garantizar la libertad de religión se afirmó en varias importantes declaraciones relativas a los objetivos de la guerra. Así, por ejemplo, en una declaración conjunta del 1.º de enero de 1942, los jefes aliados declararon su convicción de « que era esencial obtener una victoria absoluta sobre sus enemigos para

defender... la libre profesión de culto, así como para preservar los derechos humanos y la justicia tanto en su propio suelo como en otras tierras ».

En 1945 cuando se estaba redactando la Carta de las Naciones Unidas en San Francisco, Cuba, Chile, Noruega, Nueva Zelandia y Panamá presentaron propuestas o enmiendas sugiriendo que se incluyeran disposiciones detalladas sobre el derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión, o al menos a determinados aspectos de este derecho. Sin embargo, el texto aprobado de la Carta sólo alude en términos generales a « los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión ». La Declaración Universal de Derechos Humanos, aprobada el 10 de diciembre de 1948, es más explícita. En el artículo 18 se declara que « toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión... »

Ciertos aspectos de este derecho fueron reconocidos en instrumentos diplomáticos concluidos a fines de la segunda guerra mundial; por ejemplo, todos los tratados de paz concertados en París el 10 de febrero de 1947 disponen que todos los antiguos países enemigos están obligados a tomar « todas las medidas necesarias para garantizar a todas las personas bajo su jurisdicción, sin distinción de raza, sexo, idioma o religión, el disfrute de los derechos humanos y de las libertades fundamentales incluyendo la libertad... de cultos... »<sup>8</sup>. La libertad de pensamiento, de conciencia y de religión ha sido reconocida también en instrumentos internacionales de carácter regional, tales como la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana, celebrada en Bogotá en 1948, y el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, aprobado y firmado en la sexta reunión del Comité de Ministros del Consejo de Europa, en Roma el 4 de noviembre de 1950. El Convenio Europeo reviste particular interés, ya que sus disposiciones, para las que se ha tomado como modelo la Declaración Universal de Derechos Humanos, son obligatorias para los países que lo han ratificado y porque prevé un sistema de aplicación a cargo de dos órganos establecidos por las Potencias signatarias: la Comisión Europea de Derechos Humanos y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

---

<sup>8</sup> Tratado de paz con Bulgaria, Artículo 2; Tratado de paz con Finlandia, Artículo 6; Tratado de Paz con Hungría, Artículo 2, párrafo 1; Tratado de Paz con Italia, Artículo 15; Tratado de Paz con Rumania, Artículo 3, párrafo 1. Una disposición semejante se encuentra en el Artículo 8 del Tratado para el restablecimiento del Estado independiente y democrático de Austria, de 15 de mayo de 1955. Los tratados con Hungría y Rumania, así como el firmado con Austria, contienen también ciertas cláusulas contra la discriminación en las cuales se prohíbe, entre otras cosas, la discriminación por motivos de religión. El tratado de paz con el Japón, de 8 de septiembre de 1951, no contiene disposiciones de esta índole. Sin embargo, en el preámbulo del tratado figura una cláusula en virtud de la cual « el Japón, por su parte, declara su propósito... de conformarse en todas las circunstancias a los principios de la Carta de las Naciones Unidas; de empeñarse en alcanzar los objetivos de la Declaración Universal de Derechos Humanos... »

Blank page



Page blanche

## CAPÍTULO I

### NATURALEZA DEL DERECHO A LA LIBERTAD DE PENSAMIENTO, DE CONCIENCIA Y DE RELIGION

Para comprender la naturaleza del derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión, y de la discriminación en esta materia, lo mejor es tomar como base la Carta de las Naciones Unidas y la Declaración Universal de Derechos Humanos. En la primera se afirma que uno de los propósitos de las Naciones Unidas es el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión. En la última se establece « un ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse ». Las disposiciones pertinentes del pacto de derechos civiles y políticos propuesto se basan en las de la Declaración, y representan un intento de desarrollar estas últimas y ofrecer una guía a los Estados partes en este instrumento; sin embargo, hasta ahora el pacto es sólo un proyecto y estas disposiciones no han sido examinadas todavía por la Asamblea General.

El texto básico de la Declaración sobre esta cuestión es el artículo 18 que dice lo siguiente:

#### *« Artículo 18 »*

« Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; este derecho incluye la libertad de cambiar de religión o de creencia, así como la libertad de manifestar su religión o su creencia, individual y colectivamente, tanto en público como en privado, por la enseñanza, la práctica, el culto y la observancia. »

Este artículo debe ser examinado en relación con los artículos 29 y 30, que dicen:

#### *« Artículo 29 »*

« 1. Toda persona tiene deberes respecto a la comunidad, puesto que sólo en ella puede desarrollar libre y plenamente su personalidad.

« 2. En el ejercicio de sus deberes y en el disfrute de sus libertades toda persona estará solamente sujeta a las limitaciones establecidas por la ley con el único fin de asegurar el reconocimiento y el respeto de los derechos y libertades de los demás, y de satisfacer las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general en una sociedad democrática.

« 3. Estos derechos y libertades no podrán, en ningún caso, ser ejercidos en oposición a los propósitos y principios de las Naciones Unidas. »

« Artículo 30

« Nada en la presente Declaración podrá interpretarse en el sentido de que confiere derecho alguno al Estado, a un grupo o a una persona, para emprender y desarrollar actividades o realizar actos tendientes a la supresión de cualquiera de los derechos y libertades proclamados en esta Declaración. »

Los artículos 2, 7 y 8, que son también pertinentes, dicen lo siguiente:

« Artículo 2

« 1. Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.

« 2. Además, no se hará distinción alguna fundada en la condición política, jurídica o internacional del país o territorio de cuya jurisdicción dependa una persona, tanto si se trata de un país independiente, como de un territorio bajo administración fiduciaria, no autónomo o sometido a cualquier otra limitación de soberanía. »

« Artículo 7

« Todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley. Todos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta Declaración y contra toda provocación a tal discriminación. »

« Artículo 8

« Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo, ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o por la ley. »

RECONOCIMIENTO DEL DERECHO A LA LIBERTAD DE PENSAMIENTO,  
DE CONCIENCIA Y DE RELIGIÓN EN LAS LEGISLACIONES

En casi todas las regiones del mundo el derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión está reconocido ya sea por la constitución o por las leyes de los países. Por consiguiente, debe reconocérsele como un derecho fundamental. La finalidad del artículo 18 es que se tomen medidas para reconocer este derecho en los pocos países que todavía no lo han hecho. El artículo 2 del proyecto de pacto de derechos civiles y

políticos es algo más explícito sobre este punto<sup>1</sup> y el proyecto de pacto prevé además (artículos 27 a 50) medidas de aplicación de carácter internacional. Cuando esas disposiciones entren en vigor el derecho será no sólo internacionalmente reconocido sino también sancionado.

#### PROHIBICIÓN DE TODA DISCRIMINACIÓN EN RELACIÓN CON ESTE DERECHO

La Declaración prohíbe cualquier discriminación en relación con el derecho de libertad de pensamiento, de conciencia y de religión, y dispone que todos son iguales ante la ley y tienen sin distinción, derecho a igual protección de la ley. Sin embargo, la prohibición de la discriminación y la garantía de igual protección de la ley plantean problemas especiales en el caso de la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; puesto que cada religión o creencia impone obligaciones distintas a sus adeptos, una aplicación mecánica del principio de la igualdad que no tenga en cuenta esas diversas exigencias llevará a menudo a injusticias y en algunos casos, incluso a la discriminación.

#### DISTINCIÓN ENTRE LA LIBERTAD DE CONSERVAR LA RELIGIÓN O LAS CREENCIAS O DE CAMBIAR DE RELIGIÓN O DE CREENCIA Y LA LIBERTAD DE MANIFESTAR LA RELIGIÓN O LAS CREENCIAS

Al describir la naturaleza del derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión la Declaración establece una distinción « entre la libertad de cambiar de religión o de creencia » por una parte y « la libertad de manifestar su religión o su creencia, individual y colectivamente, tanto

---

<sup>1</sup> El texto del artículo 2, en la forma aprobada por la Comisión de Derechos Humanos en su décimo período de sesiones (E/2573, anexo I B) dice:

« 1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

« 2. Cada Estado Parte se compromete a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones del presente Pacto, las medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueran necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el presente Pacto y que no estuviesen ya garantizados por disposiciones legislativas o de otro carácter.

« 3. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete:

« a) A garantizar que toda persona cuyos derechos o libertades reconocidos en el presente Pacto hayan sido violados podrá interponer un recurso efectivo, aun cuando tal violación hubiera sido cometida por personas que actuaban en ejercicio de las funciones oficiales;

« b) A desarrollar las posibilidades de recurso judicial y a garantizar que las autoridades competentes, políticas, administrativas o judiciales, decidirán sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso;

« c) A garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso. »

en público como en privado, por la enseñanza, la práctica, el culto y la observancia », por la otra. La misma distinción se hace, e incluso se destaca aún más, en el proyecto de pacto de derechos civiles y políticos <sup>2</sup>.

Aunque la Declaración no menciona explícitamente, como lo hace el proyecto de pacto, la libertad de conservar la religión o las creencias, esta omisión no parece entrañar ninguna cuestión de fondo: en efecto, sería extraño reconocer el derecho a cambiar de religión o de creencias, sin admitir el derecho a conservarlas. Pero sería inexacto invertir los términos: el mero hecho de que se reconozca el derecho a conservar la religión o las creencias, no quiere decir que se conceda también el derecho a cambiarlas y existen casos en los que se prohíbe el cambio de religión mientras que se reconoce el derecho a conservarla.

La diferencia esencial entre la libertad de conservar o de cambiar la religión o las creencias y la libertad de manifestar la religión o las creencias estriba en el hecho de que mientras la primera se concibe como un derecho sin limitaciones, se da por sentado que la segunda está sujeta a limitaciones por parte del Estado para determinados fines. Aquí también el texto del proyecto de pacto es más explícito que el de la Declaración: el párrafo 3 del artículo 18 del proyecto de pacto contiene una cláusula limitativa que se refiere exclusivamente a las limitaciones que se imponen a la libertad de manifestar la religión o las creencias, mientras que las cláusulas limitativas de la Declaración son aplicables a todos los derechos y libertades enunciados en la misma Declaración. Sin embargo, tal vez ello refleje únicamente los diferentes métodos de redacción seguidos en uno y otro instrumento: como en el proyecto de pacto la cláusula que contiene las limitaciones está inserta en los artículos en que se enuncia concretamente el derecho fundamental, tales limitaciones pueden, naturalmente, formularse con mayor grado de precisión que en la Declaración, donde el artículo 29 figura al final de la lista de derechos y libertades.

---

<sup>2</sup> El artículo 18 del proyecto de pacto de derechos civiles y políticos, aprobado por la Comisión de Derechos Humanos en su décimo período de sesiones dice lo siguiente (E/2573, anexo I B):

« 1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; este derecho incluye la libertad de conservar su religión o sus creencias o de cambiar de religión o creencias, así como la libertad de manifestar su religión o sus creencias, individual o colectivamente, tanto en público como en privado, mediante el culto, la celebración de los ritos, las prácticas y la enseñanza.

« 2. Nadie será objeto de medidas coercitivas que puedan menoscabar su libertad de conservar su religión o sus creencias o de cambiar de religión o de creencias.

« 3. La libertad de manifestar la propia religión o las propias creencias estará sujeta únicamente a las limitaciones prescritas por la ley que sean necesarias para proteger la seguridad, el orden, la salud o la moral públicos o los derechos y libertades fundamentales de los demás. »

El proyecto de pacto de derechos civiles y políticos contiene también en su artículo 25 una disposición especial relativa a las minorías. Esta disposición dice:

« En los Estados en que existen minorías... religiosas... 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 profesar y practicar su propia religión... »

ALCANCE DE LA LIBERTAD DE CONSERVAR LA RELIGIÓN O LAS CREENCIAS  
O DE CAMBIAR DE RELIGIÓN Y DE CREENCIAS

La libertad de conservar la religión o las creencias o de cambiar de religión o de creencias pertenece esencialmente al fuero de la fe interior y de la conciencia del individuo. Desde este punto de vista puede pensarse que cualquier intervención externa no sólo es ilegítima sino imposible. Pero ello no impide que se planteen problemas a este respecto y se produzcan casos de ingerencia en esta libertad, o al menos en sus manifestaciones externas. Para comprender esta aparente contradicción debe recordarse que los adeptos de la mayor parte de las religiones y creencias son miembros de algún tipo de organización, como una iglesia o una comunidad. Si se estima que la libertad de conservar la religión o las creencias o de cambiar de religión o de creencias no admite ninguna restricción, como parece creerlo justamente la opinión mundial, todo caso en que se obligue a una persona a afiliarse a la organización de una religión o creencia o en que se le impida abandonarla cuando ha perdido la fe en ella, debe considerarse como una infracción del derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión.

Esta idea, expresada hace tiempo por Locke, fue puesta de relieve en una decisión de la Corte Suprema de los Estados Unidos dada en 1940 al interpretar las disposiciones de la Primera Enmienda a la Constitución de los Estados Unidos. En ella se dice lo siguiente <sup>3</sup>:

« La Primera Enmienda impide que la ley pueda imponer la aceptación de un credo, sea cual fuere, o la práctica de cualquier forma de culto. La libertad de conciencia y la libertad de afiliarse a las organizaciones religiosas o formas de culto que el individuo prefiera no puede ser restringida por ley... Por consiguiente, la enmienda encierra dos conceptos: la libertad de creencias y la libertad de obrar. La primera es absoluta, pero la segunda no puede serlo, por razón de su misma naturaleza. »

La misma idea está también expresada suscintamente en el artículo 18 del proyecto de pacto de derechos civiles y políticos: « Nadie será objeto de medidas coercitivas que puedan menoscabar su libertad de conservar su religión o sus creencias o de cambiar de religión o de creencias ». Sin embargo, queda todavía por considerar lo que debe condenarse como « medidas coercitivas ». Puede haber muchos casos dudosos, especialmente cuando las actividades de proselitismo se llevan a cabo, entre personas o grupos que son más susceptibles que otros a la persuasión indirecta <sup>4</sup>. Pero la mera existencia de ciertos procedimientos establecidos para afiliarse formalmente a una religión o creencia, o para abandonarla, no es necesariamente una infracción del derecho a conservar la religión o a cambiarla; la prueba decisiva es si estos procedimientos constituyen o no realmente una restricción a dicha libertad.

---

<sup>3</sup> *Cantwell v. Connecticut*, 310 U.S. 296.

<sup>4</sup> Véanse las págs. 30 y 31, y 44 de este informe.

## ALCANCE DE LA LIBERTAD DE MANIFESTAR LA RELIGIÓN O LAS CREENCIAS

La Declaración Universal de Derechos Humanos dice que « Toda persona tiene derecho a... manifestar su religión o su creencia... por la enseñanza, la práctica, el culto y la observancia ». Se plantea el problema de si los términos « la enseñanza, la práctica, el culto y la observancia » tienen por objeto circunscribir la libertad, o si por el contrario se los menciona únicamente para impedir que se considere fuera del ámbito de esa libertad cualquier manifestación posible de una religión o creencia. Teniendo en cuenta que, por una parte, la Declaración fue redactada con miras a abarcar todas las religiones o creencias, y que, por otra parte, las formas de manifestación y la importancia que se atribuye a cada una de ellas varían considerablemente según las religiones o creencias, no es aventurado suponer que el propósito de los autores era incluir todas las manifestaciones posibles de religión o de creencias, dentro de los términos « la enseñanza, la práctica, el culto y la observancia ».

### ALCANCE DE LAS LIMITACIONES PERMISIBLES DEL DERECHO A LA LIBERTAD DE PENSAMIENTO, DE CONCIENCIA Y DE RELIGIÓN

El artículo 29 de la Declaración, mencionado anteriormente, dice que « en el ejercicio de sus derechos y en el disfrute de sus libertades, toda persona estará solamente sujeta a las limitaciones establecidas por la ley con el único fin de asegurar el reconocimiento y el respeto de los derechos y libertades de los demás, y de satisfacer las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general en una sociedad democrática ». El artículo dice, además, que « toda persona tiene deberes respecto a la comunidad » y que los derechos y libertades proclamados en la Declaración « no podrán en ningún caso, ser ejercidos en oposición a los propósitos y principios de las Naciones Unidas ». Por lo tanto, para que una limitación sea legítima ha de satisfacer dos criterios esenciales: debe estar « establecida por la ley » y debe imponerse únicamente con uno de los varios fines mencionados en el artículo.

Podría pensarse que la expresión « establecidas por la ley » no necesita explicación. Su sentido es que las limitaciones previstas en el artículo deben estar definidas en términos generales y objetivos, conforme a las características de la ley, para distinguirlas, en cierto modo, de las decisiones jurídicas concretas e individuales resultantes de las sentencias de los tribunales o de actos administrativos. Las normas que rigen las manifestaciones de la religión o las creencias suelen ser dictadas por el poder ejecutivo y aplicadas por las autoridades administrativas subordinadas; pero estas autoridades tienen que procurar que sus actos no salgan nunca del ámbito de las atribuciones que les han sido concedidas por ley.

La afirmación de que las limitaciones, para ser legítimas, deben aplicarse únicamente para el cumplimiento de uno de los varios fines mencionados en el artículo 29, significa que no sólo los actos del poder ejecutivo y de las autoridades subordinadas, sino la propia ley no deben

restringir indebidamente el derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión.

El primer fin enumerado en el artículo y para cumplir el cual se permite una limitación es asegurar « el reconocimiento y el respeto de los derechos y libertades de los demás ». Ello quiere decir que, puesto que ya se ha reconocido que la libertad de conservar la religión o las creencias o de cambiar de religión o de creencia no debe ser menoscabada, deberá darse preferencia a esta libertad siempre que entre en conflicto con cualquier práctica de una religión o creencia que pueda llevar a su inobservancia. Además, en una sociedad en que existen varias religiones puede ser necesario imponer ciertas limitaciones en las prácticas religiosas o en las costumbres que deben su origen a doctrinas religiosas para conciliar los intereses de grupos diferentes, sobre todo los de las minorías y la mayoría. Estas limitaciones no deben ser de índole tal que sacrifiquen a las minorías en el altar de la mayoría, sino que deben permitir una mayor libertad a la sociedad en su conjunto.

Puede citarse un buen ejemplo de esta clase de legislación. En la India, hubo que optar entre aceptar un tipo tradicional de discriminación contra una minoría o eliminarlo mediante medidas que, según cierto grupo que pretendía hablar en nombre de la mayoría, eran contrarias a la tradición religiosa del pueblo. La cuestión de si había que abolir la « intocabilidad » o permitir que subsistiera como parte de una práctica religiosa, se planteó a los estadistas de aquel país en forma muy aguda. Pero con la aprobación de la Constitución de 1950, la « intocabilidad » ha sido abolida por el artículo 17, que dice:

« Queda abolida la « intocabilidad » y prohibida su aplicación práctica cualquiera que sea su forma. La imposición de incapacidades derivadas de la « intocabilidad » se reputará infracción y podrá ser castigada conforme a la ley. »

Además, el artículo 15 dispone que:

« No deberá imponerse a ningún ciudadano, sólo por motivos de religión... ninguna incapacidad, obligación, restricción o condición respecto a:

« a) El acceso a los comercios, restaurantes públicos, hoteles o lugares públicos de esparcimiento; ni

« b) El uso de pozos, tanques, escalinatas de los baños, caminos y lugares públicos mantenidos total o parcialmente con fondos del Estado o destinados al uso del público en general. »

Donde las prácticas religiosas tradicionales entran en conflicto con los derechos fundamentales de un individuo, tienen que ceder las primeras. Así pues, esta limitación impuesta por el Estado en las prácticas religiosas ha aumentado la libertad de la sociedad india en general.

En virtud del artículo 29, también pueden establecerse limitaciones legítimas « para satisfacer las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general en una sociedad democrática ». El empleo de los citados términos supone la opinión general de que el ejercicio de los derechos humanos sólo puede limitarse en provecho del bien común de

la sociedad; en la preparación de la Declaración se hizo todo lo posible para evitar la posibilidad de que se emitiese un juicio arbitrario.

Si bien las limitaciones legítimas mencionadas en el artículo 29 se aplican igualmente a todos los derechos y libertades proclamadas en la Declaración, debe insistirse una vez más en que el derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión tiene un carácter distintivo ya que las obligaciones que imponen a sus adeptos las distintas religiones y creencias distan mucho de ser idénticas. Como ha declarado el Tribunal Supremo de la India <sup>5</sup>:

« Una religión puede no sólo imponer un código de normas éticas que sus adeptos deben aceptar, sino también prescribir ritos y formas de observancia, ceremonias y modalidades de culto que se consideran parte integrante de la religión, y estas modalidades y formas de observancia pueden extenderse incluso a cuestiones de alimentación y vestimenta. »

En otra decisión el mismo tribunal declaró <sup>6</sup>:

« Lo que constituye la parte esencial de una religión habrá de determinarse en primer lugar partiendo de las doctrinas de la religión misma. Si los preceptos de cualquier secta religiosa hindú prescriben que deben hacerse ofrendas de alimentos al ídolo a determinadas horas del día, o celebrarse ceremonias periódicas de un cierto modo y en ciertas épocas del año, o que deben recitarse diariamente textos sagrados o hacerse oblacones al fuego sagrado, todos estos ritos deben ser considerados parte de la religión y el mero hecho de que den lugar a gasto de dinero o al empleo de sacerdotes y sirvientes, o al uso de artículos comerciales, no los convierte en actividades seculares de carácter comercial o económico... La libertad [de dichas prácticas religiosas] está garantizada por la Constitución, excepto cuando ellas son contrarias al orden, a la salud y a la moral públicos. »

Desde ese punto de vista puede advertirse que algunas limitaciones impuestas a determinadas manifestaciones de la religión o las creencias, aunque parezca que están concebidas en términos generales, pueden en realidad estar dirigidas solamente a un grupo particular, o afectarlo más que a otros. Esta consideración no puede pasarse por alto cuando haya de decidirse si una determinada limitación es o no legítima. Sólo cuando las autoridades públicas se abstienen de toda distinción o preferencia en contra o a favor de individuos o grupos habrán cumplido su obligación de no discriminar.

Por último, en todo examen de las limitaciones permisibles al derecho o la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión, debe tenerse en cuenta que aunque cada una de las limitaciones tomada aisladamente pueda considerarse como permisible, en conjunto pueden llegar a anular el ejercicio del derecho. Por esta razón en el artículo 29, después de especificar los motivos por los que son permisibles las limitaciones, se usa la

<sup>5</sup> *The Commissioner, H.R.E. Madras v. Sir L. T. Swamiar*, (1955), S.C.R. 1005, en 1023-4.

<sup>6</sup> *Commr. H.R.E. v. Lakshmindra*, (1954), S.C.A. 415 (432).

expresión « en una sociedad democrática » que, naturalmente, debe interpretarse como una referencia a una sociedad en la que están garantizados los derechos humanos y las libertades fundamentales. La misma idea se pone de relieve de modo más amplio, e incluso con mayor precisión, en el artículo 30, en que se declara que nada en la Declaración « podrá interpretarse en el sentido de que confiere derecho alguno al Estado, a un grupo o a una persona, para emprender y desarrollar actividades o realizar actos tendientes a la supresión de cualquiera de los derechos y libertades proclamados en esta Declaración ». Es evidente que este artículo prohíbe no sólo a las autoridades públicas sino a « un grupo o a una persona » emprender actividades tendientes a la supresión de un derecho humano o una libertad fundamental. Por lo tanto puede decirse que la expresión « en una sociedad democrática » que figura en el artículo 29 y las disposiciones del artículo 30 constituyen restricciones a las limitaciones permisibles.

#### ASPECTOS INDIVIDUAL Y COLECTIVO DE LA LIBERTAD A MANIFESTAR LA RELIGIÓN O LA CREENCIA

Si bien en el caso de la mayoría de los derechos y libertades proclamados en la Declaración Universal de Derechos Humanos sólo se toma en cuenta el aspecto individual, en el artículo 18 se afirma explícitamente que la libertad de manifestar una religión o una creencia puede ejercerse « individual y colectivamente ». La misma expresión aparece en el artículo 18 del proyecto de pacto de derechos civiles y políticos, y el aspecto colectivo del derecho se subraya aún más en el artículo 25 del proyecto de pacto en el que se señala que « no se negará a las personas que pertenezcan a... minorías [religiosas] el derecho que les corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, ... a profesar y practicar su propia religión ».

¿ Qué quieren decir las expresiones « colectivamente » y « en común con los demás miembros de su grupo » ? ¿ Implican simplemente libertad de reunión ejercida de vez en cuando con fines de enseñanza, práctica, culto y observancia o implican también el derecho a organizarse con estos fines en forma permanente ? En otras palabras: estas expresiones ¿ aluden sólo al derecho de reunión o también a la libertad de asociación y al derecho a crear organizaciones ?

Podría argüirse que en el artículo 20 de la Declaración que establece que « toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas » y que « nadie podrá ser obligado a pertenecer a una asociación » se alude a la libertad de asociación para manifestar una religión o una creencia, además de la libertad de reunión pacífica. En vista de los términos generales en que está redactado este artículo, no puede haber duda de que abarca la esfera de la religión o las creencias. Sin embargo, deben señalarse algunos factores relativos a las dos libertades de que aquí se trate — la libertad de reunión por una parte y la libertad de asociación y el derecho a crear una organización por la otra.

La historia y la práctica contemporánea demuestran que existe una

considerable diferencia entre la actitud de las autoridades frente a estas dos libertades cuando se aplican a la religión o las creencias y cuando se aplican en otros terrenos. En muchas esferas se ha concedido con más facilidad la libertad de asociación y el derecho a crear una organización que la libertad de reunión. Pero en materia de religión, la libertad de asociación y el derecho a crear una organización han sido denegados a menudo, o al menos severamente restringidos, y todavía lo son, mientras que la libertad de reunión en edificios destinados al culto ha sido reconocida primero, al menos para la religión dominante y más tarde para un cierto número o aun para todas las religiones o creencias reconocidas. Esta diferencia no es accidental; las autoridades consideran que en terrenos distintos del religioso la existencia de organizaciones permanentes constituye una amenaza menos para el orden público y para la seguridad que la congregación en un lugar de un gran número de personas. En el terreno religioso, en cambio, una reunión celebrada con fines relacionados exclusivamente con cuestiones de religión o de creencias, no representa, por lo general, una amenaza al orden y la seguridad públicos, mientras que el establecimiento de una organización nueva y permanente puede considerarse peligroso debido a la considerable influencia que una religión o creencia ejerce generalmente sobre sus adeptos. Además, como se verá más adelante, la libertad de asociación y el derecho a crear organizaciones pueden tener un significado totalmente distinto en el terreno religioso, del que tienen en otros campos; a menudo, cuestiones como la estructura de la organización religiosa y la administración de sus asuntos religiosos son en gran medida cuestiones de dogma y, por lo tanto, no dependen de una opción voluntaria.

Aunque la libertad de reunión de los individuos de una determinada fé no plantea problemas tan complicados como la libertad de asociación y el derecho a crear organizaciones, pueden surgir conflictos incluso en este terreno entre la libertad de reunión y las consideraciones de moralidad, orden público, bienestar general o respeto a los derechos y libertades de los demás.

Por lo tanto, puede observarse que el aspecto colectivo de la libertad de manifestar la religión o las creencias, ya sea que lleve aparejada únicamente la libertad de reunión o también la de asociación y el derecho a crear organizaciones, es de particular importancia desde el punto de vista de este estudio, ya que la intervención del Estado para regular o limitar las manifestaciones de la religión o las creencias es más frecuente cuando estas manifestaciones se producen « colectivamente » que cuando ocurren « individualmente ».

#### ASPECTOS PÚBLICO Y PRIVADO DE LA LIBERTAD DE MANIFESTAR LA RELIGIÓN O LAS CREENCIAS

La misma observación se aplica a la referencia a las manifestaciones de la religión o las creencias « tanto en público como en privado » que figura en el artículo 18. La intervención del Estado es más probable cuando una manifestación tiene lugar en público que cuando ocurre en privado.

A este respecto puede señalarse que es más probable que se impongan limitaciones a las manifestaciones de la religión o las creencias cuando dichas manifestaciones se producen a la vez «colectivamente» y «en público», como ocurre con las procesiones públicas por las calles de una ciudad, que entran en conflicto con ciertos aspectos de la vida moderna, tales como la urbanización y la reglamentación del tráfico.

#### PROTECCIÓN DE LA LIBERTAD DE LOS INDIVIDUOS Y GRUPOS DE MANIFESTAR SU RELIGIÓN O SUS CREENCIAS CONTRA LAS INFRACCIONES POR PARTE DE OTROS INDIVIDUOS O GRUPOS

Debe reconocerse que en muchos casos las restricciones a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión, e incluso la negativa a reconocer esta libertad, se deben no a medidas de los gobiernos, sino a presiones dentro de la sociedad en que se producen. Dichas presiones son ejercidas habitualmente mediante métodos sutiles de exclusión de la vida social u otras formas de ostracismo social. Las autoridades tienen el deber de proteger a los individuos y grupos contra este tipo de discriminación, como se desprende claramente del artículo 7 de la Declaración Universal de Derechos Humanos. Pero estas autoridades no actúan en el vacío y no pueden hacer caso omiso de los factores que determinan las presiones sociales.

Por lo tanto, la situación de que una determinada religión o creencia disfruta en un país puede depender de la proporción que existe entre sus adeptos y la población total del país. Si el grupo es relativamente pequeño y no manifiesta una tendencia a la expansión tratando de convertir a los miembros del grupo predominante, suele haber tolerancia. Por el contrario, si el grupo es relativamente grande e intenta no sólo ganar nuevos conversos, sino también ejercer influencia política, es muy corriente que la mayoría se impacienta y termine por hacerse intolerante.

El origen de la religión o la creencia puede ser también un factor: hay «minorías tradicionales» y grupos que han surgido en épocas recientes. Generalmente se demuestra mayor intolerancia hacia los nuevos grupos, especialmente si son disidentes de la religión o creencia predominante e intentan ganar nuevos adeptos a lo que la religión predominante considera un cisma o una herejía. Pero incluso las «minorías tradicionales» provocan a veces la animosidad del grupo predominante, que con frecuencia las acusa de tener una excesiva conciencia de grupo o de convertirse en «un Estado dentro del Estado», de disfrutar de mayor prosperidad que otros grupos de la comunidad o de practicar ritos secretos.

Otro factor es la relación de los individuos o grupos que profesan una determinada religión o creencia con los miembros de dicha religión o creencia que residen fuera del país. Si bien uno de dichos grupos puede no tener adeptos fuera del país, puede ocurrir que otro sea únicamente una rama local de una religión o creencia más extendida. En el último caso, si la misma religión o creencia es predominante en otro Estado y se acusa a ese Estado de intervenir en favor de sus correligionarios, ello puede dar lugar a resentimientos y discriminaciones.

De un modo más general, no puede hacerse caso omiso de la actitud de una religión o creencia o de sus adeptos hacia el Estado en que viven y hacia la religión predominante en dicho Estado. Naturalmente, ningún Estado puede cerrar los ojos ante las actividades encaminadas a su destrucción. Sin embargo, parece evidente que al evaluar este aspecto particular de la actitud del Estado hacia una minoría hay que proceder con suma cautela; porque si bien el mantenimiento de la cohesión social puede ser una aspiración legítima, ésta ha sido invocada con demasiada frecuencia con ciertos Estados o por grupos predominantes dentro de los Estados para justificar la tiranía y la persecución.

Teniendo en cuenta que a menudo es extraordinariamente difícil separar los prejuicios de dichos factores, no siempre resulta posible a las autoridades tomar inmediatamente las medidas necesarias para suprimir la discriminación contra diversas religiones o creencias. Además, en los casos en que las presiones sociales se deben exclusivamente a prejuicios irracionales y son ejercidas por grupos grandes y poderosos, los intentos de reprimirlos directamente pueden dar lugar no sólo a un aumento de la tirantez, sino incluso a choques abiertos que pongan en peligro la paz y la tranquilidad.

Aun en este caso, las autoridades tienen una obligación positiva de garantizar, con la mayor amplitud posible, la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión a todas las religiones y creencias y a sus adeptos. Además, están obligadas a eliminar las raíces mismas de la intolerancia y de los prejuicios por todos los medios posibles, tales como la adopción de medidas educativas y la cooperación con grupos dispuestos a participar en la lucha contra el prejuicio y la discriminación. Por último, deben no sólo proteger adecuadamente contra la discriminación propiamente dicha, sino, como se dice en el artículo 7 de la Declaración, «contra toda provocación a tal discriminación».

Deben tenerse en cuenta todos estos factores cuando se juzgan los actos de las autoridades públicas. Para determinar si las mismas han usado de modo legítimo el argumento del mantenimiento de la paz y la tranquilidad, o sólo se han servido de él como un pretexto para iniciar o perpetuar infracciones al derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión, es necesario un estudio particularmente minucioso; en este caso más que en ningún otro es preciso, al juzgar la actitud asumida por los Estados y las autoridades públicas, tener en cuenta si esas violaciones son ocasionales y de carácter temporal o forman parte de una política deliberada y sistemática.

## CAPÍTULO II

### LIBERTAD DE CONSERVAR LA RELIGION O LAS CREENCIAS Y DE CAMBIAR DE RELIGION O DE CREENCIAS

El derecho de toda persona a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión, se reconoce hoy en casi todas partes. Este derecho, según la Declaración Universal de Derechos Humanos, «incluye la libertad de cambiar de religión o de creencia». Parece asimismo incluir no sólo la libertad de una persona para seguir profesando en su fuero interno una religión o unas creencias, sino igualmente la libertad de pertenecer o no a una religión o creencia organizada.

Los casos de conversión obligatoria, o de leyes que prohíban expresamente una determinada religión o creencias — frecuentes en otra época — son hoy contados. Sin embargo, todavía en ciertos países, la ley, aunque no hace ninguna distinción, o sólo la hace en medida relativamente insignificante, entre las diversas religiones teístas y sus adeptos, prevé en cambio un trato diferente para las convicciones no teístas y sus prosélitos. Por el contrario, en otros países, los no creyentes parecen gozar de un trato más favorable que los creyentes. Además, pueden hallarse casos de individuos o grupos sobre quienes se ejerce presión para que abjuren de su propia religión o creencias en favor de otras. Tal presión va desde la franca persecución contra los miembros de un determinado grupo o contra sus dirigentes espirituales — con el consiguiente desconocimiento de sus derechos cívicos o de otra índole — hasta medidas de carácter económico, por ejemplo la exclusión de ciertos empleos y profesiones. Aunque es raro en la actualidad que los poderes públicos ejerzan semejante presión, en muchos casos no restringen debidamente las presiones ejercidas por religiones o creencias que gozan de una situación preferente en el Estado.

En algunas partes del mundo la intolerancia se ha dirigido no tanto contra individuos o grupos que profesan una fe diferente a la del grupo predominante, como contra los elementos heréticos o cismáticos que se han separado del grupo matriz. Así, se ha negado el reconocimiento oficial de tales elementos como grupo religioso y sus fieles se han reputado por el Estado miembros del grupo matriz, a pesar de haberse separado de éste, o el Estado ha obligado a los elementos disidentes — autoridades eclesíásticas y fieles — a unirse contra su voluntad al grupo matriz. En ambos casos no sólo se ha obligado a los individuos a renunciar a su religión o credo en favor de otro, sino que además las autoridades públicas los han considerado miembros de una fe que no habían aceptado voluntariamente.

En otros países, el derecho, la costumbre o las presiones sociales, han creado un *statu quo* en el que, sin haber una prohibición real, se restringe a los individuos el derecho a cambiar de religión o de creencias. En algunos casos las limitaciones que así pesan sobre un posible cambio de fe son tales que equivalen a una negación total del derecho a cambiar de religión.

A este respecto cabe observar que muchas religiones, pese a acoger favorablemente, incluso fomentar, la conversión de personas de otros credos, suelen mostrarse remisas a permitir que sus fieles se conviertan a otra fe: ven con malos ojos la apostasía, a menudo prohibida en su derecho religioso o sancionada con el ostracismo social. Aunque este punto de vista es comprensible y aun cuando casi todas las religiones consideran que el hecho de ser miembros de ellas no tiene la misma significación que el de pertenecer a una sociedad civil, es de señalar que la opinión pública mundial, en cuanto ha encontrado expresión en la Declaración Universal de Derechos Humanos, es decididamente partidaria de que se permita a todo individuo no sólo conservar sino también cambiar su religión o sus creencias, según sus convicciones.

En otros tiempos, cuando el Estado y la Iglesia estaban de ordinario íntimamente vinculados, la actitud de la religión organizada con respecto a esta cuestión se manifestaba a menudo en la legislación, sobre todo en lo relativo a las cuestiones relacionadas con los miembros de la Iglesia oficial o de la religión del Estado. Si bien se facilitaba la conversión a esta iglesia o religión, la apostasía, en cambio, solía ser castigada con medidas severas: la excomunión, el destierro e incluso la muerte. Hoy son sumamente raros los ejemplos de un trato tan riguroso. En algunas partes, sin embargo, el Estado sigue reconociendo el derecho religioso de un grupo como derecho oficial. Si este derecho religioso no admite que el individuo pueda separarse del grupo, se hace legalmente imposible cambiar de religión o de creencias a los miembros de ese grupo; por lo demás, el individuo que no se somete a los preceptos del derecho religioso, se hace acreedor en tal caso a una pena. En otras partes, aunque el Estado no niega al individuo el derecho a cambiar de religión o de creencias, hace obligatorios los preceptos del derecho religioso de las distintas comunidades reconocidas que se refieren a la condición jurídica de la persona. En estos casos, un cambio de religión o de creencias puede determinar ciertas incapacidades o la pérdida de ciertos derechos de familia, de herencia o de otra índole. Hay igualmente casos en que un individuo no está facultado para cambiar de comunidad religiosa mientras no es dispensado oficialmente para ello por el grupo a que pertenece. Si ese grupo, en aplicación de su derecho religioso, se niega a conceder tal dispensa, el cambio se hace legalmente imposible.

En ciertas regiones, un cambio de religión o de creencias sólo surte efectos legales cuando ha sido inscrito formalmente por las autoridades eclesiásticas o civiles. Ello suele ser un resabio de los usos de una Iglesia oficial o religión del Estado que en otro tiempo tuvo plena autoridad sobre sus miembros. En estos casos la formalidad de la inscripción no impide a un individuo cambiar de religión o de creencias, pues los servicios de

registro están por igual al alcance de los miembros de la Iglesia oficial o religión del Estado y de los miembros de los credos disidentes. Hay sin embargo la posibilidad de que se pueda hacer uso de esta formalidad en la práctica como un medio de disuadir de sus propósitos al que intenta cambiar de religión o de creencias. Además, aunque hayan desaparecido las condiciones que inicialmente fueron causa de una prohibición o de presiones adversas a los cambios de religión o de creencias, pueden haber dejado huella en las actitudes sociales de la comunidad: la sociedad sigue desaprobando ciertos cambios de religión o de creencias y el individuo tiene que optar entre renunciar a su deseo de incorporarse a otro grupo o sufrir el ostracismo de que probablemente será objeto por el grupo a que pertenece.

El significado que ha de darse a la libertad de conservar y cambiar la religión o las creencias suscita problemas particulares en relación con la educación de los hijos. Por lo general se admite que los hijos se eduquen conforme a la religión o creencias que escojan los padres. Así, el artículo 14 del proyecto de pacto de derechos económicos, sociales y culturales, tal como fue adoptado por la Tercera Comisión de la Asamblea General (A/3674, párr. 50) dispone que los Estados Partes en el Pacto « se comprometen a respetar la libertad de los padres y, en su caso, de los tutores legales de escoger para sus hijos o pupilos escuelas distintas de las creadas por las autoridades públicas, siempre que aquéllas satisfagan las normas mínimas que el Estado prescriba o apruebe en materia de enseñanza, y de hacer que sus hijos o pupilos reciban la educación religiosa o moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones ». Por otra parte, la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías, en uno de los principios fundamentales redactados con respecto al estudio de la discriminación en materia de educación, expresó la opinión (E/CN.4/740, resolución C) de que:

« No se podrá obligar a ninguna persona ni a ningún grupo distinto de personas a recibir una instrucción religiosa o antirreligiosa que no esté en armonía con sus convicciones y se respetará la libertad de los padres y, en su caso, de los tutores legítimos, de hacer que sus hijos o pupilos reciban instrucción religiosa conforme a sus propias convicciones; »

Sin embargo, la cuestión se torna más complicada en países que reconocen valor legal a los pactos prenupciales relativos a la religión o creencia en que se han de educar y — lo que aun es más importante — criar los hijos. Algunas religiones exigen como condición previa para que uno de sus fieles pueda contraer matrimonio con una persona de distinta religión, la concertación de un pacto prenupcial en virtud del cual los padres se comprometen a educar a sus hijos de conformidad con las enseñanzas de la religión del primero. Aun en el caso de que el padre que tiene la guarda del hijo desee que éste profese una religión distinta, ese cambio no podrá hacerse hasta que el hijo alcance una edad — especificada por la ley — en que pueda decidir por sí mismo. Los tribunales han confirmado, contra los deseos del padre que tiene la guarda del hijo, la validez de esos pactos prenupciales.

La cuestión de la educación de niños que quedan apartados de su ambiente familiar por acontecimientos tales como perturbaciones graves del orden público, matanzas, o migraciones en masa (por ejemplo, los huérfanos judíos que vivían en diversos países ocupados por la Alemania nazi durante la segunda guerra mundial) suscita un problema especial. Aunque en tales casos debe prestarse atención a la voluntad expresa o presunta de los padres fallecidos o ausentes, la consideración fundamental ha de ser el interés del propio niño. Ese interés supone no sólo su bienestar material sino además ciertos elementos espirituales, y huelga decir que debe evaluarse en forma objetiva. En cada caso deben considerarse todos estos factores, así como la posible incapacidad de la comunidad o de las personas que se han hecho cargo del niño para educarle en la religión de sus padres. Aunque se admita la índole inevitable y a veces apremiante de estos factores, debe insistirse sin embargo en que la situación de desamparo del niño no se aproveche para su conversión.

Surgen también conflictos entre el derecho de determinados individuos a conservar su religión o creencias particulares, y el derecho de otros a difundir un credo diferente. Los métodos de propagación — entre los que figuran a veces el ostracismo social, limitaciones de derechos humanos en otras esferas, o alicientes impropios mediante la concesión de distintos favores, a menudo de índole material — pueden equivaler a coacciones indirectas sobre un individuo o sobre un grupo. Los alicientes impropios son particularmente difíciles de definir, porque aun cuando se haya trazado una línea divisoria entre lo que es propio y lo que no lo es, se debe todavía tener en cuenta no sólo lo que el proselitista da o promete sino también la receptividad del individuo o del grupo a tales incentivos.

Surge otro tipo de problemas cuando se considera por algunas gentes que las actividades educativas — por ejemplo, el mantenimiento de orfanatos o de escuelas misionales — son una forma de propagación de una fe; en semejante situación, la libertad de propagar debe ser sopesada con la libertad de profesar, ya que la propagación se realiza principalmente entre los niños, que constituyen un grupo muy impresionable<sup>1</sup>. Se alega con frecuencia que debe protegerse en particular a los niños contra posibles conversiones que acaso no sean totalmente libres. Se ha invocado este argumento en muchos países para justificar, si no una prohibición absoluta de las instituciones educativas regentadas por misioneros, por lo menos una limitación de sus tareas docentes, tal como la prohibición de dar instrucción religiosa a los niños que no pertenecen a su fe. Normalmente, se considera que esta limitación es legítima siempre que no se desconozca el derecho preferente de los padres a escoger tal instrucción para sus hijos. Sin embargo, ha de hacerse justicia a los misioneros y señalarse los resul-

---

<sup>1</sup> Se reconoce la importancia del derecho a enseñar a los correligionarios; el ejercicio de este derecho es precisamente lo que contribuye a mantener muchas religiones. Una de las normas básicas sugeridas más adelante se refiere al derecho de los grupos a formar a su personal para la celebración de las prácticas y ceremonias prescritas por su religión o creencia. Puesto que en el estudio sobre la discriminación en materia de educación ya se examinaron otros aspectos de la enseñanza religiosa, en este estudio no se hace referencia a los mismos.

tados notables que han logrado en muchas partes del mundo donde, de otro modo, los niños no habrían recibido ninguna instrucción.

Se han aducido argumentos similares contra ciertos aspectos humanitarios de la labor de los misioneros, tales como la gestión de hospitales, dispensarios y talleres, y la distribución de alimentos o ropas. Se dice que estos servicios pueden constituir un incentivo material para que las gentes cambien de fe. Aunque puede ser cierto en algunos casos aislados que la prestación de tales servicios ha equivalido a un franco soborno para inducir a miembros de los sectores menos pudientes de la sociedad a cambiar de fe, ciertamente sería injusto generalizar a base de unos pocos ejemplos.

En resumen, parece que, como regla general, toda persona debe ser libre de profesar o no una religión o unas creencias, según los dictados de su conciencia. Los padres han de tener un derecho preferente a escoger la religión o las creencias en que deben educarse sus hijos. Cuando un niño queda apartado de su ambiente familiar, la decisión sobre la religión o creencias en que ha de educarse debe basarse primordialmente en los intereses del niño objetivamente evaluados, teniendo debidamente en cuenta la voluntad expresa o presunta de los padres. Por último, no debe someterse a nadie a coacción o a alicientes impropios que puedan menoscabar su libertad de conservar o de cambiar su religión o sus creencias.

### CAPÍTULO III

## LIBERTAD DE MANIFESTAR LA RELIGION O LAS CREENCIAS

Como ya se ha señalado, la libertad de manifestar la religión o las creencias puede restringirse legítimamente para ciertos propósitos enunciados en la Declaración Universal de Derechos Humanos. Para examinar los diversos aspectos de esta libertad han de señalarse previamente estas limitaciones permisibles; en realidad, sólo tras un examen detenido de las condiciones y circunstancias en que se imponen limitaciones a dicha libertad pueden sentarse conclusiones en cuanto a la existencia o ausencia de discriminaciones.

No puede darse en abstracto una respuesta categórica a la pregunta de qué limitaciones son legítimas y cuáles son ilegítimas y equivalen por tanto a una discriminación. Hay que examinar en cada caso concreto la índole particular de la manifestación de que se trata, pues son virtualmente ilimitadas las modalidades en que los credos pueden manifestarse. Han de tenerse en cuenta también las muchas interpretaciones que cabe dar a la expresión utilizada en el artículo 29 de la Declaración Universal: « las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general en una sociedad democrática ». Pero sí cabe afirmar que todo criterio que se enuncie ha de tener por objeto servir de freno a juicios arbitrarios.

Hay ciertas manifestaciones, sin embargo, que por ser tan evidentemente contrarias a la moral, al orden público o al bienestar general las autoridades tienen siempre derecho a limitarlas o incluso a prohibirlas totalmente. En esta categoría están comprendidas prácticas tales como el sacrificio de seres humanos, la propia inmolación, la mutilación voluntaria o la mutilación de otros y la reducción a esclavitud o a prostitución, cuando tales prácticas se realizan al servicio de una religión o de unas creencias o con el pretexto de fomentarlas. En estos casos las limitaciones o prohibiciones no son discriminatorias, ya que se basan en los intereses superiores de la sociedad o incluso de la comunidad internacional.

Tampoco los poderes públicos pueden tolerar actividades que, como la rebelión o la subversión, tengan por objeto la destrucción del Estado, aunque se acometan en nombre de una religión o de unas creencias. Las autoridades tienen derecho en todo momento a restringir o limitar esas actividades siempre que actúen de buena fe para preservar la seguridad del Estado y no empleen esas restricciones o limitaciones como simple pretexto para justificar una política de represión de una fe.

Están igualmente justificadas las medidas que los poderes públicos pueden tomar en contra de quienes se niegan a pagar impuestos alegando

que dicho pago es contrario a su religión o a sus creencias. Ello, naturalmente, no significa que ciertos impuestos no puedan ser discriminatorios de por sí, como sucedería en el caso de que a personas que no perteneciesen a determinada fe se les exigiese el pago de un impuesto especial destinado a sostener la misma. Por otra parte, hay que tener presente que no puede impedirse al Estado que cumpla las obligaciones que ha contraído por el hecho de haberse posesionado de los bienes pertenecientes a una determinada religión, o que contribuya financieramente a la preservación de monumentos de valor histórico o artístico, utilizando para estos fines los ingresos derivados de impuestos de carácter general.

Por último, ha de tenerse presente que en la comunidad internacional, en virtud de la Carta de las Naciones Unidas, está prohibido todo quebrantamiento de la paz o de la seguridad internacionales. Ningún Estado ni fe puede justificar ese quebrantamiento so pretexto de que se trata de una manifestación religiosa, y toda limitación a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión que se imponga con objeto de prevenir tal quebrantamiento será legítima y no discriminatoria.

Otro tipo de limitación que los Estados pueden imponer legítimamente en esta esfera se basa no ya exclusivamente en consideraciones relativas a «las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general en una sociedad democrática», sino además en la necesidad de que el Estado garantice «el reconocimiento y el respeto de los derechos y libertades de los demás».

Por ejemplo, en algunas partes a determinados grupos sociales no se les permitía, hasta hace poco, entrar en los templos u otros lugares en que se practicaban ceremonias de su propio culto, ni tampoco en las tiendas, restaurantes, hoteles o espectáculos públicos. También se les prohibía utilizar pozos, tanques, lugares de baños, aunque estas instalaciones se mantenían con fondos del Estado y estaban destinadas al público en general. Se han dictado en los últimos años disposiciones constitucionales y legislativas que abrogan tales prohibiciones. No cabe duda de que tales disposiciones no pueden considerarse discriminatorias, a pesar de que esa política de exclusión se consideraba por algunos como precepto de su fe. Al dictar tales leyes, los poderes públicos han atendido a su deber de velar por la justicia y la igualdad social.

Parecería que consideraciones de orden análogo pueden invocarse para justificar las medidas adoptadas contra la poligamia. En gran número de países, desde tiempo inmemorial, se ha considerado que la poligamia es contraria a la moral y al orden público y se ha prohibido por ello a todos los grupos. En otros países, sin embargo, ha prevalecido una opinión diferente — por lo menos hasta hace poco — y se ha permitido la poligamia, por lo menos a los miembros de los grupos cuyo derecho religioso admite esta institución. En los últimos años, en algunos de estos países, la poligamia ha sido prohibida a los miembros de todos los grupos. Tal prohibición no puede considerarse discriminatoria; como la familia es una institución social, la prohibición de la poligamia puede justificarse por consideraciones de moral, orden público y bienestar general, sea que éstas estén determinadas principalmente por la religión o las creencias

de la mayoría de la población o por otros factores. Téngase presente que la moral, el orden público y el bienestar general no son conceptos inmutables. Por lo demás, ha de recordarse que la poligamia conduce inevitablemente a una desigualdad entre los sexos.

En ciertas zonas la poligamia, aunque permitida todavía a ciertos grupos cuya fe la admite, está prohibida para los demás. Cuando esta diferencia de trato dimana del reconocimiento de los diversos preceptos del derecho religioso de cada grupo en la materia, no puede hablarse de discriminación entre las diversas religiones o creencias.

Existen también países en que el Estado ha prohibido la poligamia a los miembros de ciertos credos cuyo derecho religioso la autoriza, en tanto que a otros grupos todavía se les permite practicarla. Esta diversidad de trato se justifica por la diferente evolución social de los respectivos grupos. Las costumbres de un grupo pueden haber cambiado de modo que no considere ya la institución de la poligamia como permisible, mientras que las costumbres de otro grupo pueden todavía admitirla. Incluso en este caso la distinción no es discriminatoria, pues se basa en la diferencia de las costumbres que han prevalecido como resultado de la evolución de los diversos grupos.

#### A. LIBERTAD DE CUMPLIR LO PRECEPTUADO O AUTORIZADO POR UNA RELIGIÓN O UNAS CREENCIAS

##### i) *Ejercicio del culto*

El derecho de un individuo a ejercer por sí mismo un culto no plantea ningún problema grave; pero, normalmente, el culto se ejerce « colectivamente » y « en público ». En casi todas partes, el derecho de ejercer el culto en público no sólo está reconocido, sino protegido por la ley; existen, no obstante, excepciones notables. En unos cuantos países la ley sólo reconoce el derecho de practicar el culto en público a los fieles de la Iglesia oficial o de la religión del Estado. Los miembros de otros credos no tienen este derecho. En otros países, el derecho de ejercer el culto en público se niega a ciertos credos, bien sea directamente, o indirectamente impidiéndoles utilizar los edificios que se erigieron con el propósito de practicar públicamente el culto.

El derecho de un grupo a manifestar su religión o sus creencias mediante el ejercicio público del culto se restringe igualmente a veces — y ocasionalmente se llega a negar — con una reglamentación irrazonable, por la que se deniega arbitrariamente la autorización para abrir locales destinados al culto o para reunirse con tal fin. A veces tal autorización no se niega con carácter absoluto pero se subordina a condiciones que, por su índole tan onerosa o difícil, equivalen de hecho a una denegación, o al menos a una restricción grave, del derecho a celebrar el culto colectivamente.

Dos cuestiones estrechamente relacionadas son la protección contra la ingerencia de intrusos en el culto y la protección de los lugares de culto y de los artículos utilizados en la celebración de los ritos. En la mayoría

de los países tal protección se brinda por ley o por acción administrativa y en muchos casos se aplican penas a quienes infringieren tales disposiciones. Pero si no se otorga igual protección a todos los credos, tanto de derecho como de hecho, hay discriminación.

Así, aunque los poderes públicos pueden legítimamente reglamentar el ejercicio del derecho a la libertad de culto «colectivamente» y «en público» en interés general, tomando en cuenta las exigencias de credos rivales, debe afirmarse, como regla general, que toda persona ha de gozar de la libertad de ejercer el culto según los preceptos de su propia religión o creencias, individual o colectivamente, y tanto en público como en privado; y que debe otorgarse igual protección a todas las formas de culto, lugares de culto, y objetos necesarios para la celebración de los ritos.

## ii) *Procesiones*

Para algunas religiones, las procesiones constituyen parte integrante del culto: para otras, las procesiones son un medio de propagar su fe. Este tipo de manifestaciones pueden organizarse también como simples ceremonias, en relación con actos tales como exequias o matrimonios. Mientras en algunos países todas las procesiones religiosas están prohibidas, en otros únicamente se prohíben ciertas clases.

En algunos países se hace una distinción entre las procesiones tradicionales y las demás, pudiendo celebrarse las primeras libremente, en tanto que las últimas exigen un permiso que puede negarse o concederse con sujeción a ciertas condiciones prescritas. A primera vista, ello parece entrañar una discriminación, especialmente cuando las procesiones tradicionales se organizan normalmente por los grupos establecidos de antiguo, en tanto que las otras son proyectadas por grupos relativamente nuevos. Pero esta diferencia de trato no es necesariamente discriminatoria. Las procesiones suscitan un problema particular por el uso que en ellas se hace de la vía pública; cuando se celebran, las autoridades no sólo tienen que tener en cuenta el uso normal de esa vía sino además deben mantener el orden. Las procesiones organizadas por grupos nuevos se prestan más que las tradicionales a provocar choques — especialmente cuando se utilizan como medio de propagar una nueva religión o credo. En éste, como en otros casos, las autoridades han de mantener el orden y deben simultáneamente proteger a las personas que forman la procesión contra la ingerencia de grupos rivales o individuos; de ahí la necesidad de que tales procesiones se organicen únicamente previa la concesión de un permiso. Pero si éste se niega arbitrariamente o se subordina a condiciones onerosas, se restringe una manifestación importante de una religión o credo, en detrimento del grupo interesado.

En vista de que hay que considerar las circunstancias particulares de cada caso, no es posible enunciar una regla de no discriminación que sea de aplicación general en la materia. Todo lo que cabe afirmar es que las procesiones de todas las religiones o creencias, siempre que se encuentren organizadas legalmente, deben gozar de igual protección.

### iii) *Peregrinaciones*

Mientras en algunas religiones es deber de todos los fieles acudir en peregrinación a uno o más santuarios asociados con acontecimientos especiales de su historia, otras favorecen tales peregrinaciones, sin preceptuarlas. Las peregrinaciones pueden realizarse individualmente o en grupos; en este último caso revisten a veces la forma de procesiones y han de ser reglamentadas como tales. Con frecuencia implican viajar a un país extranjero, donde están situados los lugares sagrados. Estas peregrinaciones a países extranjeros entrañan no sólo la posibilidad de que el peregrino salga de su propio país, sino también la de que entre en el país extranjero correspondiente.

Determinadas circunstancias particulares, por ejemplo estado de guerra, desórdenes internos, epidemias o falta de divisas, pueden exigir la imposición temporal de restricciones a las peregrinaciones. Pero cuando la peregrinación es un elemento esencial de una fe, toda política sistemática que impida o restrinja la posibilidad de que los peregrinos emprendan la marcha a los lugares sagrados, o la posibilidad de que los peregrinos salgan de su propio país o entren en aquél donde está situado el lugar sagrado, será una grave violación del derecho del individuo a manifestar su religión o sus creencias. Por ello, como regla general, debe garantizarse la posibilidad de que los peregrinos viajen a los lugares sagrados, dentro o fuera de su propio país, como acto de devoción preceptuado por su religión o creencias.

### iv) *Ornamentos y emblemas*

Cuando las autoridades prohíben o restringen el uso de hábitos religiosos, el empleo de campanas o de instrumentos musicales, o la exposición de emblemas asociados con una religión o unas creencias, pueden con ello impedir la observancia de una práctica obligatoria del culto o cuando menos de una costumbre establecida.

Sin embargo, la prohibición de llevar hábitos religiosos fuera de los lugares del culto puede obedecer tan sólo al deseo de las autoridades de proteger al clero contra actos de hostilidad, que en períodos de aguda tirantez social pueden ser graves. Otras veces, las autoridades dictan tal prohibición para evitar que ciertas personas exploten el uso de dichos hábitos religiosos. La prohibición de utilizarlos en ciertas instituciones, como las escuelas públicas, puede obedecer al deseo de mantener el carácter no confesional de tales planteles. Resulta difícil por tanto enunciar una regla de aplicación general en cuanto al derecho a usar hábitos religiosos, aun cuando conviene no privar arbitrariamente de tal uso a las personas cuyo credo así se lo exige.

La reglamentación por las autoridades del empleo de emblemas, campanas, instrumentos musicales y altavoces asociados con una religión o unas creencias, puede ser indispensable para mantener la paz y la tranquilidad, particularmente en las localidades donde residen personas de diferentes credos. Tal reglamentación, o incluso una prohibición temporal,

no significa forzosamente una práctica discriminatoria. En particular, no puede desconocerse la situación social que prevalece cuando se aplican tales restricciones. Si las autoridades están interesadas en poner coto a la tirantez social, tales limitaciones pueden cobrar significado especial. Por tanto, para juzgar la situación hay que tener en cuenta las circunstancias concomitantes en cada caso, es decir, si puede o no provocar un grave desorden la ostentación de símbolos religiosos o el empleo de campanas, instrumentos musicales o altavoces. También convendrá tener en cuenta la posibilidad de que los demás miembros de la colectividad se vean gravemente perturbados por el uso de tales utensilios o emblemas. Cuando se aplica sistemáticamente un trato desigual a distintos grupos, sin que exista para ello una razón de peso, hay claramente discriminación. Pero como cada caso debe examinarse por separado, no se puede enunciar una regla de aplicación general sobre este aspecto de la cuestión. Sin embargo, cabe afirmar en términos generales que no debe impedirse a los miembros de una religión o credo que adquieran o produzcan los artículos indispensables para la celebración de los rituales prescritos por su fe, tales como libros de oraciones, cirios, vino ritual y otros por el estilo. Cuando se trate de un país en el que, por su régimen económico, dependan del gobierno los medios de producción y distribución, las autoridades deberán poner a disposición de los grupos interesados esos artículos o los medios de producirlos.

#### v) *Disposiciones relativas a las prácticas funerarias*

Los lugares de sepultura o cementerios suelen ser administrados por las autoridades civiles, por la Iglesia oficial o religión del Estado, por los grupos religiosos reconocidos, o por particulares. Es lícito e inevitable que las autoridades reglamenten esos lugares, así como las modalidades de entierro, cremación u otras prácticas funerarias, a fin de proteger la moral, el orden público y el bienestar general, aparte de las razones sanitarias que para ello existen. Pero cierto tipo de reglamentación puede permitir tales abusos o ser tan irrazonable que suponga un trato discriminatorio.

Cuando los cementerios dependen de las autoridades civiles, generalmente todos los grupos pueden utilizar tales lugares en igualdad de condiciones. Pero este hecho mismo puede hacer que los adeptos de ciertas religiones o creencias se quejen de discriminación, alegando que ello va en contra de su religión o creencias. Esta objeción se satisface, en muchos casos, asignando a los distintos credos cementerios o lugares separados, y reservando un espacio para los que desean inhumar a sus muertos en el cementerio común. En algunos casos, se permite a las familias de los difuntos que expongan los símbolos de su fe y celebren sus propias ceremonias religiosas en los cementerios o lugares de sepultura comunes.

En los países donde los cementerios son administrados por la Iglesia oficial o la religión del Estado y las autoridades eclesiásticas pueden denegar la inhumación de determinadas personas en esos lugares sagrados, bien por no pertenecer a esa religión o por las circunstancias que han rodeado el fallecimiento, puede haber discriminación grave si no se han tomado

disposiciones para prever otros lugares de sepultura. Por lo demás, cuando esas autoridades prohíben las ceremonias de otros credos o la exhibición de sus símbolos, puede haber discriminación. Pero tales casos son raros. En muchos países que tienen una iglesia oficial o religión del Estado, existen cementerios o lugares de sepultura especiales para los disidentes, donde pueden celebrarse las ceremonias de su propio credo.

En los países donde distintos cementerios o lugares de sepultura son administrados por los diversos grupos religiosos reconocidos, surge un problema cuando muere una persona que no pertenece a ninguno de estos credos. El problema se atenúa a veces mediante reglamentos en los que se prevé que, en las localidades donde no existen cementerios ni lugares de sepultura para los miembros de una determinada religión o creencia, las autoridades eclesiásticas de otros grupos deben autorizar la inhumación de difuntos no pertenecientes a su propio credo. Sin embargo, tales grupos pueden considerar que se pasan por alto los preceptos de su religión y que son así objeto de una discriminación.

En los países donde los lugares de sepultura o cementerios son administrados por particulares, los grupos religiosos o aconfesionales pueden por lo general fundar o mantener sus propios cementerios, ya sea directamente o por medio de una institución gestora o de una sociedad. No surge ningún problema en este caso, salvo quizá cuando se trata de grupos tan pequeños que no tienen la posibilidad de mantener un cementerio.

En muchos países, los ritos funerarios o exequias están protegidos, por ley o por acción administrativa, contra la ingerencia de intrusos, y los cementerios y lugares de sepultura están protegidos contra toda profanación. A menudo se prevén sanciones penales para quienes infringen tales leyes. Pero si no se concede una protección idéntica a este respecto a todos los credos, sea de derecho o de hecho, habrá discriminación.

En general, los preceptos de la religión o credo del difunto deben observarse en lo relativo a la asignación de los lugares de inhumación, cremación u otras prácticas funerarias, en la exhibición en tales lugares de símbolos religiosos o de otra índole, y en la celebración de ritos funerarios o conmemorativos. Deben protegerse por igual contra actos de profanación todos los lugares de inhumación, cremación u otras prácticas funerarias, así como los símbolos religiosos o de otra índole que se exhiban en esos lugares, y debe darse igual protección contra la ingerencia de intrusos en los ritos funerarios o conmemorativos de todas las religiones o creencias.

#### vi) *Observancia de las fiestas religiosas y días de descanso*

En una sociedad donde coexisten varias religiones se presenta el problema de la observancia de las fiestas religiosas y días de descanso. Sin duda las fiestas religiosas, incluso los días periódicos de descanso, representan un papel importante en la vida de los miembros de cada religión. Pero los distintos credos atribuyen diferente importancia a las fiestas y días de descanso; mientras para algunos la estricta observancia de tales fechas es un imperativo categórico, para otros supone tan sólo la prohi-

bición de realizar ciertas actividades o la obligación de asistir a los servicios religiosos o de celebrar ciertas ceremonias.

Uno de los aspectos en que los poderes públicos dan más o menuda efectividad legal a las prácticas de una religión o credo dominante es la designación de las fiestas de dicha religión como días oficiales de descanso. En muchos países se concede autorización especial a las personas de ciertos credos para observar un día de descanso semanal diferente al de la mayoría, pero ello no siempre es posible, pues la conveniencia del público exige de ordinario cierta uniformidad en los días laborables.

Cuando se trata de fiestas religiosas ocasionales distintas de las del día de descanso semanal, la situación puede ser diferente. Las autoridades suelen estar en situación de fijar los días feriados en las instituciones que de ellas dependen, por ejemplo las escuelas y oficinas públicas y los establecimientos de las fuerzas armadas. Pero aun en este caso, en una sociedad de múltiples religiones, las fiestas religiosas de todos los credos pueden sumar tal número que el total resulte prohibitivo. Ello no sólo puede impedir que se autorice la celebración de todas las festividades religiosas a los miembros de todos los credos, sino hacer necesaria además una reducción del número de fiestas autorizadas a los miembros de cada grupo, incluso el dominante. Sin embargo, las autoridades han de procurar satisfacer en forma equitativa a todos los credos. Como regla general, deben tener en cuenta los preceptos de cada religión o credo relativos a las fiestas y días de descanso, con sujeción a la consideración primordial del interés de la sociedad en general.

#### vii) *Prácticas dietéticas*

Aunque las prácticas dietéticas prescritas por las distintas religiones o creencias suelen observarse en privado, plantean sin embargo ciertos problemas que los poderes públicos no pueden ignorar. El ejercicio de tales prácticas puede resultar imposible cuando los interesados forman parte de un grupo mixto, como es el caso en una escuela, hospital, prisión o cuartel, salvo que el número de ellos que observe una determinada práctica sea suficientemente importante. Además, ciertas prácticas dietéticas dependen de la celebración de otros actos de índole preparatoria, actos que pueden no estar permitidos. Así, conforme a la religión judía, únicamente puede consumirse carne preparada según el sacrificio ritual de los animales (*shehitah*); y en algunos países la legislación prohíbe esta forma de sacrificio. Incluso cuando la ley no prohíbe expresamente el *shehitah*, por estar redactada en términos generales, puede de hecho tener por objeto y surtir el efecto de impedir la práctica de ese rito; y ello lo estima discriminatorio el grupo afectado aun cuando las autoridades públicas tomen medidas para atenuar sus dificultades permitiendo la importación de carnes preparadas con arreglo al ritual. Además, en los países en que toda la economía — o al menos la producción de alimentos — está controlada o dirigida por el Estado, la observancia de tales prácticas dietéticas resulta difícil, si no imposible, a menos que se adopten disposiciones especiales.

Aunque no parece posible imponer a las autoridades el deber de garantizar, mediante medidas positivas, la observancia de las prácticas

dietéticas de todos los credos en todas las circunstancias, la regla general ha de ser que no debe impedirse a nadie que observe las prácticas dietéticas prescritas por su religión o creencias. Cuando se trate de un país en el que, por su régimen económico, dependan del Estado los medios de producción y de distribución, esta regla implicará la obligación de las autoridades de poner a disposición de los miembros de cada credo los objetos indispensables para la observancia de las prácticas dietéticas prescritas por el mismo, o los medios de producirlos.

viii) *Forma de celebración del matrimonio y principios y procedimiento de disolución del matrimonio por divorcio*

Campo particularmente fértil en conflictos entre los preceptos del derecho religioso y los del derecho sealar es el de las cuestiones relativas a la celebración y disolución del matrimonio. Esos conflictos surgen porque la mayoría de las religiones o creencias estiman que dichas cuestiones son de su competencia, mientras que el Estado moderno se cree investido del derecho de regular las relaciones familiares basándose en que la familia constituye la célula fundamental de la sociedad.

ix) *Celebración del matrimonio*

La mayoría de los países prescriben o reconocen una o mas formas de celebración del matrimonio. Algunos reconocen solamente el matrimonio sancionado por la autoridad civil, otros otorgan igual reconocimiento al matrimonio civil y al religioso, quedando libres las partes para elegir entre las dos formas de celebración, y otros sólo permiten la celebración religiosa, sea para la población entera o para determinados grupos. Cada uno de estos casos plantea problemas diferentes.

En los países donde sólo se reconoce el matrimonio civil parece darse el mismo trato a todos. Pero si a esta norma fuese acompañada la prohibición de celebrar el matrimonio en una ceremonia religiosa, las personas pertenecientes a grupos religiosos la considerarían discriminatoria. En realidad en ninguno de los países de esta categoría existe una prohibición general de esa índole; en todos ellos el individuo puede casarse en la forma prescrita por su religión, aunque a esa ceremonia no se le atribuye ningún efecto legal. En esos países la ley prescribe generalmente que las ceremonias religiosas sólo podrán celebrarse después de la ceremonia civil, y a veces se imponen sanciones a los clérigos que celebran matrimonios sin tener en cuenta esta disposición.

En los países donde los individuos pueden optar libremente entre la celebración del matrimonio conforme a la ley secular o a los ritos religiosos, no hay discriminación si se reconocen legalmente las ceremonias matrimoniales celebradas con arreglo a los ritos de cualquier creencia.

En los países donde sólo son válidos los matrimonios civiles y los contraídos con arreglo a los ritos de ciertas religiones reconocidas, las personas que no pertenecen a esas religiones no pueden contraer matrimonio en conformidad con los ritos de su religión o su creencia y que

tenga efecto legal. Sin embargo, como esas personas pueden contraer matrimonio civil, y como por otra parte no se les prohíbe que celebren su matrimonio de conformidad con los ritos de su propia religión o creencia, esta desigualdad no tiene consecuencias graves.

En algunos países que sólo permiten la celebración del matrimonio con arreglo a los ritos de ciertas religiones reconocidas y que no tienen una ley secular sobre el matrimonio, a las personas que no pertenecen a ninguna de las religiones reconocidas no les queda otro recurso que casarse con arreglo a una de las ceremonias prescritas por uno de los grupos reconocidos, aunque ello no se ajuste a sus propias convicciones. En otros países, los miembros de ciertas religiones reconocidas están obligados a celebrar su matrimonio con arreglo a los preceptos de esas religiones, y los que pertenecen a otras religiones o a ninguna pueden contraer matrimonio civil. En uno u otro caso son considerables las dificultades para los individuos pertenecientes a una religión que no reconoce a sus miembros el derecho de apartarse de ella. Aunque una persona se considere disidente, a veces no se le permite contraer matrimonio sino en la forma prescrita por la religión a la cual pertenece nominalmente. Además, en el segundo grupo de países mencionado, la celebración de un matrimonio civil puede depender de que el interesado pruebe que ha renunciado a su anterior religión o creencia, y pueden suscitarse dificultades y demoras si las autoridades eclesiásticas se muestran poco inclinadas a reconocer esa renuncia. Además, algunos clérigos de estos países suelen negarse a celebrar un matrimonio entre un miembro de su propia religión y el de otra diferente, o sólo consiente en celebrarlo bajo ciertas condiciones, como la de comprometerse a educar a los hijos en su propia religión.

En resumen, en los países donde no existe una forma civil de matrimonio, las personas que no pertenecen a una religión o no profesan una creencia de las reconocidas están obligadas a contraerlo con arreglo a ritos religiosos que no están en conformidad con sus convicciones. En los países donde los miembros de ciertos grupos sólo pueden contraer matrimonio religioso, las personas que se han separado de dichos grupos se ven a veces obligadas a contraer matrimonio con arreglo a ritos prescritos por la religión de la cual ya no se consideran miembros. Ambos casos entrañan discriminación.

Como regla general se puede decir que no debe prohibirse a nadie que contraiga matrimonio conforme a los preceptos de su religión o creencia, ni obligar a nadie a contraerlo en una ceremonia religiosa que no sea la de sus convicciones.

#### x) *Disolución del matrimonio mediante divorcio*

Las posibilidades y las causas en que puede basarse la disolución del matrimonio mediante divorcio varían según los lugares, y dependen de consideraciones sociales y religiosas. En algunos países el divorcio no está permitido. Los países que lo permiten pueden dividirse en dos categorías principales: aquéllos en los que sólo pueden concederlo los tribunales civiles, que aplican la misma ley a todos los ciudadanos sea cual fuere su religión o creencia, y aquéllos en los que las autoridades civiles o reli-

giosas aplican a los miembros de cada grupo la ley religiosa del grupo a que pertenecen.

En los países donde el divorcio no está permitido esta actitud deriva evidentemente del concepto que de la familia y de su protección tiene la sociedad. A menudo, en este concepto se reflejan los preceptos de la religión o creencia predominante, y en tales casos el hecho de que un país haya adoptado el principio de separación entre el Estado y la religión o creencia no modifica en absoluto la situación. En estos países, las personas cuya religión o creencia permite la disolución del matrimonio por medio del divorcio no tienen posibilidad de obtenerlo. Debe advertirse, sin embargo, que al prohibir el divorcio el Estado no prohíbe el cumplimiento de ningún precepto obligatorio de una religión o creencia, sino tan sólo el ejercicio de una práctica considerada permisible.

En los países donde sólo pueden conceder el divorcio los tribunales civiles, que aplican la misma ley a todos los ciudadanos sea cual fuere su religión o creencia, el procedimiento para la obtención del divorcio o los fundamentos por los cuales se lo concede no siempre están en conformidad con los preceptos de una religión o creencia determinada. En estos casos, las personas que pertenecen a una religión o profesan creencias cuyos preceptos no coinciden con los de la legislación del país o están en oposición con ella, pueden sentirse agraviadas. Sin embargo, como en estos casos la legislación refleja el concepto que de las familias y de su protección tiene la sociedad en general, no sería correcto considerar que el resultado es discriminatorio, ya que el Estado tiene derecho a reglamentar el matrimonio y su disolución en forma acorde con los puntos de vista de la sociedad. Aun en el caso de que las disposiciones legislativas fuesen idénticas a los preceptos de la religión o la creencia del grupo predominante, no serían tampoco discriminatorias, y ello por la misma razón.

En los países donde las autoridades civiles o religiosas aplican a los miembros de cada grupo la ley religiosa del grupo a que pertenecen, difícilmente podría calificarse el resultado como discriminatorio, puesto que a cada individuo se le aplican los preceptos de su propia religión o creencia. No obstante, pueden presentarse problemas, sobre todo en tres casos. En primer lugar, las personas que no pertenecen a ninguno de los grupos reconocidos no pueden disolver su matrimonio, porque no hay autoridad que tenga competencia para disolverlo. En segundo lugar, en los casos en que las autoridades religiosas tienen poder para determinar quiénes son miembros del grupo religioso respectivo, las personas que no se consideran como pertenecientes a ese grupo pueden, sin embargo, verse obligadas a someterse a la ley religiosa del mismo. En tercer lugar, a ciertas personas puede resultarles imposible obtener la disolución de su matrimonio en casos en que se han casado con arreglo a la ley religiosa de una comunidad reconocida, si en dicha ley religiosa se estipula que ésta regirá las relaciones maritales entre las partes aun en el caso de que cualquiera de ellas cambie de religión.

A causa de la gran variedad de normas establecidas por los Estados en esta materia, algunos de los cuales admiten la disolución del matrimonio mediante divorcio y otros no, es imposible formular una regla

general para todos los países y todos los regímenes legales. No obstante, en los países que permiten la disolución del matrimonio mediante divorcio, el derecho de pedir y obtener un divorcio no debería negarse a ninguna persona cuyas convicciones lo admiten, por el hecho de que profese una determinada religión o creencia.

#### xi) *Propagación de la religión o las creencias*

Algunas religiones y credos imponen a sus adeptos el deber de transmitir a todos su mensaje y de tratar de ganar nuevos adeptos, en tanto que otras no les imponen esa obligación. Para las primeras, la propagación constituye un importante aspecto del derecho a manifestar su religión o sus creencias.

Aunque en lo fundamental los problemas que plantea la propagación de creencias no difieren de los que plantean otras formas de manifestación, son más vivos y espinosos que ningún otro. Las tentativas de convertir a personas que pertenecen a otras religiones o profesan otras creencias pueden a veces ser incompatibles con su derecho a mantener su fe, y suelen provocar resistencia no sólo de parte de los individuos sino también de los grupos. La propagación de una fe puede incluso perturbar la coexistencia pacífica de diferentes religiones o creencias y provocar choques entre ellas, sea por el contenido del mensaje o por los métodos empleados para propagarlo. En tales casos el Estado puede verse obligado a intervenir, pero su intervención no debe pasar de las medidas necesarias para garantizar la paz y la tranquilidad.

En ciertos casos intervienen factores culturales que determinan en grado bastante considerable la actitud de la sociedad y del Estado frente a la propagación de una fe. Por ejemplo, cuando una religión o creencia extrañas en un país o territorio propaga en éste su fe por medio de misioneros extranjeros, se introduce una cultura nueva que tal vez no armonice con el orden de cosas existente. Probablemente por este motivo las autoridades administrativas de los territorios no autónomos han solido restringir la acción de los misioneros en todo el territorio o en determinadas partes del mismo. Se ha procedido así en muchos casos, aun cuando la religión de los misioneros era la de las Autoridades Administradoras <sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> El Gobierno del Reino Unido, en un memorándum presentado el 1.º de octubre de 1957 sobre el tema «Discriminación en materia religiosa en los territorios no autónomos bajo administración británica», declaró que:

«... Hablando en términos generales, a los misioneros inmigrantes se les da el mismo trato que a otros inmigrantes admitidos en virtud de la ley de Inmigración. Sin embargo, en los primeros años de este siglo, tanto en Nigeria septentrional como en el Sudán hubo cierto rozamiento entre las autoridades británicas y las diferentes sociedades misioneras cristianas. Los misioneros cristianos alegaron que, como esas tierras no estaban entonces bajo una administración británica efectiva, tenían libertad para viajar por ellas y para predicar el cristianismo a todos los habitantes que quisiesen oírlos. El Gobierno, por el contrario, adoptó la posición de que como Nigeria septentrional y el Sudán eran países islámicos, y como los dirigentes indígenas estaban mal dispuestos para permitir la predicación del cristianismo, sería un error que el Gobierno permitiese que los misioneros cristianos desarrollaran sus actividades hasta tanto no cambiase la opinión pública. Esto también se aplica al Protectorado de Somalia.»

En estos casos, la hostilidad de la población local no se basa tanto en la oposición a una nueva religión como en el miedo a la introducción de una cultura nueva, y este miedo no podía menos de ser tenido en cuenta por las autoridades. La rivalidad entre religiones distintas, la estabilidad social y la seguridad nacional son los factores que han debido tenerse en cuenta al determinar hasta qué punto ha de limitarse el derecho de propagar religiones o creencias. Pero es evidente que en ciertos casos los conceptos de estabilidad social y seguridad nacional se han exagerado, imponiendo indebidas restricciones al derecho de propagar religiones o creencias.

A veces se aduce que las actividades educativas y sociales, como el mantenimiento de hospitales, escuelas y orfanatos por una religión o por sus misioneros constituye una forma injusta de propagación, puesto que tales actividades se desarrollan entre los niños, que constituyen sin duda un grupo especialmente fácil de impresionar. Sin embargo, cuando se reconoce a los padres el derecho a decidir si sus hijos han de recibir o no instrucción religiosa, y cuando las instituciones del caso promueven el adelanto social, no se puede alegar que esas actividades educativas y humanitarias, con las ventajas que reportan, incitan en realidad a cambiar de religión o creencia. No por esto se desconoce el hecho de que en unos pocos casos se recurre a alicientes impropios — que incluso llegan al soborno ofrecido a miembros de los sectores sociales menos afortunados — para provocar un cambio de fe que no nace de una verdadera convicción. En estos casos el Estado tiene derecho a intervenir para proteger a las personas contra la conversión por medios desleales.

En los casos en que los misioneros proceden del extranjero, la actitud del Estado para con ellos no está determinada solamente por su conducta sino también por las relaciones que existen entre los dos países de que se trate. A veces, en períodos de gran tirantez internacional, quizá sea necesario tomar medidas excepcionales, como la restricción o prohibición de las actividades de los misioneros en todo un país o en ciertas zonas, como ser las fronteras. Desde luego, no puede tolerarse que la propagación de una fe sirva para disimular objetivos políticos cuyo fin sea menoscabar la seguridad del Estado.

La necesidad de proteger la moral y el bienestar general y de mejorar la salud pública también puede a veces obligar a que se limite el derecho de propagar una fe. Pero aun reconociendo el derecho inmanente del Estado a proteger la moral de la sociedad y los derechos de todas las religiones y sus fieles, no se puede olvidar que a veces los preceptos de una religión o creencia predominante han sido incorporados en las leyes del Estado, y que éstas pueden restringir el surgimiento de religiones nuevas o rivales.

La propagación de una religión o creencia tiene dos facetas: la sustancia del mensaje, y la forma en que se lo transmite. Puede que los que tienen otras creencias se opongan al mensaje, a la forma en que se le propaga, o a ambas cosas, en cuyo caso sus objeciones pueden provocar choques entre diversos grupos. Para impedir la propagación de una fe en forma ofensiva para las demás, en algunos países se han promulgado leyes especiales, como las leyes contra la blasfemia; pero incluso en los

países donde hay libertad para hacer propaganda antirreligiosa se considera necesario tomar medidas de prevención contra todo método de propagación que pueda agraviar los sentimientos religiosos de los fieles o del clero. Desgraciadamente, en ciertos casos las leyes contra la blasfemia han sido redactadas en forma tal que califican de blasfema toda declaración que no guarde conformidad con la religión predominante. En virtud de estas leyes, se ha recurrido a veces a la censura de libros, folletos y periódicos, así como a la fiscalización de medios de información pública tales como el cine, la radio, la televisión y otros, para restringir indebidamente y aun para prohibir por completo la propagación de creencias distintas de las aceptadas por la religión o filosofía predominante. Sin embargo, las leyes contra la blasfemia promulgadas en algunos países ya no se aplican más, a pesar de seguir figurando en los códigos, porque los tiempos han cambiado y la sociedad es más fuerte que antes: en esta época los hombres sensatos ya no pronostican la disolución o el derrumbe de la sociedad por el hecho de que una religión o creencia sea criticada públicamente «por métodos que no son escandalosos».

Puede decirse, pues, que en este espinoso campo donde es tan tenue la línea divisoria entre las limitaciones justificables y las no tan justificables, es más que nunca necesario tener primordialmente en cuenta los objetivos que pueden influir en la política de los Estados. En primer lugar, aunque es preciso mantener el derecho a propagar una religión o una creencia, debe hacérselo cuidando de proteger el derecho de todos y cada cual a seguir profesando su religión o sus creencias. En segundo lugar, las limitaciones que se impongan a la propagación de una fe deben tener por objeto mantener la paz y la tranquilidad, dentro y fuera de un país o territorio, sin lo cual no hay libertad religiosa posible. En tercer lugar, aunque hay ciertas restricciones a formas particulares de propagación que son permisibles por razones de defensa de la moral, tal como la concibe el grupo social en su conjunto, las limitaciones que se impongan transitoriamente deben derogarse tan pronto como sea posible, aun cuando se lo haga en forma gradual, a fin de que pueda garantizarse el mayor grado posible de libertad.

Aparte de lo antedicho, puede establecerse como regla general que todo individuo debe gozar de libertad para propagar cualquier religión o creencia, siempre que sus actos no lesionen el derecho de cualquier otra persona a conservar su religión o creencias.

## xii) *Formación de personal*

El derecho a manifestar una religión o creencia entraña el derecho de formar personal religioso, como ser ministros del culto, sacerdotes, rabinos, mullahs e imanes, puesto que la falta de dirigentes dotados de la necesaria formación puede impedir, o por lo menos dificultar, la celebración de muchos ritos y ceremonias. Las instituciones creadas para impartir esta capacitación varían según la región de que se trate. En algunos países, el personal del grupo religioso predominante se instruye en instituciones dependientes del Estado o subvencionadas por éste. En otros,

el Estado da a las diversas religiones facilidades para la formación de su personal. Por último, en otros países cada religión o creencia debe sufragar sus propias instituciones de formación de personal. Mientras el Estado no ponga trabas o impedimentos a ninguna religión en cuanto a la formación del personal necesario, la desigualdad de trato a que puedan dar lugar algunas de estas prácticas no es grave, excepto en cuanto impliquen un trato favorable a determinadas religiones o creencias desde el punto de vista financiero. Este aspecto se examina más adelante.

Cuando las instituciones de formación del personal de determinada religión están en el extranjero y son las únicas disponibles, ya sea porque el grupo es demasiado pequeño para mantener una institución adecuada en su propio país o porque sus preceptos exigen la formación en lugares determinados fuera del país, la negación de permiso para que se trasladen al extranjero los novicios interesados constituiría una traba para la manifestación de la religión o las creencias del caso. Sólo puede determinarse si dicho trato es o no discriminatorio después de un examen detenido de todas las circunstancias que lo rodean. Si la decisión se funda en una política sistemática de impedir o trabar la formación de personal de una religión en particular o de todas las religiones, se trata de un acto claramente discriminatorio; pero si se basa genuinamente en otras causas, tales como en la seguridad interna o externa o en la escasez de divisas, por ejemplo, no puede dictaminarse que sea un trato discriminatorio.

Como regla general, no debe impedirse a ningún grupo de cierta religión o creencia que dé formación al personal necesario para la celebración de las prácticas y ceremonias prescritas por dicha religión o creencia. Cuando dicha formación sólo puede lograrse en el extranjero, no deben imponerse restricciones permanentes a los viajes al exterior que se hagan con objeto de recibir esa formación.

## B. LIBERTAD DE CELEBRAR ACTOS INCOMPATIBLES CON LOS PRECEPTOS DE UNA RELIGIÓN O CREENCIA

### i) *Prestación de juramento*

En muchos países la ley exige que antes de declarar como testigo ante un tribunal o de dar información a determinadas autoridades ha de prestarse juramento. Por lo general, se dispone que a toda persona a quien su religión o sus creencias le prohíban prestar juramento le sea permitido hacer una declaración o afirmación solemne en su lugar; en algunos casos, se soluciona la cuestión dejándola enteramente librada al juicio del interesado y permitiendo a cualquiera, ya invoque o no una objeción religiosa, que en vez de prestar juramento haga una declaración o afirmación solemne. En algunos países se permite hacer una declaración o una afirmación, en vez de prestar juramento, a los miembros de religiones determinadas o a los fieles de cualquier fe que se oponen a prestar juramento, pero no existen disposiciones análogas para los ateos, los agnósticos o los racionalistas. Hay asimismo unos pocos países cuyas leyes no permiten que en ningún caso se haga una declaración o una afirmación en vez de prestar juramento.

Cuando la ley requiere que preste juramento una persona a quien su religión o sus creencias se lo prohíben, se comete discriminación. Aunque no se imponga ninguna sanción a la negativa de prestar juramento, igualmente pueden plantearse problemas, como en el caso de una persona que por no querer prestar juramento se ve imposibilitada de defenderse en un proceso criminal o de comparecer ante los tribunales en asuntos civiles. Un segundo problema, similar al anterior, se plantea en los países donde es obligatorio prestar juramento como condición previa para poder ejercer ciertos derechos u ocupar determinados cargos, públicos o de otro carácter. Se presenta un problema especial cuando el Estado exige a los sacerdotes que presten un juramento especial para poder desempeñar sus funciones, a pesar de que su religión les prohíbe prestar juramento. En estos casos no sólo se impide al sacerdote ocupar su cargo, sino que también se puede privar injustamente al grupo interesado de tener dirigentes espirituales.

En consecuencia, puede decirse que por regla general no debe obligarse a nadie a prestar juramento cuando los preceptos de su religión o sus creencias se lo prohíban.

## ii) *Servicio militar*

El problema de la objeción al servicio militar por razones de conciencia determinadas por la religión o las creencias se soluciona de manera muy diferente en los distintos países, e incluso en diversas regiones de un mismo país, según las circunstancias y la opinión pública. Normalmente se deja a discreción del Estado la exención total o parcial del servicio militar por razones de conciencia. Este principio se reconoce en el artículo 8 del proyecto de pactos de derechos civiles y políticos, recientemente aprobado por la Tercera Comisión de la Asamblea General, que respecto del trabajo forzoso u obligatorio establece expresamente que no se considerará como tal «el servicio de carácter militar y, en los países donde se admite la exención por razones de conciencia, el servicio nacional que deban prestar conforme a la ley quienes se opongan al servicio militar por razones de conciencia. . . ».

En algunos países no se exime a nadie del servicio militar por ser contrario a los preceptos de su religión, en otros se exime a todos los que aduzcan objeciones legítimas por razones de conciencia, y en otros se exime solamente a los miembros de ciertas religiones o creencias. Además, en unos pocos países sólo se exime a personas de determinadas categorías, como los clérigos de todas las religiones, o de una o varias religiones en particular. En los países donde se exime del servicio militar a los que se oponen a él por razones de conciencia hay diferentes grados de exención. Mientras en algunos sólo se exime a estas personas de los deberes que entraña el papel de combatientes, en otros se las exime de toda clase de servicio en las fuerzas armadas si su religión se lo prohíbe. No obstante, hay que tener en cuenta que aun cuando la ley reconozca el derecho a la exención por razones de conciencia, el público a veces opone reparos a las personas que lo ejercen, especialmente en lo concerniente a las oportunidades de empleo y a la vida social.

Algunas de las personas que se oponen al servicio militar por razones

de conciencia no creen en prestar servicio alguno que esté relacionado, aunque sea remotamente, con una empresa militar; en las actuales circunstancias casi ninguna sociedad puede permitirse aceptar ese criterio. Otras personas muestran la disposición y hasta el desecho de desempeñar cualquier otro servicio nacional a cambio del militar, a menudo en condiciones sumamente difíciles y con peligro para sus vidas; siempre que sea posible, deben examinarse cuidadosamente esas otras posibilidades de servicios. Pero ya sea que una persona pertenezca a la primera o a la segunda categoría mencionadas, la población del país en su conjunto quizás entienda que cualquier exención de esta naturaleza constituye un privilegio que entraña un trato discriminatorio respecto de los demás.

Como norma general, puede decirse que siempre que se reconozca el derecho a alegar razones de conciencia contra el servicio militar, las exenciones deberán concederse a quienes las invoquen sinceramente en forma que no se produzca ninguna distinción injusta por motivos de religión o de creencias.

### iii) *Participación en ceremonias religiosas o cívicas*

Hay algunas ceremonias o conmemoraciones auspiciadas por las autoridades a las que se obliga a asistir a ciertas personas, como ser los alumnos de las escuelas, los enfermos de los hospitales y los miembros de las fuerzas armadas, y a las que pueden oponer objeciones ciertos individuos por motivos de religión o de creencias. Entre estas ceremonias están las prescritas por una religión a la cual no pertenecen las personas que se oponen a participar en ellas, o puede tratarse de ceremonias de carácter estrictamente cívico, tales como la de prometer fidelidad a la bandera o cantar el himno nacional.

Este problema se suele resolver de diversas maneras, y a veces en un mismo país se siguen varios criterios diferentes. Circunstancias determinadas, tales como el criterio que predomina en la opinión pública, la necesidad de reforzar los vínculos comunes de ciudadanía, o la existencia de un estado de guerra, pueden influir de manera decisiva. Sin embargo, es evidente que el Estado no puede dejar por completo de patrocinar esta clase de ceremonias y conmemoraciones, y por lo tanto no se puede determinar en términos absolutos si está justificado o no el adoptar una u otra solución.

Lo que puede afirmarse es que, por regla general, en los países donde se exige a los miembros de grupos determinados de participar en algunas de estas ceremonias o en todas ellas por considerar que esta práctica es contraria a su religión o a sus creencias, estas exenciones deben otorgarse en forma tal que no resulte de ellas ninguna distinción por motivos de religión o de creencias.

### iv) *Secreto de la confesión*

Algunas religiones prescriben que sus fieles confiesen sus pecados a un clérigo, a quien prohíben divulgar dicha información. En muchos países la índole confidencial de tales confesiones está protegida por ley, aun hasta

el extremo de prohibir al clérigo, bajo sanción penal, que divulgue la información así obtenida. En cambio, en los países donde no se reconoce la índole confidencial de tales confesiones, puede obligarse a los clérigos a divulgar la información obtenida en las confesiones, a pedido de las autoridades públicas. En este último grupo de países no puede cumplirse, pues, un importante deber prescrito por la religión.

Por lo tanto parece que, como regla general, las autoridades públicas no deberían obligar a ningún clérigo a divulgar la información que recibían en confesión en cumplimiento de los preceptos de su religión.

#### v) *Medidas obligatorias profilácticas o terapéuticas*

Hay personas que oponen objeciones a ciertas medidas profilácticas, como la fluorización de las aguas para consumo, las vacunas o las inoculaciones, y hay otras que las oponen a todas o a determinadas formas de tratamiento médico fundadas en que tales medidas repugnan a los preceptos de su religión o creencias. ¿Qué valor deben conceder los poderes públicos a tales objeciones?

Sin duda, cuando exista alguna posibilidad de epidemia que ponga en peligro a toda la comunidad, las autoridades deben adoptar todas las medidas posible de índole profiláctica o terapéutica; por tanto, no podrán quedar exentos de esas medidas los miembros de un determinado credo. Además, puede juzgarse conveniente insistir en ciertos procedimientos profilácticos y terapéuticos probados por la ciencia, debiendo en este caso desecharse los escrúpulos personales de religión o creencia. Se plantea un problema especial cuando los padres se niegan a que se apliquen medidas profilácticas o terapéuticas a sus hijos. En este caso el conflicto es entre lo que los padres, por una parte, y la sociedad, por la otra, consideran ser beneficioso para el niño. En casos como éste, el Estado tiene derecho, en nombre de la sociedad, a imponerse a los padres.

Pero cuando no existe peligro de epidemia, y se trata de personas adultas, la actitud de las autoridades varía considerablemente de país a país, aunque parece que en todas partes se reconoce que el público debe ser protegido contra abusos tales como la brujería y el curanderismo. En algunos países las autoridades prefieren no coartar la libertad del individuo a seguir el tratamiento que su religión prescribe, salvo que se considere éste como contrario a la moral; pero, en otros países, las autoridades juzgan conveniente insistir en lo que consideran ser tratamientos médicos probados por la ciencia, aun cuando existan personas o grupos que se opongan a ellos por estimar que son contrarios a los preceptos de su religión o de sus creencias.

Por estas razones, no parece posible formular a este respecto una norma de aplicación general. Pero, en general, ha de admitirse que cuando la negativa de la persona a un tratamiento probado por la ciencia médica, o cuando el hecho de recurrir esa persona a procedimientos no científicos, ponen en peligro su vida, las autoridades pueden intervenir por las mismas razones que intervienen para evitar que un individuo se quite la vida.

## CAPÍTULO IV

### SITUACION DE LAS RELIGIONES EN RELACION CON EL ESTADO

#### RELACIONES JURÍDICAS ENTRE EL ESTADO Y LA RELIGIÓN

Desde un punto de vista jurídico, los países pueden clasificarse en tres categorías generales: aquellos en que existe una Iglesia oficial o una religión del Estado, aquellos en que el Estado reconoce varias religiones y aquellos en que el Estado y la religión están separados.

Se ha sostenido a veces que el solo hecho de estar el Estado separado de la religión es una garantía contra la discriminación y que cualquier otra fórmula, especialmente el establecimiento de una religión oficial, da lugar inevitablemente a discriminaciones. En realidad, la cuestión no es tan simple. En primer lugar, cuando la ley no prescribe expresamente las relaciones entre el Estado y la religión, puede resultar difícil determinar a cuál de las tres categorías corresponde el país. Y aun cuando la ley determine las relaciones y diversos países quedan comprendidos en una misma categoría general, la interpretación que en la práctica se dé a esas relaciones puede diferir bastante, por lo que es posible que en algunos países haya discriminación y en otros no. A la inversa, en caso de países que corresponden a diferentes categorías, las modalidades adoptadas en la práctica con respecto a las religiones pueden parecer tan semejantes que resulte difícil decir que una determinada forma de relación da lugar o no a discriminaciones.

#### *Iglesia oficial o religión del Estado*

Durante siglos, y en casi todos los países, ha existido una relación estrecha entre el Estado y la religión dominante. Esta religión ha gozado de una situación especial, sea porque se la ha reconocido como Iglesia oficial o porque se la ha aceptado como religión del Estado. No es raro que el reconocimiento de la religión predominante conduzca a la total exclusión de todas las demás religiones, o, por lo menos, a quedar éstas en una situación de inferioridad. Así, en otras épocas, la mera existencia en un país de una Iglesia oficial o de una religión del Estado suponía de ordinario una discriminación severa — y a veces incluso persecución abierta — contra los no conformistas. Pero, ¿puede hoy en día decirse que dondequiera existe una Iglesia oficial o una religión del Estado hay necesariamente discriminación contra las demás religiones o contra sus adeptos ?

Un examen de la situación actual en los varios países que tienen Iglesia oficial o religión del Estado revela que en unos pocos todavía se

mantiene una discriminación más o menos pronunciada contra otras religiones — y a veces incluso contra sus adeptos como individuos — no sólo en lo referente a los derechos y prácticas religiosos sino también en otros aspectos. Pero en otros países del mismo grupo, como resultado de la evolución, otras religiones, y a veces todas las demás, tienen ahora una situación idéntica en casi todo sentido a la de la Iglesia oficial o religión del Estado. Por tanto, la supervivencia en un país de una Iglesia oficial o de una religión de Estado bien puede no ser hoy más que un vestigio de épocas pasadas.

El hecho de que un Estado reconozca una única religión tampoco permite llegar a la conclusión de que las demás religiones, o sus fieles, son necesariamente objeto de discriminación. En algunos países, por ejemplo, se reconocen por concordato ciertos derechos y privilegios a la Iglesia Católica Romana, pero esto no impide que otras religiones o sus fieles reciban un tratamiento no discriminatorio, ya que el Estado puede reconocerles los mismos derechos y privilegios.

### *Reconocimiento de varias religiones*

No existe una clara distinción entre los países que tienen una Iglesia oficial o una religión del Estado y los países donde se reconocen diversas religiones; por ejemplo, en muchos países musulmanes el islamismo es la religión del Estado, pero también se encuentran reconocidas otras comunidades religiosas. En los países de este grupo existe una gran variedad de situaciones. En algunos de ellos, solamente se reconocen dos religiones o un número reducido de éstas. En otros, cualquier religión puede obtener su reconocimiento solicitándolo y cumpliendo ciertas formalidades. Pero aun en aquellos países donde sólo se reconoce a un número limitado de religiones, ello no significa necesariamente que haya discriminación contra las religiones no reconocidas o contra sus fieles, pues en muchos casos esas religiones pueden acogerse a las disposiciones generales de la ley de asociaciones y además sus fieles, como ciudadanos, son iguales ante la ley.

Claro está que si el Estado puede discrecionalmente otorgar o negar el reconocimiento, y si los privilegios que se conceden a las religiones reconocidas o a sus fieles son muy diferentes de los que se conceden a las no reconocidas, puede ello dar lugar a discriminaciones. Cuando el efecto total de estas modalidades se hace sentir con severidad — como ocurre en países donde la situación personal de cada individuo está regulada en alto grado por las normas religiosas de su comunidad — hasta el derecho fundamental de una persona de cambiar de religión o de creencias queda expuesto a grave peligro. Además, ese derecho puede ser conculcado más directamente, y hasta anulado, cuando las autoridades religiosas están facultadas para impedir o para no admitir que un miembro renuncie a su religión.

### *Separación entre el Estado y la religión*

No hay duda de que, históricamente, el principio de la separación entre el Estado y la religión surgió como reacción en contra de la posición privilegiada de la Iglesia oficial o de la religión del Estado, y que su objetivo

fue asegurar una amplia igualdad entre los adeptos a las diversas religiones. Sin embargo, ocurre a veces en la práctica que, rigiendo este principio de la separación, una religión o unas creencias determinadas adquieren preeminencia, y que la ley, si bien se aplica por igual a todas las personas, refleja en ciertas cuestiones importantes las ideas del grupo predominante. Así, las normas sobre el matrimonio y sobre su disolución suelen responder a los preceptos religiosos del grupo predominante. Del mismo modo, en muchos países, las fiestas y días de descanso oficiales corresponden en su mayoría a las fiestas religiosas y días de descanso de ese grupo religioso predominante.

El estado, aun cuando aplique el principio de la separación, puede conferir a algunas organizaciones religiosas un estatuto especial, diferente del que concede a otras clases de asociaciones. Pero ese estatuto puede ser conferido solamente a condición de que el grupo religioso reúna ciertos y determinados requisitos, lo que es posible para unos y no para otros.

Aun cuando el Estado mantenga una estricta neutralidad ante las diversas creencias, ello no excluye necesariamente una desigualdad en el trato. Las diversas religiones tienen exigencias también diversas, y una ley que prohíba determinados actos o prescriba tales otros, puede impedir a un grupo religioso cumplir un rito indispensable u observar una práctica fundamental, en tanto que no afecte en absoluto a otro grupo.

Parecería, por tanto, que el simple hecho de que un país quede comprendido en una de las tres categorías antes mencionadas, no permite por sí solo saber si existe o no en ese país discriminación en materia de libertad de pensamiento, de conciencia y de religión. Se precisa examinar más a fondo la verdadera situación en cada caso para llegar a una conclusión al respecto. No cabe, pues, formular una regla general ni recomendar una determinada forma de relaciones jurídicas entre el Estado y la religión.

#### ORDENACIÓN DE ASUNTOS RELIGIOSOS

El término « ordenación de asuntos religiosos », que interpretan de muy diversa manera casi todas las religiones, se emplea aquí en el sentido de cuestiones tan fundamentales como la determinación de quienes son miembros de una determinada religión, la estructura orgánica de ésta y su gestión espiritual. Son cuestiones que de ordinario atañen al dogma, pues se refieren a puntos de fe, ritual y doctrina.

Si examinamos en primer término el ejemplo de una religión ecuménica, se verá que las reglas esenciales que rigen estas cuestiones son dictadas por órganos supranacionales. Sin embargo, en algunos casos, en virtud de acuerdos entre el Estado y la autoridad religiosa supranacional, o su jerarquía local, el Estado tiene alguna intervención en asuntos tales como el nombramiento del clero local, el empleo de edificios con fines religiosos y la administración de fondos. En algunos de estos acuerdos se impone al clero la obligación de prestar juramento de fidelidad al Estado antes de hacerse cargo de sus funciones religiosas, y se estipula la deposición de su cargo por las autoridades eclesiásticas a petición del Estado. Tales acuerdos deben tener en cuenta que la religión no puede aceptar nada

que sea contrario a su dogma. Normalmente suponen además el reconocimiento por el Estado de la personalidad jurídica de la religión para fines diversos, tales como la adquisición y administración de bienes y la regencia de diversas instituciones.

Cuando hay una Iglesia oficial, sus relaciones con el Estado son de ordinario tan estrechas que los órganos políticos del Estado están investidos de autoridad para decidir sobre cuestiones que atañen a la fe, la doctrina o el ritual, e incluso fijan normas para la ordenación de los asuntos religiosos. Pero ello no significa que los poderes públicos puedan intervenir discrecionalmente en la administración de los asuntos religiosos. Por ejemplo, aunque en teoría están facultados para nombrar cualquier miembro del clero, esa facultad es en realidad limitada por cuanto no pueden nombrar a personas que no reúnan los requisitos exigidos por la iglesia. Además, hoy en día, en gran número de países con Iglesia oficial, el Estado reconoce una amplia autonomía a los órganos eclesiásticos elegidos para diversas funciones, entre ellas no sólo la administración cotidiana de los asuntos religiosos sino también la organización de la iglesia. Por ejemplo, el nombramiento del clero, incluso de miembros de la jerarquía, debe en muchos casos ser recomendado por asambleas de la iglesia u otras autoridades eclesiásticas, y el Estado ejerce solamente la facultad de dar su aprobación formal al nombramiento.

Cuando el Estado reconoce varias religiones, haya o no una Iglesia oficial o una religión del Estado, se da una situación semejante. El Estado determina el grado de autonomía con que cada fe debe administrar sus propios asuntos. El reconocimiento que se confiere a cada religión tiene en cuenta los preceptos importantes de esa religión.

Como se vé, en ninguno de estos tres casos existe una absoluta libertad en la ordenación de asuntos religiosos. En particular, no hay libertad de asociación en el sentido ordinario del término ya que, en gran medida, la forma de organización de un grupo religioso está determinada por el dogma.

Se sostiene a veces que, al menos en un aspecto importante, a todos los credos se garantiza la máxima libertad en la administración de los asuntos religiosos en aquellos países donde hay separación de Estado y religión. Así, se afirma que todas las religiones en esos países están automáticamente colocadas en un pie de igualdad; y la sola idea de separación supone cuando menos una intervención mínima — cuando la hay — en la ordenación de los asuntos religiosos.

Sin embargo, debe tenerse en cuenta que como las diversas religiones tienen exigencias también diversas para con sus fieles, y puesto que no se atribuye la misma importancia a las diversas manifestaciones religiosas, la uniformidad de trato puede, en rigor, significar una discriminación para con determinadas religiones. Así, cuando el Estado prescribe una forma dada de organización religiosa en la que, por ejemplo, todos los miembros de cada credo tienen el mismo derecho a intervenir en ciertos aspectos de su administración, tales como el nombramiento de sus autoridades, ello puede ir en detrimento de aquellos grupos cuya religión prescribe una organización jerárquica y la sumisión a una autoridad supranacional y,

por tanto, el trato resulta discriminatorio. O bien, en el caso de que se prescriba por ley que ha de haber un número mínimo de miembros para formar una asociación religiosa y la religión misma exige un número menor para el mismo objeto, un grupo reducido puede verse impedido de organizar tal asociación. En un país donde el derecho a organizar grupos religiosos sólo se reconoce cuando los mismos tienen por finalidad exclusiva celebrar servicios religiosos, ello podría constituir una grave limitación para aquellas religiones en las que son de importancia trascendental la propagación de la fe, las actividades sociales, culturales o humanitarias, o las obras de caridad. Del mismo modo, una prohibición de órdenes monásticas perjudicará hondamente a aquellas religiones que mantienen tales órdenes; la limitación del derecho a mantener correspondencia con correligionarios del extranjero podría ser una restricción intolerable para un grupo que considerase entre las obligaciones de su clero mantenerse en contacto con las autoridades espirituales del exterior.

En cuanto a la creencia de que la separación entre el Estado y la religión garantiza en cierto modo que la intervención estatal ha de ser mínima en la administración de los asuntos religiosos, cabe señalar que aun en los países donde rige el principio de la separación, el Estado no puede desvincularse completamente de la esfera religiosa. La libertad que se asegura a una religión puede en cierto modo comprometer la libertad que se garantiza a otra. O bien, puede suscitarse un conflicto entre el derecho de un grupo religioso a determinar cuáles son sus miembros y el derecho de un individuo a seguir los dictados de su conciencia, pues pocas veces las religiones reconocen al individuo el derecho a abandonar la fe en que ha nacido o, cuando menos, lo reprueban severamente. En tales situaciones el Estado no puede permanecer indiferente, y ha de limitar la autoridad del grupo para decidir sobre sus miembros, aunque de ello resulte cierta limitación del derecho del grupo a administrar sus asuntos religiosos.

Ciertas prácticas prescritas por una religión o que observan sus fieles pueden también estar en pugna con las exigencias del orden público y de la seguridad nacional. No puede tolerarse, por ejemplo, la comisión de actos subversivos en un lugar destinado al culto religioso. Como se ha señalado, si un clérigo incurre en tales actos, no podría alegar en su defensa ni su hábito ni su púlpito.

En algunos casos los poderes públicos deben decidir sobre cuestiones planteadas entre facciones rivales de una misma religión, las que, cada cual por su lado, reivindican el derecho a celebrar servicios religiosos, efectuar ritos en un lugar destinado al culto, o nombrar sus autoridades religiosas. Cuando tales cuestiones se plantean ante tribunales civiles, jueces laicos deben decidir sobre pretensiones contrapuestas, y no es raro que para ello se vean obligados a tener en cuenta o a interpretar preceptos del derecho religioso. Ello necesariamente supone cierta ingerencia en la ordenación de los asuntos religiosos, pero es inevitable dadas las circunstancias.

Se verá, por tanto, que por mucho que desee un gobierno abstenerse de intervenir en la ordenación de los asuntos religiosos, las circunstancias pueden obligar a las autoridades a adoptar una posición no solamente

sobre cuestiones de administración interna, sino, a veces, también sobre cuestiones relacionadas con la fe, el ritual o la doctrina. Ello ha ocurrido en toda clase de países, incluso en aquéllos donde el Estado y la religión están separados. Pero es evidente que no puede considerarse apropiada toda intervención del Estado en la ordenación de los asuntos religiosos.

A menudo, la línea divisoria entre la ingerencia legítima y la presión indebida es sumamente tenue. Cuando hay pretendientes rivales a la jefatura de una religión, o cuando dos o más facciones de una misma fe reclaman el exclusivo derecho de efectuar determinados ritos y existe la posibilidad de que la organización se desgarre por disensiones internas o el peligro de que se altere el orden, el Estado tiene sin duda derecho a intervenir en un determinado momento, e incluso a pronunciarse sobre asuntos de ordenación interna, de fe, ritual o doctrina. Sin embargo, cuando tal situación se deba a que las propias autoridades con designios extrarreligiosos más o menos velados, han creado el conflicto o han patrocinado a uno o más elementos comprimetidos en la disputa, ello constituirá no solamente un caso grave de discriminación, sino que además llegará a equivaler incluso a un desconocimiento completo de los derechos religiosos, así como de otros derechos humanos y libertades fundamentales.

En vista de la diversidad de elementos en juego, es difícil formular una regla de aplicación general; pero conviene ratificar una vez más el principio de que cada religión debe gozar de la mayor libertad posible en la ordenación de sus asuntos internos.

#### RELACIONES FINANCIERAS ENTRE EL ESTADO Y LA RELIGIÓN

Las autoridades pueden ejercer, y a veces así lo hacen, las atribuciones de que están investidas en cuestiones financieras como instrumento poderoso de discriminación contra determinadas religiones o fieles de éstas; en algunos casos, las medidas de este tipo restringen severamente el ejercicio de la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión.

Desde el punto de vista del individuo, ciertas medidas fiscales pueden ser discriminatorias en el sentido de obligarlo a sostener una religión que no es la suya. Un caso extremo es el de un impuesto especial con que se grave a toda persona para el sostenimiento de una Iglesia oficial o una religión del Estado. Esta situación era mucho más evidente en épocas pasadas que en la actual, pues ahora las leyes sobre impuestos con fines religiosos eximen de ordinario a los disidentes o les exigen un impuesto menor. En este último caso, el impuesto menor se justifica como compensación por los servicios prestados a los disidentes en nombre de la comunidad — como, por ejemplo, cuando los ministros de la Iglesia oficial o de la religión del Estado llevan registros de nacimientos, matrimonios y defunciones, y expiden documentos oficiales basados en esos registros.

Un impuesto cuyo único objeto sea sostener una religión determinada, y que grave a toda persona sin distinción de su credo, será discriminatorio. Por otra parte, las contribuciones obligatorias que un individuo hace a su comunidad u organización religiosa no se consideran de ordinario

discriminatorias, y en gran número de países -- especialmente donde hay una Iglesia oficial o una religión del Estado o donde se reconocen varias religiones — las autoridades civiles colaboran en la recaudación de esas contribuciones. Mientras no se coarte, por ley o en la práctica, el derecho de la persona a cambiar de religión o de creencias, y mientras no se le obligue a seguir perteneciendo a un credo determinado, la práctica de imponerle contribuciones para el sostenimiento de su propia religión puede no ser discriminatoria.

Cuando ciertas religiones reciben subvenciones del Estado o están exentas de impuestos, las demás — al igual que los contribuyentes — pueden considerar este hecho como discriminatorio y oponerse a que los fondos del Estado se destinen a ese fin. Estas objeciones, aunque a primera vista justificadas, no siempre son legítimas. En algunos casos, las subvenciones o las exenciones impositivas provienen de arreglos hechos para indemnizar a las organizaciones religiosas bienes que han perdido por confiscación u otro concepto. O bien, es posible que tales arreglos se deban al interés de la sociedad en conservar edificios religiosos, no tanto por su significación religiosa, como por constituir monumentos de valor histórico o artístico. O simplemente pueden ser una forma de remunerar al clero de la iglesia oficial o de la religión del Estado por las funciones que cumplen en nombre de la comunidad y que el clero disidente no está obligado a cumplir.

Se plantea un problema cuando empresas de carácter docente o humanitario regentadas por un grupo religioso sin propósitos de lucro y principalmente en beneficio de sus propios miembros, reciben subvenciones oficiales o están exentas de determinados impuestos. Se sostiene por algunos que esta política de ayuda financiera se justifica por los servicios que la comunidad cuenta en estos casos y que de otro modo el Estado tendría que sostener exclusivamente con sus propios fondos. Por otra parte, se afirma que la única función del Estado es dar idénticas facilidades a todos los ciudadanos sin tener en cuenta para nada su religión, y que no debe promover, aunque sea de modo indirecto, la creación de servicios distintos para los miembros de una determinada religión. Al considerar este problema, será necesario tener en cuenta los beneficios que se deriven para la comunidad en general. Cuando la empresa de que se trata tenga una magnitud tal que equivalga a un servicio público del que se beneficie toda la población — como ocurre en muchos casos — podrán justificarse las subvenciones y las exenciones impositivas, siempre, por supuesto, que cualesquier otros grupos religiosos que deseen emprender actividades similares sean objeto de igual trato. Por otra parte, cuando una empresa de ese tipo beneficie exclusivamente a los miembros del grupo religioso que la patrocine, y cuando responda al solo propósito de dar facilidades a sus miembros, la subvención o la exención impositiva acaso resulten discriminatorias si no se reconocen a otros grupos iguales privilegios.

Un problema distinto se plantea cuando una organización religiosa desarrolla actividades lucrativas y está exenta del pago de ciertos impuestos. Algunos sostienen que esas empresas no deben estar exentas de impuestos, aun cuando lleven a cabo actividades docentes o humanitarias, por cuanto que la exención impositiva constituye una forma indirecta de propagar

la religión. Sin embargo, este argumento no parece tener mucho fundamento, ya que ejemplos de conversión como consecuencia de tal actividad son raros.

Cuando el Estado está separado de la religión, la situación parece que ha de ser más sencilla y no plantea, de hecho, problemas. Pero también en este caso se presentan complicaciones, principalmente a causa de que las diversas religiones tienen exigencias diferentes. En algunos países donde el principio de la separación se reconoce, el Estado facilita los edificios y demás instalaciones necesarias a los fieles de las diversas religiones. Si el Estado tiene un monopolio de las imprentas, fábricas y talleres, puede asimismo encargarse de la producción de diversos artículos religiosos para ponerlos a disposición de la religión respectiva. La igualdad de trato que el Estado otorga a todos los credos se considera no discriminatoria. Pero es posible que las autoridades ignoren en la práctica, o no tomen debidamente en cuenta, las necesidades de una determinada religión o de sus fieles, en tanto que proveen a todas las necesidades de otros credos.

El hecho mismo de hallarse el Estado y la religión separados puede ser considerado por algunas religiones, en ciertos casos, como discriminatorio: por ejemplo cuando las autoridades, aplicando la norma general de que ninguna religión puede ser subvencionada o estar exenta de impuestos, se niegan a contribuir financieramente al sostenimiento de las escuelas religiosas. Los miembros de estas religiones arguyen que la educación de sus hijos les cuesta el doble de lo normal, por cuanto han de mantener escuelas religiosas de conformidad con los preceptos de su religión, y deben seguir pagando al mismo tiempo los impuestos que sirven para sostener las escuelas públicas. Otras religiones afirman, desde luego, que esta negativa del Estado a contribuir al sostenimiento de las escuelas religiosas responde a una correcta aplicación del principio de la separación del Estado y la religión. Vemos así que interpretaciones diferentes conducen a resultados diametralmente opuestos.

Cabe afirmar que, en rigor, la cuestión de las relaciones financieras entre el Estado y la religión no tiene nada que ver con la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión. Sin embargo, esta cuestión reviste grandísima importancia para este estudio puesto que medidas financieras tales como subvenciones o exenciones impositivas pueden fácilmente ser objeto de abusos por parte de los poderes públicos y ser empleadas como arma de discriminación contra ciertas religiones o contra sus fieles.

En resumen, puede decirse que, como regla general, los poderes públicos no deben hacer distinciones lesivas entre las diversas religiones y sus fieles en materias tales como los subsidios y las exenciones impositivas. Ello no ha de ser óbice, sin embargo, para que el Estado decrete impuestos generales o ejecute las obligaciones contraídas como resultado de arreglos encaminados a indemnizar a una organización religiosa por los bienes de que se haya posesionado por vía de confiscación o de otro modo, ni tampoco debe ser obstáculo para que contribuya financieramente a la conservación de edificios religiosos reconocidos como monumentos de valor artístico o histórico.

## DEBERES DE LOS PODERES PÚBLICOS

A lo largo de este estudio se ha hecho referencia a los varios deberes que recaen sobre los poderes públicos en relación con la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión, libertad que debe garantizarse a todo sin discriminación alguna. Parece oportuno ahora hacer una recapitulación de esos deberes.

En primer lugar, en relación con este derecho, los poderes públicos deben abstenerse de hacer toda distinción que vaya en perjuicio de individuos o grupos, así como de mostrar en favor de tales individuos o grupos una preferencia indebida. En segundo lugar, deben evitar que individuos o grupos hagan esas distinciones o demuestren tales preferencias. Para dar cumplimiento a estos deberes, habrán de adoptar las disposiciones legislativas de carácter preventivo o correctivo que sean pertinentes, incluso, en caso necesario, sanciones penales, así como medidas de índole administrativa. Deberán además hacer todo lo posible por que la opinión pública acepte el principio de la no discriminación en cuanto a libertad de pensamiento, de conciencia y de religión, dando a este efecto la orientación adecuada.

En el cumplimiento de tales deberes, los poderes públicos deben tener en cuenta ciertas consideraciones. Por ejemplo, cuando las exigencias de dos o más religiones o creencias se hallen en pugna, tratarán de dar con una solución que, al propio tiempo que garantice la mayor libertad posible a la sociedad en general, dé preferencia a la libertad de cada individuo para conservar o cambiar su religión o sus creencias sobre cualquier práctica u observancia que tienda a restringir esa libertad.

En primer lugar, las autoridades públicas han de procurar que la libertad de cada uno a conservar o cambiar su religión o sus creencias no sufra menoscabo alguno. En segundo lugar, deben garantizar en la más amplia medida posible la libertad de cada uno para manifestar su religión o sus creencias, individual o colectivamente y tanto en público como en privado. A este respecto, han de procurar que cualquier limitación que se imponga a esta libertad sea de carácter excepcional; que tenga el menor alcance posible; que se prescriba por ley con el único fin de garantizar el debido reconocimiento y respecto a los derechos y libertades de los demás y de satisfacer las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general en una sociedad democrática; y que esa limitación no se ejecute contrariamente a los propósitos y principios de las Naciones Unidas. Además, los poderes públicos tienen el deber de no hacer distinciones que vayan en perjuicio de una religión o de sus fieles o que les den preferencias indebidas en la concesión de subvenciones o exenciones impositivas; ello no será obstáculo, sin embargo, para que el Estado imponga tributaciones de carácter general o que cumpla las obligaciones asumidas como resultado de arreglos hechos para indemnizar a una organización religiosa por los bienes de que se haya posesionado por vía de secuestro o de otro modo, ni será tampoco obstáculo para que contribuya financieramente al sostenimiento de edificios religiosos reconocidos como monumentos de valor histórico o artístico.

## CAPÍTULO V

### TENDENCIAS Y CONCLUSIONES

Resulta relativamente fácil analizar la situación actual en el mundo, tal como se refleja en las « monografías por países » en que se basa este estudio, con respecto al derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión. Pero es mucho más difícil predecir las tendencias generales. Una predicción de tendencias tiene siempre algo de profecía, y es muy posible que cualquier juicio, ya sea favorable o desfavorable, sea desmentido por el curso de la historia. Sin embargo, este estudio no sería completo si no incluyese un cuadro — sin duda imperfecto en muchos puntos, pero que no deja de ser útil — de la dirección que probablemente siga el mundo en el porvenir previsible.

En términos generales, en la actualidad hay una tendencia más acentuada que en épocas recientes a conceder igualdad de trato a todas las religiones y creencias y a sus adeptos. También se reconocen paulatinamente los derechos de aquellos que no tienen una creencia teísta, como los agnósticos y los ateos, en aquellos países en donde la mayoría de la población pertenece a una o a varias religiones.

En términos generales, hay una tendencia muy difundida a conceder igualdad de trato a todas las religiones y creencias y a sus adeptos. Un elemento importante de esta tendencia es el paulatino reconocimiento de los derechos de aquellos que no tienen una creencia teísta, como los agnósticos y los ateos.

Un factor fundamental que ha contribuido a esta tendencia es el cambio de actitud de gran número de religiones y creencias. En el pasado, muchas religiones se consideraban las únicas depositarias de la verdad, y esa firme convicción las inducía a adoptar una actitud condescendiente o incluso beligerante hacia el Estado y las demás creencias. En este ambiente, algunos estudiosos y expositores de doctrinas religiosas intentaron promover una mayor comprensión, pero sus obras ejercieron poca influencia sobre sus contemporáneos. Hoy en día, casi todas las religiones han aceptado, en gran medida, ese criterio.

Puede hallarse un ejemplo de esta tendencia en el catolicismo. El fundamento de su nueva actitud respecto de la relación entre el Estado y la Iglesia es explicado por un escritor católico, Jacques Maritain, del modo siguiente<sup>1</sup>:

---

<sup>1</sup> Jacques Maritain, *Man and the State*, University of Chicago Press, 1951, págs. 157-162 y 181-182.

« ... Mientras el « hombre medieval... ingresaba en el Estado... para convertirse en « ciudadano » gracias a la Iglesia y a su participación en la Iglesia, el hombre moderno goza de todos sus derechos políticos, pertenezca o no a la Iglesia... »

« ... Aun cuando la unidad religiosa llegara a restaurarse, por la gracia de Dios, no puede concebirse que en una sociedad democrática de inspiración cristiana se vuelva al régimen sacro en que el poder civil era el instrumento o brazo secular del poder espiritual. »

En época más reciente, y por respecto a otras religiones, el Papa Juan XXIII suprimió la palabra « incrédulos » de un antiguo texto litúrgico que se utiliza en los cultos del Viernes Santo y que alude a los judíos; y más tarde suprimió un pasaje de otra oración a fin de no herir los sentimientos de los musulmanes, los judíos y los miembros de otras religiones. Este mayor respeto que se muestra hacia otras religiones, si bien resulta más evidente en la redacción de las plegarias doctrinales, constituye, en cierto sentido, una parte de las viejas enseñanzas. Pero resulta significativa la mayor importancia que se da últimamente a este precepto ético.

En casi todas las religiones y creencias se observa una tendencia similar hacia una mayor tolerancia, si bien en ciertas regiones del mundo se dan casos de grupos religiosos y de dirigentes que mantienen la discriminación por motivos de raza, incluso contra sus propios adeptos. Pero el efecto que las innovaciones modernas han ejercido sobre la sociedad, tanto en el Oriente como en el Occidente — el mayor intercambio de culturas, el hecho de que las masas no se resignan ya como antes con su suerte y la aparición de un nuevo interés en los cambios que se están produciendo — está influyendo en forma perceptible en la actitud de las religiones y las creencias. En efecto, en las sociedades cristianas, islámicas, hindúes y budistas, se está dando una nueva interpretación a los preceptos religiosos para armonizarlos con las exigencias de la nueva sociedad. Han contribuido a crear este ambiente los poetas, los filósofos y los estudiosos, en virtud de su tendencia natural a criticar las normas, las costumbres y las convenciones.

El movimiento encaminado a salvar la distancia que separa el saber tradicional de las modernas orientaciones en el Islam fue iniciado por Jamal Eddin Afghani (1838-1897) y el jeque Muhammad Abdo (1849-1905) de Egipto. Este movimiento dio lugar a la formación de una escuela que se ocupa sobre todo de la dignidad del hombre y de las responsabilidades que tiene ante la sociedad. Estos pensadores atacaron la observancia estricta del dogma por parte de los *fukaha* (los versados en teología) y exigieron mayor libertad en la interpretación del Corán. Según esta escuela, si se interpretan bien la ciencia y la religión, no hay conflicto entre ellas. Por lo tanto, quienes son verdaderamente religiosos tienen la obligación de interesarse por la educación de las masas. La influencia que han ejercido estos escritores sobre la sociedad islámica contemporánea queda demostrada por la mayor importancia concedida en los últimos años a la libertad del individuo como tal, más que a la libertad de determinados grupos. Las recientes interpretaciones del Corán ponen de relieve este espíritu de responsabilidad hacia los demás miembros de la sociedad.

Puesto que durante muchos siglos y en muchas regiones del mundo los judíos fueron objeto de discriminación y, en algunos casos, de abierta persecución, las comunidades judías tendieron a vivir aisladas, manteniendo poco o ningún contacto con el resto de la población. Sólo después de la Revolución Francesa estas restricciones tradicionales cedieron paulatinamente y los dogmas fundamentales del judaísmo, proclamados en la Biblia y en el tratado Gittin 61 del Talmud, fueron objeto de una nueva interpretación, en el sentido de afirmar la realidad de la hermandad universal, en vez de afirmar la separación intrínseca de las diversas comunidades. Hace poco, uno de los expositores del judaísmo conservador, Robert Gordis<sup>2</sup> afirmó que todos los hombres deben compartir un conjunto de ideales básicos sobre las relaciones que deben guardar entre sí y con el mundo: en forma análoga, un eminente representante del judaísmo ortodoxo, el Rabino Menahem M. Kasher<sup>3</sup>, afirmó que cada vez resalta más evidente la unidad de la humanidad, una unidad de todos los seres humanos, a la que acompaña y refuerza una creciente comprensión de la unidad fundamental que existe en la naturaleza.

Estos pocos ejemplos sirven para ilustrar el cambio de la actitud de varias creencias frente a otras religiones y creencias; pueden encontrarse ejemplos similares en los escritos de prestigiosos expositores de otros grupos. Este cambio ha influido en la actitud de las personas en diversas partes del mundo, y en cierta medida ha ayudado a promover una mayor comprensión y tolerancia entre las diversas creencias.

Ha habido un cambio análogo en la actitud de las autoridades públicas hacia las religiones y las creencias en diversas regiones del mundo. Incluso en los países en que existe una Iglesia oficial o una religión del Estado, la posición de los grupos disidentes — y en menor medida la de los ateos y agnósticos — se acerca más a la igualdad que hace unas décadas; de hecho y de derecho se trata a los disidentes casi en un pie de igualdad con los miembros de la Iglesia oficial o de la religión del Estado.

En los países islámicos, donde hay religiones reconocidas, los *millets* gozaban en el pasado de una autonomía considerable para sus asuntos civiles y religiosos; esta concesión resultaba indispensable puesto que el sistema jurídico del Estado se basaba en la ley religiosa islámica, y de otra manera los miembros de las comunidades no islámicas habrían quedado al margen del sector dominante de la sociedad. Sin embargo, en la actualidad, la mayoría de los Estados islámicos han dado carácter laico a sus sistemas jurídicos, y tienden a considerar a todas las comunidades como parte integrante de la sociedad y a concederles una posición similar a la que tienen los miembros de la religión oficial. Ello ha llevado naturalmente a una disminución de la autonomía de grupo y a una mayor insistencia en la libertad del individuo.

La transformación de los antiguos territorios no autónomos en naciones independientes ha tendido, por lo general, a engendrar un espí-

<sup>2</sup> Gordis, Robert, *Judaism for the Modern Age*, Farrar, Straus and Cudahy, Nueva York, 1955, pág. 344.

<sup>3</sup> Kasher, Menahem M., *Encyclopedia of Biblical Interpretation*, American Biblical Encyclopedia Society, Nueva York, pág. 251.

ritu de libertad y, en consecuencia, a garantizar una mayor libertad religiosa. Antes de su emancipación, la religión o creencia predominante en dichos territorios era, por lo general, la de las autoridades administradoras, que difería de la de la mayoría de los habitantes. Ello condujo a menudo a la discriminación en perjuicio de la religión o creencia de la mayoría. Desde que han logrado la independencia, la mayoría de estos Estados han garantizado la igualdad de trato a todos los ciudadanos, sin tener en cuenta su afiliación, y a todas las religiones y creencias. Además, algunos de ellos han adoptado medidas jurídicas y educativas para eliminar ciertas formas de discriminación social que habían permitido las propias religiones. El hecho de que en unos pocos casos algún grupo que ha llegado recientemente a hacerse predominante haya demostrado cierta intolerancia hacia otras religiones y creencias no modifica la conclusión general. Cabe esperar que aun en tales casos prevalezca el espíritu de tolerancia y el reconocimiento de los derechos de otros grupos.

Pero no debe suponerse que todas las circunstancias son propicias a una mayor tolerancia y al respecto del derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión. Al imponer restricciones a este derecho, los Estados deben tener presentes las exigencias «de la moral, del orden público y del bienestar general en una sociedad democrática». Por su misma naturaleza — puesto que estos conceptos no son precisos — su aplicación puede redundar, en la práctica, en la imposición de los usos de un grupo dominante. En todas las sociedades se producen conflictos de este género entre el concepto de la moralidad que tiene la mayoría y el que sustentan las minorías. Dichos conflictos no siempre se resuelven de una manera que satisfaga «las justas exigencias de una sociedad democrática». Ello ocurre a veces, por ejemplo, con la censura o las leyes contra la blasfemia. Todavía hoy subsisten en unos pocos países leyes arcaicas que no se aplican normalmente pero que pueden cobrar fuerza en períodos de tirantez, y que pueden ser aplicadas de tal manera que constituyan una discriminación contra ciertas religiones y creencias.

Además de las leyes — por mucho que las mismas contribuyan a moldear la opinión pública — las autoridades deben tener en cuenta también la actitud general respecto de las religiones o creencias de importantes elementos de la sociedad; en algunos casos, los grupos heréticos o cismáticos son objeto de presiones sociales por los adherentes de ciertas religiones o creencias por considerar que sus enseñanzas constituyen una grave amenaza para su propia religión tradicional. En algunos casos desafortunados ha ocurrido que las autoridades públicas han permitido esos intentos de ejercer presión, al restringir los derechos y las libertades de los grupos heréticos y cismáticos. Pero es preciso aprobar leyes y adoptar medidas administrativas y educativas positivas para eliminar, aunque sea en forma gradual, prejuicios tan arraigados.

Es evidente que hay algunas regiones del mundo — felizmente son pocas — en las que no se reconocen suficientemente ni las necesidades ni los derechos de ciertas religiones. En una de estas regiones, los extranjeros cuya religión difiere de la de la mayoría de la población tropiezan con grandes dificultades para reunirse, aun en privado, con fines de culto.

En otra región, la constitución prohíbe expresamente cualquier manifestación pública de una religión que no sea la oficial; sólo concede a los disidentes el derecho a celebrar su culto o a manifestar de otras maneras su religión o su creencia en privado. Las medidas legislativas y administrativas — aparentemente para llevar a la práctica esta disposición constitucional — dificultan aún más algunas veces las manifestaciones de los grupos disidentes, incluso en los casos en que dichas manifestaciones se realizan en privado. En otra región, un gobierno se niega a reconocer oficialmente una religión determinada, con el resultado de que los que profesan esa fe no gozan de los derechos concedidos a las comunidades reconocidas; esto tiene graves consecuencias, puesto que los miembros de ese grupo no pueden manifestar su fe en aspectos como el culto en común, la celebración de matrimonios y el sepelio de sus muertos; se los hace objeto de discriminación en cuestiones relacionadas con el empleo público y el ingreso a las instituciones de enseñanza, y en general sufren restricciones en su vida cívica. Parecería también que en épocas de tirantez las autoridades se han mostrado poco dispuestas a prestar a los miembros de esa creencia la protección necesaria contra la violencia de las turbas o la incitación a la violencia. Sin duda, todo ello equivale a una grave discriminación. Felizmente se trata sólo de un raro resto de una situación que en cierta época era general en muchas regiones del mundo.

Un fenómeno reciente es la aparición, en algunas regiones del mundo, de sistemas políticos y sociales que profesan un ateísmo científico. Anteriormente, existían vínculos estrechos entre la religión predominante y el antiguo régimen; como la religión predominante había apoyado al antiguo régimen, los nuevos gobernantes la consideraron una amenaza a su Estado. Pero, en lo fundamental, los nuevos grupos gobernantes consideraron a todas las religiones como una mera reliquia supersticiosa de un pasado que finalmente habría de ser reemplazado por el ateísmo científico. En consecuencia, esta actitud llevó a la adopción de medidas, no contra una religión determinada, sino contra todas las creencias teístas. En cierto momento se combatió vigorosamente no sólo a la iglesia predominante sino a todas las demás religiones, y se obstruyeron las manifestaciones religiosas, llegándose incluso en algunos casos a su prohibición. Pero más tarde, y como consecuencia de un cambio en la actitud de la iglesia predominante con respecto al nuevo orden en ciertas regiones, surgió una nueva política. Si bien continuó la propaganda en favor del ateísmo científico, se dispuso que la misma debía realizarse de modo que no ofendiese los sentimientos religiosos de los fieles o del clero. Se consideran ahora contrarios a la política del Estado los actos injuriosos dirigidos contra la iglesia, el clero o los ciudadanos creyentes. Pero debe recordarse que algunos grupos religiosos consideran que en dichas regiones no gozan de plena libertad de pensamiento, de conciencia y de religión.

En resumen: si bien existe en general una tendencia — más notable ahora que en el siglo XIX — favorable al reconocimiento del derecho de toda persona a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión, siguen actuando ciertos factores desfavorables. Debe recordarse que el respeto por los derechos humanos ha surgido sólo tras una larga lucha; de vez en cuando la humanidad ha presenciado retrocesos — a veces muy

serios - de la tendencia general hacia una mayor libertad. Puede citarse un ejemplo reciente: hasta 1930, se daba por sentado que nadie discutiría las premisas básicas de la libertad religiosa y otros derechos humanos, y que el progreso — si bien lento en algunas partes del mundo — era seguro. Pero repentinamente surgió en Alemania el nazismo, que defendía abiertamente la denegación de los derechos humanos a algunos individuos, por motivos de raza y religión. Dicha política discriminatoria fue tan sistemática que se repudieron muchas garantías dadas a las minorías raciales y religiosas en instrumentos internacionales, y dichos grupos debieron pasar por un sombrío período de penurias y persecuciones.

Aunque en la mayor parte del mundo han desaparecido actualmente las formas tradicionales de discriminación, gracias al cambio de actitud de las iglesias, de los gobiernos y del público en general frente a los disidentes - y sobre todo debido al cambio de ambiente en la comunidad mundial - no puede descartarse la posibilidad de que estas tendencias favorables vuelvan a invertirse en el futuro <sup>4</sup>. Las Naciones Unidas tienen el deber de velar no sólo por que se supriman todas las formas de discriminación — ya sean restos del pasado o fenómenos nuevos — sino también por que en el porvenir nadie sea objeto de un trato que pueda ir en desmedro de su derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión. Para decirlo brevemente, tenemos el deber de asegurar que la tendencia hacia la igualdad llegue a ser universal y permanente.

---

<sup>4</sup> Desde que se terminó este *Estudio* se han producido manifestaciones de antisemitismo y otras formas de prejuicio racial y de intolerancia religiosa de carácter análogo que han preocupado a la comunidad internacional. Estas manifestaciones han sido condenadas por la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías, la Comisión de Derechos Humanos y otros órganos internacionales por constituir violaciones de los principios proclamados en la Carta de las Naciones Unidas y en la Declaración Universal de Derechos Humanos y, sobre todo, por ser una violación de los derechos humanos de los grupos contra las que estaban dirigidas y una amenaza para los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos los pueblos. Es de esperar, empero, que estas manifestaciones no son representativas de tendencia alguna hacia la intolerancia. De todas formas, el precio que hay que pagar por la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión, como el precio que hay que pagar por las demás libertades, es una vigilancia eterna y cada vez más intensa.

## CAPÍTULO VI

### UN PROGRAMA DE ACCION

#### INTRODUCCIÓN

Desde sus comienzos, las Naciones Unidas se han interesado en forma positiva por la defensa de los derechos humanos, y se han esforzado por lograr que todos disfruten del derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión. La Asamblea General ha reafirmado repetidas veces este principio, y a las naciones del mundo se les ha recordado que está entre los intereses superiores de la humanidad el poner fin inmediatamente a las persecuciones y manifestaciones de prejuicio religioso.

Además de hacer recomendaciones, las Naciones Unidas han preparado varias convenciones sobre la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión. La Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio, aprobada en 1948 por la Asamblea General, en el mismo período de sesiones en que se aprobó la Declaración Universal de Derechos Humanos, obliga a los Estados contratantes a prevenir y castigar los actos perpetrados « con la intención de destruir, total o parcialmente, a un grupo... religioso, como tal ». Ya han ratificado o se han adherido a esta Convención 60 Estados.

En las conferencias diplomáticas que se celebraron en 1951 y 1954, bajo el auspicio de las Naciones Unidas, se concertaron convenciones sobre el estatuto de los refugiados y sobre el estatuto de los apátridas, respectivamente. Estas dos Convenciones obligan a los Estados contratantes a otorgar a los refugiados (o a los apátridas) un trato por lo menos tan favorable como el otorgado a sus nacionales en cuanto a la libertad de practicar su religión o su creencia y en cuanto a la libertad de instrucción religiosa de sus hijos. Han ratificado o se han adherido a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados 22 Estados; la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas ha sido ratificado por cinco Estados.

En cuanto a los territorios en fideicomiso, la libertad de culto y la libertad de enseñanza religiosa han sido confirmadas en cada uno de los acuerdos sobre administración fiduciaria concertados entre las Naciones Unidas y las Autoridades Administradoras, y el Consejo de Administración Fiduciaria y la Asamblea General estudian la situación periódicamente. Con respecto a los territorios no autónomos la Asamblea General ha recomendado a las Autoridades Administradoras la abolición en esos territorios de todas las leyes y las prácticas discriminatorias contrarias a los principios de la Carta y a la Declaración Universal de Derechos Humanos.

Además, la Asamblea General está estudiando actualmente el proyecto de pacto de derechos civiles y políticos, uno de cuyos artículos versa sobre el derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión. Es imposible por ahora predecir cuál será su forma definitiva ni las medidas que se adoptarán para lograr su aplicación.

Aunque este estudio responde en primer término al propósito de aclarar la naturaleza de la discriminación en relación con el derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión, no basta con señalar simplemente los contornos del problema. Es necesario además proponer soluciones que, en el caso de que se adoptaran, conducirían a la abolición de las prácticas discriminatorias en esta esfera. Por consiguiente, en este capítulo se formulan ciertas normas generales que pueden servir de orientación a los gobiernos. Además se sugiere la forma en que las Naciones Unidas, dentro del marco de sus funciones, pueden presentar estas normas a los gobiernos para su aplicación.

#### ENUNCIADO DE LAS REGLAS FUNDAMENTALES

Este estudio revela que los principios consagrados en la Declaración Universal de Derechos Humanos con respecto a la no discriminación en materia de derechos de libertad de pensamiento, de conciencia y de religión todavía no han sido aplicados plenamente en todos los países. Con objeto de ayudar a los gobiernos a eliminar las prácticas discriminatorias en este aspecto, puede ser útil, como primera medida, enunciar una serie de reglas fundamentales encaminadas a resolver los problemas concretos que el estudio ha sacado a la luz.

Las reglas que se presentan más adelante están destinadas a mostrar en qué forma pueden alcanzarse los objetivos proclamados en la Declaración. Si se las aplicara, asegurarían la consecución de esos objetivos. Pero aunque no se las siguiera inmediatamente en todos los casos, pudieran sin embargo ser útiles para educar la opinión mundial.

Cuando estas reglas hayan sido examinadas, discutidas y aceptadas por la comunidad internacional, se pondrá de relieve ante los gobiernos su significado e importancia. No sólo se dará a los mismos un conocimiento de los aspectos concretos de la discriminación en esta materia, sino que se señalarán a su atención las medidas que pueden adoptarse para superar dicha discriminación. Y, lo que es más importante, los individuos, grupos y autoridades que todavía practican la discriminación o la toleran sentirán el peso de la opinión mundial que está cristalizándose. Además, surgirán nuevas fuerzas en todos los países, y los que practican la discriminación o la toleran se verán obligados a asumir una actitud defensiva.

Es preciso admitir que aun quienes son víctimas de la discriminación a menudo no se dan cuenta del daño que se les hace. Las costumbres inveteradas a veces llevan a la gente a creer que el orden existente es el mejor posible y a aceptar sus defectos junto con sus virtudes. La educación de los jóvenes en los principios de no discriminación ayudará especialmente a ampliar el ámbito de la libertad en esta esfera, pues una vez que se haya

despertado su interés, estarán en una posición favorable para denunciar con más claridad y fuerza los males que entrafia el sistema social en que viven.

Las prácticas discriminatorias, en su mayor parte, tienen como base los prejuicios que han cristalizado en costumbres arraigadas de una sociedad, cuya inobservancia acarrea una sanción moral. En el caso particular de la actitud frente a las religiones o las creencias las costumbres cambian lentamente, tal vez más lentamente que en cualquier otro aspecto, porque tienen su raíz en convicciones muy profundas. Es por lo tanto muy importante que las fuerzas sociales que consideran como principio básico la no discriminación estudien los medios de educar la opinión pública. Las medidas legislativas también pueden acelerar el proceso de eliminación de la discriminación, especialmente cuando se imponen sanciones penales. Las disposiciones legislativas pueden ser de por sí medidas educativas, ya que la gente se inclina a considerar injusto lo que está prohibido por la ley y justo lo que la ley les ordena hacer. Los nuevos conocimientos que se van adquiriendo a medida que la humanidad adelanta, las nuevas esperanzas y aún los nuevos temores, la conciencia de que la discriminación tiende a reducir la amplitud del espíritu público y a pervertir el noble ideal de la ciudadanía, pueden provocar, antes de lo que muchos creen, un cambio de conducta y la consiguiente eliminación de los estigmas que vician a la sociedad actual.

## REGLAS FUNDAMENTALES

### I. LIBERTAD DE CONSERVAR LA RELIGION O CREENCIAS O DE CAMBIAR DE RELIGION O DE CREENCIAS

#### *Regla 1*

1. Toda persona será libre de profesar o de no profesar una religión o unas creencias, según los dictados de su conciencia.

2. Los padres tendrán un derecho preferente a escoger la religión o creencias en que han de educarse sus hijos. Cuando un niño se encuentre apartado del ambiente familiar, la decisión sobre la religión o las creencias en que haya de formarse se tomará primordialmente teniendo en cuenta los intereses del niño objetivamente evaluados, prestándole la debida atención a la voluntad expresa o presunta de los padres.

3. Nadie será objeto de medidas coercitivas o de alicientes indebidos que puedan menoscabar su libertad de conservar su religión o sus creencias o de cambiar de religión o de creencias.

### II. LIBERTAD DE MANIFESTAR UNA RELIGION O UNAS CREENCIAS

#### *Regla 2*

Toda persona será libre de cumplir lo que se prescribe o se autoriza en su religión o en sus creencias, y estará exenta de realizar aquellos actos que sean incompatibles con los preceptos de su religión o de sus creencias.

### *Regla 3*

1. Toda persona será libre de practicar el culto conforme a los preceptos de su religión o de sus creencias, individual y colectivamente y tanto en público como en privado.

2. Todas las formas de culto, lugares de culto y objetos necesarios para la celebración de los ritos gozarán de igual protección.

### *Regla 4*

Se garantiza a los peregrinos la posibilidad de trasladarse a los lugares sagrados, dentro o fuera de su propio país, en cuanto acto de devoción religiosa preceptuado por su religión o sus creencias.

### *Regla 5*

1. No se impedirá a quienes tengan una religión o unas creencias adquirir o producir los artículos necesarios para la celebración de los rituales preceptuados por su religión o sus creencias, tales como libros de oraciones, cirios y vino ritual.

2. Cuando de él dependan los medios de producción y distribución, el gobierno pondrá tales artículos, o los medios de producirlos, a disposición de los grupos interesados.

### *Regla 6*

1. Se observarán los preceptos de la religión o las creencias del difunto en lo relativo a la designación de los lugares de inhumación, cremación o cualquier otra práctica funeraria, la exhibición de símbolos religiosos o de otro tipo en tales lugares y la celebración de exequias o ceremonias conmemorativas.

2. Estarán protegidos por igual contra cualquier acto de profanación todos los lugares de enterramiento, cremación o cualquier otra práctica funeraria, así como los símbolos religiosos o de otra índole exhibidos en dichos lugares; y deberán protegerse por igual contra la ingerencia de intrusos las exequias o ceremonias conmemorativas de todas las religiones y creencias.

### *Regla 7*

Se tendrán en cuenta los preceptos de cada religión o creencia referentes a las fiestas religiosas y días de descanso, con sujeción a la consideración primordial del interés de la sociedad en general.

### *Regla 8*

1. No se impedirá a nadie observar las prácticas dietéticas prescritas por su religión o sus creencias.

2. Cuando de él dependan los medios de producción y distribución, el gobierno pondrá a disposición de los que pertenezcan a una religión o creencias los objetos necesarios para observar las prácticas dietéticas prescritas por dicha religión o creencias, o los medios de producirlos.

### *Regla 9*

1. No se impedirá a nadie celebrar los ritos matrimoniales conforme a los preceptos de su religión o sus creencias, ni se obligará a nadie a someterse a una ceremonia religiosa matrimonial que no sea conforme a sus convicciones.

2. El derecho a pedir y obtener el divorcio no debe negarse a ninguna persona cuyas convicciones admitan tal institución, por la sola razón de profesar la misma una religión o unas creencias determinadas.

### *Regla 10*

Toda persona será libre de propagar una religión o unas creencias en la medida en que sus actos no atenten contra el derecho de cualquier otra persona a conservar su religión o sus creencias.

### *Regla 11*

1. No se impedirá a ningún grupo que profese una religión o unas creencias formar el personal necesario para la celebración de las prácticas o ceremonias preceptuadas por esa religión o esas creencias.

2. Cuando esa formación sólo pueda adquirirse fuera del país, no se impondrán limitaciones permanentes al derecho de viajar al extranjero a fin de recibir dicha formación.

### *Regla 12*

Nadie será compelido a prestar juramento contrariamente a lo preceptuado en su religión o en sus creencias.

### *Regla 13*

En los países donde se reconoce el principio de la exención del servicio militar por razones de conciencia, se concederá dicha exención a quienes sinceramente aleguen tales razones, en forma que no se haga ninguna distinción desfavorable basada en la religión o en las creencias.

### *Regla 14*

En los países donde se exige de participar en ciertas ceremonias oficiales o en todas ellas a aquellas personas cuya presencia en las mismas sería contraria a un precepto de su religión o de sus creencias, se concederán dichas exenciones en forma que no se haga ninguna distinción desfavorable basada en la religión o en las creencias.

### *Regla 15*

Los poderes públicos no obligarán a ningún clérigo a divulgar las informaciones que, conforme a los preceptos de su religión, reciba en secreto.

### III. DEBERES DE LOS PODERES PUBLICOS

#### *Regla 16*

1. En lo que respecta al derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión, los poderes públicos se abstendrán de hacer toda distinción que vaya en perjuicio de personas o grupos o que dé una indebida preferencia a personas o grupos, e impedirán que cualquier persona o grupo haga esas distinciones desfavorables o dé esas preferencias indebidas.

2. Se dará cumplimiento a estos deberes mediante la adopción de las medidas legislativas pertinentes de carácter preventivo o correctivo, inclusive la promulgación de disposiciones penales en caso necesario, así como mediante la acción administrativa.

3. Los poderes públicos harán todo lo posible por educar a la opinión pública y por darle la orientación adecuada a fin de que acepte el principio de la no discriminación en lo relativo al derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión.

4. En el cumplimiento de estos deberes, los poderes públicos se guiarán por las siguientes consideraciones:

a) Se garantizará la libertad de toda persona a conservar o a cambiar su religión o sus creencias;

b) Se garantizará en la medida más amplia posible la libertad de toda persona de manifestar su religión o creencias, individual o colectivamente y tanto en público como en privado. Toda limitación impuesta a esa libertad será de carácter excepcional, deberá tener el menor alcance posible, se prescribirá por ley con el único fin de asegurar el debido reconocimiento y respeto de los derechos y libertades de los demás y de satisfacer las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general propios de una sociedad democrática, y no se hará efectiva en oposición a los propósitos y principios de las Naciones Unidas;

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

d) Los poderes públicos se abstendrán de hacer distinciones que sean desfavorables, o de dar indebidas preferencias, a determinadas religiones, o a sus adeptos, en la concesión de subvenciones o en la exención de impuestos. Ello no será óbice, sin embargo, para que el Estado dicte impuestos de carácter general o dé cumplimiento a obligaciones contraídas en relación con acuerdos adoptados con el fin de indemnizar a una organización religiosa por los bienes de que se haya posesionado por vía de secuestro o de otro modo, ni será tampoco obstáculo para que contribuya financieramente a la conservación de edificios religiosos reconocidos como monumentos de valor histórico o artístico.

## TRAMITACIÓN QUE HA DE DARSE A LAS REGLAS FUNDAMENTALES

Si los órganos competentes de las Naciones Unidas aprueban estas reglas fundamentales, habrá de decidirse la forma en que han de ponerse en conocimiento de los gobiernos. De incorporarse en una resolución del Consejo Económico y Social o, preferiblemente, de la Asamblea General, tendrían por lo menos influencia moral y fuerza persuasiva. También se plantea la cuestión de si deben formar parte de algún tipo de instrumento internacional.

La Asamblea General está examinando los proyectos de pactos de derechos humanos, en los que, a base de los principios proclamados en la Declaración Universal de Derechos Humanos, figuran disposiciones sobre el derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión. Si se comparan las reglas fundamentales con las disposiciones correspondientes de los proyectos de pactos, se observará que aquellas basadas en el presente estudio tanto en la situación de hecho como en la situación de derecho, abarcan un campo algo mayor. Ciertas ideas que se expresan en las reglas no aparecen en ninguno de los proyectos de pactos. Acaso fuera oportuno por ello sugerir que, al prepararse el texto definitivo de los pactos, se tuvieran en cuenta las reglas.

Además, se podría estudiar la posibilidad de incorporar las reglas en un instrumento internacional especial, de naturaleza similar al Convenio relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación adoptado por la Organización Internacional del Trabajo, o a la convención sobre discriminación en materia de educación que proyecta la UNESCO.

### PROYECTO DE PACTO DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

El artículo 18 del proyecto de pacto de derechos civiles y políticos dice así:

« 1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; este derecho incluye la libertad de conservar su religión o sus creencias o de cambiar de religión o de creencias, así como la libertad de manifestar su religión o sus creencias, individual o colectivamente, tanto en público como en privado, mediante el culto, la celebración de los ritos, las prácticas y la enseñanza.

« 2. Nadie será objeto de medidas coercitivas que puedan menoscabar su libertad de conservar su religión o sus creencias o de cambiar su religión o de creencias.

« 3. La libertad de manifestar la propia religión o las propias creencias estará sujeta únicamente a las limitaciones prescritas por la ley que sean necesarias para proteger la seguridad, el orden, la salud, o la moral públicos o los derechos y libertades fundamentales de los demás. »

Se advertirá que el párrafo 1 de este artículo 18 dispone que el derecho de la persona a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión incluye la libertad « de manifestar su religión o sus creencias... mediante

el culto, la celebración de los ritos, las prácticas y la enseñanza». Cabe preguntar si tal formulación es suficientemente amplia para incluir «la exención de realizar aquellos actos que sean compatibles con los preceptos de su religión o de sus creencias», a que se refiere la regla 2.

Se advertirá asimismo que el párrafo 2 del referido artículo estipula que «Nadie será objeto de medidas coercitivas que puedan menoscabar su libertad de conservar su religión o sus creencias o de cambiar de religión o de creencias». Como no se definen las «medidas coercitivas», se plantea la cuestión de si están comprendidos en este concepto los «alicientes indebidos» a que se refiere el párrafo 3 de la regla 1.

El párrafo 3 del artículo prescribe que la libertad de manifestar la propia religión o las propias creencias puede estar «sujeta únicamente a las limitaciones prescritas por la ley que sean necesarias para proteger la seguridad, el orden, la salud o la moral públicos o los derechos y libertades fundamentales de los demás». Cabe preguntarse si esta fórmula pone suficientemente en claro que, en caso de conflicto entre las exigencias de dos o más religiones, las autoridades han de dar preferencia a «la libertad de toda persona de conservar su religión o sus creencias, o de cambiar de religión o de creencias, sobre toda práctica u observancia que tienda a restringir esa libertad», a que se hace referencia en la regla 16.

El artículo 14 del proyecto de pacto de derechos económicos, sociales y culturales, según fue aprobado por la Tercera Comisión de la Asamblea General, dice así en parte (A/3764, párr. 50):

«3. Los Estados Partes en el Pacto se comprometen a respetar la libertad de los padres, y, en su caso, de los tutores legales de escoger para sus hijos o pupilos escuelas distintas de las creadas por las autoridades públicas, siempre que aquéllas satisfagan las normas mínimas que el Estado prescriba o apruebe en materia de enseñanza, y de hacer que sus hijos o pupilos reciban la educación religiosa o moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.»

No existe en cambio ninguna disposición correlativa en el proyecto de pacto de derechos civiles y políticos.

El párrafo 3 del artículo 14 parecería aplicarse solamente a la elección de escuelas por los padres o tutores que desean que sus hijos o pupilos reciban una educación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones; no trata de la cuestión más general de la educación del niño. Más aún, el artículo habla de «los padres y, en su caso, de los tutores legales», pero no tiene en cuenta la situación de los niños que se encuentran apartados de su medio familiar y son criados por quienes no son sus padres o tutores. El párrafo 2 de la regla 1 prescribe que «cuando el niño se encuentra apartado de su ambiente familiar, la decisión sobre la religión o las creencias en que haya de formarse se tomará primordialmente teniendo en cuenta los intereses del niño objetivamente evaluados, prestándose la debida atención a la voluntad expresa o presunta de los padres». Acaso se considere conveniente incluir una nueva disposición por el estilo en el proyecto de pacto de derechos civiles y políticos, en primer lugar, por ser una cuestión de importancia fundamental para

garantizar el derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión y, en segundo lugar, porque la disposición que aparece en el párrafo 3 del artículo 14 del proyecto de pacto de derechos económicos, sociales y culturales no obliga a los Estados que sean partes solamente en el pacto de derechos civiles y políticos.

Finalmente, se señala el inciso *d)* del párrafo 4 de la regla 16, que dice lo siguiente:

«*d)* Los poderes públicos se abstendrán de hacer distinciones que sean desfavorables, o de dar indebidas preferencias, a determinadas religiones, o a sus adeptos, en la concesión de subvenciones o en la exención de impuestos. Ello no será óbice, sin embargo, para que el Estado dicte impuestos de carácter general o dé cumplimiento a obligaciones contraídas en relación con acuerdos adoptados con el fin de indemnizar a una organización religiosa por los bienes de que se haya posesionado por vía de secuestro o de otro modo, ni será tampoco obstáculo para que contribuya financieramente a la conservación de edificios religiosos reconocidos como monumentos de valor histórico o artístico.»

Aunque en rigor puede decirse que la cuestión de que trata esta regla no está comprendida en el ámbito del derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión, tiene innegablemente gran influencia en el goce de dicho derecho, puesto que las medidas de carácter financiero — tales como los impuestos especiales en beneficio de una religión dada, las subvenciones o las exenciones fiscales — pueden servir de instrumento a los poderes públicos para discriminar contra diversas religiones o sus adeptos. Quizás sea oportuno y aconsejable por ello incluir en el proyecto de pacto de derechos políticos y civiles una disposición análoga a la regla referida.

#### LA TAREA POR DELANTE

Como ya se ha dicho, todo progreso en la lucha contra la discriminación en materia de libertad de pensamiento, de conciencia y de religión exige, en mayor medida que en ninguna otra esfera, no solo un cambio en las costumbres y en la manera de pensar de una sociedad, sino además, lo que es de máxima importancia, un cambio en su manera de sentir. No cabe presumir que, por haberse hecho el presente estudio, y haberse enunciado ciertas conclusiones, el problema va a desaparecer de la noche a la mañana. Las Naciones Unidas siguen teniendo una responsabilidad especial en esta cuestión.

En el caso de los dos estudios anteriormente iniciados por la Subcomisión hay organismos especializados competentes que pueden ocuparse de la futura marcha de los acontecimientos en las respectivas esferas: la UNESCO en las cuestiones de educación y la Organización Internacional del Trabajo en las cuestiones de empleo y ocupación. En cambio, no existe ningún organismo especializado que se interese directamente en la promoción del derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión. Por ello, a menos que las propias Naciones Unidas continúen pres-

tando activo interés a la materia, se corre el riesgo de que el presente estudio represente el punto final de una empresa, en vez de servir de punto de partida para lanzar un nuevo ataque contra las discriminaciones.

La Subcomisión, que tomó la iniciativa del presente estudio, puede retener el tema en su programa. Periódicamente podría discutirse la cuestión a base de nuevos informes. Si se considera conveniente tal examen de la cuestión en lo sucesivo, tal vez la Subcomisión desee expresar su opinión sobre otras fuentes, distintas a los gobiernos, de las que debería recogerse información, así como sobre el método que debería seguirse en la preparación del estudio. Acaso no sea necesario recargar la labor de los gobiernos con nuevos cuestionarios, ya que la Comisión de Derechos Humanos ha iniciado un sistema de informes periódicos de los gobiernos y organismos especializados y la información recibida por esa Comisión está a disposición de la Subcomisión. Conforme al procedimiento establecido por el Consejo Económico y Social<sup>1</sup> para los informes de la Comisión, se pide a cada Estado Miembro de las Naciones Unidas o miembros de los organismos especializados que transmita cada tres años al Secretario General un informe sobre la evolución general y los progresos realizados en materia de derechos humanos durante el trienio transcurrido y sobre las medidas adoptadas para proteger la libertad humana en su territorio metropolitano y en los territorios que administra. Estos informes han de versar sobre los derechos enunciados en la Declaración Universal de Derechos Humanos y sobre el derecho de los pueblos a la libre determinación. La Comisión de Derechos Humanos ha resuelto que, a base de las informaciones recibidas y resumidas por el Secretario General y por los organismos especializados, examinará en lo sucesivo la evolución general de la situación en materia de derechos humanos y transmitirá al Consejo aquellas observaciones, conclusiones y recomendaciones de carácter objetivo y general que, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, estime pertinentes.

La necesidad de velar en todo momento por el respeto del derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión acaso no se comprenda plenamente si sólo se tiene en cuenta la situación actual. Debe insistirse nuevamente en que las formas más agudas de discriminación en esta esfera rara vez se ponen de manifiesto en nuestros días. Pero si se recuerda la larga historia de la lucha por el logro de la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión en diferentes partes del mundo, se comprobará que en el camino hacia el progreso no siempre se ha avanzado. Teniendo ello presente, los autores de la Carta declararon como uno de los propósitos de las Naciones Unidas «realizar la cooperación internacional... en el desarrollo y el estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos». Así pues, hay que luchar incesantemente en defensa de la libertad humana y no creer nunca que ya la batalla ha terminado o que la victoria se ha conseguido.

---

<sup>1</sup> Resolución 624 B (XXII) del Consejo Económico y Social.

## Anexos

### ANEXO I

#### PROYECTO DE PRINCIPIOS RELATIVOS A LA NO DISCRIMINACION EN MATERIA DE LIBERTAD DE RELIGION Y DE PRACTICAS RELIGIOSAS

##### *Preámbulo*

*Considerando* que los pueblos de las Naciones Unidas han reafirmado en la Carta su fe en los derechos humanos y las libertades fundamentales y se han pronunciado en contra de la discriminación en todas sus formas, incluso la discriminación por razones de religión o creencias,

*Considerando* que en la Declaración Universal de Derechos Humanos se proclaman el principio de la no discriminación y el derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión,

*Considerando* que el desprecio de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, en particular del derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión, ha infligido a la humanidad, en el pasado, indecibles sufrimientos,

*Considerando* que los gobiernos, las organizaciones y los particulares tienen por consiguiente el deber de estimular por la educación, así como por todos los demás medios, el respeto a la dignidad humana y el espíritu de comprensión, tolerancia y amistad entre todos los grupos religiosos y los grupos raciales, como también entre todas las naciones,

*Considerando* que los esfuerzos que hacen los gobiernos, las organizaciones y los particulares para eliminar la discriminación en cuanto se refiere al derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión se deben apoyar desarrollando las disposiciones relativas a esas libertades a fin de protegerlas y asegurar su aplicación,

*Por consiguiente* se proclaman las disposiciones siguientes para estimular la libertad de pensamiento, conciencia y religión y para eliminar la discriminación por razones de religión o creencias.

##### *Parte I*

1. Toda persona será libre de profesar o de no profesar una religión o unas creencias, según los dictados de su conciencia.

2. Los padres o, en su caso, los tutores legales, tendrán un derecho preferente a escoger la religión o creencias en que han de educarse los hijos. Tratándose de un niño que ha sido privado de sus padres habrá de tenerse debidamente en cuenta la voluntad expresa o presunta de éstos, sirviendo de principio rector los mejores intereses del niño.

3. Nadie será objeto de medidas coercitivas, materiales o morales, que puedan menoscabar su libertad de conservar su religión o sus creencias o de cambiar de religión o de creencias.

4. Toda persona que profese creencias religiosas o no religiosas debe estar en libertad de hacerlo públicamente sin sufrir discriminación alguna por motivo de su religión o creencias.

## *Parte II*

Toda persona será libre de cumplir lo que prescribe o se autoriza en su religión o en sus creencias, y estará exenta de realizar aquellos actos que sean incompatibles con los preceptos de su religión o de sus creencias, sobre todo en los siguientes respectos, con sujeción a los intereses de la sociedad en general, tal como se dispone en las partes III y IV de los presentes principios.

1. a) Toda persona será libre de practicar el culto, individual y colectivamente, y tanto en público como en privado.

b) Todas las formas de culto, lugares de culto y objetos necesarios para la celebración de los ritos gozarán de igual protección.

2. Toda persona estará en libertad de trasladarse, como acto de devoción, a los lugares sagrados, sea en su país o en el extranjero.

3. No se impedirá a nadie observar las prácticas dietéticas prescritas por su religión o sus creencias.

4. a) No se impedirá a quienes tengan una religión o creencia adquirir o producir todos los materiales y objetos necesarios para la celebración u observancia de los ritos o prácticas preceptuados, incluso las que se refieran a la alimentación.

b) Cuando de él dependan los medios de producción y distribución el gobierno pondrá tales materiales u objetos, o los medios de producirlos a disposición de quienes profesen la religión o creencias de que se trate.

5. a) Sin perjuicio del derecho del Estado a establecer las condiciones para la validez del matrimonio, no se impedirá a nadie celebrar los ritos matrimoniales conforme a los preceptos de su religión o creencia.

b) Nadie será obligado a someterse a una ceremonia religiosa matrimonial que no sea conforme a sus convicciones.

c) El derecho a pedir y obtener la disolución del matrimonio se determinará únicamente de conformidad con las disposiciones aplicables al mismo, sin que la religión o creencia de las partes pueda ser causa de distinción desfavorable alguna.

6. a) Se observarán los preceptos de la religión o las creencias del difunto en todo lo relativo a la inhumación, cremación, o cualquier otra práctica funeraria, especialmente en cuanto a la designación de los lugares en que hayan de efectuarse éstas, la exhibición de símbolos religiosos o de otro tipo, en tales lugares y la celebración de exequias o ceremonias conmemorativas.

b) Estarán protegidos por igual contra cualquier acto de profanación todos los lugares de enterramiento, cremación o cualquier otra práctica funeraria, así como los símbolos religiosos o de otra índole exhibidos en dichos lugares; y deberán protegerse por igual contra la ingerencia de intrusos las exequias o ceremonias conmemorativas de todas las religiones y creencias.

7. Se habrán de tener debidamente en cuenta los preceptos de cada religión o creencia referentes a las fiestas religiosas o días de descanso.

8. a) Toda persona será libre de enseñar o propagar su religión o creencias, tanto en público como en privado.

b) Nadie podrá ser obligado a instruirse en una religión o en el ateísmo en contra de sus convicciones, o en el caso de los niños, en contra de los deseos de sus padres, y si ha lugar, de sus tutores.

9. a) No se impedirá a ningún grupo que profese una religión o unas creencias formar el personal que se destina a la celebración de sus prácticas o ceremonias, ni traer del extranjero los profesores necesarios con este fin.

b) Cuando esa formación sólo pueda adquirirse fuera del país, no se impondrán limitaciones permanentes al derecho de viajar al extranjero a fin de recibir dicha formación.

10. Nadie será compelido a prestar juramento de carácter religioso contrariamente a sus convicciones.

11. En los países que admiten la exención del servicio militar por razones de conciencia, se concederá dicha exención a quienes sinceramente aleguen tales razones y de tal modo que no se haga ninguna distinción desfavorable basada en la religión o en las creencias.

12. En los países donde se exige de participar en ciertas ceremonias oficiales o en todas ellas a aquellas personas cuya presencia en las mismas sería contraria a su conciencia, se concederán dichas exenciones en forma que no se haga ninguna distinción desfavorable basada en la religión o en las creencias.

13. No se obligará a ningún sacerdote o ministro de una religión a divulgar las informaciones que, en el ejercicio de sus funciones, reciba en secreto.

### *Parte III*

1. No se podrá imponer ninguna restricción a las libertades enunciadas en la parte I y en los párrafos 10 y 13 de la parte II.

2. a) Las libertades y derechos enunciados en los demás párrafos de la parte II sólo podrán estar sujetos a las limitaciones establecidas por ley con el único fin de asegurar el debido reconocimiento y respeto de los derechos y libertades de los demás, y de satisfacer las justas exigencias de la moral, de la salud pública, del orden público y del bienestar general propios de una sociedad democrática. Toda limitación que se imponga será compatible con los propósitos y principios de las Naciones Unidas.

b) En ningún caso el ejercicio de esas libertades y esos derechos estará en contradicción con los propósitos y principios de las Naciones Unidas.

### *Parte IV*

En lo que respecta al derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión, los poderes públicos se abstendrán de hacer toda distinción que vaya en perjuicio de personas o grupos o que dé una indebida preferencia a personas o grupos, y harán todo lo posible por impedir que cualquiera persona o cualquier grupo haga esas distinciones desfavorables o dé esas preferencias indebidas. En particular:

1. Cuando las exigencias de dos o más religiones o creencias estén en pugna, los poderes públicos procurarán encontrar una solución que concilie esas exigencias en forma tal que garantice a la sociedad en general la mayor libertad posible.

2. En la concesión de subvenciones o en la exención de impuestos no se harán distinciones que sean desfavorables ni se dará preferencia indebida a ninguna religión o a sus adeptos. Ello no será óbice, sin embargo, a que los poderes públicos fijen impuestos de carácter general o cumplan sus compromisos de indemnizar a una organización religiosa por los bienes de que se haya posesionado el Estado, ni será tampoco obstáculo para que contribuyan financieramente a la conservación de edificios religiosos reconocidos como monumentos de valor histórico o artístico.

## ANEXO II

### COMO SE PREPARO EL ESTUDIO \*

1. En el curso de su quinto período de sesiones (1953) se sugirió a la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías la realización de un estudio sobre la discriminación en materia de libertad de religión y de prácticas religiosas, que fue incluido en la lista de proyectos de la Subcomisión. La lista fue luego aprobada por la Comisión de Derechos Humanos y por el Consejo Económico y Social.

2. En 1955 la Subcomisión examinó un informe preliminar sobre el estudio propuesto preparado por el Sr. Philip Halpern (Estados Unidos de América), miembro de la Subcomisión. No obstante, no estuvo en condiciones de iniciar el estudio durante dicho período de sesiones porque no había dado término al primer estudio de la serie, que trataba de la discriminación en materia de educación.

3. En 1956 la Subcomisión decidió continuar el estudio sobre la discriminación en materia de libertad de religión y de prácticas religiosas y nombró con este objeto al Sr. Arcot Krishnaswami (India) como Relator Especial para este estudio. Encargó al Relator Especial que al preparar el estudio, siguiera el mismo procedimiento que se había seguido en el caso del estudio sobre la discriminación en materia de educación.

4. Con arreglo a este procedimiento, el Relator Especial procedió primero a reunir, analizar y verificar el material relativo a la discriminación en materia de derechos y prácticas religiosas. Las fuentes principales de material fueron: *a)* los Gobiernos de los Estados Miembros de las Naciones Unidas y de los organismos especializados; *b)* el Secretario General de las Naciones Unidas; *c)* los organismos especializados de las Naciones Unidas; y *d)* las organizaciones no gubernamentales, sobre todo las reconocidas como consultivas por el Consejo Económico y Social. Este material se complementó cuando fue preciso consultando las obras de autoridades en la materia y de hombres de ciencia.

5. Para reunir la información se utilizó el siguiente esquema:

#### A. INFORMACIÓN GENERAL

##### I. *Antecedentes históricos*

Una reseña de los acontecimientos históricos que sean esenciales para comprender la situación actual en lo que respecta a la discriminación en materia de libertad de religión y de prácticas religiosas.

##### II. *Composición de la población*

Informaciones y datos estadísticos relativos a las diversas religiones o grupos religiosos existentes. Incluirá estadísticas oficiales (censos) sobre el número de adeptos de cada religión (y también el de los no pertenecientes a ella), datos estadísticos suministrados por los varios grupos religiosos sobre el número de sus afiliados, y otros datos.

---

\* Nota de la Secretaría.

### III. Principios fundamentales

a) Disposiciones constitucionales fundamentales, otras leyes y garantías básicas, declaraciones oficiales y decisiones judiciales relativas a la libertad de religión y de prácticas religiosas en general. Las leyes relativas a derechos y prácticas especiales se incluirán en la sesión siguiente.

b) Información relativa a la situación de la religión y de los varios grupos religiosos en relación con el Estado. Esta información indicará, en particular, si hay una religión oficial, si se reconocen varias religiones, y si se aplica el principio de separación entre la Iglesia y el Estado.

#### B. LIBERTAD DE RELIGIÓN Y DE PRÁCTICAS RELIGIOSAS

##### IV. Libertad para profesar determinada creencia o religión y para cambiarla

Información relativa a toda restricción que exista sobre el derecho de los individuos de profesar determinadas creencias religiosas o de otra índole, de profesar o no profesar una religión determinada, o cualquier religión, de cambiar de religión o creencia; información sobre cualquier género de coacción que limite el ejercicio de esta libertad. Dentro de esta sección se incluirán los casos concretos de persecución, discriminación o restricción, encaminados a inducir u obligar a las personas a que profesen o no profesen la religión dominante o cualquiera otra religión, o una ideología antirreligiosa o arreligiosa.

##### V. Libertad del individuo para manifestar su religión o su creencia

(« Individual o colectivamente y en público o en privado. »)

###### a) Culto

Información relativa a cualquier restricción sobre el derecho de toda persona a manifestar su religión o su creencia en una forma de culto de su propia elección, y a practicar el culto de conformidad con las creencias y costumbres del grupo religioso a que pertenece. En esta información se indicarían, en particular, todas las garantías jurídicas que tengan por objeto evitar que dicha práctica del culto se vea fiscalizada o molestada, y también toda forma de coacción encaminada a imponer la práctica de un culto diferente.

###### b) Práctica y observancia

i) Información relativa a cualquier caso notable de denegación o restricción del derecho a la práctica y a la observancia religiosas, y de las medidas que existan para impedir tal denegación o restricción. Por ejemplo, forma de matrimonio y su disolución, inhumación de cadáveres, solemnidades y fiestas religiosas, prácticas alimentarias, vestiduras religiosas, ayuno, mortificación, uso de símbolos e imágenes, procesiones y otros ritos, el problema de la objeción por motivos de conciencia;

ii) Información relativa a los casos notables de conflicto entre las prácticas religiosas y los intereses de la comunidad;

iii) Información relativa a los casos notables de protección especial a determinadas prácticas u observancias de un grupo religioso diferente del predominante.

###### c) Enseñanza

Información relativa a las restricciones existentes sobre el derecho de toda persona a instruir en su religión o creencia a sus correligionarios. Esta información incluiría,

por ejemplo, datos relativos a las restricciones sobre la preparación de jefes religiosos, la reunión de grupos para la enseñanza religiosa, o la instrucción religiosa a los niños, cuando tales casos *no hayan sido considerados dentro del estudio sobre la discriminación en materia de educación.*

d) *Difusión de religiones o creencias*

Información relativa a cualquier restricción sobre la libertad de todo individuo para buscar, recibir y difundir información y propagar ideas relativas a una religión o creencia. Esta información se referiría especialmente a las restricciones sobre las manifestaciones públicas de la religión, creencia o filosofía, incluso la libertad de hacer uso de la persuasión, así como también el derecho de no ser objeto de coacción.

VI. *Administración de asuntos religiosos*

a) Información relativa a toda restricción o intervención en lo relativo a:

i) El derecho a organizarse con fines religiosos, de determinar quiénes podrán componer el grupo religioso, de elegir los jefes de éste, y de comunicarse con los correligionarios;

ii) Cuestiones de fe, doctrina y rito;

iii) Finanzas y derecho de propiedad, incluso cualesquiera restricciones sobre las contribuciones voluntarias, o sobre la adquisición y administración de bienes.

b) Información relativa a casos de desigualdad en materia de subsidios o impuestos.

C. DISCRIMINACIÓN EN EL GOCE DE OTROS DERECHOS QUE SE TRADUZCA INDIRECTAMENTE EN UNA LIMITACIÓN DEL DERECHO DE MANIFESTAR UNA DETERMINADA FE <sup>a</sup>

Información que indique si el derecho legislado o consuetudinario establece incapacidades o discriminaciones que conduzcan a una limitación del derecho del individuo a profesar o manifestar su creencia o filosofía, imponiéndole incapacidades o someténdole a discriminaciones en el goce de derechos diferentes al de la libertad religiosa. *Esta sección comprenderá solamente la información que no se encuentre en estudios anteriores o en las secciones A y B.*

6. Con ayuda de la Secretaría de las Naciones Unidas, el Relator Especial preparó para cada Estado Miembro de las Naciones Unidas y de los organismos especializados, un proyecto de resumen de la información disponible, que envió a los gobiernos interesados para que formularan las observaciones que juzgasen oportunas y enviaran datos complementarios. Tomando como base las observaciones y datos recibidos, el Relator Especial preparó informes finales por países que se distribuyeron a la Subcomisión como « documentos de sala de conferencias », y se facilitaron a los organismos y personas interesadas en el estudio que los solicitaron. De conformidad con una decisión del Consejo Económico y Social (resolución 664 (XXIV)), los informes por países utilizados en la preparación de los estudios de esta serie no se distribuyen como documentos y, por lo tanto, no se publican.

7. Los 86 documentos así preparados resumían la información disponible relativa

<sup>a</sup> La mayor parte del material recibido en relación con este título se refiere, sea a la sección IV del esquema, « Libertad para profesar determinada creencia o religión y para cambiarla », sea a la discriminación en materia de educación, o a la discriminación en materia de empleo y ocupación, sobre los cuales se han preparado estudios separados.

a la discriminación en materia de libertad de religión y prácticas religiosas en los siguientes países hasta el 14 de octubre de 1959:

*Estados Miembros*

Afganistán	Finlandia	Países Bajos
Albania	Francia	Pakistán
Arabia Saudita	Ghana	Panamá
Argentina	Grecia	Paraguay
Australia	Guatemala	Perú
Austria	Haití	Polonia
Bélgica	Honduras	Portugal
Birmania	Hungría	Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte
Bolivia	India	República Árabe Unida
Brasil	Indonesia	República Dominicana
Bulgaria	Irak	República Socialista So- viética de Bielorrusia
Camboya	Irán	República Socialista So- viética de Ucrania
Canadá	Irlanda	Rumania
Ceilán	Islandia	Sudán
Colombia	Israel	Suecia
Costa Rica	Italia	Tailandia
Cuba	Japón	Túnez
Checoslovaquia	Jordania	Turquía
Chile	Laos	Unión de Repúblicas So- cialistas Soviéticas
China	Líbano	Unión Sudafricana
Dinamarca	Liberia	Uruguay
Ecuador	Libia	Venezuela
El Salvador	Luxemburgo	Yemen
España	Marruecos	Yugoeslavia
Estados Unidos de Amé- rica	México	
Etiopía	Nepal	
Federación Malaya	Nicaragua	
Filipinas	Noruega	
	Nueva Zelandia	

*Estados no miembros*

Liechtenstein	mania	República de Viet-Nam
República Federal de Ale-	República de Corea	Suiza

8. Tomando como base la información contenida en estos documentos, el Relator Especial procedió a preparar un informe provisional, luego un proyecto de informe y por último un informe definitivo. El informe provisional se presentó a la Subcomisión en su noveno período de sesiones (1957). El proyecto de informe se presentó en dos partes, la primera en el curso del 10.º período de sesiones (1958) y la segunda en el curso del 11.º período de sesiones (1959). La Subcomisión examinó el informe definitivo en el curso de su 12.º período de sesiones (1960).

9. Al preparar el informe el Relator Especial tuvo en cuenta las normas generales que le había dado la Subcomisión, que eran las siguientes:

«i) El informe deberá ser de carácter general y abarcar todos los tipos de discriminación condenados por la Declaración Universal de Derechos Humanos, pero prestando especial atención a los casos de discriminación que sean ejemplos típicos de las tendencias generales y a los casos en que se hubiera logrado suprimir la discriminación.

« ii) El informe deberá basarse en los hechos y ser objetivo y referirse tanto a la situación *de facto* como a la *de jure*...

« iii) El informe deberá señalar la tendencia general y la evolución de la legislación y de las prácticas en materia de discriminación... mencionado si ellas tienden hacia una apreciable eliminación o disminución de la discriminación, o si tienden a un retroceso o a mantenerla estática.

« iv) El informe deberá señalar también los factores que han determinado en cada caso las prácticas discriminatorias, señalando las de orden económico, social, político o histórico y aquéllas derivadas de una política claramente dirigida a producir, mantener o agravar dichas prácticas.

« v) El informe deberá redactarse no sólo para que sirva de base a la Subcomisión en la redacción de sus recomendaciones, sino también con el propósito de ilustrar a la opinión mundial.

« vi) Al redactar el informe se habrán de aprovechar al máximo las conclusiones sobre esta materia a que ya hubieran llegado otros órganos de las Naciones Unidas o los organismos especializados.

« vii) Además del material y de la información que logre reunir, que incluirá debidamente analizado, el Relator Especial acompañará las conclusiones y propuestas que juzgue pertinentes para que la Subcomisión pueda formular recomendaciones a la Comisión de Derechos Humanos sobre las medidas que habrán de adoptarse. »

El informe definitivo (E/CN.4/Sub.2/200) se fundó sobre todo en los proyectos anteriores, con las modificaciones necesarias a la luz de los debates celebrados en el seno de la Subcomisión y de la Comisión de Derechos Humanos.

10. Los miembros de la Subcomisión felicitaron al Relator Especial por haber emprendido satisfactoriamente, con gran pericia y sumo cuidado, un estudio excepcionalmente amplio y constructivo que con toda seguridad seguirá siendo durante muchos años la obra clásica sobre un tema por demás delicado y sujeto a controversia, y que servirá de guía para la acción de los gobiernos, las organizaciones no gubernamentales y los particulares. El informe fue bien recibido no sólo por el profundo análisis que hacía del problema de la discriminación en materia de libertad de religión y de prácticas religiosas, aprovechando la voluminosa información que se había reunido y que arrojaba luz sobre un problema extremadamente difícil y muy mal comprendido, sino también por su escrupulosa objetividad y por la excelencia de su estilo literario. Algunos lo calificaron de jalón en la lucha de las Naciones Unidas por suprimir el prejuicio y la discriminación.

11. En el curso del examen del informe hecho por la Subcomisión, el Relator Especial aceptó una serie de sugerencias hechas por sus colegas y las incorporó en el texto actual.

12. Al transmitir el Estudio sobre la discriminación en materia de libertad de religión y de prácticas religiosas a la Comisión, la Subcomisión<sup>b</sup> expresó su profundo agradecimiento al Relator Especial por su abnegada labor, y agradeció la colaboración de los Estados Miembros de las Naciones Unidas y de los organismos especializados, de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer y de las organizaciones no gubernamentales interesadas.

13. Tomando como base el informe, la Subcomisión preparó un proyecto de principios relativos a la discriminación en materia de libertad de pensamiento, conciencia

---

<sup>b</sup> Véase el Informe de la Subcomisión sobre su 12.º período de sesiones (E/CN.4/800, párrs. 27 a 162 y resoluciones 1 y 2 (XII)). Además de su propio informe, la Subcomisión transmitió a la Comisión un Informe de Minoría preparado por uno de sus miembros (E/CN.4/801).

y religión, y también lo transmitió a la Comisión de Derechos Humanos. Expresó la opinión de que la aprobación por las Naciones Unidas de recomendaciones basadas en tales principios y dirigidas a sus Miembros, constituiría una justa culminación del Estudio. Pidió al Consejo Económico y Social que instara a los gobiernos: *a*) a que tomaran en cuenta la información y las conclusiones contenidas en el Estudio y a que se guiaran por los principios elaborados al respecto por la Subcomisión, una vez hayan sido definitivamente aprobados; y *b*) a que prosiguieran y, en caso necesario, intensificaran sus esfuerzos destinados a erradicar toda forma de discriminación por razón de religión o creencia. Además, solicitó al Consejo que pidiera a la Asamblea General que tenga en cuenta estos principios siempre que lo considere pertinente, cuando haya de redactar el artículo 18 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos.

14. Los miembros de la Comisión de Derechos Humanos<sup>e</sup> también expresaron unánimemente al Relator Especial su agradecimiento por la excelente labor que había realizado. Opinaron que, con competencia y buena fe, habían hecho un estudio magistral de gran importancia intrínseca, sobre una cuestión esencial en la labor de la Comisión. El Estudio era constructivo, cabal y, sobre todo, objetivo e imparcial. A su juicio, el Relator Especial había demostrado una habilidad y sutileza poco comunes en sortear los peligros de controversia inherentes a esta cuestión, y había hecho un estudio profundamente científico y documentado que, además, tenía el mérito de ser conciso y claro.

15. La Comisión expresó unánimemente su agradecimiento al Relator Especial por el Estudio y pidió al Secretario General que lo imprimiera y le diera la mayor difusión posible. Además, pidió al Secretario General que transmitiera a los Gobiernos de los Estados Miembros de las Naciones Unidas y de los miembros de los organismos especializados el texto del proyecto de principios relativos a la no discriminación en materia de libertad de religión y de prácticas religiosas preparado por la Subcomisión, con objeto de que pudieran presentar, a más tardar el 31 de octubre de 1960, sus observaciones sobre el fondo del proyecto de principios y la forma en que se los deba presentar. Por último, señaló a la atención de la Asamblea General, a propósito del examen por la Asamblea del artículo 18 del proyecto de Pacto de Derechos Civiles y Políticos, el Estudio y el hecho de que el proyecto de principios ha sido comunicado a los gobiernos para que hagan observaciones.

---

<sup>e</sup> Véase el informe de la Comisión de Derechos Humanos sobre su 16.º período de sesiones (E/3335, párrs. 150 a 174 y resoluciones 4 y 5 (XVI)).