

NORMAS INTERNACIONALES

RELIGIÓN Y EDUCACIÓN EN EL MARCO DE LAS NACIONES UNIDAS: UNA BREVE APROXIMACIÓN A LA CONFERENCIA INTERNACIONAL CONSULTIVA SOBRE LA EDUCACIÓN ESCOLAR EN RELACIÓN CON LA LIBERTAD DE RELIGIÓN Y DE CONVICCIONES, LA TOLERANCIA Y LA NO DISCRIMINACIÓN

José M^a. CONTRERAS MAZARÍO
Catedrático de Derecho Eclesiástico del Estado
Universidad Pablo de Olavide de Sevilla

SUMARIO: 1. Consideraciones generales.- 2. Marco jurídico-político: el procedimiento público especial sobre libertad de religión o de creencias.- 3. Desarrollo de la Conferencia: a) marco jurídico; b) finalidad y objetivos; c) organización y funcionamiento.- 4. Documento final de la Conferencia: ámbito material.- 5. Consideraciones finales.

1.- Consideraciones generales

Durante los días 23 a 25 de noviembre de 2001 se celebró en Madrid, la Conferencia Internacional Consultiva sobre la Educación escolar en relación con la Libertad de Religión y de Convicciones, la Tolerancia y la Discriminación⁸⁶⁶.

Como el nombre de la Conferencia indica, la misma planteaba unos objetivos concretos, por lo que cualquier comentario que se realice respecto a sus logros o carencias deberá realizarse no a la luz del derecho de libertad de religión o de convicciones en su conjunto,

⁸⁶⁶ Debo manifestar que los documentos que de la Conferencia he podido manejar me los proporcionó, en su momento, D. José Luis Gómez del Prado, ex-funcionario de las Naciones Unidas. Vaya por delante mi agradecimiento.

ni tampoco bajo el prisma del derecho a la educación en tanto que derecho concreto y con un contenido esencial propio. Ni uno ni otro resultaban objetivos de la Conferencia. Así pues, tal y como se señaló en el propio Reglamento Interno el objeto de la Conferencia se concreta en “la redacción de un documento de recomendaciones destinadas a los Estados y a todos aquellos que participan en la educación escolar, acerca de la contribución que deben aportar los programas y los manuales escolares y su puesta en práctica a la promoción de la tolerancia y de la no discriminación y a la legítima representación de uno mismo en el respeto hacia la representación de los demás” (art. 3)

Una vez más nos enfrentamos con la cuestión de la religión en el ámbito educativo, y una vez más de manera unidireccional, y no de toda la cuestión o contenido esencial del derecho de libertad de religión o de convicciones, sino sólo desde un aspecto material concreto cual es el de las creencias o convicciones como contenido didáctico de la enseñanza. Partiendo de este presupuesto material, se podría pensar que el objeto de la Conferencia fue básicamente la temática relativa a la enseñanza de la religión cómo integrante de los sistemas educativos. Y sin embargo nada más alejado de la realidad material de la Conferencia. La conexión con otras dos cuestiones básicas integrantes igualmente del propio título de la Conferencia: la tolerancia y la no discriminación, supusieron – a nuestro entender- no poder abordar la enseñanza de la religión como un mecanismo que permita la superación, y sobre todo lo que resulta más relevante, el conocimiento y comprensión de la existencia por parte de los estudiantes de otras culturas y de otras creencias o convicciones.

La Conferencia, al igual que nosotros ya propusimos en 1992 en relación con el modelo educativo español en la materia⁸⁶⁷, diferencia entre enseñanza de la religión y enseñanza religiosa como dos realidades distintas, con contenidos materiales y pedagógicos distintos. Pues bien, es a esta segunda temática a la que –a nuestro juicio- se refiere y se vino a ocupar la Conferencia, tal y como intentaremos poner de manifiesto a lo largo de este breve comentario.

⁸⁶⁷ CONTRERAS MAZARIO, J.M.: *La enseñanza de la religión en el sistema educativo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid 1992.

2.- Marco jurídico-político: el procedimiento público especial sobre libertad de religión o de creencias

El análisis, en este momento, del procedimiento propio relativo a la intolerancia y la discriminación fundadas en la religión o las convicciones no se va a realizar sobre la base del mecanismo en su conjunto⁸⁶⁸, sino sobre el mandato propio del objeto material de la Conferencia, ya que un análisis del procedimiento en su conjunto, y en concreto sobre los elementos definidores que lo caracterizan, sobrepasaría por exceso los objetivos del presente comentario.

Así delimitada la cuestión, cabe señalar –no obstante– que se está en presencia de actividades de control que responden a unas características comunes, a saber: su **naturaleza pública**, la facultad soberana de la Comisión para establecer el procedimiento y definir su mandato a favor de un **órgano de información**, la realización de una actividad investigadora que se plasmará en un **informe ad hoc** y el **objeto del mandato**. Junto a ellos, debe hacerse igualmente referencia a la duración del mandato y a las normas de procedimiento y métodos de trabajo. Todos estos elementos, por lo que al procedimiento que nos ocupa se refiere, adoptan o se plasman del modo siguiente:

⁸⁶⁸ Para un estudio más pormenorizado del mismo, vid. BOSUYT, M: “The Development of Special Procedures of the United Nations Commission of Human Rights”, en *Human Rights Law Journal*, vol. 6, núms. 2-4 (1985), págs. 179-210; CASSESE, A.: “The New United Nations Procedure for Handling Gross Violations of Human Rights”, en *La Comunità Internazionale*, 1975, págs. 49-61; ERMACORA, F.: “Procedure to Deal with Human Rights Violations: a Hopeful Start in the United Nations?”, en *Revue de Droits de l’Homme*, vol. VII, núms. 2-4 (1974), págs. 670-689; ESCOBAR HERNANDEZ, C.: *La Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas y la violación de derechos humanos y libertades fundamentales: estudio de los procedimientos públicos especiales*, 3 vols., Ed. Universidad Complutense, Madrid 1988, en especial págs. 1339-1520; MARIE, J.B.: “La pratique de la Commission des droits de l’homme de l’ONU en matière de violations des droits de l’homme”, en *Revue belge de Droit International*, vol. XV, núm. 2 (1988), págs. 355-380; PASTOR RIFRUEJO, J.A.: “La acción de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas ante las violaciones de los derechos del hombre”, en *Anuario de Derechos Humanos*, vol. 2 (1983), págs. 319-330; SOUTO, E.: *El reconocimiento de la libertad religiosa en Naciones Unidas*, Marcial Pons, Madrid 2000, págs.295-387; VILLÁN DURAN, C.: “La protección internacional de los derechos humanos”, materiales de trabajo del Instituto Internacional de Derechos Humanos, Estrasburgo 1989, págs. 139-157; ID.: *Curso de Derecho internacional de los derechos humanos*, Ed. Trotta, Madrid 2002, en especial parte IV, págs. 569 y sigs.

a) En cuanto al **órgano básico de información**, y aunque se trata de un complejo sistema de órganos *ad hoc* con múltiples denominaciones⁸⁶⁹ y naturalezas⁸⁷⁰, puede definirse como un órgano de investigación, que tiene entre sus funciones básicas la determinación de los hechos, para lo cual desempeña sus funciones y mandato a título individual, con plena independencia e imparcialidad. Por lo que respecta al procedimiento sobre libertad de religión y de creencias, se optó por la creación de un órgano unipersonal bajo la denominación concreta de *Relator Especial*⁸⁷¹, y su nombramiento recayó en el Sr. Angelo Vidal D'Almeida. En 1993, se nombra para seguir ejerciendo las funciones de Relator Especial encargado de examinar la cuestión de la intolerancia religiosa al Sr. Abdelfattah Amor, quien ha venido desempeñando el cargo hasta la actualidad, y quien fue el promotor de la celebración de la Conferencia Internacional Consultiva ahora comentada.

b) Por su parte, la **duración del mandato**, que se identifica con la duración del procedimiento, así como su renovación es comúnmente por lo que respecta a los procedimientos temáticos el tiempo es de tres años⁸⁷². En cuanto al presente procedimiento y la del mandato del Relator Especial, cabe precisar que su duración inicial fue de un año⁸⁷³, duración que volvió a ser la misma en su renovación de 1987⁸⁷⁴. A partir de 1988, y al igual que la práctica seguida con los demás procedimientos temáticos, la prórroga del mandato se ha producido por un período bianual⁸⁷⁵. Duración del mandato que, a partir de 1998⁸⁷⁶, se ha visto nuevamente ampliada, en esta ocasión por un período trianual, y que llega hasta la actualidad⁸⁷⁷.

⁸⁶⁹ Estas denominaciones se concretan en las siguientes: Grupo Especial de Expertos, Grupo de Trabajo *ad hoc*, Relator Especial, Representante Especial, Enviado Especial, Experto y/o Experto Independiente.

⁸⁷⁰ Estas naturaleza pueden ser colegida y/o unipersonal. Cfr. Res. 9(II) del ECOSOC, párr. dispositivo 3, y art. 21 del Reglamento interno de las Comisiones Subsidiarias del ECOSOC.

⁸⁷¹ Res. 1986/20, párrafo dispositivo 2.

⁸⁷² Por lo que se refiere a los procedimientos por países la práctica es de tan sólo un año. Una excepción se encuentra en el Grupo sobre Africa Meridional, cuya renovación del mandato se realizaba cada dos años.

⁸⁷³ Res. 1986/20, párrafo dispositivo 2.

⁸⁷⁴ Res. 1987/15, párrafo dispositivo 13.

⁸⁷⁵ Res. 1988/55, párrafo dispositivo 12.

⁸⁷⁶ Res. 1998/18.

⁸⁷⁷ Res. 2001/42.

c) Por lo que se refiere al **objeto del mandato**, éste no puede ser otro que la investigación y la determinación de los hechos que definan la existencia de una situación que parece revelar un cuadro manifiesto y persistente de violación de derechos humanos y la consiguiente formulación de conclusiones y recomendaciones que posibiliten la mejora de la misma. Igualmente le son encomendadas actividades de buenos oficios, de mediación y de conciliación, y respecto de los particulares su actuación ha dado lugar a “procedimientos de urgencia” o “acciones de urgencia”, los cuales no deben confundirse con el conocimiento de supuestos individualizados de violencia.

Por lo que respecta al presente procedimiento, los términos del mandato no sólo permiten determinar la competencia del órgano investigador, sino también el objeto del procedimiento, así como los parámetros en que se desarrolla el ejercicio del control por parte de la Comisión. Así, en cuanto al objeto del mandato del Relator Especial sobre la libertad de religión o de creencias, se ha señalado un triple ámbito de proyección, a saber: material, espacial y temporal⁸⁷⁸. Por lo que en este momento más nos interesa limitaremos el estudio del objeto del mandato a la cuestión *ratione materiae*⁸⁷⁹. Desde el punto de vista material, cabe señalar que el objeto asignado al Relator Especial en 1986 se concretó en el examen de los “(...) incidentes y actividades de los gobiernos que tienen lugar en todas las partes del mundo y que no están conformes con las disposiciones de la Declaración sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o las convicciones”⁸⁸⁰, al tiempo que se le proponía formular recomendaciones de “medidas correctivas, incluida, cuando convenga, la promoción de un diálogo entre las comunidades de religión o credo y sus gobiernos”⁸⁸¹.

Todo estas competencias se han visto concretadas en la obligación de presentar por parte del Relator Especial un informe referido “(...) [a] sus actividades acerca de las cuestiones relativas a

⁸⁷⁸ Cfr. ESCOBAR HERNANDEZ, C.: “Un nuevo paso en la protección internacional de la libertad de pensamiento, conciencia y religión: el procedimiento público especial de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas”, en *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, vol. VI (1990), págs. 101-111.

⁸⁷⁹ Desde esta misma perspectiva, vid. CONTRERAS MAZARIO, J.M.: “...”, en *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, vol. V (1989), págs.

⁸⁸⁰ En relación a los primeros informes y la cuestión *ratione materiae*, vid.

⁸⁸¹ Res. 1986/20, párrafos dispositivos 1 y 2.

*la aplicación de la Declaración, en particular de la frecuencia y al extensión de los incidentes y actividades no conformes con las disposiciones de la Declaración, junto con sus conclusiones y recomendaciones*⁸⁸². Este mandato no ha sufrido apenas alteraciones hasta 2001, donde a través de la Resolución 2001/42 de la Comisión, no sólo se ha modificado el nombre dado al procedimiento, el cual ha pasado de denominarse “cuestión sobre la intolerancia religiosa” a llamarse “cuestión sobre la libertad de religión o de creencias”⁸⁸³, lo que ha supuesto igualmente un cambio en cuanto al objeto material del mandato del Relator Especial⁸⁸⁴.

Ello puede tener su justificación en el hecho de que se está en presencia de un procedimiento en el que el derecho humano que se encuentra en el origen de la intolerancia y la discriminación no es otro que el derecho de “libertad de religión o de creencias”; amén de considerar que los instrumentos jurídicos de referencia no han sido sólo la Declaración de 1981⁸⁸⁵, sino también la propia Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, entre otros. Texto este último que obliga por vía convencional a aquellos Estados que hayan ratificado el mencionado instrumento, con lo que se ve reforzada la validez de la actividad de control y la obligación de los Estados de cooperar con la Comisión en la marcha del presente procedimiento.

Partiendo de estas consideraciones, que han sido igualmente puestas de manifiesto por el propio Relator Especial⁸⁸⁶, se debe, no obstante, señalar que la denominación por la que se ha optado no parece la más adecuada. Y ello con independencia y sin ánimo de entrar en la discusión de cuál sea el derecho fundamental que está en el origen de los preceptos contenidos en las mencionados instrumentos internacionales. A este respecto, cabe precisar que con la nueva denominación se produce un elemento positivo que afecta, sin lugar a dudas, al ámbito material tanto del procedimiento, como del mandato del órgano básico de información, toda vez que la problemática de la libertad de religión o de creencias pasa a ser el objeto analizado y no

⁸⁸² Res. 1986/20 de la Comisión, párrafo dispositivo 1.

⁸⁸³ Res. 2001/42 de la Comisión, párrafo dispositivo 11.

⁸⁸⁴ Res. 2001/42 de la Comisión, párrafo dispositivo 2.

⁸⁸⁵ El valor paradigmático de la Declaración de 1981 fue puesto de manifiesto por el primer Relator Especial en sus informes, vid. Docs. E/CN.4/1987/35, párrafo 17; E/CN.4/1989/44, párrafos 6 a 8; E/CN.4/1990/46, párrafos 7 y 8.

⁸⁸⁶ A este respecto, vid. Doc. E/CN.4/1987/35, párrafo 93.

sólo la relativa a la intolerancia por motivos de religión o de convicciones. Debe, sin embargo, matizarse que la ampliación del mandato que ahora se produce *de iure*, ya se había producido *de facto* con anterioridad, a través de la práctica seguida por los Relatores Especiales en sus respectivos informes⁸⁸⁷.

En consecuencia, con este cambio de denominación del procedimiento, al tiempo que supone un elemento de ampliación o mejor la constatación *de iure* de la ampliación ya producida, puede llevar igualmente el germen de la restricción, ya que parece que se ha optado por uno sólo de los posibles ámbitos contenidos en los respectivos artículos 18 tanto de la Declaración como del Pacto II, dejando fuera otros contenidos (libertad de pensamiento, de conciencia y de convicciones) que, sin embargo, han sido incluidos por el Comité de Derechos Humanos en su comentario general al artículo 18 del Pacto. Planteamiento éste último que nos parece más apropiado respecto de una problemática como la planteada, y sobre todo cuando la misma hace referencia a una situación sistemática de violación del derecho humano analizado.

d) En relación a las normas de procedimiento y métodos de trabajo que deben seguirse por los órgano *ad hoc* no aparecen establecidos de manera reglada, lo que ha dado lugar a una actividad discrecional por parte de cada órgano⁸⁸⁸. Así, y por lo que se refiere al presente procedimiento, cabe señalar que la Resolución 1986/20 de la Comisión de Derechos Humanos se pronuncia respecto de dos cuestiones básicas que guardan relación con la labor de investigación como son los principios que inspiran la labor del Relator Especial, lo que nos conecta con el elemento de la publicidad, y las fuentes de

⁸⁸⁷ A este respecto, vid. los siguientes informes: E/CN.4/1987/35; E/CN.4/1988/45; E/CN.4/1989/44; E/CN.4/1990/46; E/CN.4/1991/56; E/CN.4/1992/52; E/CN.4/1993/62 y Add. 1; E/CN.4/1994/79; E/CN.4/1995/91 y Add. 1; E/CN.4/1996/95 y Add. 1 y 2; E/CN.4/1997/91 y Add. 1; E/CN.4/1998/6 y Add. 1 y 2; E/CN.4/1999/58 y Add. 1 y 2; E/CN.4/2000/65; E/CN.4/2001/63 y E/CN.4/2002/73 y Add. 1 y 2.

⁸⁸⁸ No obstante, se ha deducido por parte de la doctrina una serie de métodos generalmente utilizados que se concretan en los siguientes: audiencias de los testigos, entrevistas con organismos gubernamentales y no gubernamentales, contactos con ONGs, búsqueda y sistematización de información fidedigna procedente de diversas fuentes y visitas *in situ*. Estas últimas son el método de trabajo más importante, aunque su realización necesita lógicamente del consentimiento previo del Estado afectado. Cfr. ESCOBAR HERNANDEZ, C.: "Un nuevo paso en la protección internacional...", op. cit., págs. 101-111.

información. A pesar del silencio que guarda la Resolución mencionada respecto al procedimiento, la labor desarrollada por el Relator Especial se configura como una actividad más próxima a la investigación que a la de estudio⁸⁸⁹. En este contexto, se le encomienda el examen de aquellos incidentes y actividades gubernamentales que exijan una determinación de los hechos. No obstante, la confusión no es ajena a la propia actividad desarrollada por el Relator Especial en cuanto a la diversidad de contenidos que se pueden apreciar entre el primer informe presentado y los presentados a la Comisión después de 1988, toda vez que el primero de los informes respondió más bien a una estructura y contenido próximos al de un estudio teórico sobre la cuestión. Y ello a pesar de la propia intención del Relator, para quien “el presente informe no tiene por objeto analizar las causas de la intolerancia religiosa, sino más bien establecer una especie de “inventario” de las contradicciones que ahora es posible observar entre las disposiciones legislativas vigentes a nivel internacional en materia de protección y promoción del derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión y la persistencia, en todas las regiones del mundo, de incidentes y de medidas gubernamentales incompatibles con esas disposiciones”⁸⁹⁰.

Debe igualmente precisarse que dicha labor de investigación no equivale a un juicio, sino a un mecanismo por el que llamar la atención sobre la situación de violación del derecho de libertad de pensamiento, conciencia y religión en todas las regiones del mundo, al tiempo que se proponen –en su caso- medidas que permitan solucionar los incidentes⁸⁹¹. Obligación esta última que debe ponerse en conexión con la exigencia metodológica de responder eficazmente a la información que le sea remitida.

e) En cuanto a los principios que deben informar su actividad, éstos pueden concretarse –además del de publicidad del que nos

⁸⁸⁹ No puede olvidarse que la Comisión dispone de dos estudios teóricos sobre las causas y dimensiones de la intolerancia y la discriminación fundadas en la religión o las convicciones, elaborados en el seno de la Subcomisión. Se trata de los informes elaborados por el Sr. Acnort KHRISNAWAMI, bajo el título “*Estudio sobre la Discriminación en Materia de Libertad de Religión y de Prácticas Religiosas*”, el primero, y por la Sra. Elisabeth ODIO BENITO, bajo el título “*Estudio de las dimensiones actuales de los problemas de la intolerancia y la discriminación fundadas en la religión o las convicciones*” (Doc. E/CN.4/Sub.2/1987/26), el segundo.

⁸⁹⁰ E/CN.4/1987/35, párrafo 2.

⁸⁹¹ Cfr. E/CN.4/1989/44, párrafos 10 y 15; E/CN.4/1990/46, párrafos 10 y 14.

ocuparemos con posterioridad- en los siguientes: objetividad, discreción y cooperación gubernamental⁸⁹². En cuanto al principio de objetividad, señalar que con el mismo se acoge un doble contenido de referencia como es la independencia del órgano de información y la objetividad de la investigación y del procedimiento. Por lo que se refiere al principio de discreción, éste hace referencia al modo de actuación del órgano básico de información en cuanto a las investigaciones y sus relaciones con las partes interesadas, y en ningún caso puede llegar a identificarse con la confidencialidad, ya que como ha quedado manifestado “la publicidad actúa como garantía de la efectividad del procedimiento”⁸⁹³. Respecto del último de los principios, el de cooperación gubernamental, cabe señalar que el mismo debe ser entendido como un principio instrumental, aunque necesario para un correcto funcionamiento del procedimiento, por lo que éste cede frente a otros principios básicos del procedimiento como el de la publicidad.

f) Por lo que se refiere a las fuentes de información que puede utilizar el Relator son plurales, toda vez que las establecidas en el párrafo dispositivo 4 de la Res. 1986/20 deben entenderse como *numerus apertus* y no como una lista cerrada. En concreto, el mencionado párrafo dispositivo autoriza al Relator Especial a “*intent(ar) obtener información segura y fidedigna de los Gobiernos, así como de los organismos especializados, las organizaciones gubernamentales y las organizaciones no gubernamentales, incluidas las comunidades de religión o credo*”. Junto a estas fuentes expresamente previstas, puede hacerse referencia a otro tipo de fuente como son las entrevistas y audiencias a particulares, así como las informaciones obtenidas a través de los medios de comunicación.

g) En relación a los métodos de trabajo, cabe señalar que el Relator Especial para la libertad de religión y de creencias ha optado por la adopción de una serie de reglas y técnicas, que van desde la solicitud de información a los gobiernos, los organismos especializados, las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, así como a las comunidades de religión o de credo,

⁸⁹² Dichos principios han sido recogidos en las resoluciones siguientes: Res. 1986/20, párrafos dispositivos 5 y 7; Res. 1987/15, párrafo dispositivo 14; Res. 1988/55, párrafos dispositivos 13 y 14; Res. 1989/44, párrafos dispositivos 11 y 12.

⁸⁹³ ESCOBAR HERNANDEZ, C.: “Un nuevo paso en la protección internacional...”, op. cit., pág. 113.

pasando por las audiencias y entrevistas a particulares hasta la realización de visitas *in situ*. El resultado de todas estas técnicas han tenido su oportuno reflejo en los respectivos informes del Relator, bien a través del establecimiento del marco general sobre el que se proyecta el procedimiento, bien recogiendo expresamente en los informes la información remitida⁸⁹⁴.

h) Por lo que respecta al informe, éste es el reflejo de las investigaciones realizadas por el órgano básico de información⁸⁹⁵ y sirve como elemento cualificar para el ejercicio de control que lleva a cabo la Comisión de Derechos Humanos⁸⁹⁶. En el supuesto concreto del procedimiento sobre la libertad de religión y de creencias, se pide al Relator Especial que en su informe indique “la frecuencia y extensión de los incidentes y actividades no conformes con las disposiciones de la Declaración” de 1981 y que formule las correspondientes medidas de corrección⁸⁹⁷. Ello ha llevado al Relator a incluir, junto a elementos que permiten la identificación de la situación de violación, y por tanto el ejercicio de una actividad propia de investigación, consideraciones generales sobre el fenómeno de la intolerancia y la discriminación en el ámbito de la religión o las convicciones⁸⁹⁸. Mandato que ha cumplido

⁸⁹⁴ Vid. a este respecto E/CN.4/1988/45, párrafos 15, 17 a 21, y 25 a 36; y Add.1 y Corr.1; E/CN.4/1988/44, párrafos 27 y 28; E/CN.4/199/46, párrafos 22 a 92 y 95 a 100.

⁸⁹⁵ En el mismo deben recogerse los hechos e informaciones que definen la situación de violación de los derechos humanos investigada, para lo cual es necesario que el órgano de información haya realizado una valoración de la información recibida. Asimismo, es práctica habitual que en los informes que el experto presenta a la Comisión se integren conclusiones y recomendaciones, las cuales constituyen la línea de partida y la plataforma material de las resoluciones y decisiones aprobadas posteriormente por la Comisión con relación a cada situación investigada.

⁸⁹⁶ Para ESCOBAR, “(...) tanto el órgano básico de información como el informe elaborado por el mismo constituyen el núcleo y eje central del mecanismo de control que hemos denominado procedimiento público especial”. Ahora bien, para esta autora “(...) la actividad del órgano básico de información no constituye sino una fase en el proceso de ejercicio del control, que a pesar de su importancia no la perfecciona, puesto que el mismo resulta incompleto sin los debates públicos desarrollados en la Comisión de Derechos Humanos, en torno a la situación investigada y sin la adopción de la resolución o decisión pertinentes, que constituyen la manifestación material del control” (en “Un nuevo paso en la protección internacional de la libertad de pensamiento, conciencia y religión...”, op. cit., pág. 95).

⁸⁹⁷ En este sentido, vid. Res. 1986/20, párrafo dispositivo 8.

⁸⁹⁸ Vid. a este respecto los siguientes informes: E/CN.4/1988/45, párrafos 4 y 5; E/CN.4/1989/44, párrafo 10; E/CN.4/1990/46, párrafo 10.

con la presentación a la Comisión de los documentos E/CN.4/1987/35, E/CN.4/1988/45⁸⁹⁹, E/CN.4/1989/44, E/CN.4/1990/46, E/CN.4/1991/56, E/CN.4/1992/52, E/CN.4/1993/62⁹⁰⁰, E/CN.4/1994/79, E/CN.4/1995/91⁹⁰¹, E/CN.4/1996/95⁹⁰², E/CN.4/1997/91⁹⁰³, E/CN.4/1998/6⁹⁰⁴, E/CN.4/1999/58⁹⁰⁵, E/CN.4/2000/65; E/CN.4/2001/63 y E/CN.4/2002/73⁹⁰⁶.

En estos informes, y junto a la determinación de los hechos e informaciones de los supuestos específicos de intolerancia y discriminación basados en la religión o las convicciones, lo que conforma el núcleo central de los mismos, el Relator incluye igualmente una serie de conclusiones y recomendaciones básicamente de carácter general tendentes a la elaboración de textos internacionales, en especial una convención, así como de asistencia técnica y servicios consultivos; optando en este último caso por medidas de naturaleza promocional.

i) El último de los elementos está constituido por la publicidad del control, lo que le convierte en el elemento definidor del presente mecanismo, ya que —como ha puesto de manifiesto ESCOBAR— “no sólo es un principio inspirador de la actuación de dicho órgano, sino que se constituye en *conditio sine qua non* de la propia existencia del procedimiento público especial”⁹⁰⁷. Así, la presente cualidad informa cualquier actuación de los órganos intervinientes, no sólo de la Comisión de Derechos Humanos, sino también del órgano básico de información, lo que la convierte en garantía de la efectividad y eficacia del mecanismo de protección.

3.- Desarrollo de la Conferencia

Establecido el marco jurídico y político donde debe encuadrarse la presente Conferencia Internacional, puede seguidamente hacerse referencia al modo en que la misma se ha desarrollado, para cual se diferenciarán tres elementos como son el marco jurídico concreto que

⁸⁹⁹ Este informe se ha completado con los documentos E/CN.4/1988/45/Add.1 y E/CN.4/1988/45/Add.1 y Corr.1.

⁹⁰⁰ Este informe ha sido completado con addenda 1.

⁹⁰¹ Este informe ha sido completado con addenda 1.

⁹⁰² Este informe ha sido completa con addendas 1 y 2.

⁹⁰³ Este informe ha sido completado con Addendas 1.

⁹⁰⁴ Este informe ha sido completado con Add. 1 y 2.

⁹⁰⁵ Este informe ha sido completado con Add. 1 y 2.

⁹⁰⁶ Este informe ha sido completado con Add. 1 y 2.

⁹⁰⁷ ESCOBAR HERNANDEZ, C.: “Un nuevo paso en la protección internacional...”, op. cit., pág. 95.

ha servido de base a la celebración de la Conferencia, los objetivos en ella propuestos y el procedimiento en que se desarrollaron los trabajos de la Conferencia.

3.1.- Marco jurídico

Una vez enmarcada en su contexto tanto político como jurídico donde la misma debe encuadrarse, y que no es otro que el procedimiento público especial existente en el ámbito de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones en materia de libertad de religión o de creencias, y por lo que se refiere al fundamento jurídico que ha servido de base a la celebración de la presente Conferencia debe señalarse que el mismo se encuentra como instrumento normativo de base en la Declaración sobre la Eliminación de todas las Formas de Intolerancia y Discriminación fundadas en la Religión o las Convicciones, proclamada por la Asamblea General en su resolución 36/55, de 25 de noviembre de 1981.

A través del mencionado procedimiento, y en concreto a través del mandato otorgado al Relator Especial, tanto la Asamblea general como la Comisión de Derechos Humanos han subrayado la importancia de la educación como medio para asegurar la tolerancia en el ámbito de la religión⁹⁰⁸, al tiempo que le alientan para que examine la contribución de la educación para el fomento de la tolerancia religiosa de una manera más eficaz⁹⁰⁹ e “instan a los Estados a fomentar y alentar, por medio de la educación y de otros medios, la comprensión, la tolerancia y el pluralismo como elementos inseparables de la promoción y protección de los derechos humanos”⁹¹⁰. Así pues, en el marco competencia del mencionado

⁹⁰⁸ Vid. Res. de la Comisión de Derechos Humanos 1994/18, de 25 de febrero de 1994, titulada “Aplicación de la Declaración sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o las convicciones”.

⁹⁰⁹ Vid. Res. de la Asamblea General 48/128, de 14 de febrero de 1994, titulada “Eliminación de todas las formas de intolerancia religiosa”.

⁹¹⁰ Vid. Res. de la Comisión de Derechos Humanos 1998/18, de 9 de abril de 1998, 1999/39, de 26 de abril de 1999; y 2000/33, de 20 de abril de 2000, tituladas todas ellas “Aplicación de la Declaración sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o las convicciones”; Res. de la Comisión de Derechos Humanos 2000/84, de 27 de abril de 2000, titulada “Difamación de las religiones”; y Res. de la Asamblea General 53/140, de 1 de marzo de 1999, y 54/159, de 22 de febrero de 2000, tituladas ambas “Eliminación de todas las formas de intolerancia religiosa”. En este contexto, vid. Res. de la Comisión de Derechos Humanos 1998/21, de 9 de abril de 1998, titulada “La

mandato y de conformidad con lo establecido en las resoluciones E/CN.4/RES/1998/21, E/CN.4/RES/1999/64, A/RES/54/122, E/CN.4/SUB.2/RES/1999/11, E/CN.4/RES/2000/33 y E/CN.4/RES/2000/50 tuvo lugar la presente Conferencia Internacional Consultiva⁹¹¹.

Por su parte, el Relator Especial, en sus informes E/CN.4/1998/6, de 22 de enero de 1998; E/CN.4/1999/58, de 11 de enero de 1999, y E/CN.4/2000/65, de 15 de febrero de 2000, recomendó la adopción de medidas apropiadas tendentes a fortalecer el papel de la prevención como medio para combatir la intolerancia y la no discriminación fundadas en la religión o las convicciones. Entre estas medidas se sitúan las de carácter preventivo en el ámbito de la tolerancia religiosa a través del papel estratégico de la educación⁹¹², de la información y de la cultura⁹¹³. Se trataba, pues, como el propio Relator Especial, “de saber si la educación religiosa en particular puede jugar un papel –y eventualmente cuál– en la consideración, dentro de la comunidad nacional e internacional y su beneficio, del desarrollo integral de la personalidad del individuo. En otras palabras, se tratará de examinar si la educación religiosa en particular puede contribuir a fomentar, y en qué medida, la tolerancia y la no discriminación y finalmente los derechos humanos”⁹¹⁴.

3.2.- Finalidad y Objetivos

Partiendo tanto del ámbito del mandato del Relator, como de las resoluciones que sirvieron de marco legal a la Conferencia, así como de los instrumentos internacionales de referencia entre los que se sitúan, entre otros, la Declaración de 1981, el art. 26 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, de 1948, y la Recomendación de la UNESCO sobre la educación para la comprensión, la cooperación y la

tolerancia y el pluralismo como elementos inseparables de la promoción y protección de los derechos humanos”.

⁹¹¹ Vid. art. 1 del Reglamento Interno de la Conferencia Internacional.

⁹¹² Respecto de este ámbito, el Relator Especial envió, en 1994, un cuestionario a los Estados relativo a los problemas relacionados con la libertad de religión o de convicciones en los establecimientos de enseñanza primaria y secundaria. Este cuestionario aparece como anexo al informe E/CN.4/1994/79. Setenta y seis Estados respondieron al cuestionario enviado.

⁹¹³ A este respecto, vid. los informes E/CN.4/1994/79, de 20 de enero de 1994, y E/CN.4/1995/91, de 22 de diciembre de 1994.

⁹¹⁴ Nota de presentación del Señor Amor Abdelfattah Amor, Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos encargado de examinar la cuestión de la intolerancia religiosa, a la Conferencia Internacional Consultiva.

paz internacionales, de 1974, la Conferencia tuvo como objetivos básicos: “contribuir a la promoción y a la protección de los derechos humanos mediante la reafirmación del papel que debe jugar la educación escolar en el combate contra la intolerancia y la discriminación fundadas en la religión y las convicciones”⁹¹⁵. Sin que pudiera dar lugar al examen de situaciones particulares o cuestiones específicas

Para la consecución de tal finalidad, la Conferencia Internacional propone la redacción de un documento en el que se recojan un conjunto de recomendaciones con el objetivo de que los programas y manuales escolares, así como su puesta en práctica y el propio ámbito escolar contribuyan a la promoción de la tolerancia y la no discriminación. Todo ello dirigida a conseguir el desarrollo pleno de la personalidad y la legítima representación de uno mismo en el respeto hacia la representación de los demás⁹¹⁶.

Este conjunto de objetivos, fines y recomendaciones tienen como destinatario especial y directo a los Estados. Pero el ámbito subjetivo del documento de la Conferencia no se queda sólo en el ámbito de los poderes públicos, sino que va más allá afectando a todos aquellos que participan en la educación escolar.

3.3.- Organización y funcionamiento

1.- Para la consecución del objeto de la Conferencia, que no fue otro que la redacción de un documento de recomendaciones, se constituyó un Comité Preparatorio cuya composición y funciones fueron las siguientes. Por lo que respecta a su composición, y de conformidad con el art. 5 del reglamento interno, fue la siguiente:

- Presidente, el Relator Especial sobre la intolerancia religiosa, Sr. Abdelfattah Amor (quien lo fue también de la Conferencia Internacional⁹¹⁷);
- Sr. Taieb Baccouche (Tunez), experto en derecho a la educación, Presidente del Instituto Árabe de Derechos Humanos, con sede en Tunez;
- Sr. Doudou Diène (Senegal), Director de la División para el Diálogo intercultural y el pluralismo para una cultura de paz, de UNESCO;

⁹¹⁵ Art. 2 del Reglamento Interno de la Conferencia.

⁹¹⁶ Vid. art. 3 del Reglamento Interno.

⁹¹⁷ Art. 5.3 del Reglamento Interno.

- Sr. Maurice Glèlè Ahanhanzo (Benin), Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos sobre formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia;
- Sr. Iván C. Ibán (España), Profesor de la Universidad Complutense de Madrid y Miembro del Comité Ejecutivo del Consorcio Europeo para la Investigación sobre Iglesia y Estado;
- Sr. Michael Roan (Estados Unidos de América), Director del Proyecto Tandem y experto en materia de libertad de religión o de convicciones;
- Sra. Katarina Tomasevski (Croacia), Relatora Especial de la Comisión de Derechos Humanos sobre el derecho a la educación; y
- Sr. Theo Van Boven (Holanda), ex Director del Centro para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas y antiguo miembro del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial.

Se trata, sin lugar a dudas, de un Comité que, como su propio nombre indica, tenía encomendada la labor de velar por la preparación y buen desarrollo de la Conferencia, el establecimiento de la lista de invitados no estatales y la elaboración de un Proyecto de Documento Final que presentar a los participantes para su discusión a lo largo de la Conferencia Internacional⁹¹⁸. En consecuencia, es un Comité eminentemente técnico, aunque con un grado importante de incidencia política, en el que se hecha de menos la presencia al menos de algún representante del Grupo de Trabajo sobre Minorías, así como de algún miembro de la Subcomisión.

En cuanto al procedimiento que se utilizó cabe diferenciar los trabajos preparatorios del proyecto de Documento llevados a cabo por el mencionado Comité y la organización de los trabajos a lo largo de los días de la Conferencia. En este momento nos ocuparemos únicamente de los trabajos del Comité Preparatorio dejando para un momento posterior la organización de los trabajos en la Conferencia. Pues bien, cabe señalar que el Comité Preparatorio realizó dos versiones del Documento Final, una antes del 31 de diciembre de 2000, que presentó a los Estados y demás personas invitadas para una

⁹¹⁸ Vid. art. 4 del Reglamento Interno.

primera revisión⁹¹⁹; mientras que la segunda versión integró aquellas propuestas que el Comité entendió compatibles con los objetivos de la Conferencia. A tal efecto, el Comité preparatorio tuvo dos reuniones, la primera en Ginebra del 20 al 22 de noviembre de 2000, y la segunda en Madrid del 10 al 12 de junio de 2001. El Comité realizó una tercera versión la cual fue enviada a todos los participantes de la Conferencia y sirvió de base a los debates del Comité de redacción de la Conferencia⁹²⁰.

2.- Por lo que respecta a la Organización de la Conferencia Internacional Consultiva celebrado en Madrid a lo largo de los días 23 a 25 de noviembre de 2001, la misma estuvo abierta a la participación de todos los Estados miembros y observadores de las Naciones Unidas, así como representantes de mecanismos convencionales y no convencionales de las Naciones Unidas, y de organizaciones intergubernamentales⁹²¹. Fueron asimismo invitados, por un lado, representantes de iglesias, comunidades religiosas o de convicciones y de ONGs⁹²² y, por el otro, y a título personal, expertos y observadores en la materia⁹²³. La Conferencia fue Presidida por el Presidente del Comité Preparatorio, quien fue lógicamente Presidente de la Mesa de la Conferencia. A la Mesa le correspondía velar por la dirección de los debates y el desarrollo de la Conferencia. La presencia de la mencionada composición supuso que más de 800 personas participaran en la Conferencia, con más de 80 delegaciones estatales, de organizaciones internacionales, de organizaciones no gubernamentales, de institutos nacionales o de comunidades religiosas.

Para la consecución de los objetivos de la Conferencia, y principalmente la redacción de un Documento Final de la misma, la Conferencia podía actuar bien en pleno, bien a través de grupos de trabajo. La creación de los segundo sólo tendrá como función el estudio y examen de las propuestas o enmiendas presentadas por

⁹¹⁹ Los comentarios, observaciones y propuestas debieron realizarse antes del 30 de abril de 2001 (art. 12 del Reglamento Interno).

⁹²⁰ Este dato aparece reflejado en el informe del Relator Especial de 2002, E/CN.4/2002/73, párrafo 12.

⁹²¹ Vid. arts. 6, 7 y 8 del Reglamento Interno.

⁹²² Vid. arts. 9 y 10 del Reglamento Interno.

⁹²³ Vid. art. 10 del Reglamento. En relación con este grupo, cabe señalar que el carácter abierto de la Conferencia no tuvo igual reflejo.

escrito al Documento Final⁹²⁴. Mientras que el Pleno de la Conferencia tuvo como función el debate y discusión del Proyecto de Documento Final y llegar a su aprobación. Para ello, la Conferencia se dividió en dos partes: la primera referida, sobre la base del proyecto de Documento Final, al “debate general sobre la educación escolar y la promoción de la tolerancia y la no discriminación fundadas en la religión y las convicciones”⁹²⁵; y la segunda dedicada al debate, discusión y adopción del Documento Final⁹²⁶.

4.- Documento Final de la Conferencia

El 25 de noviembre de 2001, el Plenario de la Conferencia aprobó por consenso el Documento Final⁹²⁷. A efectos del presente trabajo diferenciaremos, al igual que hizo la Conferencia, entre un comentario de tipo general sobre la educación escolar y la promoción de la tolerancia y la no discriminación fundadas en la religión y las convicciones y un comentario específico sobre el contenido y articulado del Documento Final de la Conferencia.

4.1.- Ambito material

En la temática de “la enseñanza escolar en materia de libertad de religión o de convicciones”, que es el título que da nombre a esta Conferencia intergubernamental, se deben plantear una serie de

⁹²⁴ Vid. art. 26 del Reglamento Interno. Se estableció la creación de un Grupo de redacción encargado de examinar las objeciones formuladas al proyecto de Documento Final. Dicho Grupo de Trabajo celebró tres reuniones entre el viernes 23 y el sábado 24 de noviembre de 2001, tal y como aparece previsto en el Documento de la Conferencia en el apartado relativo a la Organización de los trabajos.

⁹²⁵ Art. 21.1 del Reglamento Interno. Durante esta primera reunión plenaria, sólo los Estados y las Organizaciones Intergubernamentales pudieron intervenir, dejando para otras reuniones posteriores las intervenciones de otros participantes. La duración de las intervenciones no debían exceder el tiempo de seis minutos en el caso de los Estados miembros y Observadores de las Naciones Unidas y Organizaciones intergubernamentales; de cuatro para representantes de mecanismos convencionales o no convencionales de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Comisiones Nacionales y Defensores del Pueblo; y de cuatro minutos para representantes de iglesias, comunidades religiosas o convicciones, ONGs, Institutos de Derechos Humanos, UNESCO, Comisiones Nacionales de la UNESCO y expertos.

⁹²⁶ Vid. art. 21.2 del Reglamento Interno.

⁹²⁷ En cuanto al texto del Documento Final de la Conferencia, éste fue publicado en el vol. I (Diciembre 2001) de la presente Revista, págs. 599-607. Ha sido igualmente reproducido como anexo en el informe del Relator Especial de 2002, E/CN.4/2002/73, anexo.

cuestiones que entendemos básicas y de carácter apriorístico. Entre todas ellas destacan –a nuestro juicio– dos: el contenido que suponen este tipo de enseñanzas, la primera, y el fundamento último que las justifican, la segunda. Entiendo que ni una ni otra de las cuestiones quedan suficientemente claras en el texto del Documento.

1.- En cuanto a la primera de las cuestiones, esto es el contenido de las llamadas “enseñanzas escolares en materia de libertad de religión o de convicción”, debe precisarse que no queda suficientemente delimitado si el contenido objeto de debate es la enseñanza escolar de la religión o si, por el contrario, éste es la enseñanza escolar de valores en materia de libertad de religión o de convicción, de tolerancia, de igualdad y no discriminación, de comprensión y, en general, de los derechos y libertades fundamentales⁹²⁸. La diferencia entre uno y otro contenido no resulta –a nuestro entender– baladí⁹²⁹.

1.1. En el primero de los supuestos se trata de la transmisión de los valores, principios y dogmas de una determinada religión o convicción. Ello puede entenderse bien como una manifestación de la libertad de religión o de culto, bien como contenido del derecho a recibir una educación conforme con las propia religión o convicción. Desde cualesquiera de las dos perspectivas, dicha enseñanza escolar debe configurarse como optativa para los alumnos, así como para los profesores.

Ahora bien, dentro de la presente temática las cuestiones más debatidas son la forma en que la presente enseñanza escolar se integra en los respectivos sistemas educativos de los Estados, la primera, y el estatuto del profesorado que imparte dichas enseñanzas, tanto con el grupo o comunidad religiosa o filosófica como con los poderes públicos educativos, la segunda. Además de la conexión de las dos cuestiones con los distintos modelos de relación entre el Estado y el fenómeno religioso, sobre todo desde la perspectiva de la garantía de la libertad de conciencia.

⁹²⁸ Un ejemplo de la dificultad de diferenciar ambas realidades en GUTIERREZ DEL MORAL, M.J.: *Tolerancia, educación y libertad religiosa*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid 2002.

⁹²⁹ Para un estudio más en profundidad de ambas realidades, vid. CONTRERAS MAZARIO, J.M.: *La enseñanza de la religión...*, op.cit.; CUBILLAS RECIO, L.M.: *Enseñanza confesional y cultura religiosa*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Valladolid, Valladolid 1997.

1.1.1. Respecto de la modalidad de aplicación de este tipo de enseñanza en los respectivos sistemas educativos, cabe precisar que las mismas se reducen básicamente a dos, a saber: su integración dentro de los programas realizados por los centros escolares, la primera, o su práctica externa, bien dependiente de los propios grupos o comunidades religiosas o filosóficas, bien de los padres, la segunda. Como puede fácilmente deducirse la segunda de las modalidades no plantea dificultades técnicas desde la perspectiva de su aplicación, salvo la salvaguarda del correspondiente ámbito de inmunidad para los respectivos sujetos intervinientes. Una posición distinta plantea el hecho de que dicha enseñanza sea integrada dentro del programa curricular de los centros docentes. En este caso, las modalidades a adoptar se concretan en dos: que sea una disciplina equiparada al resto de las disciplinas que los alumnos deben cursar, salvaguardado siempre el derecho de libertad de conciencia del alumno y, por lo tanto, configurándola como optativa, la primera, o que se la integre como una actividad complementaria del centro y, por tanto, fuera de las horas lectivas del sistema escolar. Cualquiera de las dos modalidades presenta elementos a favor y en contra, pero ambas no pueden entenderse compatibles en igual intensidad con modelos cuyo principio básico sea la garantía de la igualdad en la libertad de conciencia y de religión.

1.1.2. Mayores dificultades técnicas y de encaje con los mencionados modelos de relación plantea la segunda de las cuestiones suscitadas, esto es el estatuto jurídico del profesorado. A este respecto, se puede optar por un profesorado especializado y concreto equiparado o asimilado al resto del profesorado del centro, o bien por un profesor del propio centro que además de la disciplina que imparte, también enseña ésta. El problema surge esencialmente del carácter de dependencia que dicho profesorado tiene, por un lado, con el Estado y, por otro, con las autoridades del grupo de la religión que imparte. Pues bien, a este respecto cabe señalar que un sistema de profesorado integrado y, por lo tanto, asimilado o equiparado al resto del profesorado del centro, pero a la vez dependiente para su designación de las autoridades eclesásticas competentes resulta un modelo más propio de sistemas confesionales o teocráticos, que de modelos neutrales o laicos, toda vez que es el Estado el que asume su contratación, cuando no su asimilación a funcionarios, produciéndose de este modo una confusión entre lo público y lo religioso

incompatible con un Estado que lo que pretenda sea garantizar plenamente la libertad de conciencia de sus ciudadanos.

1.1.3. El establecimiento de un sistema de integración, tanto de la asignatura de religión como del profesorado, no resulta el más compatible con los principios de libertad e igualdad religiosas. Por ello, y a modo de partida, nos mostramos plenamente de acuerdo con el planteamiento realizado por el Comité de Derechos Humanos en el materia, para quien “el párrafo 4 del artículo 18⁹³⁰ permite que en la escuela pública se imparta enseñanza de materias tales como la historia de las religiones y la ética siempre que ello se haga de manera neutral y objetiva. La libertad de los padres o de los tutores legales de garantizar que los hijos reciban una educación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones proclamada en el párrafo 4 del artículo 18 está relacionada con la garantía de la libertad de enseñar una religión o creencias que se recoge en el párrafo 1 del artículo 18. El Comité señala que la educación obligatoria que incluya el adoctrinamiento en una religión o una creencias particulares es incompatible con el párrafo 4 del artículo 18, a menos que se hayan previsto exenciones y posibilidades que estén de acuerdo con los deseos de los padres o tutores”.

Junto a ello, debe igualmente manifestarse que el establecimiento como elemento curricular del alumno de una asignatura de religión integrada dentro del sistema educativo plantea problemas de igualdad, e igual ocurre en relación con el estatuto del profesorado de tipo orgánico o contractual con el Estado, ya que cualquiera de los dos modelos pone en peligro el propio concepto de laicidad⁹³¹.

1.2. Por su parte, una enseñanza escolar en una educación en valores cívicos obligatoria para todos tiene un contenido y objetivo claramente diferentes al supuesto anterior. Se trata de una enseñanza cuyos contenidos son valores y principios generales propios de una sociedad democrática, en el que el objetivo es el conocimiento de otros, de los otros y la comprensión mutuas entre distintas sociedades o comunidades étnicas, culturales o religiosas. En este caso, los distintos

⁹³⁰ Art. 18.4 PIDCP: “Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a respetar la libertad de los padres y, en su caso, de los tutores legales, para garantizar que los hijos reciben la educación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones”.

⁹³¹ Cfr. CELADOR, O.: “Laicidad y estatuto de los profesores de religión católica en la escuela pública”, en *Boletín de la Sociedad Española de Ciencias de las Religiones*, nº 15 (2001), págs.71-96.

grupos o comunidades sociales, culturales, filosóficos, religiosos, políticos, sindicales, etc., podrán participar en la elaboración del contenido de este tipo de enseñanza, mientras que la docencia deberá corresponder a los propios profesores sin que en su elección tengan porque participar los antemencionados grupos o comunidades. De establecerse como asignatura autónoma, lo conveniente a efectos docentes sería la existencia de un profesorado especializado en este tipo de materias, cuyo modo de acceso y vinculación con los centros docentes sería la misma que la existente para el resto del profesorado de dichos centros.

1.3. La relación entre ambas enseñanzas no puede plantearse, a nuestro entender, como una pura cuestión opcional, donde el alumno, sus padres o tutores, que eligen cursar un tipo de enseñanza resulta liberado de cursar la otra. La conexión entre ambas entendemos que debe regirse por el principio de la independencia o de la autonomía, de forma tal que la enseñanza en valores debe formar parte del currícula educativo de todos los estudiantes, bien a través de una asignatura concreta, propia e independiente en la que se contengan los contenidos relativos a la libertad, la igualdad, la solidaridad, la comprensión, la democracia, etc.; bien a través de la integración de este contenido en los distintos programas de asignaturas ya existentes en el sistema educativo y que tengan relación con este tipo de enseñanzas (historia, conocimiento del medio, etc.). Mientras que la enseñanza de la religión –como ya se ha señalado- deberá tener carácter facultativo y complementario para el alumno, lo que supone que bien éste, bien sus padres o tutores, elegirán libremente si desean o no para él o para sus hijos o pupilos, cursar algún tipo de enseñanza de la religión y de ser positiva la respuesta cuál sea ésta. De no ser posible esta última opción, y en cualquier supuesto deberá en todo momento respetarse el derecho a no recibir una enseñanza de la religión contraria a la propia religión o convicción, o en contra de su voluntad.

1.4. Por último, y como elemento interpretador del objeto de la propia Conferencia, se debe hacer referencia al propio Relator Especial, y Presidente de la Conferencia, quien en su “nota de presentación” afirma que “(1)a aclaración de la noción de educación conduce a la cuestión del nexo entre la educación y la religión. Se trataría de saber si la educación religiosa en particular puede jugar un papel –y eventualmente cuál- en la consideración, dentro de la comunidad nacional e internacional y en su beneficio, del desarrollo integral de la personalidad del individuo. En otras palabras, se tratará

de examinar si la educación religiosa en particular puede contribuir a fomentar, y en qué medida, la tolerancia y la no discriminación y finalmente los derechos humanos (...). En este marco, se plantean algunas preguntas con relación a la enseñanza y particularmente a la enseñanza en relación con la libertad de religión o de convicciones. Esta debería ser percibida como una enseñanza de religiones comparada y, en general, de culturas religiosas y éticas, libres del odio y los prejuicios”⁹³².

Y todo ello con la finalidad de que cada persona sea libre a la hora de elegir o de adoptar una religión, creencias o convicciones, para lo cual el Relator Especial señala como circunstancias relevantes las siguientes:

- desarrollar los ámbitos de la enseñanza, de la educación, de la cultura y de la información para combatir los prejuicios y cualquier concepción estereotipada que perpetúe la discriminación fundada en la religión o las convicciones, y
- al mismo tiempo, favorecer la comprensión y la tolerancia, tal y como ha sido subrayado en el artículo 7 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial”⁹³³.

Estos dos párrafos resultan especialmente significativos y ratificadores de lo que he intentado exponer como primera cuestión básica de partida sobre esta cuestión. Basta, pues, su reproducción, ya que resultan suficientemente esclarecedores de la cuestión material suscitada. Al tiempo que me manifiesto mi plena conformidad con la solución planteada por el Relator Especial en relación con la cuestión de la religión o las convicciones en su conexión con la enseñanza.

2.- Respecto de la segunda de las cuestiones reseñadas, es decir el fundamento de este tipo de enseñanzas escolares, cabe señalar que –a nuestro entender– el fundamento debe situarse en el respeto y, por tanto, en el contenido del derecho fundamental a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión reconocido en el artículo 18 tanto de la Declaración Universal de Derechos Humanos como del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Un derecho fundamental que supone la facultad de toda persona a recibir

⁹³² Párrafos 11 y 31.

⁹³³ Párrafo 15.

educación y formación religiosa y moral de conformidad con las propios creencias, religión o convicciones. Un derecho que, sin embargo, tanto en los instrumentos internacionales como en las legislaciones estatales es atribuido a los padres o tutores, sin tener presente en la mayoría de los casos que dicho derecho tiene como función esencial garantizar la libre formación de la conciencia de la persona, y de manera primordial del menor, ya que es en esta etapa de la vida cuando la persona toma sus primeros contactos con la realidad de las cosas que le rodean y cuando se desarrolla la personalidad del ser humano, función ésta última que debe ser configurada como uno de los principios y objetivos de la educación. Ello resulta –a nuestro entender- plenamente coherente con lo manifestado de manera expresa en la Convención sobre los Derechos del Niño, de 1989, en la que se impone a los Estados Partes la obligación de reconocer a todos los niños el derecho a la educación (art. 28); una educación que, de conformidad con el artículo 29, “(l)os Estados Partes (...) deberá(n) encamina(r) [al cumplimiento de las siguientes funciones]:

- a) *Desarrollar la personalidad, las aptitudes y la capacidad mental y física del niño hasta el máximo de su posibilidades;*
- b) *Inculcar al niño el respeto de los derechos fundamentales y de los principios consagrados en la Carta de las Naciones Unidas;*
- c) *Inculcar al niño el respeto de su padres, de su propia identidad cultural, de su idioma y sus valores, de los valores nacionales del país en que vive, del país de que sea originario y de las civilizaciones distintas de la suya;*
- d) *Preparar al niño para asumir una vida responsable en una sociedad libre, con espíritu de comprensión, paz, tolerancia, igualdad de lo sexos y amistad entre todos los pueblos, grupos étnicos, nacionales y religiosos y personas de origen indígena;*
- e) *Inculcar al niño el respeto del medio ambiente natural”.*

Al tiempo que a los padres le garantiza, respecto de los Estados Partes, el que les sea respetada “*las responsabilidades, los derechos o, en su caso, de los miembros de la familia ampliada o de la comunidad, según establezca la costumbre local, de los tutores u otras personas encargadas legalmente del niño de impartirle, en consonancia con la evolución de sus facultades, dirección y*

orientación apropiadas para que el niño ejerza los derechos reconocidos en la presente Convención” (art. 5).

Todo ello encuentra su plasmación en el ámbito de la libertad de conciencia con la garantía por parte de los Estados Partes de “*los derechos y deberes de los padres y, en su caso, de los representantes legales, de guiar al niño en el ejercicio de su derecho de modo conforme a la evaluación de sus facultades*” (art. 14.2).

Debe matizarse, además, que el presente derecho a recibir una enseñanza religiosa o moral de conformidad con la religión o convicción profesada se ha identificado, a nivel internacional, con una facultad para elegir entre diferentes tipos educativos, o lo que lo mismo en la existencia de pluralidad de escuelas. No obstante, junto a la pluralidad de escuelas debe ser predicable una pluralidad en la escuela, de modo que la garantía y promoción de la libertad de conciencia no sólo se proyecta en la existencia de distintos tipos educativos, sino también en la tutela y respeto de la libertad de conciencia tanto en los centros docentes públicos como privados.

Ello nos pone sobre la pista de otra cuestión que entendemos básica, y que se conecta con el fundamento. Nos estamos refiriendo al derecho fundamental que debe ser protegido y promocionado. Del texto del Documento Final de la Conferencia, la conclusión a la que parece llegarse es que en el mismo se hace referencia a dos de los contenidos reconocidos en los textos internacionales, estos dos contenidos son la libertad de religión y de convicción, pero se omite en la mayoría de las ocasiones toda referencia a otros dos contenidos integrados igualmente en los premencionados preceptos de la Carta Internacional de Derechos Humanos, como son la libertad de pensamiento y de conciencia. Ello que aparentemente parece que no tiene porque tener consencuencias impotantes, plantea dudas razonables, más aún si además dicho hecho se conecta con la primera de las cuestiones planteadas. Por ello, entendemos que la referencia a la libertad de pensamiento y de conciencia resulta necesaria, positiva y esclarecedora del derecho fundamental que no sólo sirve de fundamento, sino que además es aquél que debe resultar protegido y respetado.

En esta misma línea, debe destacarse igualmente que resulta preocupante las referencias constantes a la tolerancia, o mejor a la intolerancia y a la discriminación en materia de religión o de convicción. Ambas expresiones ponen de manifiesto una actitud frente

a la materia en cuestión. Una actitud relacionada, en el mejor de los supuestos, con determinadas actividades de carácter meramente negativo, cuando no de mera aceptación de los otros, de los diferentes, pero siempre bajo la consideración de que lo propio es lo mejor, y que el otro todo lo más está en error. Frente a ello, resultan escasas las referencias a la igualdad y a la libertad de conciencia como derechos humanos fundamentales; auténtico derecho que fundamenta, al tiempo que está en el origen del resto de los derechos y libertades fundamentales en la materia. Amén de producirse un cambio trascendental en esta cuestión, como es la de afrontarla en positivo y, por tanto, desde la perspectiva de la función promocional; y no exclusivamente desde el plano negativo como parece haberse optado.

4.2.- Observaciones al Documento Final

Entrado en materia propia del Documento Final, cabe señalar que las observaciones a realizar de manera concreta sobre el Documento preparatorio puede dividirse en dos partes: una primera referencia de aquellas cuestiones o textos que el Documento no recoge o recoge de manera muy indirecta y que, sin embargo, resultan de especial importancia en una materia como la tratada en la Conferencia, y una segunda relativa al texto utilizado en el Documento y posibles alternativas u opciones que –a nuestro entender- hubieran resultado más esclarecedoras y más próximas a las posiciones sustentadas en el punto anterior.

1.- Con respecto al primer contenido, poner de manifiesto la no referencia en el Documento Final, en ninguno de sus distintos apartados, y a pesar de las referencias a la diversidad cultural, multiétnica y multireligiosa que en el mismo se realizan (apartados l), o), p), t), 1), 2), 4), 7.b), y 17) e incluso a los inmigrantes o refugiados (apartados n) y 12.n)), ni al artículo 27 del PIDCP ni a la Declaración sobre los Derechos de las Personas pertenecientes a Minorías Étnicas, Religiosas o Lingüísticas, de 1992, en tanto que instrumentos pertenecientes al propio sistema. Igualmente, pero en esta ocasión de fuera del sistema, la omisión sin duda más trascendente en la materia la encontramos en el Convenio-Marco Europeo sobre Derecho de las Minorías Nacionales⁹³⁴.

⁹³⁴ En este sentido, resulta relevante señalar que en la primera versión no se hacía referencia alguna al Convención de la UNESCO relativa a la lucha contra la discriminación en la esfera de la enseñanza, de 14 de diciembre de 1960, ni a su Protocolo de 1962.

Dentro de este primer apartado debe hacerse referencia a una temática que curiosamente apenas está presente en la documento, me estoy refiriendo a la relativa a la libertad de conciencia en el ámbito educativo. Y dentro de ésta a su doble proyección de pluralismo de escuelas y de pluralismo en la escuela. Resulta curioso constatar, a éste respecto, cómo prácticamente a lo largo del Documento apenas se hace referencia a derechos concretos en el ámbito de la educación, ni tan siquiera por lo que respecta a la proyección del derecho de libertad de religión o convicciones en el ámbito educativo. Evidentemente se está ante un documento elaborado en el seno de una conferencia internacional de carácter consultivo, que no tenía atribuidas competencias normativas al respecto. Se trata, pues, de realizar propuestas relativas al objeto de la Conferencia, con la pretensión de que las mismas, a través de los correspondientes mecanismos de concienciación y establecimiento progresivo de los principios, vayan siendo acogidos por los sujetos a quien van dirigidos: Estados, Organizaciones Internacionales, organismos especializados, organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, sociedad civil.

2.- En cuanto al texto propiamente dicho del Documento Final, y dentro de lo que constituye más propiamente su parte dispositiva, destaca en primer término el lenguaje utilizado, ya que la mayoría de las ocasiones comienza los distintos apartados con los términos “estima” o “considera”, para pasar a “alienta”, “invita” o “recomienda”, y en sólo una ocasión utiliza un término propiamente imperativo como es el de “condena” (apartado 6). Dicha terminología, sin embargo, no se diferencia de la utilizada en otros instrumentos de naturaleza semejante, como pueden ser -por ejemplo- las resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de la propia Comisión de Derechos Humanos o de la Subcomisión para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos.

Mientras que por lo que se refiere a la redacción, cabe señalar que se echan de menos la referencia específica a las minorías religiosas. Y ello a pesar de que en algunos apartados del Documento se hace referencia a los grupos vulnerables (cfr. apartados n), 5) y 12.f). En esta misma línea, hubiera sido conveniente un mayor énfasis en el elemento del odio, de la hostilidad y de la violencia, así como la amenaza a la paz y seguridad internacional, que siempre suponen las situaciones de intolerancia y discriminación en el ámbito de la religión o las convicciones.

Junto a ello, debe hacerse finalmente referencia de manera positiva al reconocimiento que se realiza de dos derechos, cada uno de los cuales aparece reconocido en el Documento Final (aunque no en la primera versión del mismo), como son el derecho a no recibir una instrucción religiosa incompatible con sus convicciones y la libertad académica o de cátedra.

5.- Consideraciones finales

Todo ello pone de manifiesto como la comunidad internacional ha ido tomando conciencia en los últimos tiempos del peligro que determinadas situaciones de intolerancia y discriminación suponen para la paz y la seguridad internacionales. No cabe la menor duda que la cuestión de la intolerancia y la no discriminación representan una de las mayores preocupaciones en las actividades de las Naciones Unidas dentro del Programa de Derechos Humanos. Y dentro de este ámbito, la cuestión religiosa representa una de las formas más importantes y que mayor peligro de violencia conlleva y genera⁹³⁵.

Pero junto a ello, otro de los campos donde el factor religioso y la intolerancia se manifiestan con mayor virulencia es el relativo a las minorías, y en especial el de las minorías religiosas. Dicha realidad no puede ser desconocida, ya que la misma se conecta con la propia existencia de los grupos y el mantenimiento de sus señas de identidad.

Estamos ante realidades en las que la intervención y adopción de medidas por parte de los Estados se hace imprescindible si se quiere superar las graves y, en muchos casos, sistemáticas violaciones del derecho de libertad de pensamiento, conciencia y religión. En este sentido, la Asamblea General en su resolución 56/157, de 15 de febrero de 2002, titulada: Eliminación de todas las formas de intolerancia religiosa, "insta (...) a los Estados a que, de conformidad

⁹³⁵ Res. 56/157 de la Asamblea General: "Alarmada por las graves manifestaciones de intolerancia y de discriminación por motivos de religión o creencias, entre las que se incluyen actos de violencia, intimidación y coacción motivados por la intolerancia religiosa, que se producen en muchas partes del mundo y amenazan el disfrute de los derechos humanos y de las libertades fundamentales" (párrafo 9). Y sigue diciendo: "Observando con profundamente [sic] preocupación que, según ha informado el Relator Especial, entre los derechos conculcados por motivos religiosos se encuentran el derecho a la vida, el derecho a la integridad física y a la libertad y seguridad de la persona, el derecho a la libertad de expresión, el derecho a no ser sometido a tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes y el derecho a no ser arrestado ni detenido arbitrariamente".

con las normas internacionales de derechos humanos, tomen todas las medidas necesarias para combatir el odio, la intolerancia y los actos de violencia, intimidación y coacción motivados por la intolerancia basada en la religión o las creencias, teniendo especialmente en cuenta a las personas que pertenecen a minorías religiosas y dedicando atención particular a las prácticas que vulneran los derechos de las mujeres y discriminan contra las mujeres" (apartado dispositivo 4).

En esta situación no cabe la menor duda que la educación adquiere una función trascendental en la promoción y protección de la tolerancia y la eliminación de la discriminación basada en la religión o las convicciones⁹³⁶, facilitando y promocionando actitudes tendentes al entendimiento y comprensión mutua, así como al conocimiento y aproximación a otras culturas y religiones, en un espíritu de respeto y tolerancia. A este respecto, cabe destacar lo manifestado por la Asamblea General, en la resolución ya citada, al "Reconoce(r) que la legislación no basta por sí sola para evitar las infracciones de los derechos humanos, incluida la libertad de religión o de creencia, y que el ejercicio de la tolerancia y la no discriminación por personas y grupos es necesario para la plena realización de los objetivos de la Declaración y, a este respecto, invita a los Estados, las entidades religiosas y a la sociedad civil a que inicien un diálogo a todos los niveles para promover una tolerancia, respeto y comprensión mayores de la libertad de religión o creencia y a que alienten y fomenten, a través del sistema de educación y por otros medios, la comprensión, la tolerancia y el respeto en cuestiones relacionadas con la libertad de religión y de creencia" (apartado dispositivo 9). Este mandato ha sido igualmente integrado en el propio contenido del Documento Final, donde la Conferencia se manifestó "(c)onvencida de que la educación en relación con la libertad de religión o convicciones puede también contribuir a la realización de los objetivos de la paz mundial, de la justicia social, el respeto mutuo y la amistad entre los pueblos, y a la promoción de los derechos humanos y libertades fundamentales" (apartado q).

⁹³⁶ Cfr. Res. 56/157 de la Asamblea General, párrafo 7 y apartado dispositivo 12: "Acoge con beneplácito las iniciativas de gobiernos y de organizaciones no gubernamentales de colaborar con el Relator Especial, incluida la convocatoria en Madrid, del 23 al 25 de noviembre de 2001, de la Conferencia Internacional Consultiva sobre la Educación Escolar en relación con la Libertad de Religión y de Convicciones, la Tolerancia y la No Discriminación, en la que se alentó a los gobiernos, las organizaciones no gubernamentales y otras partes interesadas a participar activamente".

Y todo ello bajo dos elementos básicos que entendemos de especial relevancia: en primer lugar, el fundamento jurídico que sirve de base a esta materia y que no es otro que el derecho fundamental de libertad de pensamiento, conciencia y religión, tal y como se configura en los diferentes instrumentos internacionales de Derechos Humanos, y, en segundo lugar -y por referencia de lo anterior-, el contenido otorgado a la libertad de religión o convicciones, la cual debe incluir “las convicciones teístas, agnósticas y ateas, así como el derecho a no profesar ninguna religión o creencia”⁹³⁷.

⁹³⁷ Contenido establecido en el propio Documento Final.

