

## LA ONU Y LOS DERECHOS HUMANOS. EL DISEÑO SOBRE LA LIBERTAD RELIGIOSA

*Alberto Benasuly*

*Jurista. Vocal del Consejo Directivo de la Asociación para la Defensa de la Libertad Religiosa*

Los horrendos crímenes que se cometieron durante la Segunda Guerra Mundial contra determinados grupos, principalmente contra los judíos, fueron un factor decisivo para inducir a la ONU a elaborar los principales instrumentos internacionales sobre derechos humanos.

La *Convención para la Prevención y Sanción del delito de Genocidio*, que protege el derecho a la existencia del grupo, y la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, que contiene los principios generales sobre derechos humanos, fueron los primeros en ser aprobados, el 9 y 10 de diciembre de 1948 respectivamente, hace ahora 60 años. Son normas programáticas que se recogen y desarrollan en las legislaciones de muchísimos países, entre ellos España, que introdujo la Declaración Universal y posteriores tratados sobre Derechos Humanos en su ordenamiento jurídico, a través del artículo 10, párrafo 2º, de nuestra Constitución de 1978, la de la democracia.

El art. 10.2 CE dice: “Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de los Derechos humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España”.

Los citados documentos jurídicos fueron elaborados al concluir la II Guerra Mundial porque - cito el Preámbulo de la Declaración Universal: “el desconocimiento y el menosprecio de los derechos humanos han originado actos ultrajantes para la conciencia de la humanidad...” (*Fin cita*). Ambos documentos significan la admisión sin restricciones de que el mundo civilizado es un mundo plural, en donde el respeto a la *dignidad humana* de los individuos y de los grupos -raciales, étnicos, nacionales o religiosos- es una exigencia imprescindible para una evolución pacífica de la especie humana.

Recordemos que la *Sociedad de Naciones*, creada en Ginebra en 1919 después de la Primera Guerra Mundial, elaboró varios tratados sobre los derechos de las minorías nacionales, cinco de ellos sobre la minoría judía. Estos tratados fracasaron con el rápido ascenso del nazismo y del fascismo en Europa. La Sociedad de Naciones, en sus dos únicas décadas de existencia, creó en Ginebra la *Oficina Internacional del Trabajo (OIT)*, pero no adoptó una declaración de derechos humanos.

Recién acabada la guerra, la *Conferencia de San Francisco* aprobó, el 26 de junio de 1945, la *Carta de las Naciones Unidas* que se refiere siete veces a los derechos humanos.

Reafirma, en su preámbulo, la fe de las Naciones Unidas "en los derechos fundamentales de la humanidad, en la dignidad y en el valor de la persona humana, en la igualdad de derechos de hombres y mujeres" y se compromete a fomentar "el respeto universal y efectivo de los derechos humanos y de las libertades fundamentales de todos, sin discriminación por motivos de raza, sexo, idioma o religión".

A principios de 1946 y con arreglo al artículo 68 de la *Carta*, el Consejo Económico y Social de la ONU creó la *Comisión de Derechos Humanos*, a la que la Asamblea General encargó un proyecto de Declaración de los Derechos Humanos.

La ONU pretendía, en un principio, la elaboración de una *Carta Internacional de Derechos Humanos* que incluyera una *Declaración de Derechos Humanos*, con los principios generales de los mismos, seguida de una *Convención* sobre derechos específicos y sus límites. Los dos documentos, la Declaración y la Convención, pasarían a constituir un *Pacto sobre los Derechos Humanos*. Pero el surgimiento de la “guerra fría” trastocó y retrasó estos planes.

Se estableció un Comité de redacción de la Declaración, presidido por la Señora Eleanor Roosevelt (de los EE.UU.) y formado por otros siete miembros, a saber, René Cassin por Francia, Charles Malik por Líbano, Peng-Chun Chang por China, y los representantes de Chile, Unión Soviética, Reino Unido y Australia. En los dos años que duró la elaboración de la *Declaración*, los miembros del Comité de redacción mantuvieron una escrupulosa neutralidad y un objetivo común: el respeto a los derechos humanos y libertades fundamentales. Decidieron incluir en el documento los principios de la no discriminación, los derechos civiles y políticos, pero también los derechos económicos y sociales, aunque no siempre estuvieran de acuerdo sobre todas las cuestiones. Decidieron asimismo que la *Declaración* debía tener un carácter *Universal*. El eminente jurista y juez francés René Cassin fue uno de los principales inspiradores y redactores de la Declaración.

René Cassin nació el 5 de octubre de 1887 en Bayona (Francia) en una familia de origen judío. Fue herido en la Primera Guerra Mundial, por lo que promovió la fundación de la “Unión Federal de antiguos combatientes y víctimas de guerra” (“*Union Fédérale des anciens combattants et victimes de guerre*”). Entre 1924 y 1938, fue delegado de Francia en la Sociedad de Naciones. No quiso continuar en Ginebra por su rechazo frontal a los Acuerdos de Munich, firmados con los nazis por Daladier y Chamberlain, primeros ministros de Francia y el Reino Unido, que ponían fin al Conflicto de los Sudetes.

A partir de 1940, R.Cassin fue uno de los portavoces de la Francia Libre, junto al General de Gaulle, durante su exilio en Londres por la ocupación nazi de territorio francés. En 1946, fue delegado por Francia en la ONU y, como humanista, defendió apasionadamente los derechos del hombre, siendo uno de los principales redactores de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Participó activamente en la Comisión de DH de la ONU y en el Tribunal de Justicia Internacional de La Haya. Consiguió que la central de la UNESCO se instalase en París. En 1959 fue nombrado miembro del Tribunal Europeo de DH, con sede en Estrasburgo, tribunal que presidió entre los años 1965 y 1968. En 1968 obtuvo el *Premio Nóbel de la Paz* “por toda una vida consagrada a la paz, la justicia y los derechos humanos y por sus trabajos como redactor de la Declaración Universal de los DH”. Fue, además, Presidente de la Alianza Israelita Universal y *Presidente del Comité de Honor de la Asociación Internacional para la Defensa de la Libertad Religiosa (AIDLR)*, entre 1972 y 1976. Cassin murió en París el 20 de febrero de 1976. Sus restos reposan en el Panteón de la capital francesa.

El proyecto de René Cassin constituyó el fundamento de la *Declaración Universal de los DH*. Estaba basado en la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano* de 1789 y en un *Complemento* elaborado en Francia en 1936. El texto final propuesto a la Asamblea General de la ONU se basó en los principios de los *derechos civiles y políticos* de la Revolución Francesa, e introdujo también los *derechos económicos, sociales y culturales*, a los que los países comunistas concedían mayor importancia. Pero el reducido número de artículos que trataban de estos últimos derechos (son 5 de un total de 30) provocó la *abstención* de la Unión Soviética y sus aliados el día de la votación. La *Declaración Universal de Derechos Humanos* presentada ante la Asamblea General reunida en París, en el Palacio de Chaillot, fue aprobada el 10 de diciembre de 1948 por cuarenta y ocho Estados. Los restantes ocho países decidieron abstenerse.

Los Estados que la aprobaron fueron: Afganistán, Argentina, Bélgica, Birmania, Bolivia, Brasil, Canadá, Colombia, Costa Rica, Cuba, China, Dinamarca, Ecuador, Egipto, El Salvador, Estados Unidos de América, Etiopía, Filipinas, Francia, Grecia, Guatemala, Haití, India, Irak, Irán, Islandia, Líbano, Liberia, Luxemburgo, México, Nicaragua, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos,

Pakistán, Panamá, Paraguay, Perú, Reino Unido, República Dominicana, Siam, Siria, Suecia, Turquía, Uruguay, Venezuela.

Estos ocho países se abstuvieron: Arabia Saudita, Bielorrusia, Checoslovaquia, Polonia, Ucrania, Unión Soviética, Unión Sudafricana y Yugoslavia (dos países estaban ausentes en el momento de la votación).

La *Declaración Universal de Derechos Humanos* de 1948, es una de las mayores realizaciones de la Organización de las Naciones Unidas. La *Declaración* se presenta como el ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse. No es una Convención internacional sino una simple Resolución adoptada por la Asamblea General. Es decir, no tiene fuerza moral para vincular jurídicamente a los Estados firmantes, excepto a los Estados que la han incluido en su propia Constitución, como es el caso de España, años más tarde. Su alcance es importante por la universalidad del mensaje que expresa: es la primera referencia común a todos los pueblos de la Tierra en cuanto a las libertades fundamentales y los derechos humanos. Tuvo y sigue teniendo una gran influencia en la evolución del derecho internacional.

Ese mismo día, el 10 de diciembre de 1948, la Asamblea General encargó a la *Comisión de Derechos Humanos* que preparara un proyecto de *Convención o Pacto único sobre derechos humanos* que complementara la Declaración Universal y que propusiera las medidas necesarias para su puesta en práctica. El trabajo duró *18 años*. Por fin, el 16 de diciembre de 1966, se firmaron no uno sino dos pactos internacionales, los llamados Pactos de Nueva York, uno sobre “derechos civiles y políticos”, el otro sobre “derechos económicos, sociales y culturales”, así como por dos protocolos facultativos que garantizan la aplicación del primero. Estos textos no entraron en vigor hasta 1976 después de su ratificación por los Estados, *o sea ¡unos 30 años después de la adopción de la Declaración Universal!...*

La expresión *Carta Internacional de Derechos Humanos* engloba hoy en día un conjunto de textos que incluyen la Declaración, los dos pactos adoptados en 1966 y dos protocolos facultativos, uno facultando al Comité de Derechos Humanos para recibir y considerar comunicaciones de individuos que aleguen ser víctimas de violaciones de cualquiera de los derechos enunciados en el Pacto de derechos civiles y políticos y otro sobre la pena de muerte.

En los años *1964, 65 y 66*, fracasaron los intentos en la ONU para que se elaborara un *Pacto o Tratado Internacional que comprendiera tanto la discriminación racial como la religiosa*. Las causas principales que lo impidieron fueron la “guerra fría” y el cambio radical en la composición de las Naciones Unidas a partir de la década de los 50. Todas ellas causas políticas.

Estoy citando al Dr. Natán Lerner, “Minorías y Grupos en el Derecho Internacional. Derechos y Discriminación” (Publicado en México por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1991) y a lo que me relató de palabra sobre aquellos años en la ONU.

El 21 de diciembre de 1965, se aprobó con relativa rapidez la *Convención Internacional sobre Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial*. Esta Convención es, en la actualidad, el tratado internacional sobre derechos humanos que cuenta con el mayor número de ratificaciones y por ello es, sin duda alguna, el instrumento más importante para la protección de grupos a nivel internacional.

En cuanto a la definición de discriminación racial. El primer párrafo del artículo 1 establece: En la presente Convención la expresión “discriminación racial” denotará toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje (“*descent*” en inglés) u origen nacional o étnico que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o

ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública.

Los principales motivos de discriminación y persecución contra grupos e individuos han sido desde tiempo inmemorial -y lo siguen siendo- básicamente la *raza* y la *religión*. Como hemos visto, la lucha contra el racismo produjo rápidos resultados en la década de los 60, pero en materia de intolerancia religiosa no fue así.

En efecto, fracasaron en los años 1967 y siguientes los intentos de aprobar un *Convenio sobre Tolerancia Religiosa*. El artículo 18 de la Declaración Universal de los DH dice lo siguiente sobre la Libertad Religiosa: “Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión, este derecho incluye la libertad de cambiar de religión o de creencia, así como la libertad de manifestar su religión o su creencia, individual o colectivamente, tanto en público como en privado, por la enseñanza, la práctica, el culto y la observancia” (*fin de la cita*). Estas tres libertades, de *pensamiento, conciencia y religión*, conforman una tríada inseparable, aunque en realidad se trata de tres derechos distintos, pero que derivan de un mismo derecho: *el derecho a la libertad*.

El progreso en materia religiosa fue sumamente lento, en especial si se compara con la discriminación basada en motivos raciales. La libertad de cambiar de religión, prohibida por el Islam, contribuyó en parte a este retraso. Hasta la fecha, no existe ningún Convenio obligatorio que reprima la intolerancia y la discriminación religiosas. Ni siquiera existe consenso acerca de la conveniencia de un tratado de ese tipo.

Por fin, en 1981 se firmó una “*Declaración*” -que no es una Convención- *sobre la Eliminación de todas las formas de intolerancia basada en Religión o Creencias*, cuyo texto tuvo que salvar bastantes oposiciones, lo que se consiguió con una difícil y sorprendente transacción entre los países occidentales y los que se oponían al derecho a la conversión o cambio de religión.

Desde el principio hubo oposición por parte de las delegaciones comunistas y árabes, a que se elaborara un instrumento internacional único que cubriera a la vez la discriminación racial y la intolerancia religiosa. Los países comunistas del Este de Europa preferían evitar una discusión plena sobre asuntos religiosos; y los árabes querían suprimir el derecho a la conversión, prohibida por el Islam más radical, y también no incluir en los Convenios una mención explícita del antisemitismo, a causa del conflicto árabe-israelí. Y a la postura de esos dos bloques de países se adhirieron las delegaciones afro-asiáticas, tampoco interesadas en la cuestión religiosa.

Citando a Natán Lerner, la transacción consistió en suprimir del texto, tanto en el preámbulo como en el articulado, las referencias directas al derecho de cambiar de religión. De esta forma, la Declaración se aleja de los artículos 18 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y del 18.2 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos, que contemplan explícitamente el derecho a cambiar de religión. A cambio, las delegaciones occidentales consiguieron agregar al proyecto un nuevo artículo 8, que dice: “*Nada de lo dispuesto en la presente Declaración se entenderá en el sentido de que restrinja o derogue ninguno de los derechos definidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en los Pactos internacionales de derechos Humanos*”

Recordemos que una Declaración no es un documento vinculante. Una Convención, por el contrario, obliga a los Estados parte que la firman y luego ratifican. No obstante, cuando se sabe que no se va a conseguir un número adecuado de ratificaciones es preferible intentar la puesta en práctica de una Declaración, al menos en una primera etapa.

Se puede decir, a modo de conclusión, que el derecho a la Libertad Religiosa es el menos protegido de los derechos humanos en el mundo. La libertad religiosa es la gran “olvidada” de las libertades, la cenicienta de las libertades fundamentales. Consecuencia lamentable de ello son las terribles persecuciones de minorías religiosas que contemplamos hoy en día, en pleno siglo XXI, por no citar las innumerables persecuciones de siglos anteriores.