

---

# La educación escolar en relación con la libertad de religión y de convicciones, la tolerancia y la no discriminación

por Jaime ROSSELL  
Universidad de Extremadura

## I. Introducción

Dentro de lo que se ha dado en llamar la *International Bill of Human Rights* —compuesta por la Declaración Universal de Derechos Humanos y los Pactos de Derechos civiles y políticos y de Derechos económicos, culturales y sociales de 1966— el derecho de libertad religiosa ocupa un lugar preeminente toda vez que la libertad religiosa es si no la primera, una de las más importantes libertades del individuo. Ahora bien, curiosamente y a diferencia de otros derechos que sí han sido desarrollados en distintos textos internacionales, hasta la promulgación de la Declaración Universal sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o las convicciones [1] no ha existido un documento que contuviese un catálogo de principios, derechos y libertades relacionados con la libertad religiosa. Todo ello a pesar de que la prohibición de discriminación por motivos religiosos ha venido siendo una constante en los textos de derechos hu-

manos que han sido aprobados en el seno de las Naciones Unidas.

Ya desde el informe de actividad [2] presentado en 1958 por el Relator Especial Krishnaswami, se había puesto de manifiesto la necesidad de elaborar por parte de la Comisión de Derechos Humanos una declaración y una convención sobre la eliminación de la intolerancia religiosa. Pero este interés no ha tenido eco en los diferentes países. De hecho, los intentos de elaborar un proyecto de convención han resultado siempre baldíos toda vez que, debido al carácter vinculante que tendría dicho documento, los países no han sido capaces de consensuar un texto [3]. Quizás se deba a que la diversidad de culturas y tradiciones que conviven en el seno de una organización como las Naciones Unidas supone un gran obstáculo para poder lograr un acuerdo en un ámbito tan especial como el de las creencias religiosas y que está unido a la identidad de los diferentes pueblos.

Así pues, ya que no fue posible la aprobación de un texto con la forma de Convención, la Comisión de Derechos Humanos forzó la elaboración de un documento que aunque no iba a tener carácter vinculante sí que tendría valor interpretativo en relación con el texto del Pacto para los Derechos civiles y políticos de 1966. El documento adoptó la forma de Declaración [4] y pese a que no dispone de un mecanismo de control que vigile el cumplimiento del mismo —a semejanza de las convenciones— ello no ha traído consigo una falta de actividad en ese campo.

De hecho, a raíz de esta Declaración de 1981, en el seno de las Naciones Unidas se han adoptado una serie de iniciativas destinadas a comprobar el grado de cumplimiento de las disposiciones contenidas en la misma al mismo tiempo que se ha intentado avanzar en el proceso de implementación de ésta. Ese era el sentido que recogía la resolución 37/187 de 18 de diciembre de 1982 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, y en respuesta a este requerimiento, la Comisión de Derechos Humanos, entre otras medidas, adoptó la de nombrar un Relator Especial sobre la intolerancia religiosa. Su misión consistiría en examinar la situación existente en las diversas partes del mundo donde se producía el incumplimiento de la Declaración, recomendando medidas correctivas y promoviendo un diálogo, si lo consideraba conveniente, entre las comunidades religiosas y los gobiernos de los respectivos países que pudiese llevar a un remedio de la situación.

El 10 de marzo de 1986, la Comisión

de Derechos Humanos, en su resolución 1986/20, nombró como Relator Especial [5] sobre la intolerancia religiosa al Sr. D'Almeida Ribeiro. En un primer momento, y para combatir el fenómeno de la discriminación y la intolerancia, el Relator Especial decidió prestar atención a la evolución de la situación, publicando una serie de informes anuales en los que daba cuenta de la labor desarrollada y alertaba a la comunidad internacional mencionando de forma expresa a aquellos países en los que se estaban produciendo violaciones de los derechos humanos.

En 1993, tras la dimisión del Sr. D'Almeida Ribeiro, fue designado Relator Especial el Sr. Abdelfattah Amor que continúa desempeñando actualmente su función. Este relevo ha coincidido con un cambio de dirección en cuanto a la labor que desarrolla el Relator Especial.

Era evidente que la simple denuncia de qué países estaban incumpliendo la Declaración, teniendo en cuenta el carácter no vinculante del documento, no parecía ser la solución más acertada para atajar el problema pues éste seguía existiendo. Por tanto a partir de este momento se pasa de trabajar en una mera labor de constatación de dónde y cómo se produce el fenómeno de la intolerancia y la discriminación, que era consecuencia del estudio de la realidad internacional, a orientar sus actividades en el desarrollo de una estrategia de prevención de esos fenómenos [6].

Dentro de esta estrategia de prevención cobra una gran importancia la educación como ámbito hacia el cual enfocar

gran parte de esas actividades. Teniendo en cuenta que la comunidad internacional ha entendido por educación

«el proceso global de la sociedad a través del cual las personas y los grupos sociales aprenden a asegurar conscientemente, dentro de la comunidad nacional e internacional y en su beneficio, el desarrollo integral de su personalidad, de sus capacidades, de sus disposiciones, de sus aptitudes y de su saber» [7],

y que la educación es un derecho fundamental del individuo que tiene por objeto

«el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos y religiosos...» [8],

el papel de la misma no podía ser más significativo.

De hecho, la Asamblea General en su resolución 48/128 de 14 de febrero de 1994 titulada «Eliminación de todas las formas de intolerancia religiosa» subrayó la importancia de la educación como medio para asegurar la tolerancia en el ámbito de la religión y de las convicciones, y en el mismo sentido la Comisión de Derechos Humanos, en su resolución 1994/18 de 25 de febrero de 1994, alentó al Relator especial a examinar la contribución de la educación como medio para fomentar la tolerancia religiosa de una manera más eficaz.

Dentro de este ámbito de actuación el Relator Especial ha dedicado gran parte

de sus esfuerzos a poner de relieve el importante nexo existente entre educación y religión, y más exactamente la trascendencia que puede tener la educación religiosa en la construcción de una sociedad internacional en la que los valores de la tolerancia y la no discriminación sean comúnmente aceptados. Ha orientado, por tanto, su labor a determinar qué papel puede jugar la educación religiosa en particular en la consideración —dentro de la comunidad nacional e internacional y en su beneficio— del desarrollo integral de la persona y a examinar si la educación religiosa puede contribuir a fomentar, y en qué medida, la tolerancia y la no discriminación y finalmente los derechos humanos.

Si se concibe la educación religiosa como una herramienta que permita transmitir conocimientos y valores pertenecientes a todas las religiones, en un modo no excluyente, el niño podrá desarrollar una serie de valores e inclinaciones con respecto a sí mismo y a los demás que le ayudarán a realizarse como miembro de una comunidad mientras que al mismo tiempo le sensibilizará en el aprecio y respeto de aquellas comunidades diferentes a la suya.

Por este motivo, y como consecuencia de esa política de prevención, una de las primeras medidas del Sr. Abdelfattah Amor fue la de realizar en 1994 un sondeo entre los diferentes países, mediante un cuestionario de diecinueve preguntas, sobre los problemas relacionados con la libertad religiosa o de convicciones en los establecimientos de enseñanza primaria o elemental y secundaria. El objeto del

mismo fue determinar si la regulación existente en los diferentes países en materia de enseñanza escolar, y la educación religiosa en particular, contribuye o no —en qué medida y con qué efectos— a la promoción y protección de los derechos humanos y si de esta manera es responsable de la creación de un contexto de tolerancia y no discriminación [9].

Respondieron al cuestionario setenta y siete países [10] de los cuales cincuenta y dos eran predominantemente cristianos [11]; diecisiete islámicos; cinco budistas, ateístas o no teístas; dos hindúes y uno judío. Aunque no todos los países que respondieron, lo hicieron de forma completa al cuestionario, sirvió para que el Relator Especial extrajese algunas conclusiones que le permitieron seguir avanzando en el camino de establecer esa estrategia de prevención y reafirmar el importante papel que debía jugar la educación.

De hecho, esta opinión queda puesta de manifiesto de manera clara en el informe subsiguiente al cuestionario cuando afirma que

«para que cada individuo pueda contribuir activamente a la promoción de la cooperación internacional en la comprensión y el respeto de todos los pueblos, de sus civilizaciones, de sus valores y de sus modos de vida..., y para que cada individuo sea libre de elegir y adoptar una religión o convicción y también de manifestar su religión o convicción, individual o colectivamente, tanto en público como en privado, mediante el culto y el cum-

plimiento de ritos, las prácticas y la enseñanza, es importante:

— 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.

— 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.» [12].

Las reacciones a dicho informe por parte de la Comisión de Derechos Humanos no se hicieron esperar y así, en dos resoluciones [13] reafirmó la importancia de que el Relator Especial fuese puesto en condición de utilizar eficazmente las informaciones creíbles y fidedignas que le habían sido proporcionadas por los Estados, instando a los mismos a fomentar y alentar, por medio de la educación y otros medios, la comprensión, la tolerancia y el respeto en lo referente a la libertad de religión o de convicciones. La importancia del nexo entre educación y religión quedaba así puesto de manifiesto, y de la misma forma era recogido por los organismos internacionales [14].

## II. La Conferencia Internacional Consultiva sobre la educación escolar en relación con la libertad de religión y de convicciones, la tolerancia y la no discriminación.

Coincidiendo con el vigésimo aniver-

sario de la adopción de la Declaración de Naciones Unidas de 1981 sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o las convicciones, el Relator Especial en cooperación con el Gobierno de España, decidió organizar una Conferencia Internacional Consultiva sobre la educación escolar en relación con la libertad de religión y de convicciones, la tolerancia y la no discriminación. Esta se celebró en Madrid del 23 al 25 de noviembre de 2001 [15] y su objetivo fue el de continuar con la creación de esa política de prevención a que hemos hecho referencia anteriormente, mediante la elaboración de un texto de recomendaciones que sirviese para diseñar una estrategia educativa internacional centrada en el derecho de libertad de religión y de convicción entre los jóvenes de edades correspondientes a los niveles de educación primaria o elemental y secundaria.

El primer paso en la organización de la Conferencia, fue la constitución de un Comité preparatorio de la misma [16]. Su misión consistió, entre otras, en aprobar el Reglamento interno de la Conferencia así como presentar a la consideración de la Conferencia un proyecto de documento en el que se definiesen un conjunto de recomendaciones que aportasen elementos para el establecimiento de programas y manuales escolares, en lo concerniente a la tolerancia y no discriminación en materia de religión y convicción, teniendo en cuenta los diferentes textos internacionales vigentes.

La primera de las reuniones de este Comité tuvo lugar en Ginebra del 20 al

22 de noviembre de 2000 [17]. En ella se aprobó el Reglamento interno [18] de la Conferencia así como un primer borrador del documento que se iba a presentar a la consideración de los diferentes países e invitados. Dicho documento estaba compuesto de dos partes diferenciadas, un preámbulo y una parte dispositiva, y —siempre tomando como referencia los trabajos que hasta entonces había desarrollado el Relator Especial— contenía referencias a aquellas cuestiones que se habían revelado más problemáticas: las acciones que debían realizar los países en sus territorios para eliminar la intolerancia y la discriminación; la necesidad de formación del profesorado; las cuestiones relativas a los materiales educativos en un sentido amplio así como aquellas medidas que se tenían que adoptar encaminadas a la promoción de la cooperación internacional. Esta primera versión del documento fue entregada, tal y como establecía el artículo 12 del Reglamento, a todos los Estados y demás invitados antes del 31 de diciembre de 2000, dándoseles de plazo hasta el 30 de abril de 2001 para que presentasen observaciones o propuestas alternativas al mismo.

Las objeciones a esta primera versión no fueron muy numerosas aunque sí apuntaron cuáles iban a ser las cuestiones que iban a suscitar un mayor debate en la Conferencia. Así, por ejemplo, Irán pedía reflejar en el Preámbulo la Declaración de Durban y el Plan de Acción adoptado por la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas conexas de Intolerancia. La inclusión de las mino-

rías religiosas nacionales como grupo objeto de discriminación también fue motivo de objeción. Por otro lado, el importante papel que debían jugar los grupos sociales, organizaciones no gubernamentales, etc. ... en el desarrollo de estas políticas de prevención dentro del campo de la educación quiso también introducirse. El reconocimiento del derecho de los padres a elegir la educación religiosa de sus hijos; el papel que deben tener los docentes en esa educación; la creación y promoción de organismos especializados en el estudio comparado de las religiones; el contenido de los materiales pedagógicos; la utilización de las nuevas tecnologías; y el papel que la educación debía jugar frente al colonialismo cultural y como medio para lograr el respeto mutuo entre los pueblos, fueron algunas de las objeciones que se presentaron al documento pidiendo su inclusión o en su caso una nueva redacción de las mismas.

La segunda reunión se celebró del 9 al 12 de junio de 2001 en Madrid [19]. Una vez analizadas las enmiendas al primer borrador, presentadas tanto por los Estados como por los diferentes organismos e instituciones internacionales, el Comité preparatorio redactó un segundo proyecto de documento que fue enviado a todos los participantes, tal y como disponía el artículo 14 del Reglamento interno, antes del 5 de octubre de 2001 para que señalasen nuevas enmiendas al mismo. En este proyecto se incluyeron algunas de las objeciones y alegaciones presentadas al primer documento.

Así, se hacía referencia a la Confe-

rencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas conexas de Intolerancia; se introduce el reconocimiento de la discriminación que sufren en materia educativa las mujeres, los migrantes, refugiados y poblaciones indígenas; se señala el «respeto mutuo entre los pueblos» como una de las metas a las que ha de tender esta estrategia educativa; se reconoce la importancia de los medios de comunicación y las nuevas tecnologías; se reconoce el «interés superior del menor» como elemento que obliga a hacer posible su acceso a una educación religiosa; se pide el establecimiento de medidas de control de los materiales pedagógicos; se incide en la necesidad de creación de organismos especializados que se dediquen al estudio comparado de otras religiones como fórmula para un mayor entendimiento entre las mismas, así como en la necesidad de implementar estrategias que permitan prevenir la creación de estereotipos que conduzcan a justificar las diferencias entre las personas por motivos religiosos o de creencias, étnicos, culturales, raciales o lingüísticos.

Finalmente el Comité preparatorio, en la tercera reunión —celebrada en Madrid el 15 de noviembre de 2001—, aprobó este nuevo proyecto de documento reflejando en el mismo, entre paréntesis, las propuestas distintas o contradictorias que siendo compatibles con la finalidad y el objeto de la Conferencia habían sido presentadas por los Estados y los participantes a la misma, entregándolo en la Conferencia para su debate y aprobación.

Bajo la presidencia de honor de S.A.R.

el Príncipe de Asturias [20], se celebró en Madrid del 23 al 25 de noviembre de 2001, la Conferencia Internacional Consultiva. Como se ponía de manifiesto en el Reglamento interno, con el fin de «contribuir a la promoción y 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» [21], su objeto consistía 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 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» [22].

Como bien señaló el Sr. Abdelfattah Amor, la Conferencia «no constituye ni un encuentro de teología ni tampoco unas consultas pedagógicas ... fundada totalmente en la protección y el desarrollo de la tolerancia y la no discriminación, quiere ser plenamente y exclusivamente una conferencia de derechos humanos encuadrada en el mandato sobre la libertad de religión y de convicciones» [23].

Tomaron parte en la misma un número importante de Estados miembros y observadores de Naciones Unidas [24]; representantes de organizaciones intergubernamentales, de órganos convencionales y de mecanismos no convencionales de las Naciones Unidas [25]; represen-

tantes de religiones y de comunidades religiosas o de convicciones [26]; representantes de organizaciones no gubernamentales [27]; expertos [28] y observadores [29].

El desarrollo de la Conferencia se dividió en dos partes claramente diferenciadas. La primera de ellas consistió en un debate general sobre la educación escolar y la promoción de la tolerancia y no discriminación fundadas en la religión y las convicciones, teniendo en cuenta, entre otras, las recomendaciones contenidas en el proyecto de documento final. Para ello se celebraron durante la Conferencia cinco sesiones plenarias. Durante la primera de las sesiones intervinieron los Estados y las Organizaciones Intergubernamentales, mientras que en el resto de las mismas pudieron hacerlo el resto de los participantes [30].

La segunda parte tuvo como objeto la discusión del proyecto de documento y la redacción de un documento final de la Conferencia. Constó de tres sesiones celebradas entre el viernes y el sábado y el Presidente del Comité redactor del documento final fue el Sr. Doudou Diène.

Aunque ya había sido manejado por parte de los Estados y de las diferentes organizaciones y expertos invitados un texto previo que, a su vez, había sido reformado conforme a las sugerencias de aquellos, seguían existiendo diferencias en torno a la aprobación de un texto definitivo. Finalmente el documento fue aprobado por asentimiento en la sesión plenaria del día 25 de noviembre, constando de un Preámbulo y 19 recomenda-

ciones realizadas a los Estados. Al análisis de dicho texto dedicaré las siguientes líneas.

Uno de los problemas que surgió, ya desde el primer borrador del proyecto, fue el de deslindar de forma clara en el documento la cuestión relativa a la promoción de la cooperación internacional —entre los países, y de éstos con las organizaciones internacionales— de la acción que cada uno de los Estados debía llevar a cabo en su territorio. A ello responde la continua referencia que en el preámbulo se realiza a los diferentes instrumentos internacionales existentes para llevar a cabo la estrategia educativa y la práctica ausencia de referencias a los mismos en la parte dispositiva del documento que es donde se encuentran las recomendaciones hechas a los Estados para que desarrollen políticas en sus territorios destinadas a la consecución de los objetivos de la Conferencia.

El primer punto que llama la atención en el preámbulo, es el considerando a) pues al hacer referencia a la Declaración de 1981, realiza una declaración expresa de que la «libertad de religión o convicciones» incluye tanto las convicciones teístas, agnósticas y ateas como el derecho a no profesar religión o creencia alguna. Ello fue resultado de una objeción planteada por Cuba en la propia mesa de redacción del documento final y responde a una vieja aspiración ya planteada por los países del bloque comunista durante la redacción de la Declaración de 1981, y que en su momento no tuvo éxito [31].

El considerando b) pone de manifiesto que el documento responde a la necesidad de atajar las manifestaciones de intolerancia y de discriminación que se producen en el mundo y que amenazan el disfrute de los derechos humanos y las libertades fundamentales pero introduce como novedad un aspecto que no había sido contemplado en los diferentes borradores del documento y que es consecuencia de la continua remisión que se hace a los textos internacionales. La adición del término «libertad de pensamiento y de conciencia» a las libertades de religión o de convicción como libertades también amenazadas no es sino consecuencia de la Declaración Universal de Derechos Humanos donde se reconocen la tríada de derechos de pensamiento, conciencia y religión.

El preámbulo, además, remite a los Estados en varios de sus considerandos a los continuos llamamientos hechos por diferentes instrumentos internacionales [32] para luchar contra la intolerancia fundada en la religión o las convicciones y la violencia que la acompaña, y les recuerda el deber de abstenerse en utilizar las religiones o convicciones para fines incompatibles con la Carta de las Naciones Unidas [33]. Pero el mayor número de considerandos está dedicado al reconocimiento de la educación como un instrumento necesario para promover la tolerancia y el respeto de la libertad de religión o de convicciones. Así, a través del continuo llamamiento a los textos elaborados tanto por la Asamblea General de las Naciones Unidas como por la UNESCO, se recuerda a los diferentes países las situaciones de discriminación

que se producen en el mundo y los derechos que asisten a esos colectivos de personas [34] que son objeto de discriminación.

Todo ello para realizar en la parte dispositiva una serie de recomendaciones a los países que giran alrededor de tres grandes cuestiones: determinar quiénes son los destinatarios de los objetivos y propuestas recogidas en el documento; establecer qué medidas dentro de la política educativa de cada país son necesarias para poder cumplir con los objetivos del documento; y señalar quiénes son aquellos a los que va dirigido el documento para que apliquen esas políticas que se señalan en el mismo o bien se impliquen en las mismas.

En relación con la primera de las cuestiones, se introduce como recomendación segunda un texto que hasta ese momento no había sido recogido en ninguno de los proyectos sometidos a estudio. En los proyectos se señalaba la necesidad de estimar que «todas las religiones o convicciones tienen una dignidad y un valor que deben ser respetados y salvaguardados y que, en su variedad fecunda y en la diversidad y la influencia recíproca que ejercen unas sobre otras, forman todas parte del patrimonio cultural de la humanidad». La falta de acuerdo entre los distintos países y expertos acerca de la redacción del mismo hizo que desapareciese cualquier tipo de referencia a los grupos religiosos. De hecho la nueva redacción sólo hace referencia al individuo como titular de «un valor y dignidad inviolables e intrínsecos, que incluyen el derecho a la libertad de religión, concien-

cia o convicciones, que deberían ser respetados y salvaguardados». Esto tiene a nuestro juicio una gran importancia por cuanto que despoja al grupo religioso o confesión de cualquier tipo de derecho dentro de las políticas educativas que se van a recomendar en los siguientes apartados. Así hace titular único de estas políticas al individuo que, como reza la recomendación tercera, deberá «ser protegido contra todas las formas de discriminación y de intolerancia fundadas en su religión o convicciones» [35]. Esto permitirá que le deba ser garantizado por el Estado, «en el nivel apropiado de gobierno [36] ... el derecho de no recibir una instrucción religiosa incompatible con sus convicciones» [37].

Los grupos necesitados de protección por sufrir discriminación, que habían sido enumerados en la letra p) del preámbulo, no reciben en el texto el mismo reconocimiento. La recomendación quinta estima que «cada Estado debería adoptar las medidas adecuadas para garantizar la igualdad de derechos a las mujeres y a los hombres en el ámbito de la educación y de la libertad de religión o de convicciones, y reforzar en particular la protección del derecho de las niñas a la educación, especialmente de aquellas que proceden de grupos vulnerables». La sustitución del término «necesidad de garantizar», utilizado en el preámbulo, por el de «debería adoptar ... para garantizar», al igual que la utilización del término «grupos vulnerables» para referirse a los grupos mencionados explícitamente en el preámbulo [38] nos parece suficientemente elocuente. Una vez más, estos grupos no dejan de ser sino testigos incómodos

de las políticas gubernamentales en materia de igualdad de derechos y libertades.

La segunda gran cuestión hace referencia a las medidas que dentro de la política educativa de cada país serían necesarias para poder cumplir con los objetivos del documento. No hay que olvidar que este es precisamente el objetivo que pretendía lograr la Conferencia por lo que el mayor número de recomendaciones está dedicada al mismo. En este sentido, la promoción y el respeto a aquellas políticas educativas dirigidas a fortalecer la promoción y la protección de los derechos humanos, y la erradicación de los prejuicios y las concepciones incompatibles con la libertad de religión o de convicciones será una referencia constante en el texto. La adopción de un programa internacional, consensuado siquiera en sus aspectos más esenciales, de educación sobre la libertad de religión o convicciones conseguiría que el niño desarrollase una visión equilibrada de las diferentes creencias religiosas, de tal forma que le permitiese tolerar y apreciar esa vasta gama de perspectivas para así poder adquirir una visión abierta acerca del resto de creencias.

Dentro de este contexto, el reconocimiento, en la recomendación novena, de la función de los padres como un factor esencial en la educación de los niños en el ámbito de la religión o las convicciones y la invocación del «interés superior del niño» para apoyar a los padres a ejercitar su derecho no dejan de ser sino expresiones ya recogidas por otros textos internacionales. Tal vez hubiese sido con-

veniente abordar, como pretendía la delegación italiana, la cuestión de la denominada mayoría de edad religiosa de los jóvenes. Sobre todo en aquellos casos en los que se produce una «conversión» del adulto a otra religión o pertenece a grupos religiosos en los que las prácticas que éstos realizan son más que discutibles. Es evidente que se optó por recomendar una solución de compromiso dejando la resolución de los posibles conflictos a la decisión de los tribunales de cada país.

Hay dos cuestiones que también ocupan gran parte de este apartado. Por un lado la necesidad de adoptar nuevas iniciativas para la formación del personal docente y por otro la revisión de los contenidos de los programas escolares y el uso de las nuevas tecnologías y los medios de comunicación como vehículo para transmitir los conocimientos a que hace referencia el documento. Ninguno de los dos sufrió modificaciones importantes con respecto al proyecto de documento que había sido presentado por el Comité preparatorio de la Conferencia.

En el caso de la formación del personal docente, la necesidad de desarrollar la motivación de éstos, ofrecerles un conocimiento de las cuestiones internacionales, prepararles para participar activamente en la elaboración de programas y materiales educativos con vocación global, y favorecer el intercambio con homólogos de distintas religiones o convicciones es algo en lo que todos los países han estado de acuerdo. Ahora bien, el proyecto recogía también la necesidad del favorecimiento del conocimiento y la investigación comparada de las religio-

nes para fortalecer un acercamiento de las mismas, así como la creación de organismos especializados en este campo. Este punto fue sustituido por una redacción del apartado en el que simplemente se alienta «en el nivel apropiado, el conocimiento general y la investigación académica en relación con la libertad de religión o convicciones» [39].

En relación con el contenido de los programas escolares y la utilización de los medios de comunicación y las nuevas tecnologías como instrumento para favorecer la tolerancia y la no discriminación, el consenso entre todos los países y expertos ha sido prácticamente unánime tanto en los diferentes proyectos presentados a debate como en la redacción del documento final. En la recomendación undécima se anima a los Estados a facilitar la renovación, producción, difusión, traducción e intercambio de los medios y materiales educativos y se contempla la posibilidad de emprender actuaciones que permitan «un uso apropiado de toda la gama de instrumentos disponibles, desde los medios tradicionales hasta las nuevas tecnologías al servicio de la educación, ... en la medida que sean relevantes en el ámbito de la libertad de religión o convicciones» [40], y siempre que no se propaguen estereotipos de intolerancia y discriminación acerca de las religiones o las convicciones [41]. Para combatir esto último, se alienta a los Estados a emprender actuaciones que contemplen la cooperación entre ellos, con organizaciones internacionales, organizaciones no gubernamentales e incluso los propios medios de comunicación [42].

La tercera de las grandes cuestiones, determinar quiénes son aquellos a los que va dirigido el documento para que bien apliquen, bien se impliquen en las políticas que se señalan en el mismo, no ofreció mayores problemas. La llamada a los Estados, a las organizaciones no gubernamentales y al resto de miembros de la sociedad civil a contribuir, tanto individual como colectivamente, a una educación fundada en la dignidad humana y el respeto de la libertad de religión o convicciones, la tolerancia y la no discriminación fue algo aceptado por todos los países ya desde el primer proyecto de documento. Ello permitirá que sea posible uno de los objetivos perseguidos con la organización de la Conferencia: que la educación en esta materia no se limite a ser impartida y recibida dentro del ámbito escolar, sino que trascienda ese marco para convertirse en una actitud que la sociedad, cualquiera que sea ésta, adopte frente a uno de los más importantes de los derechos del individuo y que no es otro que el de la libertad religiosa entendida en un sentido amplio y en sus más diversas manifestaciones.

Como ya señalamos anteriormente, la prohibición de discriminación por motivos religiosos ha sido una constante en los textos de derechos humanos aprobados en el seno de las Naciones Unidas. Pero al mismo tiempo llama la atención las dificultades que está encontrando este organismo internacional para conseguir un compromiso de los Estados que permita su erradicación. Ciertamente la falta de carácter vinculante de la Declaración de 1981 y la ausencia de voluntad, por parte de los Estados, en la ela-

boración de una convención hace difícil pensar en una solución al problema. Aún así, el trabajo que desde la Comisión de Derechos Humanos se ha encargado al Relator Especial y la acogida que sus iniciativas han tenido en parte de la comunidad internacional nos hacen ser optimistas.

Un ejemplo es este documento aprobado en la Conferencia consultiva de Madrid. Si bien no deja de ser una declaración de intenciones no es menos cierto que la elaboración y aprobación del mismo ya es un avance importante. Que los fenómenos de discriminación e intolerancia que suceden en el mundo son consecuencia de la actitud —bien activa, bien pasiva—, que los Estados toman frente a los mismos puede ser cierta pero no lo es menos que es el individuo, como miembro de un grupo o comunidad, el que los causa. En este sentido, si esencial es el papel que ha de jugar el Estado en el fomento de la tolerancia y en asegurar el respeto de las distintas identidades religiosas, no menos importante habrá de ser la dirección que hayan de tomar las soluciones que adopte. El reconocimiento de la necesidad de una estrategia internacional encaminada a establecer políticas educativas que permitan la erradicación de la discriminación y la intolerancia quizás sea una de las más acertadas. Sólo a través de un cambio profundo de la mentalidad del individuo, como resultado de las medidas adoptadas por el Estado y la sociedad civil en este sentido, se conseguirá que los grupos puedan convivir en armonía.

**Dirección del autor:** Jaime Rossell. Facultad de Derecho. Universidad de Extremadura. Av. de la Universidad, s/n. 10071 Cáceres.

Fecha de recepción de la versión definitiva de este artículo: 20.IV.2002.

## Notas

- [1] Este Documento fue proclamado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 36/55 el 25 de noviembre de 1981. su texto completo se publica en este mismo número.
- [2] E/CN.4/SUB.2/1958/182. En 1960 el Relator Especial presentó el estudio definitivo bajo el título de «Etude des mesures discriminatoires dans le domaine de la liberté de religion et des pratiques religieuses». E/CN.4/SUB.2/1960/200.
- [3] En este sentido, vid. GARCÍA-PARDO, D. (2000) *La protección internacional de la libertad religiosa*, pp. 59 y ss. (Madrid, Servicio de Publicaciones, Universidad Complutense).
- [4] La Declaración Universal sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o las convicciones fue proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 36/55 de 25 de noviembre de 1981.
- [5] En su resolución 2000/33, de 20 de abril, titulada «Aplicación de la Declaración sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas sobre la religión o las convicciones (párrafo 11), la Comisión de Derechos Humanos decidió modificar el título de Relator especial sobre la intolerancia religiosa en Relator especial sobre la libertad de religión o de convicciones. Modificación que será efectiva a partir de la próxima renovación del mandato del Relator especial.
- [6] Como señalaba en su informe E/CN.4/1994/79 de 20 de enero, el Relator Especial, el verdadero esfuerzo debería consistir en determinar, con los gobiernos que se aviniesen a ello, qué medidas de prevención podían ser tomadas, para evitar que se produjesen o que agravasen ciertas situaciones de intolerancia religiosa, en particular cuando pudiesen originar graves agitaciones.
- [7] Recomendación sobre la educación para la comprensión, la cooperación y la paz internacionales adoptada por la Conferencia General de la UNESCO en su

- 18º período de sesiones, el 19 de noviembre de 1974.
- [8] Artículo 26.2 de la Declaración Universal de Derechos Humanos.
- [9] El cuestionario se encuentra recogido en el documento E/CN.4/1995/91, Anexo 1.
- [10] Alemania, Algeria, Andorra, Armenia, Austria, Bahrein, Belarus, Bosnia-Herzegovina, Brasil, Bulgaria, Burkina Faso, Chile, China, Chipre, Colombia, Croacia, Cuba, Djibouti, Dinamarca, Ecuador, Egipto, Eslovaquia, España, Estados Unidos, Filipinas, Francia, Guatemala, Holanda, Honduras, India, Indonesia, Irak, Islandia, Islas Marshall, Israel, Italia, Kirziguistán, Letonia, Lesotho, Liechtenstein, Luxemburgo, Mali, Marruecos, Mauritania, México, Namibia, Nauru, Nicaragua, Nigeria, Noruega, Nueva Zelanda, Omán, Pakistán, Paraguay, Portugal, Reino Unido, República de Corea, República de Macedonia, República Federal de Yugoslavia, Rumanía, San Marino, Santa Lucía, Santa Sede, Senegal, Singapur, Suecia, Suiza, Tailandia, Túnez, Turquía, Ucrania, Uganda, Uruguay, Venezuela, Vietnam y Zambia.
- [11] 51 católicos, 14 protestantes y 7 ortodoxos.
- [12] Vid. E/CN.4/1995/91.
- [13] Resolución 1998/18, de 19 de abril de 1998 y Resolución 1999/39, de 26 de abril de 1999.
- [14] La Asamblea General de la ONU, en su Resolución 53/140 de 1 de marzo de 1999 instó «a los Estados a que, de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos, tomen las providencias necesarias ... para fomentar la comprensión, la tolerancia y el respeto en lo relativo a la libertad de religión o creencias, por medio del sistema de enseñanza o por otros medios ...». También la Comisión de Derechos Humanos, mediante su Resolución 1998/21, de 9 de abril de 1998, había declarado anteriormente que la promoción de una cultura de tolerancia, por medio de la educación en los derechos humanos, es un objetivo que los Estados debían promover y que los mecanismos del sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas deben desempeñar un papel importante a este respecto.
- [15] Dicha decisión fue tomada en el marco del mandato sobre la intolerancia religiosa y de conformidad con 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 y especialmente la E/CN.4/RES/2000/33 y E/CN.4/RES/2000/50.
- [16] Dicho comité estuvo compuesto por el Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos sobre la intolerancia religiosa, Prof. Abdelfattah Amor (Presidente); Prof. Iván C. Ibán, Catedrático de Derecho Eclesiástico del Estado de la Universidad Complutense y Miembro del Comité Ejecutivo del European Consortium for Church and State Research (Vicepresidente); Sr. Taieb Baccouche, Presidente del Instituto Arabe de Derechos Humanos (Relator); Sr. Doudou Diène, Director de la División para el diálogo intercultural y el pluralismo para una cultura de paz de la UNESCO (Presidente del Comité redactor del Documento final); Sr. Theo Van Boven, ex-Director del Centro para los Derechos Humanos de Naciones Unidas y antiguo miembro del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial; Sr. Michel Roan, Director del Proyecto Tandem; Sr. Maurice Glèlè Ahanzozo, Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos sobre formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia; y Sra. Katarina Tomasevski, Relatora Especial sobre el Derecho a la Educación de la Comisión de Derechos Humanos.
- [17] La documentación utilizada en cada una de las reuniones del Comité preparatorio, y que he utilizado para este trabajo, me ha sido facilitada amablemente por uno de los miembros de dicho comité.
- [18] El Reglamento constaba de veintiséis artículos, estableciéndose en el artículo 4.1 como finalidad del Comité preparatorio la de «a) velar por la preparación de la Conferencia y su buen desarrollo; b) establecer la lista de invitados no estatales; c) elaborar un proyecto de documento final de la Conferencia, presentarlo a los participantes y reunir sus consideraciones y observaciones, antes de presentar el conjunto del documento a la Conferencia para su consideración».
- [19] En esta reunión estuvieron presentes los miembros del Comité preparatorio y, tal y como establecía el artículo 5.2 del Reglamento interno, una delegación española compuesta por el Excmo. Sr. José Manuel López-Barrón (Embajador de España para Asuntos Humanitarios y Sociales); Ilmo. Sr. Alberto De la Hera (Director General de Asuntos Religiosos del Ministerio de Justicia); Ilma. Sra. María Tena (Directora del Centro de Investigación y Documentación Educativa del Ministerio de Educación y Ciencia); Ilma. Sra. Rosa María Martínez de Codes (Subdirectora General de Coordinación y Promoción de la Libertad Religiosa del Ministerio de Justicia); Ilmo. Sr. Iñigo De Palacio (Consejero de la Misión española en Ginebra); y la Ilma. Sra. Angeles Van Eynde (Centro de Investigación y Documentación Educativa del Ministerio de

- Educación y Ciencia); junto con el Sr. Patrice Gilibert y Sra. Giorgia Passarelli (Miembros de la oficina del Relator Especial) como miembros de la Secretaría del Comité (artículo 11 del Reglamento interno).
- [20] El comité de honor de la Conferencia estuvo compuesto por S.A.R. el Príncipe de Asturias, S.A.R. la Princesa Irene de Grecia, Excmo. Sr. D. Angel Acebes (Ministro de Justicia), Sra. Mary Robinson (Alta Comisionada para los Derechos Humanos), Sr. Leandro Despouy (Presidente de la Comisión de Derechos Humanos), Excmo. Sr. D. Federico Mayor Zaragoza (antiguo Director General de la UNESCO), y Sr. Pérez de Cuéllar (antiguo Secretario General de las Naciones Unidas).
- [21] Artículo 2.
- [22] Artículo 3.
- [23] Cita extraída de la Nota de presentación del Sr. Abdelfattah Amor repartida a los participantes junto con la documentación de la Conferencia.
- [24] Los setenta y nueve países participantes fueron: Albania, Algeria, Angola, Alemania, Argentina, Australia, Austria, Azerbaiyán, Bahrein, Bélgica, Bolivia, Bosnia-Herzegovina, Burkina Fasso, Camerún, Canadá, Chile, China, Chipre, Costa Rica, Cuba, Dinamarca, Ecuador, Egipto, El Salvador, Eslovenia, España, Estados Unidos de América, Estonia, Francia, Finlandia, Georgia, Grecia, Holanda, India, Indonesia, Irak, Irán, Irlanda, Israel, Italia, Japón, Kuwait, Letonia, Lesotho, Libia, Luxemburgo, Macedonia, Malasia, Marruecos, Mauritania, México, Mozambique, Namibia, Nigeria, Noruega, Pakistán, Palestina, Panamá, Portugal, Principado de Mónaco, Qatar, Reino Unido, República Árabe de Siria, República Checa, República del Congo, República de Kirziguistán, República Democrática de Laos, República de Yugoslavia, Rumanía, Rusia, San Marino, Santa Sede, Sudáfrica, Tailandia, Túnez, Turquía, Tuvalu, Uruguay y Venezuela.
- [25] El número de Organizaciones internacionales y regionales fue de ocho, al igual que la lista de Instituciones nacionales, mientras que el número de Institutos de Derechos Humanos fue de siete.
- [26] Acudieron representantes de veintiséis religiones o comunidades religiosas.
- [27] El número de organizaciones no gubernamentales que participaron en la Conferencia fue de treinta.
- [28] Acudieron ochenta y dos expertos internacionales.
- [29] El número de observadores fue de ciento treinta y dos personas.
- [30] Para dar agilidad al debate, el Comité estableció una duración máxima para cada interviniente consistiendo en siete minutos para los Estados miembros y observadores de las Naciones Unidas y Organizaciones Intergubernamentales; cinco minutos para los representantes de mecanismos de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, las Comisiones Nacionales y Defensores del Pueblo; y cuatro minutos para las comunidades religiosas o de convicción, las organizaciones no gubernamentales, los Institutos de Derechos Humanos, los representantes de la UNESCO, las Comisiones nacionales de la UNESCO y los expertos.
- [31] Vid. GARCÍA-PARDO, D., o. c., p. 51.
- [32] Pese a la objeción realizada por Irán, no se hará referencia a la Declaración de Durban. Por el contrario sí se introduce una referencia a la Conferencia Mundial de Viena sobre los Derechos Humanos y a la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia.
- [33] En este punto, las alegaciones de la delegación estadounidense para que se introdujese un párrafo en el considerando e) que aludiese a la promoción de una educación que no justificase el terrorismo en cualquiera de sus formas y manifestaciones, fue desoída. A cambio de ello se reconoce, en el considerando f), la necesidad de una educación que «condene y procure prevenir todas las formas de violencia fundadas en el odio y en la intolerancia en relación con la libertad de religión o convicciones».
- [34] La determinación de qué colectivos o grupos eran objeto de discriminación fue enormemente debatido por los países y expertos, tanto en los proyectos de documento como en la redacción del documento final, por dos motivos. El primero fue el reconocimiento de la discriminación que sufren las mujeres en algunos países, algo a lo que se oponían los países islámicos y que finalmente fue consentido mediante la inclusión del considerando o) en el que se recuerda la necesidad de considerar la igualdad de género en la educación escolar. El segundo fue la eliminación de cualquier tipo de referencia a las minorías religiosas nacionales como grupo objeto de discriminación. Así el considerando p) enumerará a los «niños, migrantes, refugiados y solicitantes de asilo» como grupos contra los que se produce discriminación. La referencia a las minorías religiosas naciona-

les habremos de entenderla incluida en la expresión «entre otros».

- [35] En la redacción final de la recomendación segunda y tercera primó el criterio de la delegación estadounidense.
- [36] Esta coletilla, introducida por la delegación estadounidense, y repetida a lo largo del texto en varias ocasiones, es reflejo de una cuestión ya puesta de manifiesto anteriormente. La necesidad de deslindar la cuestión relativa a la promoción de la cooperación internacional de la acción que cada uno de los Estados debe llevar a cabo en su territorio. Además hemos de ser conscientes de que para conseguir la aprobación de un documento de estas características, las referencias que haga éste a la labor de los Estados debe tener siempre presente la existencia en los mismos de sistemas públicos y privados de enseñanza. Garantizar el papel de los Estados e integrar recomendaciones en el documento que sean compatibles con ambos sistemas de enseñanza, debe ser una de las prioridades si queremos que éste sea aceptado por todos los países.
- [37] Vid. Recomendación cuarta. Llama la atención la facilidad con que fue introducida esta frase en la recomendación mientras que no se dice nada en todo el documento acerca del derecho a recibir una instrucción religiosa. Es evidente que el derecho a recibir o no una educación religiosa deriva del propio derecho de libertad religiosa. Lo que ya no es comúnmente admitido por todos los países es que esta educación pueda ser impartida en el ámbito escolar. Por eso el reconocimiento de un derecho a no recibir educación religiosa no es tanto un problema para los países en los que su sistema educativo permite este tipo de educación como para aquellos que piensan que no tiene cabida en la escuela. Esta postura nada beligerante de los primeros tal vez haya sido una estrategia para evitar discusiones o tomas de postura irreconciliables que hubiesen llevado a la paralización de la aprobación de este documento.
- [38] La recomendación undécima volverá a hacer referencia a estos grupos pero únicamente para referirse a los migrantes y los refugiados.
- [39] Recomendación décima, apartado f).
- [40] Recomendación undécima, apartado a).
- [41] Vid. Recomendación undécima, apartado b).
- [42] La referencia a este tipo de medidas quiso ser suprimida por la delegación estadounidense aunque su propuesta no fue secundada por ningún otro país.

## Resumen:

Desde la Declaración Universal sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o las convicciones de 1981, se han adoptado una serie de iniciativas destinadas a comprobar el grado de cumplimiento de las disposiciones contenidas en la misma y se ha intentado avanzar en el proceso de implementación de ésta en los diferentes países para prevenir la intolerancia. Dentro de esta política de prevención, el Relator Especial sobre la libertad de religión o de convicciones, ha dedicado gran parte de sus esfuerzos a poner de relieve la trascendencia que puede tener la educación religiosa en la construcción de una sociedad internacional en la que los valores de la tolerancia y la no discriminación sean comúnmente aceptados. Este artículo explica el proceso seguido en la Conferencia Internacional Consultiva sobre la educación escolar en relación con la libertad de religión y de convicciones, la tolerancia y la no discriminación, para la elaboración de un texto de recomendaciones que sirva para diseñar una estrategia educativa internacional centrada en el derecho de libertad de religión y de convicción entre los jóvenes de edades correspondientes a los niveles de educación primaria y secundaria.

**Descriptores:** Libertad religiosa, tolerancia y no discriminación, enseñanza religiosa, educación escolar.

**Summary:**

**School education related with  
freedom of religion and belief,  
toleration and no discrimination**

Since the provisions in the Declaration on the elimination of all forms of intolerance and discrimination based on religion or belief of 1981, the Special Rapporteur on the question of Freedom of Religion and Belief has been monitoring the situation in the field of freedom of religion and belief and has been alerting the international community. In the past, his daily activities have been mainly focused on the manifestations of intolerance and discrimination around the world. Nowadays, he proposes to the Commission on Human Rights and the General Assembly as an issue of the greatest importance to elaborate a prevention strategy in this field. In that spirit, a consultative international conference on school education in relation with freedom of religion or belief was organised on November 2001 in Madrid. This article explains how the Conference designed an international educational strategy focused on the right to freedom of religion and belief among pupils of the age corresponding to primary or elementary and secondary educational levels.

**Key Words:** Religious freedom, toleration and non-discrimination, religious education, education