

## **LA PROTECCIÓN DE LA LIBERTAD RELIGIOSA Y LA LUCHA CONTRA LA DISCRIMINACIÓN POR RAZÓN DE RELIGIÓN O CONVICCIONES EN LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES**

Agustín Motilla  
*Universidad Carlos III de Madrid*

**Abstract:** The aim of this article is to give a general view of the documents about freedom of religion and beliefs and non-discrimination, issued by the international organizations. The documents have been selected following two criteria: firstly, the fundamental treaties or conventions enacted inside the UN or the European international organizations on human rights. These constitute the basic framework in a legal perspective. And secondly, the resolutions, declarations, observations and opinions issued by international organizations. Mostly unknown by people, they have an important value for the interpretation and application of the conventions. The references of the international documents give the lector a useful inside information about what happens in the international organization about equality and religious freedom.

**Keywords:** human rights; freedom of ideology or religion; non-discrimination; international organizations.

**Resumen:** El objeto del trabajo es el ofrecer una panorámica general de los documentos emanados por las organizaciones internacionales en los ámbitos de la salvaguarda del derecho a la libertad religiosa y de creencias, y la lucha contra la discriminación por, entre otras circunstancias personales, las convicciones o la religión profesada por las personas. Ambos pertenecen al núcleo central del nuevo orden internacional instaurado tras la II Guerra Mundial. Dado el ingente material que existe sobre estas cuestiones, se ha decidido exponer los documentos siguiendo un doble criterio de selección: los tratados y convenios fundamentales adoptados tanto por la ONU como por las organizaciones europeas en la materia, que dibujan el marco normativo básico; y las resoluciones, declaraciones, opiniones, observaciones... adoptadas por las organizaciones con valor interpretativo de los textos normativos. La descripción de una documentación en gran parte desconocida para el lector aporta una información útil a fin de conocer las claves en las que se desenvuelven la tutela de la igualdad y de la libertad religiosa en el orden internacional, así como para valorar la acción de las instituciones y las perspectivas de futuro.

Palabras claves: derechos humanos; derecho a la libertad de pensamiento, conciencia y religión; no discriminación, organizaciones internacionales.

SUMARIO: 1. Introducción.- 2. Organismos de ámbito universal: la Organización de las Naciones Unidas.- 2.1. La protección de la libertad y la igualdad en materia religiosa en las declaraciones y tratados de la ONU.- 2.2. Marco institucional: la protección de la libertad religiosa en el Consejo de derechos humanos.- 2.3. La protección de la libertad y de la igualdad religiosa en los organismos especializados: la UNESCO.- 3. Organismos de ámbito europeo.- 3.1. La Unión Europea.- 3.1.1. Directivas en materia de religión o convicciones.- 3.1.2. Otras normas de la Unión Europea relacionadas con la religión o las convicciones.- 3.1.3. El Tribunal de la Unión Europea.- 3.1.4. Resoluciones de otros órganos de la Unión Europea.- 3.2. El Consejo de Europa.- 3.2.1. La protección de la libertad y de la igualdad religiosa en las convenciones, tratados y resoluciones del Consejo.- 3.2.2. Resoluciones aprobadas en materia de religión o convicciones por órganos ejecutivos o consultivos del Consejo.- 4. La Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE).- 5. La Unión Europea Occidental.-

## 1. INTRODUCCIÓN

Una conclusión evidente que se extrae al acercarse al estudio de los derechos humanos en su reconocimiento y protección internacional es la dificultad que tiene para el investigador manejar el ingente material que, año tras año, emana de las organizaciones –y de sus comités, consejos, parlamentos... u otros órganos colectivos en las numerosas denominaciones que poseen– especializadas en la materia, o que se ocupan de ella como objetivo tangencial. Al fin y al cabo la tutela de los derechos y libertades individuales y colectivos, así como la lucha contra la discriminación y la intolerancia, constituyen, como es bien conocido, pilares fundamentales tras la amarga experiencia de los Estados totalitarios, los genocidios y las masacres del siglo XX, y el devastador efecto de dos Guerras universales que asolaron y diezmaron a la humanidad. El deseo de construir un nuevo orden internacional impulsado por las potencias vencedoras en la segunda de esas Guerras invita a pasar página en la historia de una humanidad pródiga en matanzas y desolación, que hace cierta la lúcida afirmación de Gibbon: “La historia –nos decía este genial historiador del XVIII– es poco más que el registro de los crímenes, locuras e infortunios de la humanidad”. De ahí que

la defensa de unos derechos inalienables que aseguren al individuo un halo sacrosanto de libertad de acción frente al poder político o social, así como la proscripción de toda diferencia de trato basada en las condiciones personales o en las creencias de las personas, representan una de las bases fundamentales sobre las que se construye la Organización de las Naciones Unidas o, en el ámbito europeo, el Consejo de Europa.

No es extraño, pues, que en el andar del tiempo y a lo largo de más de medio siglo se hayan prodigado convenios, tratados, convenciones u otros instrumentos normativos abiertos a la firma de los Estados con vistas a la proclamación y salvaguarda de los derechos humanos, así como que sean legión las declaraciones, resoluciones, informes, recomendaciones... que año tras año emanan sus órganos colectivos a fin de orientar la acción de los Estados parte. Es precisamente la abundancia de este material, su dispersión, las dificultades que encuentran las organizaciones en la divulgación de sus postulados, lo que supone una barrera, a veces insalvable, para los especialistas (y no digamos para su conocimiento por el público en general). Obstáculos que, a mi juicio, contrastan con el interés de su contenido: además de ofrecernos un panorama fiable de la realidad de la salvaguarda de los derechos humanos en los distintos países, constituyen una guía y referencia para todos los Estados en la relación con los más diversos hechos sociales y culturales por los que aquéllos pueden ponerse en cuestión.

El propósito del trabajo es mostrar a los eclesiasticistas y a los cultivadores del *ius gentium* las líneas generales en las que se desenvuelve el tratamiento de la libertad ideológica y religiosa, así como la prohibición de discriminación por motivo de creencias o convicciones, en las organizaciones internacionales más relevantes de las que es miembro de pleno derecho el Estado español, ya sean de ámbito universal como regional-europeo. Dado el volumen de material que comprende la tarea, hemos decidido utilizar un doble criterio de selección. Exponer los tratados o convenciones fundamentales de cada organización en el tratamiento de la libertad y de la igualdad de religión que sitúen al lector frente al marco normativo básico. Y los documentos o las disposiciones menos divulgadas y conocidas de órganos colectivos de las grandes instituciones. Por vía de ejemplo, se ha preferido describir la posición de organizaciones menos estudiadas, como la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) o la Unión Europea Occidental; o se decide tratar la jurisprudencia del Tribunal de la Unión Europea y no del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, cuya doctrina es frecuente objeto de análisis por la doctrina. La elección del material a exponer siempre entraña un riesgo. Permítaseme las opciones seguidas como licencias atribuibles a la autoría de la obra.

El principio que guía la exposición de la materia es el de describir, de la manera más fiel a los textos que se han utilizado, las normas de Derecho internacional en torno a la libertad de conciencia y religión, así como la interpretación que, debido al amplio “halo de incertidumbre” en el que se formulan, han realizado las propias instituciones de *ius gentium*, a través de decisiones *ad casum*, declaraciones, resoluciones, comentarios, etc. Esta perspectiva más descriptiva o analítica que valorativa nos obliga, en aras a evitar excedernos en la extensión, a desechar otros puntos de vista frecuentemente utilizados en los estudios jurídicos: los históricos, los sociológicos, los análisis de Derecho comparado... También se han omitido, en la medida en que se apartaban del objeto de estudio, las aportaciones *de lege ferenda* propias de la doctrina que ha escrito sobre el particular. Se evitan, asimismo, las citas a pié de página de los trabajos de otros autores en temas singulares. Las notas se reservan a indicar las fuentes de donde se extraen los documentos citados, tal y como han sido consultadas en las *webs* oficiales de los organismos internacionales, así como a precisar datos relacionados con las fechas en que los diferentes textos normativos son de obligatorio cumplimiento en España –a través de actos del Estado español como la firma, la ratificación, la adhesión, etc.–.

Con ello se trata, insistimos, de ofrecer a la persona interesada por estos temas una información útil, y no siempre fácil de obtener, sobre el tratamiento que la libertad ideológica, de pensamiento y religión, y la no discriminación por motivos de creencias o religión, tienen en el ordenamiento internacional.

## **2. ORGANISMOS DE ÁMBITO UNIVERSAL: LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS**

### **2.1. LA PROTECCIÓN DE LA LIBERTAD Y LA IGUALDAD EN MATERIA RELIGIOSA EN LAS DECLARACIONES Y TRATADOS DE LA ONU**

El tratado fundacional de la Organización de las Naciones Unidas [ONU], la Carta de las Naciones Unidas, firmado el 26 de junio de 1945<sup>1</sup>, al establecer los principios programáticos y los aspectos organizativos de la ONU menciona la religión, en tres ocasiones distintas, como uno de los factores en el que expresamente se prohíbe la discriminación. En el artículo 3.1 incluye, entre los fines de la organización, el realizar la cooperación internacional en la solución de los problemas internacionales y en el desarrollo de los derechos humanos y las libertades fundamentales sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma y religión. En el artículo 13.1 se faculta a la Asamblea General a llevar a cabo los estudios y hacer las recomendaciones necesarias para promover los derechos humanos sin hacer distinción, entre otros motivos, en la religión de las personas.

<sup>1</sup> España acepta sus obligaciones al permitírsele el ingreso en la organización el 14 de diciembre de 1955.

Y, por último, el artículo 55. c afirma que la ONU promoverá el respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales, así como su efectividad, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma y religión.

El primer elenco de derechos y libertades fundamentales redactado en el seno de la ONU, y que expresamente se refiere a la libertad en materia religiosa, es el contenido en la Declaración universal de derechos humanos, adoptada y proclamada por la Asamblea general el 10 de diciembre de 1948. El artículo que reconoce la libertad religiosa, junto con las libertades de pensamiento y de conciencia, es el número 18: “Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; este derecho incluye la libertad de cambiar de religión y de creencia, así como la libertad de manifestar su religión o su creencia, individual y colectivamente, tanto en público como en privado, por la enseñanza, la práctica, el culto y la observancia”. No hay una referencia expresa a los límites de las libertades de pensamiento, conciencia y religión, por lo que se aplicarán los generales a todos los derechos humanos contenidos en la Declaración que menciona el artículo 29.2: “En el ejercicio de sus derechos y en el disfrute de sus libertades, toda persona estará solamente sujeta a las limitaciones establecidas en la ley con el único fin de asegurar el reconocimiento y el respeto de los derechos y libertades de los demás, y de satisfacer las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general en una sociedad democrática”. Por lo demás la Declaración hace asimismo referencia a la religión para prohibir la discriminación en el efectivo disfrute de los derechos y libertades proclamados (Artículo 2.1) y, específicamente, en el derecho a casarse y fundar una familia (Artículo 16.1). En lo que se refiere a los fines de la educación, ésta “favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos y religiosos” (Artículo 26.2).

Si bien la forma de declaración que se adopta excluye su carácter vinculante para los Estados parte, su ámbito universal y el servir como paradigma del reconocimiento de los derechos humanos en el seno de la ONU se reflejarán en los esfuerzos posteriores de esta organización, expresados por la propia Asamblea general en el preámbulo de la Declaración cuando se refiere a la adopción de medidas en el ámbito internacional a fin de que su reconocimiento y aplicación sean efectivos.

Medidas que, en cuanto al desarrollo de la Declaración en textos internacionales vinculantes para los Estados que los firmen, fructifican con la aprobación por la Asamblea general el 19 de diciembre de 1966, tras su preparación en el seno de la Comisión de derechos humanos, del Pacto sobre derechos civiles y políticos y del Pacto sobre derechos económicos, sociales y culturales<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Ratificados por España el 27 de abril de 1977.

El Pacto sobre derechos económicos, sociales y culturales, tras afirmar el compromiso de los Estados parte a garantizar el ejercicio de los derechos que se proclaman sin discriminación por, entre otros motivos, la religión de las personas (Artículo 2.2) –principio que, como veremos, se declara en la mayor parte de los textos de tratados y declaraciones sobre derechos humanos en ámbitos específicos elaborados por Naciones Unidas–, se refiere a la libertad religiosa sólo de manera indirecta, en el ámbito del derecho a la educación; su artículo 13.3 alude al compromiso de los Estados parte de respetar el derecho de los padres y, en su caso, de los tutores legales, a que sus hijos o pupilos reciban la educación religiosa o moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones. Asimismo se reitera la finalidad de la educación, expresada en la Declaración de derechos humanos, de favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos raciales, étnicos o religiosos (Artículo 13.1).

Es en el Pacto de derechos civiles y políticos donde se incardina la proclamación del derecho de libertad religiosa, tanto en su vertiente individual como colectiva. El artículo 18, en sus apartados 1º y 2º, declara: “1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; este derecho incluye la libertad de tener o adoptar la religión o las creencias de su elección, así como la libertad de manifestar su religión o sus creencias, individual o colectivamente, tanto en público como en privado, mediante el culto, la celebración de los ritos, las prácticas y la enseñanza. 2. Nadie será objeto de medidas coercitivas que puedan menoscabar su libertad de tener o adoptar la religión o las creencias de su elección”. Se advierte que el precepto no se refiere expresamente a la libertad de cambiar de religión, contenido esencial del derecho de libertad religiosa al que se aludía en la Declaración universal. No obstante, el Comité de derechos humanos, en su Comentario general al artículo 18 aprobado en su Sesión de 20 de julio de 1993, afirma que la libertad de tener o adoptar una religión “comporta forzosamente la libertad de elegir la religión..., comprendido, entre otras cosas, el derecho a cambiar las creencias actuales por otras” (párrafo 5º).

La regulación del derecho de libertad religiosa en el Pacto introduce, en relación a la Declaración universal, la mención de unos límites específicos a la libertad religiosa: “La libertad de manifestar la propia religión o las propias creencias estará sujeta únicamente a las limitaciones prescritas por la ley que sean necesarias para proteger la seguridad, el orden, la salud o la moral públicos, o los derechos y libertades fundamentales de los demás”. Según el Comité de derechos humanos en su Comentario de 1993, las limitaciones enumeradas son taxativas, han de ser interpretadas de manera restrictiva y guardar proporción con los valores que se pretenden proteger. Por su parte el propio articula-

do del Pacto señala que las manifestaciones de carácter religioso no pueden equivaler a realizar propaganda a favor de la guerra, del odio nacional, racial o religioso, que constituya incitación a la discriminación, a la hostilidad o a la violencia (Artículo 20). En todo caso, el tratamiento que se concede al derecho de libertad religiosa proclamado en el artículo 18 del Pacto hace que –al igual que respecto al derecho a la vida del artículo 6- no pueda ser suspendido en el caso, regulado en el artículo 4, de que se den situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la nación y que justifiquen la suspensión de los demás derechos fundamentales.

Vinculados a la libertad religiosa bien por su contenido o por la titularidad de su ejercicio, el Pacto menciona expresamente el derecho de los padres a garantizar que los hijos reciban la educación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus convicciones (Artículo 18.4) y el derecho de las minorías religiosas a tener su propia vida cultural, y a profesar y practicar su religión en común (Artículo 27).

El Pacto sobre derechos civiles y políticos asimismo se refiere a la no discriminación por motivo, entre otras condiciones personales, de las creencias religiosas. Por el artículo 2.1 se comprometen los Estados parte a garantizar los derechos proclamados sin distinción alguna por la religión de las personas. Entre estos derechos el artículo 26 proclama la igualdad ante la ley y la prohibición de toda discriminación, garantizando la protección igual y efectiva contra las posibles discriminaciones que sufran las personas por sus creencias religiosas. Igualdad y no discriminación que se reiteran en los casos particulares de los derechos dimanantes del matrimonio (Artículo 23.4) y de la minoría de edad (Artículo 24.1).

Además del desarrollo de los derechos proclamados en la Declaración universal, los Pactos persiguen afianzar el cumplimiento de las obligaciones de los Estados parte tras la firma de los mismos. De ahí que se prevean una serie de controles ejercidos por distintos órganos de las Naciones Unidas. El cauce genérico utilizado son los informes que, a través de la Secretaría general, deben enviar periódicamente los Estados parte en torno a las disposiciones y acciones adoptadas para la efectiva garantía de los derechos proclamados. A lo cual el Pacto sobre derechos civiles y políticos añade dos mecanismos de refuerzo, cuya aplicación queda bajo la competencia del Comité de derechos humanos. El primero opera a través de la denuncia de un Estado parte contra otro sobre una eventual violación de las obligaciones asumidas por el Estado denunciado. El Comité realiza una actividad de conciliación y, de no llegarse a una solución, redacta un informe que entrega a las partes y al cual se alude en la memoria anual que este organismo presenta a la Asamblea general (Artículo 41). El segundo, establecido en el Protocolo facultativo del

Pacto<sup>3</sup>, permite que contra los Estados parte que lo firmen el Comité pueda recibir comunicaciones de individuos que aleguen ser víctimas de la violación de los derechos contenidos en el Pacto, después de haber agotado los recursos en la vía interna. El Comité pone en conocimiento del Estado la denuncia y éste ha de explicar por escrito su posición sobre el asunto y las medidas que hubiera tomado al respecto. El Comité, finalmente, redactará unas observaciones que entregará a las dos partes y serán incluidas en el informe anual ante la Asamblea general.

Adoptados los textos internacionales en los que se contienen el enunciado general de los derechos fundamentales, la actividad de las Naciones Unidas se ha dirigido al desarrollo específico de los mismos en las materias y respecto a los sujetos frente a los que se constata la necesidad de una protección reforzada. En este ámbito la Asamblea general proclama el 25 de noviembre de 1981 la Declaración sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o las convicciones. Es el primer texto de ámbito universal que desarrolla los principios y derechos inherentes a la no discriminación y a la libertad en la esfera religiosa, por ser, como afirma su preámbulo, “elementos fundamentales de su concepción de la vida [del ser humano]”, cuyas violaciones “han causado directa o indirectamente guerras y grandes sufrimientos a la humanidad”.

El objeto principal de la Declaración, la discriminación por motivos religiosos o de convicciones, es tratado en los artículos 2, 3 y 4. El artículo 2 prohíbe la discriminación que provenga tanto del Estado como de cualquier otra institución, grupo de personas o particulares, definiendo la misma de la siguiente forma: “Toda distinción, exclusión, restricción o preferencia fundada en la religión o en las convicciones y cuyo fin o efecto sea la abolición o el menoscabo del reconocimiento, el goce o el ejercicio en pie de igualdad de los derechos humanos y las libertades fundamentales”. A la condena de la misma que realiza el artículo 3 se acompaña el compromiso de los Estados para prevenir y eliminar la discriminación por motivos religiosos adoptando las medidas legales oportunas (Artículo 4).

La Declaración reconoce en su artículo 1 el derecho de libertad religiosa utilizando una fórmula similar a la utilizada en el artículo 18 del Pacto de derechos civiles y políticos, y desarrolla su contenido esencial en el artículo 6; comprenderá, en particular, las libertades siguientes: “a) La de practicar el culto o de celebrar reuniones en relación con la religión o las convicciones, y de fundar y mantener lugares para estos fines; b) La de fundar y mantener instituciones benéficas o humanitarias adecuadas; c) La de confeccionar, adquirir y utilizar en cantidad suficiente los artículos y materiales necesarios

<sup>3</sup> Que fue ratificado por España el 25 de enero de 1985.

para los ritos o costumbres de una religión o convicción; d) La de escribir, publicar y difundir publicaciones pertinentes en estas esferas; e) La de enseñar la religión o las convicciones en los lugares aptos para esos fines; f) La de solicitar y recibir contribuciones voluntarias financieras y de otro tipo de particulares e instituciones; g) La de capacitar, nombrar, elegir y designar por sucesión los dirigentes que correspondan según sus necesidades y normas de cualquier religión o convicción; h) La de observar días de descanso y de celebrar festividades y ceremonias de conformidad con los preceptos de una religión o convicción; i) La de establecer y mantener comunicaciones con individuos y comunidades acerca de cuestiones de religión o convicciones en el ámbito nacional e internacional”. Relación ejemplificativa de derechos integrantes en la libertad religiosa a la que pueden sumarse otros derechos, derivados de la misma, como el de los padres a organizar la vida dentro de la familia conforme a su religión y a educar a sus hijos en sus creencias y convicciones (Artículo 5.1) y el de los niños a tener acceso a la educación en su religión o convicciones conforme a los deseos de sus padres, siempre que no se menoscabe con ello la salud física o mental de los menores (Artículo 5.2 y 5).

El carácter de declaración del texto aprobado por la Asamblea general en 1981 significa de por sí que se excluye la creación de obligaciones jurídicas para los Estados y, por tanto, la inexistencia de medios de control directo sobre el cumplimiento de su contenido. Sí posee, en cambio, un importante valor interpretativo sobre el significado y alcance de la no discriminación por motivos religiosos, las manifestaciones esenciales para el respeto de la libertad religiosa y los compromisos del Estado en orden a la tutela de esta esfera de libertad de las personas. Su cualidad de *standard* mínimo es tenida muy en cuenta en los informes de los relatores especiales que nombra la Comisión de derechos humanos –ahora el Consejo–, en el marco del procedimiento público especial sobre el fenómeno de la intolerancia religiosa y la discriminación fundada en la religión o las convicciones, y para la efectiva aplicación universal de la Declaración de 1981. Lo cual queda claramente expresado en las resoluciones de la Comisión –hoy el Consejo de derechos humanos– aprobando los mandatos de los relatores especiales, así como en los informes que estos someten a la Comisión.

La libertad religiosa tiene una evidente trascendencia en los textos aprobados en el seno de las Naciones Unidas, o de organismos especializados dependientes de la ONU como la Organización Internacional del Trabajo o la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura [UNESCO], sobre la protección de los derechos humanos en situaciones específicas. Esto se comprueba en la prohibición a la discriminación por, entre otros motivos, las creencias religiosas; principio que, como ya dijimos, inspi-

ra la entera concepción de los derechos humanos en la actividad de las Naciones Unidas y, en consecuencia, tiene un reflejo trasversal en multitud de declaraciones y convenciones. En las siguientes declaraciones, convenios y textos aprobados en el seno de esta organización internacional, citadas por orden cronológico, expresamente se hace referencia a la **no discriminación por causas religiosas**: Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, aprobado por la Asamblea general el 25 de junio de 1957<sup>4</sup> (Artículo 1. e); Convenio contra la discriminación en materia de empleo y ocupación, aprobado en la Organización internacional del trabajo el 25 de junio de 1958<sup>5</sup> (Artículo 1. a); Convención relativa a la lucha contra la discriminación en la esfera de la enseñanza, aprobado por la UNESCO el 14 de junio de 1960<sup>6</sup> (Artículo 1); Convención sobre objetivos y normas básicas de la política social, aprobada por la Organización internacional del trabajo el 22 de junio de 1962<sup>7</sup> (Artículo 14); Convenio sobre política de empleo, aprobado por la Organización internacional del trabajo el 9 de julio de 1964<sup>8</sup> (Artículo 1.2. c); Convención internacional para la eliminación de todas las formas de discriminación racial, aprobada por la Asamblea general el 21 de diciembre de 1965<sup>9</sup> (Artículo 5.VII); Declaración sobre el progreso y el desarrollo social, aprobada por la Asamblea general el 11 de diciembre de 1969 (Artículo 1); Convenio sobre la licencia pagada de estudios, aprobado por la Organización internacional del trabajo el 24 de junio de 1974<sup>10</sup> (Artículo 8); Declaración sobre la utilización del progreso científico y tecnológico en interés de la paz y el beneficio de la humanidad, aprobada por la Asamblea general el 10 de noviembre de 1975 (Punto 7º); Declaración de los derechos de los impedidos, aprobada por la Asamblea general el 9 de diciembre de 1975 (Artículo 2); Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos, aprobadas por el Consejo económico y social el 13 de mayo de 1977 (Regla 6.1); Declaración sobre la raza y los prejuicios raciales, aprobada por la UNESCO el 27 de noviembre de 1978 (Artículo 3); Declaración sobre los principios fundamentales para la contribución de los medios de comunicación de masas al fortalecimiento de la paz, la comprensión internacional y los derechos humanos, aprobada por la UNESCO el 28 de noviembre de 1978 (Artículo 2.a); Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de justicia a los menores, aprobadas por la Asamblea general el 28 de noviembre de 1985 (Regla 2.1); Declaración sobre

<sup>4</sup> Ratificado por España el 6 de diciembre de 1967.

<sup>5</sup> Ratificado por España el 26 de octubre de 1967.

<sup>6</sup> Aceptada por España el 20 de agosto de 1969.

<sup>7</sup> Ratificada por España el 8 de mayo de 1973.

<sup>8</sup> Ratificado por España el 28 de diciembre de 1970.

<sup>9</sup> Instrumento de adhesión de España de fecha 13 de septiembre de 1968.

<sup>10</sup> Ratificado por España el 16 de agosto de 1978.

los principios fundamentales de la justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder, aprobada por la Asamblea general el 29 de noviembre de 1985 (Punto 3º); Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura, aprobados por la Asamblea general el 13 de diciembre de 1985 (Punto 10º); Declaración sobre el derecho al desarrollo, aprobada por la Asamblea general el 4 de diciembre de 1986 (Artículo 6); Convenio sobre el bienestar de la gente de la mar, aprobado por la Organización internacional del trabajo el 8 de octubre de 1987<sup>11</sup>, respecto a los servicios que se le faciliten a los marinos en los puertos (Artículo 3.1); Principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión, aprobados por la Asamblea general el 9 de diciembre de 1988 (Principio 5.1); Reglas mínimas de las Naciones unidas sobre medidas no privativas de libertad, aprobadas por la Asamblea general el 14 de diciembre de 1990 (Regla 2.2); Principios rectores para la reglamentación de los ficheros computerizados, aprobados por la Asamblea general el 14 de diciembre de 1990, poniendo de relieve la discriminación por las convicciones religiosas que se produce si se incluyen los datos sobre estas en ficheros donde no deberían registrarse (Principio 5º); y Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, aprobada por la Asamblea general el 13 de diciembre de 2006<sup>12</sup> (Artículo 4).

La libertad religiosa también es un derecho generalmente reconocido en los textos internacionales que tienen por objeto reforzar la protección de colectivos especialmente sensibles a sufrir violaciones de sus derechos humanos o de sujetos que, por sus condiciones personales, necesitan una mayor tutela. Las siguientes declaraciones o convenciones garantizan expresamente, además de la no discriminación por motivos religiosos, **el derecho de libertad religiosa** de grupos de personas específicos: la Convención sobre el estatuto de los refugiados, aprobada por la Asamblea general el 28 de julio de 1951<sup>13</sup>, extiende la misma tutela que se dispensa a los nacionales sobre la práctica religiosa de los refugiados y la instrucción religiosa de sus hijos (Artículo 4); el Convenio sobre el estatuto personal de los apátridas, aprobado por el Consejo económico y social el 28 de septiembre de 1954<sup>14</sup>, contiene una similar disposición respecto a los apátridas (Artículo 4); la Convención sobre el descanso semanal en el comercio y las oficinas, aprobada por la Organización internacional del trabajo el 26 de junio de 1957<sup>15</sup>, prescribe el respeto de las tradiciones y usos de las minorías religiosas (Artículo 6.4); la Declaración de

<sup>11</sup> Ratificado por España el 18 de agosto de 1989.

<sup>12</sup> Firmada por España el 30 de marzo de 2007 y pendiente de ratificación.

<sup>13</sup> A la que España se adhiere por instrumento de 14 de agosto de 1978.

<sup>14</sup> Instrumento de adhesión de España de fecha 12 de mayo de 1997.

<sup>15</sup> Ratificada por España el 5 de mayo de 1971.

los derechos humanos de los individuos no nacionales en el país en que viven, aprobada por la Asamblea general el 13 de diciembre de 1985, proclama el derecho a la libertad religiosa y a practicar su religión de los no nacionales, así como la prohibición de su expulsión por motivos religiosos (Artículos 5. c y 7); la Declaración sobre los principios sociales y jurídicos relativos a la protección y el bienestar de los niños, con particular referencia a la adopción y la colocación en hogares de guarda, aprobada por la Asamblea general el 3 de diciembre de 1986, prescribe que se tendrá en cuenta la religión del menor, si difiere de la de los padres adoptivos, en las decisiones sobre su guarda o adopción (Artículo 24); la Convención de derechos del niño, aprobada por la Asamblea general el 20 de noviembre de 1989<sup>16</sup>, declara el derecho de libertad religiosa del menor, limitado por el correlativo derecho de sus padres a guiar, según su religión, a sus hijos (Artículo 4), así como el derecho de los menores pertenecientes a minorías religiosas a practicar su religión (Artículo 30); la Declaración de los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales, étnicas, religiosas o lingüísticas, aprobada por la Asamblea general el 18 de diciembre de 1990, protege el derecho de las minorías a practicar su religión y participar en la vida religiosa (Artículo 2); y la Declaración para la eliminación de la violencia contra la mujer, aprobada por la Asamblea general el 20 de diciembre de 1993, prohíbe a los Estados parte invocar la religión para eludir las obligaciones que contraen de eliminar la violencia (Artículo 4).

El derecho de libertad religiosa es asimismo tutelado respecto a situaciones especiales en los que se puedan encontrar las personas, o en ciertas actividades que son susceptibles de derivar en restricciones de sus derechos fundamentales. El Convenio relativo a los trabajadores emigrantes, aprobado por la Organización internacional del trabajo el 1 de julio de 1949<sup>17</sup>, garantiza que reciban un trato igual de favorable que los nacionales del Estado en la profesión y práctica de su libertad religiosa (Artículo 6.1); las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos, aprobadas por el Consejo económico y social el 13 de mayo de 1977, se refieren al respeto a las creencias religiosas de los reclusos y, en consecuencia, proclaman su derecho a recibir asistencia religiosa (Reglas 6.2 y 41); el Convenio sobre la terminación del contrato de trabajo, aprobado por la Organización internacional del trabajo el 22 de junio de 1982<sup>18</sup>, prohíbe que la extinción de la relación laboral tenga por causa la afiliación religiosa del trabajador (Artículo 5. d); los Principios básicos del tratamiento de los reclusos, aprobados por la Asamblea general el 14 de diciembre de 1990, declaran la obligación de los Estados de respetar las creencias reli-

<sup>16</sup> Ratificada por España el 6 de diciembre de 1990.

<sup>17</sup> Ratificado por España el 24 de febrero de 1967.

<sup>18</sup> Ratificado por España el 18 de febrero de 1985.

gias de los reclusos (Principio 3º); las Reglas para la protección de los menores privados de libertad, aprobadas por la Asamblea general el 14 de diciembre de 1990, garantizan la satisfacción de sus necesidades religiosas prescribiendo la obligación de asegurar la alimentación conforme a sus creencias y procurar su debida asistencia religiosa (Reglas 37 y 48); en los Principios para la protección de los enfermos mentales, aprobados por la Asamblea general el 17 de diciembre de 1991, se reconoce el derecho de libertad religiosa en los establecimientos psiquiátricos (Principio 13. d); y tanto en la Convención internacional para la supresión de la financiación del terrorismo aprobada por la Asamblea general el 9 de diciembre de 1999<sup>19</sup>, como en la Convención internacional para la protección de las personas contra las desapariciones forzadas, aprobada por la Asamblea general el 6 de febrero de 2007<sup>20</sup>, se alude a la no obligación de extradición de los presuntos criminales si el Estado en el que se encuentran tiene sospechas de que la solicitud de otro Estado tiene como fin castigar o sancionar a la persona por motivo de sus creencias religiosas (Artículos 15 y 13.7, respectivamente).

La religión es considerada un elemento definidor de delitos como el genocidio (Artículo II de la Convención para la prevención y sanción del delito de genocidio, aprobada por la Asamblea general el 9 de diciembre de 1948<sup>21</sup>), siendo uno de los tipos de los crímenes de lesa humanidad la persecución de grupos por su identidad religiosa y un crimen de guerra los ataques a edificios religiosos, tal y como se recogen en el Estatuto de la Corte penal internacional, aprobado el 18 de julio de 1998 por la Conferencia internacional de plenipotenciarios convocados en Roma por Naciones unidas y al que España se adhiere el 24 de octubre de 2000.

Finalmente, en el ámbito de la educación la Convención contra la discriminación en materia de enseñanza, aprobada por la UNESCO el 14 de diciembre de 1960<sup>22</sup>, declara el derecho de los padres a la educación religiosa y moral de sus hijos de acuerdo con sus convicciones, así como el derecho a no ser obligado a recibir una instrucción incompatible con las creencias que se profesan (Artículo 5.1.b). Y la Declaración de principios sobre la tolerancia, aprobada por la UNESCO el 16 de noviembre de 1995, aboga por profundizar en los motivos religiosos de la intolerancia y en el fomento de las políticas que contribuyan al entendimiento de los grupos religiosos, como factores esenciales de la educación para la tolerancia (Artículo 4.2).

---

<sup>19</sup> Ratificada por España el 1 de abril de 2002.

<sup>20</sup> Firmada por España el 15 de junio de 2007 y pendiente de ratificación.

<sup>21</sup> España se adhiere por instrumento de fecha 13 de septiembre de 1968.

<sup>22</sup> Aceptada por España el 20 de agosto de 1969.

## 2.2. MARCO INSTITUCIONAL: LA PROTECCIÓN DE LA LIBERTAD RELIGIOSA EN EL CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS

La Asamblea general de las Naciones unidas, por Resolución aprobada el 15 de marzo de 2006<sup>23</sup>, creó el Consejo de derechos humanos. El Consejo se constituye como un órgano subsidiario de la Asamblea general (Punto 1º de la Resolución). Está integrado por “cuarenta y siete Estados miembros que serán elegidos de forma directa e individual en votación secreta por la mayoría de los miembros de la Asamblea general” (Punto 7º). Su composición es proporcional a la situación geográfica de los Estados; el mismo punto 7º de la Resolución establece el número de Estados miembros del Consejo en representación de distintos bloques geográficos. El mandato de los representantes es de tres años, no pudiendo optar a la reelección después de dos períodos consecutivos (Punto 7º). En cuanto a la elección, la Asamblea recomienda que sea tenida en cuenta “la contribución de los candidatos a la promoción y protección de los derechos humanos y las promesas y compromisos voluntarios que hayan hecho al respecto” (Punto 8º).

Las funciones del Consejo son las de “promover el respeto universal por la protección de todos los derechos humanos y libertades fundamentales de todas las personas, sin distinción de ningún tipo y de una manera justa y equitativa” (Punto 2º) y la de “ocuparse de las situaciones en que se violen los derechos humanos, incluidas las violaciones graves y sistemáticas, y hacer recomendaciones al respecto. También deberá promover la coordinación eficaz y la incorporación de los derechos humanos en la actividad general del sistema de las Naciones unidas” (Punto 3º).

La decisión de crear el Consejo como órgano intergubernamental adscrito a la Asamblea general busca potenciar el mecanismo de los derechos humanos en Naciones unidas, “a fin de asegurar el disfrute efectivo por todas las personas de todos los derechos humanos” (Párrafo 12º de la exposición de motivos de la Resolución de 2006). El Consejo sucede a otro órgano extraconvencional con competencia directa en la materia, la Comisión de derechos humanos. Con ello trata de “garantizar la universalidad, objetividad y no selectividad en el examen de las cuestiones de derechos humanos, y de eliminar la aplicación de un doble rasero y la politización” (Párrafo 9º) en las que, a juicio de la Asamblea, había caído la Comisión. A fin de evitar la duplicidad de órganos con igual objeto, la Asamblea recomienda que “el Consejo económico y social [del cual depende la Comisión] pida a la Comisión de derechos humanos que concluya sus trabajos en su 62º período de sesiones y que disuelva la Comisión el 16 de junio de 2006” (Punto 13º). Siguiendo tal recomenda-

---

<sup>23</sup> A/RES/60/251.

ción, este órgano, establecido en 1946, concluyó su actividad al finalizar el 27 de marzo de 2006 su 62ª sesión.

No obstante, la Resolución constitutiva del Consejo expresamente reconoce “la labor realizada por la Comisión de derechos humanos y la necesidad de preservar sus logros y seguir avanzando sobre la base de éstos” (Punto 8º). Lo cual tiene como consecuencia que el nuevo órgano “asumirá, examinará y, cuando sea necesario, perfeccionará y racionalizará todos los mandatos, mecanismos, funciones y responsabilidades de la Comisión de derechos humanos a fin de mantener un sistema de procedimientos especiales, asesoramiento especializado y procedimiento de denuncia” (Punto 6º).

Entre los mecanismos de la extinta Comisión, el Consejo ha continuado con el **sistema de procedimientos públicos especiales**, a través de los cuales un conjunto de órganos investigan las violaciones de los derechos humanos, bien de carácter geográfico o temático, y cuyo fin es ofrecer al Consejo una información objetiva, imparcial y veraz para evaluar la situación de los mismos y sobre la cual formular sus decisiones.

En materia de libertad de pensamiento, conciencia y religión, la Comisión, dentro de los procedimientos especiales de ámbito temático, creó, por Resolución de 10 de marzo de 1986<sup>24</sup>, el procedimiento especial sobre la intolerancia y la discriminación fundadas en la religión o las convicciones. La Comisión optó por llevar a cabo el cometido del procedimiento mediante la constitución de un órgano unipersonal, el **Relator especial** (Punto 2º). El Relator ha de examinar 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 para la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o las convicciones”, así como proponer recomendaciones de “medidas correctivas, incluida, cuando convenga, la promoción de un diálogo entre las comunidades de religión o credo y sus gobiernos” (Punto 2º). A tal fin habrá de presentar “un informe acerca de sus actividades sobre las cuestiones relativas a la aplicación de la Declaración, en particular de la frecuencia y la extensión de los incidentes y actividades conformes con las disposiciones de la Declaración, junto con sus conclusiones y recomendaciones” (Punto 1º). Los informes del Relator especial en materia de intolerancia y discriminación fundados en la religión o las convicciones son debatidos en el seno del Consejo –antes de la Comisión– y, en su caso, pueden dar lugar a la adopción de resoluciones.

Entre las **resoluciones aprobadas por la Comisión de derechos humanos**, se dan referencias al respeto de la libertad religiosa y de creencias en aquellas que tratan de la salvaguarda de los derechos y la no discriminación de

<sup>24</sup> E/CN.4/RES/1986/20.

las minorías. En la Resolución de 25 de abril de 2002, sobre “la tolerancia y el pluralismo como elementos inseparables de la promoción y protección de los derechos humanos”<sup>25</sup>, se afirma la obligación de todos los Estados de proteger eficazmente los derechos de las personas pertenecientes a minorías, entre otras, religiosas, oponerse a todas las formas de discriminación y adoptar las disposiciones necesarias para la prevención y eliminación de las mismas, así como promover y fomentar la tolerancia entre los grupos religiosos y el respeto social a la diversidad (Punto 4º). En la Resolución de 24 de abril de 2001, de “los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales, étnicas, religiosas y lingüísticas”<sup>26</sup>, se subraya la necesidad, a fin de lograr los propósitos mencionados en la Resolución anterior, de que los Estados adopten medidas en ámbitos específicos: garantizar la igualdad de acceso de los miembros de minorías, entre otras, religiosas a la educación, facilitar la participación social y promover la protección de los niños pertenecientes a esas minorías (Puntos 3º y 4º).

La Comisión también dedicó un considerable número de resoluciones a analizar la situación de la libertad de pensamiento, conciencia y religión en el mundo y a recomendar acciones correctivas en dos aspectos singulares: la eliminación de la intolerancia y la discriminación, y la lucha contra la difamación de las religiones.

En el primer aspecto señalado, la Comisión se ha pronunciado, siguiendo las conclusiones del Relator especial en la materia, en torno a la aplicación de la Declaración sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o en las convicciones, proclamada por la Asamblea general de las Naciones unidas el 25 de noviembre de 1981. En la Resolución de 5 de mayo de 1993<sup>27</sup> se reafirma que la libertad de pensamiento, conciencia, religión y convicciones es un derecho humano que debe ser garantizado a todos sin discriminación, y se condenan los actos de odio, la intolerancia y la violencia contra las religiones o provocadas por el extremismo religioso (Puntos 1º y 2º), especialmente las prácticas de discriminación de la mujer causadas por el extremismo religioso (Punto 4º). Seguidamente insta a los Estados a que ofrezcan en sus sistemas constitucionales y legales las garantías adecuadas para la salvaguarda de este derecho (Punto 5º) y a adoptar las medidas para combatir el odio y la violencia por motivos religiosos (Punto 7º). Singularmente exhorta a los Estados a velar para que los educadores y demás funcionarios públicos respeten las diferentes religiones o convicciones, y no discriminen a las personas que profesan otras religiones o convic-

<sup>25</sup> E/CN.4/RES/2002/55.

<sup>26</sup> E/CN.4/RES/2001/55.

<sup>27</sup> E/CN.4/RES/1993/25.

ciones (Punto 8°); a reconocer y garantizar a todas las personas la práctica del culto o a celebrar reuniones en relación con las religiones o las convicciones; a tutelar el derecho a fundar y a mantener lugares para la realización de estos fines (Punto 9°); y a garantizar el pleno respeto y protección de los santuarios, lugares y edificios sagrados (Punto 10°)<sup>28</sup>. En la Resolución de 23 de abril de 2002<sup>29</sup> se hace, además, un llamamiento a todos los agentes sociales para que practiquen la tolerancia y la no discriminación por motivos de religión o convicciones, y se insta a los gobiernos y a las instituciones religiosas a dialogar, objetivos que se enmarcan en el pleno respeto de la Declaración de 1981 (Punto 10°)<sup>30</sup>.

Los recientes conflictos interreligiosos y el odio contra determinadas religiones en algunas partes del mundo son tomados en consideración en las resoluciones de la Comisión aprobadas a partir de 2004. En la de 19 de abril de 2004<sup>31</sup> la Comisión declara su honda preocupación por el aumento del extremismo religioso que afecta a las religiones en todo el mundo (Párrafo 13°) y por el incremento de los casos de intolerancia dirigida contra los miembros de distintas comunidades religiosas, “en particular por los casos motivados por la islamofobia, el antisemitismo y la cristianofobia” (Párrafo 14°). En la Resolución de 20 de abril de 2005<sup>32</sup> en la parte dispositiva se subraya la conveniencia de no establecer correspondencia entre una religión determinada y el terrorismo, ya que de ello se derivan consecuencias negativas para todos los miembros de la comunidad religiosa en cuestión (Punto 11°). Y, relacionándolo con el punto anteriormente mencionado, insta a los Estados a revisar las prácticas de registro en locales o dependencias religiosas a fin de garantizar a todas las personas su derecho a profesar su religión (Punto 4°. c). En esta misma Resolución se señalan los aspectos principales sobre los que ha de versar el diálogo que promuevan las instituciones internacionales, nacionales y privadas: las causas del aumento del extremismo religioso, los casos de violencia y discriminación contra las mujeres por su religión, y el empleo de la religión para fines incompatibles con la Carta de las Naciones Unidas (Punto 5°).

---

<sup>28</sup> En términos similares se pronuncian las Resoluciones de 25 de febrero de 1994 (E/CN.4/RES/1994/18), 24 de febrero de 1995 (E/CN.4/RES/1995/23), 19 de abril de 1996 (E/CN.4/RES/1996/23), 11 de abril de 1997 (E/CN.4/RES/1997/18), 9 de abril de 1998 (E/CN.4/RES/1998/18), 26 de abril de 1999 (E/CN.4/RES/1999/39), 20 de abril de 2000 (E/CN.4/RES/2000/33), y 23 de abril de 2001 (E/CN.4/RES/2001/42).

<sup>29</sup> E/CN.4/RES/2002/40.

<sup>30</sup> En el mismo sentido se pronuncia la Resolución de 24 de abril de 2003 (E/CN.4/RES/2003/54), Punto 10°.

<sup>31</sup> E/CN.4/RES/2004/36.

<sup>32</sup> E/CN.4/RES/2005/40.

La lucha contra la difamación de las religiones es el objeto de una serie de resoluciones adoptadas por la Comisión desde 1998. La Resolución de 17 de abril de ese año “sobre el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y formas conexas de intolerancia”<sup>33</sup> vuelve a subrayar la preocupación por la propagación de ideas y actos antisemitas, y los ataques al Islam y a las comunidades cristianas, exhortando a todos los gobiernos a colaborar con los órganos de las Naciones Unidas con competencias en materia de derechos humanos y, singularmente, con el Relator especial, para examinar los incidentes y proponer soluciones en los casos de discriminación contra árabes y musulmanes, y en el antisemitismo (Punto 20º). Un año después, en 1999, el tema específico de la difamación de las religiones es objeto de atención en la Resolución de 30 de abril<sup>34</sup>. En ella la Comisión propone una serie de medidas para luchar contra los ataques a determinadas religiones y la incitación al odio religioso. De un lado condena la existencia de estereotipos negativos de ciertas religiones, las manifestaciones de intolerancia y discriminación en cuestiones de religión o de creencias (Punto 1º), los ataques físicos contra lugares de culto y símbolos religiosos (Punto 2º) y las actividades de las organizaciones extremistas que difaman a las religiones (Punto 5º). De otro exhorta a los Estados a prohibir la difusión de las ideas hostiles a las religiones o discriminatorias (Punto 9º) y a proteger a las personas contra el odio y la discriminación por religión o creencias (Punto 10º), especialmente por parte de la acción de los funcionarios públicos (Punto 11º) o de los educadores (Punto 13º)<sup>35</sup>.

Las resoluciones de la Comisión aprobadas a partir de 2001 acogen la valoración sobre los hechos y las propuestas de las anteriores añadiendo una expresa alusión a los peligros que entrañan el odio al Islam y la discriminación de los colectivos musulmanes, al identificar esta religión con los ataques terroristas. Así, en la Resolución de 12 de abril de 2005<sup>36</sup> la Comisión manifiesta su preocupación por la “campana de difamación ... de las minorías musulmanas a consecuencia de los trágicos acontecimientos del 11 de septiembre de 2001” (Punto 3º) y “por el hecho de que con frecuencia y sin razón se asocie el Islam con las violaciones a los derechos humanos” (Punto 4º), subrayando “la necesidad de combatir eficazmente la difamación de todas las religiones, en particular del Islam y los musulmanes, en los foros de derechos humanos” (Punto 8º)<sup>37</sup>.

<sup>33</sup> E/CN.4/RES/1998/26.

<sup>34</sup> E/CN.4/RES/1999/82.

<sup>35</sup> En términos parecidos se pronuncia la Resolución de 20 de abril de 2000 (E/CN.4/RES/2000/84).

<sup>36</sup> E/CN.4/RES/2005/3.

<sup>37</sup> En términos similares se pronuncian las Resoluciones de 18 de abril de 2001 (E/CN.4/RES/2001/14), 15 de abril de 2002 (E/CN.4/RES/2002/9), 14 de abril de 2003 (E/CN.4/RES/2003/4) y 8 de abril de 2004 (E/CN.4/RES/2004/6).

Las **resoluciones del Consejo de derechos humanos** en materia de libertad religiosa y de creencias se han pronunciado sobre las cuestiones de la discriminación por estos motivos, y acerca de la difamación de las religiones.

En la Resolución de 14 de diciembre de 2007, sobre “eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o en las creencias”<sup>38</sup>, se vuelve a constatar el “aumento generalizado de los casos de intolerancia y violencia contra miembros de comunidades religiosas ... incluidos los casos motivados por la islamofobia, el antisemitismo y la cristianofobia” (Punto 2º) y la “persistencia de la intolerancia y la discriminación social institucionalizadas ... contra muchas personas en nombre de su religión o de sus convicciones” (Punto 3º). Recuerda que “para el ejercicio del derecho a profesar la propia religión o las propias creencias no es requisito previo el cumplimiento de procedimientos legales relativos a grupos religiosos o a grupos basados en las creencias” (Punto 4º), pero que, si éstos existieran, “no deben ser discriminatorios a fin de contribuir a la promoción efectiva del derecho de todas las personas a practicar su religión o sus creencias” (Punto 5º). También subraya que “ninguna religión debe ser equiparada al terrorismo” (Punto 13º) y que las medidas de restricción de la libertad religiosa o de convicciones sólo son legítimas si están previstas por la ley y son necesarias para el mantenimiento del orden público (Punto 14º). Se insta a los Estados a adoptar las decisiones necesarias para garantizar la libertad religiosa, especialmente en el ámbito educativo, proteger los lugares de culto y los símbolos religiosos, garantizar el derecho a la práctica del culto, prohibir la incitación al odio religioso y evitar que alguien, por su religión, sea privado de su vida, su libertad o su seguridad (Punto 9º). Finalmente se exhorta a intensificar el diálogo dentro de las religiones y creencias, así como entre éstas y otras instituciones públicas o privadas, analizando aspectos como los del extremismo religioso y la violencia, y la discriminación contra las mujeres y otras personas vulnerables por la religión o las creencias que profesan (Puntos 11º y 12º).

En la cuestión de los ataques contra determinadas comunidades religiosas, el Consejo hace especial hincapié en la necesidad de protección de las personas que profesan la religión islámica tras los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001. Este órgano ha dedicado a la materia una serie de resoluciones bajo el nombre genérico de “la lucha contra la difamación de las religiones”. Así, en la Resolución de 27 de marzo de 2008<sup>39</sup>, expresa su preocupación por la creación de estereotipos negativos de todas las religiones, singularmente en los medios de comunicación públicos y en ciertos grupos y partidos políticos (Puntos 1º y 4º), así como por las campañas de difamación de deter-

<sup>38</sup> A/HRC/RES/6/37.

<sup>39</sup> A/HRC/RES/7/19.

minadas religiones, especialmente del Islam (Punto 3º). Respecto a esta creencia, “expresa una profunda preocupación por los intentos de identificar al Islam con el terrorismo, la violencia y las violaciones de los derechos humanos” (Punto 2º) y “constata que, en el contexto de la lucha contra el terrorismo, la difamación de las religiones se convierte en un factor agravante que contribuye a la denegación de los derechos y libertades fundamentales de los grupos” (Punto 5º). Especialmente han de ser rechazadas las “leyes o las disposiciones administrativas dirigidas... a controlar y vigilar a las minorías musulmanas, con lo que se las estigmatiza y se legitima la discriminación que experimentan” (Punto 6º) y los “ataques y agresiones físicas contra ... centros culturales y lugares de culto de todas las religiones” (Punto 7º). Seguidamente insta a los Estados a que tomen medidas para prohibir la difusión de ideas racistas o xenófobas dirigidas contra cualquier religión, o inciten a la violencia religiosa (Punto 8º), a proteger a las personas de cualquier religión frente a los ataques, así como a promover la tolerancia y el respeto para con todas las religiones (Punto 9º), especialmente por parte de los funcionarios públicos y los educadores (Punto 11º)<sup>40</sup>.

### **2.3. LA PROTECCIÓN DE LA LIBERTAD Y DE LA IGUALDAD RELIGIOSA EN LOS ORGANISMOS ESPECIALIZADOS: LA UNESCO**

La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura [UNESCO] es una de las agencias especializadas de Naciones Unidas creada, como afirma el artículo 1 de la Carta fundacional de la UNESCO –adoptada en Londres el 16 de noviembre de 1945–, para “contribuir a la paz y a la seguridad, estrechando, mediante la educación, la ciencia y la cultura, la colaboración entre las naciones, a fin de asegurar el respeto universal a la justicia, a la ley, a los derechos humanos y a las libertades fundamentales”. La Conferencia general de la UNESCO, órgano donde están representados todos los Estados miembros, decidió el 19 de noviembre de 1952 el ingreso de España en la organización.

En el artículo 4 de la Carta constitutiva de la UNESCO se establecen tres instrumentos como medios principales para la realización de los fines para los que fue creada la organización: las convenciones, las recomendaciones y las declaraciones. La materia de la religión sólo es aludida tangencialmente en algunos de ellos.

La lucha contra la discriminación por las creencias religiosas de las personas, entre otros factores o condiciones, en los asuntos en que es competente la organización –la educación, la ciencia y la cultura–, constituye la invo-

<sup>40</sup> En el mismo sentido se pronuncian las Resoluciones de 30 de marzo de 2007 (A/HRC/4/L.11/Add.1) y 30 de abril de 2007 (A/HRC/RES/4/9).

cación más habitual en los textos de los instrumentos internacionales que han sido aprobados por la Conferencia general de la UNESCO. Ya en la propia Carta constitutiva de la organización se mencionan los objetivos de la misma sin que en su realización puedan establecerse distinciones por motivos religiosos (Artículo 1.1).

En todo caso, es en la esfera de la **educación** donde con más claridad se ha evidenciado la voluntad de la organización por acabar con la discriminación. A ella se dedica la Convención relativa a la lucha contra la discriminación en la esfera de la enseñanza<sup>41</sup> y la Recomendación contra la discriminación en la educación, ambos instrumentos adoptados por la Conferencia general el 14 de diciembre de 1960. En los textos aprobados –cuyo tenor coincide en lo sustancial– se define la discriminación como “toda distinción, exclusión, limitación o preferencia... con el fin de anular u obstaculizar la igualdad de trato en la educación”, basada en la religión o la opinión de las personas, entre otros motivos derivados de su condición social o personal. En particular se prohíbe que por estas circunstancias se prive a las personas y a los grupos del acceso a la educación, o a los distintos niveles en que se divida la misma, que se mantenga una educación separada para ciertas personas o grupos, o que se establezcan unas condiciones en la educación de determinadas personas o grupos incompatible con la dignidad humana (Artículo 1 de la Convención).

Sin embargo, no se considerará discriminatoria la creación de sistemas de educación o instituciones separadas por el sexo de los alumnos, o por razones lingüísticas o religiosas, siempre que cuenten con el consentimiento de los padres y de los alumnos, y la educación se imparta dentro de los modelos aprobados por las autoridades públicas para la educación en los mismos niveles (Artículo 2 de la Convención)<sup>42</sup>.

El artículo 3 de la Convención tiene por objeto explicitar las medidas que habrán de adoptar los Estados parte a fin de erradicar la discriminación en materia educativa: derogar las leyes, las disposiciones o las prácticas administrativas que incurran en ella; asegurar, con medidas de carácter legislativo si fuera necesario, la inexistencia de discriminación en la admisión de alumnos a las instituciones educativas; no permitir por parte de las autoridades públicas las diferencias de tratamiento –salvo las justificadas en el mérito y la capa-

<sup>41</sup> Aceptada por España el 20 de agosto de 1969.

<sup>42</sup> En la Sentencia del Tribunal supremo español de 26 de junio de 2006 se invoca este artículo de la Convención de la UNESCO para justificar que la enseñanza separada de niños y niñas en unos colegios de propiedad de una institución vinculada al Opus Dei no supone un supuesto de discriminación prohibido por el artículo 14 de la Constitución y un motivo para retirar el concierto educativo con la Administración. Según el Tribunal, la enseñanza separada es una oferta legítima que enriquece la libertad de decisión de los padres, a condición de que estos también puedan elegir, en el entorno gratuito de la enseñanza, otros centros mixtos.

cidad personal— entre nacionales y extranjeros respecto de los costes de las matrículas y las becas que faciliten el acceso a la enseñanza; no permitir restricciones o preferencias de los alumnos basadas en su pertenencia a un grupo específico que se lleven a cabo a través de las ayudas públicas a las instituciones educativas; y dar a los extranjeros que residan en el país el mismo tratamiento que a los nacionales en materia educativa.

Los Estados parte se comprometen a enviar informes a la Conferencia general de la UNESCO sobre las medidas legislativas y administrativas aprobadas en los respectivos Derechos internos para aplicar la Convención (Artículo 7), creando el Protocolo adicional, adoptado el 10 de diciembre de 1962<sup>43</sup>, la Comisión de conciliación y buenos oficios, compuesta por once miembros elegidos por la Conferencia general a propuesta de los Estados que se han adherido al Protocolo y cuyo fin es mediar entre los Estados parte cuando uno de ellos considere que otro incumple la Convención. La Comisión, si persiste la controversia entre los Estados, realiza unas recomendaciones al supuesto Estado infractor para llegar a una solución amistosa. Si no fueran cumplidas, la tarea de la Comisión finaliza redactando un informe que entrega a los dos Estados y comunica al Director general, quien acordará la publicación del mismo. Hasta la fecha ningún Estado ha pedido a la Comisión que ejerza sus funciones de conciliación.

La lucha contra la **discriminación** por, entre otros motivos, las creencias religiosas de las personas se proyecta también en ámbitos específicos relacionados con la enseñanza y la formación científica. La Recomendación relativa a la condición del personal docente, adoptada por la Conferencia intergubernamental sobre el estatuto de los profesores organizada por la UNESCO el 5 de octubre de 1966, señala como uno de los principios directrices que deberán asumir los Estados parte en la materia el que en los aspectos de la preparación y el empleo de los profesores no exista discriminación por la condición religiosa de la persona (Párrafo 7º), y entre los objetivos de las políticas educativas figurará el de otorgar facilidades en la formación de los profesores observando la igualdad entre las personas y sin discriminación, entre otros aspectos de su condición personal o social, por la religión que profesen (Párrafo 10.b). La Recomendación relativa a la situación de los investigadores científicos, adoptada por la Conferencia general de la UNESCO el 20 de noviembre de 1974, aconseja a los Estados miembros aprobar las medidas oportunas para que todos los ciudadanos disfruten de las mismas oportunidades en la educación y preparación inicial para poder acceder al trabajo científico, así como para asegurar la igualdad en el acceso a los puestos de trabajo, sin discriminación alguna por motivo de sus creencias religiosas u otras condiciones socia-

<sup>43</sup> Aceptado por España el 26 de junio de 1992.

les o personales (Párrafo 11. a). Y en la Recomendación relativa al desarrollo de la educación de adultos, adoptada por la Conferencia general de la UNESCO el 26 de noviembre de 1976, se insta a los Estados miembros a promover las estructuras, preparar y desarrollar los programas y los métodos de educación para los adultos sin restricciones por razón de las creencias o las opiniones de las personas (Párrafo 4. a), así como permitir la participación en la educación de los adultos sin discriminación por la religión que se profese o las creencias que se posean (Párrafo 13).

Otros instrumentos de la UNESCO dedicados a distintos ámbitos de la cultura o de la vida social reflejan asimismo la beligerancia de la organización frente a las prácticas discriminatorias. En la Recomendación relativa a la participación y la contribución de las masas populares en la vida cultural, adoptada por la Conferencia general de la UNESCO el 22 de noviembre de 1976, los Estados parte se comprometen a emanar la legislación necesaria a fin de facilitar a las personas el acceso a la cultura nacional o mundial, sin discriminación por razón, entre otros motivos, de su religión (Párrafo 4. b). En la Declaración sobre la raza y los prejuicios raciales, adoptada por la Conferencia general de la UNESCO el 27 de noviembre de 1978, se afirma que “toda distinción, exclusión o restricción basada en la raza ... o en la intolerancia religiosa motivada por consideraciones racistas, que destruye o compromete la igualdad en los Estados o el derecho de los pueblos a la autodeterminación, que limita o discrimina el derecho de cada hombre o grupo a su íntegro desarrollo, es incompatible con las condiciones del orden internacional garante de los derechos humanos” (Artículo 3). Y en la Declaración sobre los principios fundamentales relativos a la contribución de los medios de comunicación de masas al fortalecimiento de la paz y la comprensión internacional, a la promoción de los derechos humanos y a la lucha contra el racismo, el *apartheid* y la incitación a la guerra, adoptada por la Conferencia general de la UNESCO el 28 de noviembre de 1978, se alienta a los medios de comunicación social a actuar asegurando el respeto de los derechos y la dignidad de las naciones, de las gentes y de los individuos, sin distinción de, entre otros motivos, la religión de las personas (Artículo 3.2).

El derecho a la **libertad religiosa** en el específico ámbito de la enseñanza tiene en los textos de la UNESCO otra manifestación además de la proclamación de la igualdad y la prohibición de la discriminación. En la Convención relativa a la lucha contra la discriminación en la esfera de la educación también se comprometen los Estados parte a respetar la libertad de los padres o de los tutores legales a escoger escuelas distintas de las públicas para sus hijos, las cuales habrán de cumplir las condiciones mínimas en la educación que impartan aprobadas por las autoridades educativas; sólo así se podrá

–añade la Convención– “asegurar la educación religiosa o moral de los niños conforme a sus convicciones” (Artículo 5). Derecho de los padres que en el mismo precepto se complementa con el derecho de las personas y de los grupos a no ser obligados a recibir una instrucción religiosa que sea contraria a las propias convicciones.

La importancia del **patrimonio histórico-artístico** de carácter religioso y su significación para los diferentes pueblos y naciones explica que sea explícitamente mencionado en los instrumentos de la UNESCO dirigidos a la protección de los bienes culturales. En la Convención para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado, aprobada por la conferencia de Estados convocados por la UNESCO el 14 de mayo de 1954<sup>44</sup>, se definen los bienes culturales como aquellos de naturaleza “mueble o inmueble de gran importancia para el patrimonio cultural de cada pueblo, como monumentos de arquitectura, arte o historia, sean religiosos o seculares...” (Artículo 1. a). Los Estados que ocupen el territorio de otros Estados se comprometen en los conflictos armados a no usar dichos bienes para fines que puedan dañarlos o destruirlos, así como a no adoptar medidas que puedan perjudicar su conservación. La Recomendación sobre la conservación de los bienes culturales en que la ejecución de obras públicas o privadas puedan ponerlos en peligro, adoptada por la Conferencia general de la UNESCO el 19 de noviembre de 1968, precisa el concepto de patrimonio cultural al que se aplica el texto en parecidos términos a los utilizados en la Convención de 1954: “inmuebles ... como lugares arqueológicos o históricos, conjuntos monumentales y otros bienes ... sean de carácter secular o religioso” (Párrafo 1. a). Al igual que lo hace la Convención relativa a las medidas que deben adoptarse para prohibir e impedir la importación, exportación y transferencia de propiedad ilícita de bienes culturales, adoptada por la Conferencia general de la UNESCO el 14 de noviembre de 1970<sup>45</sup>, en cuyo artículo 1 se afirma que “a los fines de la presente Convención son considerados bienes culturales los bienes que, a título religioso o profano, son designados por cada Estado”. En la Recomendación sobre la protección de los bienes culturales muebles, adoptada por la Conferencia general de la UNESCO el 28 de noviembre de 1978, se especifican las medidas que habrán de aprobar los Estados para la protección singular de la propiedad mueble situada en edificios religiosos frente a posibles robos o al deterioro. Los Estados deben promover, bien directamente realizando las obras o prestando la ayuda técnica o económica necesaria, la construcción de instalaciones para el almacenamiento y la protección de los bienes muebles en

<sup>44</sup> Ratificada por España el 7 de julio de 1960.

<sup>45</sup> Ratificada por España el 10 de enero de 1986.

edificios religiosos, en consonancia con el valor de los mismos y los riesgos a los que están expuestos, y han de adoptar las medidas para la adecuada exhibición de los objetos en el lugar donde se encuentren (Párrafo 15).

Por último, los espacios dedicados a la religión se incluyen en los instrumentos aprobados por la UNESCO a fin de unificar las estadísticas en materia de emisiones de **radio y televisión**. La Recomendación sobre la normalización internacional de las estadísticas relativas a la radio y a la televisión, adoptada por la Conferencia general de la UNESCO el 22 de noviembre de 1976, clasifica los programas por, entre otras categorías, su función; los de carácter religioso aparecen dentro del grupo correspondiente a los educativos y culturales, y son definidos como aquellos en donde se retransmitan las diferentes formas de servicios religiosos, o los programas que pretendan la edificación espiritual de la audiencia (Párrafo 10. a. ii). Entre los datos estadísticos de las empresas de radiodifusión o televisión se incluye el número de horas al año de transmisión por el tipo de programas, figurando en la clasificación de los mismos los de contenido educativo, cultural y religioso (Párrafo 21. a. ii).

### **3. ORGANISMOS DE ÁMBITO EUROPEO**

#### **3.1. LA UNIÓN EUROPEA**

##### **3.1.1. Directivas en materia de religión o convicciones**

Las directivas del Consejo de ministros, o del Consejo y el Parlamento de la Unión europea, obligan a los Estados parte a alcanzar los objetivos contenidos en estas normas de la Unión, aunque, a diferencia de los reglamentos, no son de aplicación directa, sino que los Estados miembros pueden elegir la forma y los medios a fin de aplicar en el ordenamiento interno lo preceptuado en las directivas.

Las directivas se han referido a diversos aspectos de la materia religiosa. En la Directiva 2004/83/CE del Consejo, de 29 de abril de 2004, por la que se establecen normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento y el estatuto de nacionales de terceros países o de apátridas como refugiados, o personas que necesitan otro tipo de protección internacional, y al contenido de la protección concedida, se determina la noción de religión utilizada a efectos jurídicos, así como las manifestaciones religiosas protegidas: “El concepto de religión comprenderá, en particular, la profesión de las creencias teístas, no teístas y ateas, la participación o la abstención de participación en cultos formales, en privado o en público, ya sea individualmente o en comunidad, así como en otros actos o expresiones de opinión de carácter religioso, o formas de conducta personal o comunitaria basadas en cualquier creencia religiosa u ordenadas por ésta” (Artículo 10.1. b).

La lucha contra la **discriminación religiosa**, entre otros motivos o condiciones personales, está presente en varias directivas. La Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación<sup>46</sup>, tiene como objeto, según se afirma en su artículo 1, acabar con la discriminación por motivo de la religión o las convicciones en esos ámbitos, con el fin de que en los Estados miembros se aplique la igualdad de trato. La Directiva prohíbe tanto la discriminación directa –la situación en que una persona haya sido tratada de manera menos favorable–, como indirecta –cuando una disposición, criterio o práctica aparentemente neutros pueden ocasionar una desventaja particular–. La discriminación indirecta por motivos religiosos es aceptada cuando “dicha disposición, criterio o práctica puede justificarse objetivamente con una finalidad legítima y los medios para la consecución de esta finalidad son adecuados y necesarios” (Artículo 2.2. i). En todo caso, la Directiva establece una excepción sobre la posible discriminación en el trabajo realizado para las confesiones religiosas o asociaciones dependientes de ellas. Según su artículo 4, “los Estados miembros podrán mantener en su legislación nacional vigente ... o establecer en una legislación futura que incorpora prácticas nacionales existentes al día de la adopción de la presente Directiva, disposiciones en virtud de las cuales en el caso de las actividades profesionales de iglesias y de otras organizaciones públicas o privadas cuya ética se base en la religión o las convicciones de una persona, por lo que respecta a las actividades profesionales de estas organizaciones, no constituya discriminación una diferencia de trato basada en la religión o las convicciones de una persona cuando, por la naturaleza de estas actividades o el contexto en el que se desarrollen, dicha característica constituya un requisito profesional esencial, legítimo y justificado respecto a la ética de la organización. Esta diferencia de trato se ejercerá respetando las disposiciones y principios constitucionales de los Estados miembros, así como los principios constitucionales del Derecho comunitario, y no podrá justificar una discriminación basada en otro motivo.

Siempre y cuando sus disposiciones sean respetadas, las disposiciones de la presente Directiva se entenderán sin perjuicio del derecho de las iglesias y de las demás organizaciones públicas o privadas cuya ética se base en la religión o las convicciones, actuando conforme con las disposiciones constitucionales y legislativas nacionales, podrá exigir en consecuencia a las personas que trabajen para ellas una actitud de buena fe y lealtad hacia la ética de la organización”.

<sup>46</sup> Transpuesta al Derecho español por la Ley 53/2003, de 10 de diciembre, sobre empleo público de discapacitados, la Ley 54/2003, de 12 de diciembre, de reforma del marco normativo de prevención de riesgos laborales y la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden fiscal.

En los considerandos preliminares de otras directivas del Consejo se recuerda la obligación de los Estados miembros de aplicarlas sin discriminación alguna por razón de la religión o las convicciones: en la Directiva 2003/86/CE del Consejo, de 22 de septiembre de 2003, sobre el derecho de reagrupamiento familiar<sup>47</sup>, en su parágrafo 5º; en la Directiva 2003/109/CE del Consejo, de 25 de noviembre de 2003, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países de larga duración (parágrafo 5º); en la Directiva 2004/81/CE del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa a la expedición de permisos de residencia a nacionales de terceros países que sean víctimas de la trata de seres humanos o hayan sido objeto de una acción de ayuda a la inmigración ilegal, que cooperen con las autoridades competentes (parágrafo 7º); y en la Directiva 2004/113/CE del Consejo, de 13 de diciembre de 2004, por la que se aplica el principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres al acceso a bienes y servicios de suministro<sup>48</sup>, en su parágrafo 3º. En la Directiva 2007/65/CE del Consejo, de 11 de diciembre de 2007, por la que se modifica la Directiva 89/552/CEE del Consejo, de 3 de octubre de 1989, sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva, se establece que las comunicaciones comerciales audiovisuales habrán de abstenerse de “incluir o fomentar cualquier discriminación por razón de ... religión o creencia” (Artículo 3 sexies 1. c. ii).

La privacidad de las creencias religiosas es tutelada en la Directiva 95/46/CE del Parlamento europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 1995, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al **tratamiento de datos personales** y a la libre circulación de esos datos<sup>49</sup>. Su artículo 8.1 prohíbe el procesamiento de datos personales que revelen, entre otras circunstancias, las creencias religiosas o filosóficas. No obstante, el párrafo 2 del mismo artículo levanta tal prohibición, respecto a los datos sobre las creencias religiosas o filosóficas, en dos casos: “a) que el sujeto que aparezca en los datos dé expreso consentimiento al tratamiento de los datos (salvo que las leyes del Estado prohíban con carácter absoluto y sin contar con el consentimiento del sujeto) ... d) si el procesamiento se ha realizado en el curso de actividades legí-

<sup>47</sup> Transpuesta al Derecho español por Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado, el Real decreto 203/1995, de 10 de febrero, por el que se aprueba el reglamento de aplicación de la Ley 5/1984, la Ley orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social y el Real decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el reglamento de la Ley orgánica 4/2000.

<sup>48</sup> Transpuesta en el ordenamiento español por la Ley orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

<sup>49</sup> Transpuesta al Derecho interno español por el Real decreto 156/1996, de 2 de febrero, por el que se modifica la Agencia de protección de datos.

timas y con las debidas garantías, de fundaciones, asociaciones y otras entidades sin fin de lucro con fines ... religiosos y con la condición de que el procesamiento sea solamente relativo a los miembros de esa institución o a personas que tienen un regular contacto con ellas en conexión con sus objetivos y que los datos no se cedan a un tercero sin el consentimiento del sujeto”.

La protección de las personas nacionales de países no comunitarios, o que tengan la condición de apátridas, frente a violaciones de su libertad religiosa es una de las causas de la concesión del **estatuto de refugiado**. En la Directiva 2004/83/CE del Consejo, de 29 de abril de 2004, por la que se establecen normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento y el estatuto de nacionales de terceros países o de apátridas como refugiados, o personas que necesitan otro tipo de protección internacional, se define al refugiado, a efectos de la Directiva, como el “nacional de un tercer país que, debido a fundados temores a ser perseguido por motivos de... religión... se encuentra fuera del país de su nacionalidad y no puede o no quiere acogerse a la protección de tal país, o apátrida que, hallándose fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, por los mismos motivos no puede... regresar a él” (Artículo 2. c). En la valoración de si un solicitante tiene temores fundados de ser perseguido, es indiferente el hecho de que profese realmente la religión que suscita la persecución, “a condición de que el agente de la persecución le atribuya al solicitante tal característica” (Artículo 10. 2). Y la Directiva 2005/85/CE del Consejo, de 1 de diciembre de 2005, sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar la condición de refugiado, define el concepto de tercer país seguro, que hace que la solicitud de refugiado sea inadmisibile, “cuando las autoridades competentes tengan la certeza de que el solicitante recibirá en el tercer país un trato conforme a los siguientes principios: a) su vida o su libertad no estén amenazadas por razón de ... religión” (Artículo 27. 1).

La **libertad de información** en materia religiosa es la razón por la cual la Directiva 2001/29/CE del Parlamento europeo y del Consejo, de 22 de mayo de 2001, relativa a la armonización de determinados aspectos de los derechos de autor y derechos afines a los derechos de autor en la sociedad de la información<sup>50</sup>, establece una excepción o limitación al derecho exclusivo de los autores, artistas o productores a autorizar o prohibir las reproducciones de sus obras: “cuando la prensa reproduzca o se quiera comunicar o poner a disposición del público artículos publicados sobre temas de actualidad ... religiosa, o emisiones de obras o prestaciones del mismo carácter, en los casos en que dicho uso no esté reservado de manera expresa, y siempre que se indique la

<sup>50</sup> Transpuesta al ordenamiento español por la Ley 23/2006, de 7 de julio, por la que se modifica el texto refundido de la Ley de propiedad intelectual.

fuente, incluido el nombre del autor, o bien cuando el uso de obras o prestaciones guarde conexión con la información sobre acontecimientos de actualidad, en la medida en que esté justificado por la finalidad informativa y siempre que, salvo en los casos en que resulte imposible, se indique su fuente, con la inclusión del nombre del autor” (Artículo 5.2. c).

El respeto a los **sentimientos religiosos** de las personas constituye para la Unión europea un límite a la libertad comercial y a la libre expresión. La Directiva 89/552/CEE del Consejo, de 3 de octubre de 1989<sup>51</sup>, establece que los anuncios televisivos no “serán ofensivos a las creencias religiosas” (Artículo 12. c). La Directiva 97/36/CE del Parlamento europeo y del Consejo, de 30 de junio de 1997, por la cual se modifica la anterior Directiva citada<sup>52</sup>, inserta un nuevo artículo 22. a por el cual “los Estados miembros garantizarán que la radiodifusión no contendrá incitación alguna al odio por motivos ... religiosos”. La lucha contra la instigación al odio por motivo, entre otras condiciones personales, de la religión de los individuos es también la causa de que en la Directiva 2007/65/CE del Consejo, de 11 de diciembre de 2007 (por la que de nuevo se modifica la Directiva 89/552/CEE) se permita que los Estados miembros puedan obstaculizar las retransmisiones en su territorio de los servicios de comunicación audiovisual procedentes de otros Estados miembros, si aprecian que tales retransmisiones fomentan el odio interreligioso, o conculcan los derechos individuales o van contra la dignidad de las personas (Artículo 2 bis. 4. a. i).

La defensa de las manifestaciones externas de la religión y, singularmente, de los **actos de culto** es el fundamento de la regulación contenida en algunas directivas. La Directiva 89/552/CEE del Consejo, de 3 de octubre de 1989, establece que “no se insertarán anuncios en la retransmisión de un servicio religioso”, así como en los programas religiosos “cuando el tiempo de duración programado sea de menos de treinta minutos” (Artículo 11.5). El propósito de la Unión europea de liberar a los edificios destinados a fines religiosos de una reglamentación administrativa que pudiera, por la elevación de los costes, dificultar su apertura o su mantenimiento, justifica que la Directiva 2002/91/CE del Parlamento europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2002, relativa a la eficacia energética de los edificios<sup>53</sup>, permita a los Estados

<sup>51</sup> Transpuesta al Derecho español por la Ley 25/1994, de 12 de julio, por la que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 89/552/CEE y el Real decreto 1462/1999, de 17 de septiembre, por el que se aprueba el reglamento que regula el derecho de los usuarios del servicio de televisión a ser informados de la programación a emitir.

<sup>52</sup> Transpuesta al Derecho español por la Ley 22/1999, de 7 de junio, de modificación de la Ley 25/1994, de 12 de julio.

<sup>53</sup> Transpuesta al Derecho español por el Real decreto 314/2006, de 17 de marzo, por el que se aprueba el código técnico de la edificación, el Real decreto 47/2007, de 19 de enero, por el que se

miembros excepcionar de las medidas que se adoptan a fin de disminuir los gases contaminantes, a los “edificios utilizados como lugares de culto y para actividades religiosas” (Artículo 4.3). Por la misma razón, la tutela del desarrollo de los actos de culto en los espacios dedicados a la fines religiosos, la Directiva 2001/85/CE del Parlamento europeo y del Consejo, de 20 de noviembre de 2001, relativa a las disposiciones especiales aplicables a los vehículos utilizados para el transporte de viajeros<sup>54</sup>, declara que los requisitos exigidos se aplicarán sólo en la medida de que sean compatibles con la función a que van destinados, citando expresamente a los vehículos que vayan provistos de asientos para ser utilizados cuando el vehículo esté parado, encontrándose entre ellos los utilizados como iglesias (Anexo I. 1.3.2). La salvaguarda de los ritos religiosos prescritos por algunas religiones en el sacrificio de animales lleva a que la Directiva 93/119/CE del Consejo, de 22 de diciembre de 1993, relativa a la protección de los animales en el momento de su sacrificio o matanza<sup>55</sup>, excepcione del requisito que han de cumplir los mataderos de aturdir al animal antes de matarlos por un procedimiento instantáneo “en el caso de animales sujetos a determinados procedimientos de sacrificio requerido por ciertos ritos religiosos” (Artículo 5.2).

El reconocimiento del ámbito colectivo del derecho de libertad religiosa y la protección de las singulares actividades en el cumplimiento de los fines propios de aquellas asociaciones basadas en una ética religiosa o en otro tipo de creencias fundamentales, lleva a la Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, a admitir como un supuesto no constitutivo de discriminación en el trabajo aquél en el que, por la naturaleza de las actividades y el contexto en el que se desarrollan, se exija al trabajador seguir las creencias o la ética de esa asociación en su actividad profesional. También en el ámbito laboral la Directiva 2003/88/CE del Parlamento europeo y del Consejo, de 4 de noviembre del 2003, relativa a determinados aspectos de la ordenación del tiempo de trabajo, tiene en cuenta las peculiaridades del **trabajo de naturaleza religiosa** desarrollado por las confesiones. Su artículo 17.1 permite a los Estados miembros establecer excepciones en cuanto a ciertos aspectos de lo regulado (descansos diarios y semanales, pausas en el trabajo, duración de la

---

aprueba el procedimiento básico para la certificación de eficiencia energética de nueva construcción y el Real decreto 1027/2007, de 20 de julio, por el que se aprueba el reglamento de instalaciones térmicas en los edificios.

<sup>54</sup> Transpuesta al ordenamiento español por la Orden 1612/2002, de 25 de junio, por la que se actualizan los anexos I y II del Real decreto 2028/1986, de 6 de junio, sobre las normas para la aplicación de determinadas directivas de la Comunidad europea.

<sup>55</sup> Transpuesta al ordenamiento jurídico español por el Real decreto 54/1995, de 20 de enero, sobre protección de los animales en el momento del sacrificio o matanza.

jornada de trabajo, duración del trabajo nocturno, etc.) en el caso de “trabajadores en actividades litúrgicas de iglesias y comunidades religiosas”.

La identidad de las confesiones expresada a través de sus **símbolos** es protegida en la Directiva 89/104/EEC del Consejo, de 21 de diciembre de 1988, de armonización entre las leyes de los Estados miembros en relación a marcas comerciales<sup>56</sup>, por la cual se declara la invalidez y la prohibición de que sean registradas las marcas comerciales que constituyan “signos de gran valor simbólico, en particular si es un símbolo religioso” (Artículo 3.2. b).

Los límites al derecho de libertad religiosa justifican que determinadas acciones o prácticas autorizadas por ciertas creencias religiosas, que vulneran derechos individuales, sean rechazadas por contrarias al orden público. Tal es la situación, regulada en la Directiva 2003/86/CE, de 22 de septiembre de 2003, sobre el derecho de reagrupamiento familiar, respecto a dos instituciones admitidas en el **Derecho islámico**: el matrimonio polígamo y el matrimonio forzado de una menor de edad. En el primer caso, y respecto al reagrupamiento familiar, la Directiva limita las autorizaciones de entrada y residencia: “si el reagrupante ya tuviera un cónyuge viviendo con él en el territorio del Estado miembro, el Estado miembro en cuestión no autorizará la reagrupación familiar del otro cónyuge... los Estados miembros podrán limitar la reagrupación familiar de los hijos menores de otro cónyuge y del reagrupante” (Artículo 4.4). A fin de evitar los matrimonios forzados, “los Estados miembros podrán exigir que el reagrupante y su cónyuge hayan alcanzado una edad mínima, sin que esta exceda los veintiún años, antes de que el cónyuge pueda reunirse con el reagrupante” (Artículo 4.5).

Por último, la **normativa fiscal** referente al Impuesto sobre el valor añadido establece una serie de exenciones a favor de las confesiones, o de actividades o fines religiosos realizados por aquellas. En la Directiva 77/388/CEE del Consejo, de 17 de mayo de 1977, en materia de armonización de las legislaciones de los Estados miembros relativa a la base imponible del Impuesto sobre el valor añadido<sup>57</sup>, se incluye, dentro de las actividades no gravadas por el impuesto, las “cesiones de personal realizadas en el cumplimiento de sus fines por instituciones religiosas o filosóficas para el desarrollo de las siguientes actividades: hospitalización, educación, formación, reciclaje profesional y otras de asistencia social” (Artículo 13). La Directiva 83/181/CEE del Consejo, de 28 de marzo de 1983, sobre el artículo 14 de la Directiva

---

<sup>56</sup> Transpuesta al Derecho español por la Ley 11/1988, de 3 de mayo, de protección jurídica de los productos semiconductores y la Ley 33/1988, de 10 de noviembre, de marcas.

<sup>57</sup> Transpuesta al ordenamiento jurídico español por la Ley 30/1985, de 2 de agosto, que establece las normas reguladoras del Impuesto sobre el valor añadido y el Real decreto 2028/1985, de 30 de octubre, por el que se aprueba el reglamento del Impuesto sobre el valor añadido.

77/388/CEE del Consejo, relativa a las exenciones del Impuesto sobre el valor añadido y la importación final de ciertos bienes<sup>58</sup>, declara la exención de los bienes utilizados o consumidos con ocasión de exposiciones o manifestaciones similares “organizadas principalmente con un fin... religioso y de culto” (Artículo 65.2. c), así como de “los documentos destinados a ser distribuidos gratuitamente... de carácter religioso, siempre que no se contenga en ellos más de un veinticinco por ciento de publicidad comercial privada” (Artículo 78). Por su parte, la Directiva 2006/112/CE del Consejo, de 28 de noviembre de 2006, relativa al sistema común del Impuesto sobre el valor añadido, se refiere, entre las operaciones exentas del impuesto, a “las prestaciones de servicios, y las entregas de bienes directamente relacionadas con ellas, facilitadas a sus miembros en el interés colectivo de éstos, mediante una cotización fijada de conformidad a sus estatutos, por organismos sin fin lucrativo que persigan objetivos de naturaleza... religiosa..., con la condición de que esta exención no sea susceptible de provocar distorsiones en la competencia” (Artículo 132.1).

### **3.1.2. Otras normas de la Unión Europea relacionadas con la religión o las convicciones**

Entre los textos normativos de las instituciones oficiales de la Unión europea, o de organismos dependientes de ella, que obligan directamente a sus destinatarios (decisiones y reglamentos internos o de procedimiento), la mayor parte de aquellos que se refieren a la materia religiosa tratan de la **prohibición de la discriminación** por motivo, entre otras condiciones de las personas, de la religión o de las creencias de éstas.

El Código de buena conducta de la Oficina de la Comunidad para la variedad de las plantas, de 12 de abril de 2000, se refiere, entre los principios de actuación de los oficiales de la Oficina, a “evitar la discriminación injustificada entre los miembros del público basada en la... religión o creencias” (Artículo 5.3). De manera similar se pronuncian otros reglamentos internos de instituciones europeas. Los Códigos de buena conducta administrativa de la Fundación europea para la mejora de las condiciones de vida y de trabajo, aprobado el 11 de febrero de 2000, y de la Agencia europea del medio ambiente, aprobado el 20 de marzo de 2000, declaran en sus respectivos artículos 5 que “el agente evitará toda discriminación injustificada entre los miembros del público basada en... la religión o las creencias”. Las Reglas de gobierno de la Comisión europea, aprobadas el 29 de noviembre de 2000, señalan entre los

---

<sup>58</sup> Transpuesta al Derecho español por el Real decreto 2105/86, de 25 de septiembre, que regula las franquicias fiscales aplicables a determinadas importaciones definitivas de bienes y a las exportaciones de bienes conducidos por viajeros.

principios generales de esta institución que “la Comisión respeta el principio de no discriminación y en particular garantiza el tratamiento igual de los miembros del público sin tener en cuenta... su religión o creencias” (Punto 1º). Y en el Estatuto del personal de la Agencia europea de defensa, aprobado por Decisión del Consejo de 24 de septiembre de 2004, se declara que “en la aplicación del presente Estatuto queda prohibida toda discriminación, y en particular la ejercida por razón de... religión o convicciones” (Artículo 5). Por su parte, el Reglamento interno del Parlamento europeo, en su decimoquinta edición aprobada el 5 de marzo de 2003, faculta al Comité de libertades y derechos ciudadanos, justicia y asuntos internos, y al Comité de empleo y asuntos sociales, a adoptar las medidas necesarias para combatir todas las formas de discriminación basadas en la religión o las creencias de las personas (Anexo VI, puntos IV y VIII).

Son varias las decisiones del Consejo, del Parlamento europeo o de la Comisión que aluden a la lucha contra la discriminación por razón de la religión o de las creencias de las personas: la Decisión 2006/702/CE, del Consejo, de 6 de octubre de 2006, relativa a las directrices estratégicas comunitarias en materia de cohesión (Considerando 15º y Anexo 1); la Decisión 2006/1672/CE, del Consejo y del Parlamento europeo, de 24 de octubre de 2006, por la que se establece un programa comunitario para el empleo y la solidaridad social (Considerando 8º); la Decisión 2006/1719/CE, del Consejo y del Parlamento europeo, de 15 de noviembre de 2006, por la que se establece el programa la juventud en acción para el período 2007-2013 (Artículo 2.3); la Decisión 2006/1720/CE, del Consejo y del Parlamento europeo, de 15 de noviembre de 2006, por la que se establece un programa de acción en el ámbito del aprendizaje permanente (Artículo 12. c); la Decisión 2006/1855/CE, del Consejo y del Parlamento europeo, de 12 de diciembre de 2006, por la que se establece el programa Cultura (2007-2013) (Artículo 12. d); y la Decisión 2008/203/CE, del Consejo, de 28 de febrero de 2008, para la aplicación del Reglamento 168/2007 por lo que se refiere a la adopción de un marco plurianual para la Agencia de los derechos fundamentales de la Unión europea para el período 2007/2012 (Artículo 2. b). En la Decisión 2006/771/CE, del Consejo, del Parlamento europeo y de la Comisión, de 17 de mayo de 2006, por la que se establece el Año europeo de la igualdad de oportunidades para todos (2007), se explicitan, dentro de los objetivos de dicho Año europeo, los medios a utilizar en la lucha contra la discriminación: “Todas las personas tienen derecho al mismo trato, sin distinción de... religión o convicciones... El Año europeo deberá permitir que la población expuesta a la discriminación conozca mejor sus derechos y la legislación en materia de no discriminación... Reconocimiento: facilitar y celebrar la diversidad y la igualdad... se subraya-

rá la aportación positiva que las personas, independientemente de su... religión o convicciones... pueden hacer a la sociedad en su conjunto, en particular poniendo el acento en las ventajas de la diversidad” (Artículo 2. a y c).

Otro ámbito en el que se han pronunciado los organismos europeos es el de los medios de protección de las personas contra los **ataques motivados por sus creencias religiosas**. En la Decisión 2003/1151/CE, del Consejo y del Parlamento europeo, de 16 de junio de 2003, que modifica la Decisión 1999/276/CE, por la que se aprueba un plan plurianual de acción comunitaria para propiciar una mayor seguridad en la utilización de *internet* mediante la lucha contra los contenidos ilícitos y nocivos en las redes mundiales, se expresa el propósito de “fomentar la autorregulación del sector y los mecanismos de supervisión de contenidos (por ejemplo, relativos a contenidos... que inciten al odio por motivo de... religión)” (Artículo 1. 4). Y en el marco de la cooperación administrativa y judicial entre los Estados miembros en materia penal, ésta se excluye cuando el Estado al que se solicita la cooperación teme, con base en hechos ciertos, que el Estado solicitante pretende perseguir o castigar a una persona por motivo de su religión o sus convicciones. Razón por la cual será lícito rechazar la orden de arresto de otro Estado (Considerando 12º de la Decisión marco 2002/584/JHA, del Consejo, de 13 de junio de 2002, sobre las garantías del arresto en Europa y el procedimiento de arresto en los Estados miembros), la solicitud de impedir la transmisión *inter vivos* o *mortis causa* de determinadas propiedades (Considerando 6º de la Decisión marco 2003/577/JHA, del Consejo, de 22 de julio del 2003, sobre ejecución en la Unión europea de órdenes de congelación de propiedades o de pruebas), el reconocimiento de penas financieras (Considerando 5º de la Decisión marco 2005/214/JHA, del Consejo, de 24 de febrero de 2005, sobre la aplicación del principio de reconocimiento mutuo de penas financieras), o las órdenes de confiscación de propiedades (Considerando 13º de la Decisión marco 2006/783/JHA, del Consejo, de 6 de octubre de 2006, sobre la aplicación del principio de reconocimiento mutuo de órdenes de confiscación).

Los actos de las instituciones de la Unión europea no directamente obligatorios para los Estados miembros, a través de los cuales se sugieren a los destinatarios ciertos modos de comportamiento o sirven como instrumentos para armonizar las legislaciones nacionales (recomendaciones, resoluciones, declaraciones, programas y acciones comunes, actos o comunicaciones), también incidentalmente se refieren a la materia religiosa.

En la Posición común 96/196/JHA, del Consejo, de 4 de marzo de 1966, sobre la base del artículo K. 3 del Tratado de la Unión europea en torno a la armonización de la aplicación del término “refugiado” del artículo 1 de la Convención de Ginebra de 28 de julio de 1951 sobre el estatus de los refugia-

dos, se indica el sentido en el que debe entenderse el concepto de religión en la Unión europea, a efectos de fijar la existencia de persecución por tal motivo: “el concepto de religión debe ser entendido en un sentido amplio e incluir las creencias teístas, no teístas y ateas” (Punto 7.2).

La **libertad religiosa y de convicciones** es proclamada en la Carta de derechos fundamentales de la Unión europea, adoptada por el Parlamento europeo, el Consejo y la Comisión el 7 de diciembre de 2000. En su artículo 10 se declara que: “1. Todos tienen derecho a la libertad de pensamiento, conciencia y religión. Este derecho incluye la libertad de cambiar de religión o de creencia y la libertad, sólo o en comunidad con otros y en público o en privado, a manifestar la religión o las creencias, en el culto, la enseñanza y la práctica u observancia. 2. El derecho a la objeción de conciencia es reconocido de acuerdo con las leyes nacionales que rigen el ejercicio de este derecho”. En relación con el artículo 10.1, la Posición común 96/196/JHA, del Consejo, en torno al estatuto de refugiado, se refiere a las violaciones de la libertad religiosa o de creencias que legitiman la concesión de tal estatuto. La “persecución por razón de religión puede adoptar varias formas, como una prohibición total del culto y de la instrucción religiosa, o medidas severas discriminatorias contra personas que pertenecen a un grupo religioso en particular. Para que se dé la persecución, las interferencias y los perjuicios sufridos deben ser suficientemente severos ... Esto se aplicará cuando, bajo la adopción de medidas de mantenimiento del orden público, el Estado también prohíbe y penaliza la actividad privada, incluso en la vida privada... Persecución sobre la base de la religión puede ocurrir cuando esa interferencia tiene como objetivo una persona que no profesa dicha religión, rehúsa tomar parte en una determinada religión o no quiere atender a todos o a parte de los ritos y costumbres relativos a una religión” (Punto 7.2). Las recomendaciones contenidas en la Acción conjunta 96/443/JHA, del Consejo, de 15 de julio de 1996, sobre la base del artículo K. 3 del Tratado de la Unión europea, en torno a las acciones para combatir el racismo y la xenofobia, van en parte dirigidas a evitar la violación de la libertad religiosa en su ejercicio individual o colectivo. En su título I se insta a los Estados miembros a recoger en sus ordenamientos internos los delitos de “incitación pública a la discriminación, violencia y odio... a un grupo de personas o miembro del mismo definido en referencia a la... religión” (Punto a) y “negación pública de crímenes... que incluyan el comportamiento... degradante a un grupo o persona definido en referencia a la... religión” (Punto c).

La Carta de derechos fundamentales de la Unión europea, de 7 de diciembre de 2000, se refiere a la **discriminación** por razón de la religión o las creencias de las personas en su artículo 21: “Toda discriminación basada en... religión o creencias... debe ser prohibida”. Las instituciones comunitarias han

recordado el deber de los Estados miembros de luchar contra la discriminación de personas o de grupos por motivo de su religión o de sus convicciones, así como a adoptar las medidas adecuadas para prevenir los comportamientos discriminatorios, en diferentes textos que tratan sobre campos específicos de la acción social objeto de atención por parte de las autoridades comunitarias: en la Recomendación del Consejo, de 27 de julio de 1992, sobre la convergencia de las políticas y los objetivos de protección social (Punto A. 2. a); en la Resolución del Consejo y de los representantes de los Estados miembros, de 5 de octubre de 1995, sobre la lucha contra el racismo y la xenofobia en el empleo y los asuntos sociales (Punto 7); en la Comunicación de la Comisión a los Estados miembros, de 14 de abril de 2000, estableciendo directrices para la iniciativa comunitaria de igualdad y cooperación transnacional para promover nuevos medios a fin de combatir todas las formas de discriminación y desigualdad en conexión con el mercado del trabajo (Puntos II y III.14); en la Resolución del Consejo y de los representantes de los Estados miembros, de 14 de diciembre de 2000, sobre inclusión social de jóvenes (Punto III); en la Resolución del Consejo, de 6 de febrero de 2003, sobre inclusión social y diálogo social (Considerando 4º); en la Resolución del Consejo, de 5 de mayo de 2003, sobre igualdad de oportunidades a los estudiantes con incapacidades en la educación (Considerando 2º); en la Resolución del Consejo, de 6 de mayo de 2003, sobre el acceso a la estructura cultural y a las actividades culturales de los discapacitados (Considerando 1º); en la Resolución del Consejo, de 15 de julio de 2003, sobre promoción al empleo e integración social de los discapacitados (Considerandos 2º y 3º); en la Recomendación de la Comisión, de 11 de marzo de 2005, sobre la Carta europea para investigadores y el Código de conducta para la selección de los investigadores (Anexo); en la Recomendación del Parlamento europeo y del Consejo, de 20 de diciembre de 2006, sobre la protección de menores y la dignidad humana y sobre el derecho de réplica en relación a la competencia respecto a las industrias de servicios audiovisuales y *on-line* europeas (Puntos I y II); y en la Resolución del Consejo, de 5 de diciembre de 2007, de seguimiento del Año europeo para la igualdad de oportunidades para todos (Puntos 2 y 19). En la Recomendación del Parlamento europeo y del Consejo, de 20 de diciembre de 2006, se hace, además, un llamamiento para adoptar en las industrias audiovisuales las medidas necesarias para la protección de los consumidores frente a la incitación a la discriminación basada en la religión o en las creencias de las personas.

Por último, en materia de reconocimiento en los Estados miembros de la Unión europea de las sentencias de nulidad dictadas por los tribunales de la Iglesia católica, el Acto del Consejo, de 28 de mayo de 1998, por el que se celebra, con arreglo al artículo K. 3 del Tratado de la Unión europea, el

Convenio sobre jurisdicción, reconocimiento y ejecución de las sentencias judiciales en materia matrimonial, afirma su aplicación sin perjuicio del Acuerdo entre España y la Santa sede sobre asuntos jurídicos, de 3 de enero de 1979, y declara que “toda decisión sobre la invalidez del matrimonio adoptada bajo el tratado referido... será reconocida por los Estados miembros bajo las condiciones del título III” (Artículo 42.2), refiriéndose sustancialmente esas condiciones de reconocimiento a que ésta no sea contraria al orden público interno, o contradiga una sentencia o decisión judicial anterior del Estado.

### **3.1.3. El Tribunal de la Unión Europea**

La jurisprudencia sentada por este órgano jurisdiccional marca el criterio de interpretación del Derecho comunitario, vinculando a los poderes públicos de los Estados miembros de la Unión europea en la correcta interpretación y aplicación del mismo.

El Tribunal en contadas ocasiones se ha pronunciado sobre ámbitos relacionados con la religión o las convicciones filosóficas de las personas en donde éstas constituyan aspectos centrales en los fundamentos y en el sentido del fallo de la resolución.

En la Sentencia *Van Duyn contra Home Office*, de 4 de diciembre de 1974, la demandante, de nacionalidad holandesa, reclama ante el Tribunal la vulneración del Derecho comunitario a la libre circulación de los trabajadores, resultado de la decisión de las autoridades del Reino Unido de negarle el permiso de trabajo en el país. La demandante era miembro de la Iglesia de la Cienciología y deseaba establecerse en Inglaterra para trabajar en un centro perteneciente a esta entidad. El Gobierno británico habían establecido ciertas restricciones respecto de las actividades de la Iglesia –entre ellas prohibir la entrada de trabajadores inmigrantes– por cuanto consideraba que la Cienciología vulneraba el orden público nacional. El Tribunal falla a favor del demandado estimando que en la cuestión debe prevalecer la concepción interna del orden público aplicado por las autoridades del Reino Unido sobre el derecho comunitario a la libre circulación de los trabajadores. Es, por tanto, y dadas las circunstancias apreciadas por los poderes públicos, lícita la prohibición de la entrada en el país de la demandante.

En la Sentencia *Prais contra Conseil des Communautés Européennes*, de 27 de octubre de 1976, una ciudadana británica de religión judía alega ante el Tribunal la discriminación religiosa que ha sufrido por parte del Consejo de las Comunidades al no haber variado el organismo comunitario las fechas para realizar un examen de traductor, coincidiendo el día señalado con una importante fiesta judía que obliga a los fieles de esa religión a no realizar desplazamiento alguno. El Tribunal rechaza la pretensión de la demandante aduciendo

que su condición religiosa, así como las exigencias que derivan de ella, fueron notificadas a la Comisión después de que ésta fijara la fecha de un examen que exigía, en aras de garantizar la igualdad de condiciones de todos los aspirantes a las plazas, ser realizado a la vez. Aunque deja abierta la posibilidad para futuros casos de que, si un candidato expusiera sus dificultades de tipo religioso que le impidieran concurrir en determinados días, el organismo convocante deberá tenerlo en cuenta y hacer lo posible para cambiar las fechas de las pruebas.

La Sentencia *Van Roosmalen contra Bestuur van de Bedrijfsvereniging voor de Gezondheid*, de 23 de octubre de 1986, plantea el caso de un religioso de la orden de San Norberto y clérigo de la Iglesia católica al cual le es denegada por las autoridades holandesas la prestación por la invalidez que sufre consecuencia de una enfermedad que contrajo en el Zaire, país donde trabajó como misionero durante veinticinco años, y que le produjo una incapacidad laboral permanente. La razón principal de la denegación de la prestación de invalidez es que el asegurado no había residido en el territorio del país que la concede el número de años exigidos por la legislación holandesa para tener derecho a la pensión, requisito que el Tribunal declara contrario al Derecho comunitario y, en concreto, al Reglamento del Consejo 1390/81, de 12 de mayo, por el cual se amplía a los trabajadores por cuenta propia y a los miembros de sus familias el Reglamento del Consejo 1408/71, de 14 de julio. Previamente a la resolución del fondo del asunto, el órgano jurisdiccional se interroga sobre si la labor del misionero en el Zaire puede ser considerada como trabajo por cuenta ajena a efectos del artículo 1. a. IV del Reglamento 1408/71, relativo a la aplicación de los regímenes de seguridad social a los trabajadores por cuenta ajena y a sus familias que se desplazan dentro de la Comunidad. Según el Tribunal, esta categoría debe ser interpretada en un sentido amplio y se aplica a personas que, sin contrato de trabajo y sin ejercer una profesión o explotar una empresa, “ejercen o han ejercido una actividad profesional por la que perciben prestaciones que les permiten, en todo o en parte, cubrir sus necesidades, aun cuando dichas prestaciones provengan de terceros que utilicen el servicio de un sacerdote misionero” (fundamento jurídico 23°).

El caso planteado en la Sentencia *Steymann contra Staatssecretaris van Justitie*, de 5 de octubre de 1988, también se refiere a la posible calificación como económicas o de servicios de las actividades que un miembro de una comunidad religiosa realiza a favor de ésta. El demandante es un ciudadano alemán que trabaja en Holanda para la comunidad religiosa *Bhagwan* realizando labores de fontanería y otros trabajos domésticos, a cambio de lo cual la comunidad atiende sus necesidades materiales. La solicitud del permiso de residencia en los Países Bajos para poder ejercer una actividad asalariada fue

denegada por las autoridades holandesas entendiendo que las prestaciones del demandante no podían ser calificadas como asalariadas. El Tribunal de la Unión Europea, por el contrario, considera que es posible que las actividades consistentes en participar en una comunidad basada en la religión o en las creencias filosóficas y en observancia de sus preceptos, ofreciéndose mutuamente beneficios, puedan ser calificadas como de carácter económico —es decir, una prestación de trabajo o de servicios retribuidos— si se dan, como se verifican en el caso planteado, las siguientes condiciones: se efectúan en el marco de las actividades comerciales de la entidad, las cuales garantizan su independencia económica; son trabajos reales y efectivos que contribuyen a la subsistencia material de la misma; y, por ellos, el miembro recibe de la comunidad la atención de sus necesidades materiales: “las prestaciones realizadas por la comunidad a favor de sus miembros —concluye el Tribunal— pueden considerarse contraprestación indirecta de actividades reales y efectivas” (fundamento jurídico 14º).

En otros supuestos el Tribunal de la Unión ha fallado casos en los cuales se menciona algún elemento relacionado con la religión o las creencias de las personas o de los grupos —en ocasiones se refieren a la condición religiosa de la persona o de la entidad parte en el pleito o, en otras, a la realización de actos de significación o contenido religioso—, pero que, sin embargo, en nada afectan al objeto del proceso.

La Sentencia *Scientology International Reserves Trust contra Premier Ministre*, de 14 de marzo de 2000, trata sobre la alegación de esta entidad religiosa de que la legislación francesa que somete a la autorización administrativa previa las inversiones extranjeras que pueden afectar a la seguridad, a la salud o al orden público interno es contraria a la prohibición del Derecho comunitario de toda restricción a los movimientos de capitales entre los Estados miembros, o de éstos y terceros Estados, que prescribe el artículo 73. B. 1º del Tratado constitutivo de la Unión europea.

La cuestión principal dilucidada en la Sentencia *Gota Hovrátt contra Linqvist*, de 6 de noviembre de 2003, es la interpretación de la Directiva 95/46/CE del Parlamento europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 1995, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de esos datos. La demandada por los tribunales suecos es una catequista que trabaja para la Iglesia de Suecia y que decide publicar en una página *web* de *internet* diversos datos personales —no sobre sus creencias religiosas— de otros catequistas compañeros suyos, a fin de que los feligreses de la parroquia que preparan su confirmación pudieran tener información sobre ellos. El Tribunal resuelve la cuestión prejudicial planteada por el órgano jurisdiccional sueco que juzga a Linqvist consideran-

do que la acción de ésta constituyó un tratamiento automatizado de datos personales en el sentido que los define el artículo 3.1 de la Directiva 95/46/CE, no comprendido entre las excepciones establecidas por la citada Directiva.

La Sentencia recaída en el caso *K. B. contra National Health Service Pensions Agency*, de 7 de enero de 2004, se refiere al supuesto de una persona nacida mujer pero que, por una operación de cambio de sexo, se convierte en hombre. Tras adquirir la identidad masculina mantiene una prolongada convivencia con K. B., la demandante y trabajadora en un hospital británico, e incluso logran que su unión fuera consagrada como matrimonio por la Iglesia de Inglaterra. Vínculo que, no obstante, carecía de efectos civiles, puesto que al miembro transexual de la pareja no se le admitió inscribir su condición de hombre en el registro civil. Preguntada la Agencia de la seguridad social sobre si el transexual tendría derecho a la pensión de viudedad en el supuesto de que muriese antes su pareja, la Agencia comunica que no existiría tal derecho, al no haber contraído las partes matrimonio civilmente válido y, por tanto, no poder acreditar su condición de cónyuge supérstite. El Tribunal afirma que, de por sí, no supone una discriminación por razón de sexo el hecho de reservar las ventajas de la protección social a las parejas casadas, respetando así las razones que justifican las políticas legislativas en el Derecho interno. Sin embargo, en el caso sí existió una discriminación previa, al impedir al transexual la inscripción de su cambio de sexo, requisito que de haberse cumplido hubiera permitido el matrimonio y, si acaeciese el fallecimiento del cónyuge trabajador, el derecho a la pensión de viudedad.

Finalmente, en la Sentencia *Elgafaji contra Staatssecretaris van Justitie*, de 17 de febrero de 2009, se plantean ante el Tribunal las condiciones requeridas para reconocer a una persona de nacionalidad iraquí la condición de refugiado, conforme al artículo 2. e de la Directiva 2004/83/CE del Consejo, de 29 de abril de 2004. Según la normativa comunitaria, una persona puede tener la condición subsidiaria de refugiado cuando se dan motivos fundados para creer que, si regresara a su país de origen, se enfrentaría al riesgo real de sufrir daños graves, de los cuales es previsible que no pueda ser protegido por su país. Al demandante se le deniega la solicitud de permiso de residencia temporal en Holanda. Él alega que existe riesgo real de daños graves contra su persona o su familia, entre otras razones, por haberse casado con una musulmana *sunni-ta* siendo él de religión *chiíta*. El Tribunal establece que la decisión del Gobierno holandés debe considerar los factores nacionales y geográficos del país, pero también recuerda al demandante la necesidad de aportar pruebas sobre el riesgo real a sufrir daños.

### **3.1.4. Resoluciones de otros órganos de la Unión Europea**

El Comité de las regiones y el Comité económico y social europeo, órganos de la Unión europea de naturaleza consultiva, se han referido incidentalmente en sus dictámenes a aspectos diversos de la materia religiosa.

Gran parte de las resoluciones de los órganos mencionados se refieren a la lucha contra la **discriminación** por, entre otros motivos, la religión o las creencias de las personas. Bien pueden adoptar un criterio global e instar a los Estados miembros, o a los otros órganos de la Unión europea, a combatir en general la discriminación por la pertenencia religiosa de las personas (Opiniones del Comité económico y social europeo de 24 de abril de 1996, sobre la propuesta de Decisión del Consejo designando el año 1997 como Año europeo contra el racismo, puntos 1.1. b y 5.4.1; y de 24 de abril de 1997, sobre la Unión europea y la dimensión externa de la política de los derechos humanos, punto 3.2.5; Opiniones del Comité de las regiones de 16 de febrero de 2000, sobre el proceso de diseño de una Carta fundamental de derechos de la Unión europea, punto 2.2 y 2.5.1; de 18 de noviembre de 2004, sobre igualdad y no discriminación en la Unión europea ampliada, punto 1.4; y de 15 de junio de 2006, sobre la Resolución del Parlamento europeo y del Consejo en torno a la protección de las minorías y las políticas antidiscriminatorias en la ampliación europea, punto 1.2; y Resolución del Comité de las regiones de 12 de diciembre de 2006, sobre el programa legislativo común de la Comisión europea y las prioridades del Comité de las regiones para el 2007, punto 5.4). O bien se refieren a la lucha contra la discriminación por la religión o las creencias de las personas en ámbitos específicos. En determinadas actividades como el empleo y la ocupación laboral (Opiniones del Comité de las regiones de 19 de noviembre de 1998, sobre la propuesta del Consejo sobre la regulación del Fondo social europeo, punto 1.3 y 2.1.2; de 12 de abril de 2000, sobre la propuesta de Directiva del Consejo en torno a una base legal para el tratamiento igualitario en el empleo y la ocupación, punto 1.14; y de 14 de noviembre de 2001, sobre la propuesta de Decisión del Consejo sobre cauces de la política de empleo en los Estados miembros para 2002, punto 1.14; y Opiniones del Comité económico y social europeo de 5 de junio de 2000, sobre la propuesta de Directiva del Consejo en torno al marco general para la igualdad en el empleo y la ocupación, puntos 1.5, 2.1 y 6; de 1 de julio de 2004, sobre la Comunicación del Parlamento europeo y de la Comisión en torno a la modernización de la protección social para lograr más y mejores trabajos, punto 5.3; y de 14 de diciembre de 2005, sobre la propuesta de Decisión del Parlamento europeo y del Consejo en torno al Año europeo de igualdad de oportunidades para todos en el 2007, punto 2.2.2); la educación y el aprendizaje (Opiniones del Comité de las regiones de 15 de mayo de 2002,

sobre la construcción del área europea de aprendizaje permanente, punto 16; y de 20 de noviembre de 2002, sobre la adopción de un plan de acción común para el aprendizaje y la movilidad, punto 2.3; y Opinión del Comité económico y social europeo de 10 de julio de 1996, sobre el libro blanco para la educación y el aprendizaje, punto 4.4); el deporte (Opinión del Comité de las regiones de 11 de octubre de 2007, sobre igualdad de oportunidades y deporte, punto 4.8); el turismo (Opinión del Comité económico y social europeo de 29 de octubre de 2003, sobre turismo social, punto 4.45 y 5.2); o el acceso y utilización del correo electrónico (Opinión del Comité económico y social europeo de 29 de octubre de 1997, sobre la Comunicación del Parlamento europeo, del Consejo y de la Comisión sobre comercio electrónico, punto 24.4). O en referencia a determinados colectivos, tales como los inmigrantes (Opiniones del Comité económico y social europeo de 28 de noviembre de 1991, sobre política de inmigración, punto 2.3.2; y de 21 de marzo de 2002, sobre el papel de las organizaciones sociales en la integración de la inmigración, punto 4.1.6 y 4.3.4); los jóvenes (Opinión del Comité económico y social europeo de 4 de diciembre de 2000, sobre el libro blanco de la política hacia la juventud, punto 3.4.3); las mujeres (Opiniones del Comité económico y social europeo de 30 de noviembre de 2000, sobre la Comunicación del Parlamento europeo y del Consejo en torno a una estrategia común para la igualdad de género, punto 3.4.1; y de 10 de diciembre de 2003, sobre la Decisión del Parlamento europeo y del Consejo en torno al programa europeo de promoción de la igualdad entre hombre y mujer, punto 3.9); los menores (Opinión del Comité económico y social europeo de 9 de febrero de 2005, sobre la protección de los menores y de la dignidad humana en las empresas audiovisuales, punto 1.4. d); y los discapacitados (Opinión del Comité económico y social europeo de 20 de abril de 2006, sobre la Comunicación del Parlamento europeo, del Consejo y de la Comisión en torno a la situación de las personas discapacitadas en Europa, punto 3.7.6).

Las distintas religiones que profesan los ciudadanos europeos, entre otras opciones personales o colectivas tales como la lengua o la cultura, son tenidas en cuenta en la Opinión del Comité económico y social europeo de 29 de octubre de 1997, sobre la Comunicación del Parlamento europeo, del Consejo y de la Comisión en torno al comercio electrónico, como parte de los **valores comunes europeos** (Punto 26.1. vii). Lo cual lleva al mismo órgano, en la Opinión de 22 de septiembre de 1999, sobre el papel y la contribución de las organizaciones civiles en la construcción europea, a subrayar el papel que tienen las instituciones independientes “que protejan los valores no materiales –tales como la educación, la religión y la cultura– que garantizan la dignidad humana” (Punto 5.2.1).

El **derecho a la libertad de pensamiento, conciencia y religión** es afirmado en las Opiniones del Comité de las regiones de 16 de febrero de 2000, sobre el procedimiento de aprobación de la Carta europea de derechos humanos (Punto 2.1), y de 7 de junio de 2007, sobre la ampliación europea en el 2006 y los países candidatos (Punto 23); y en la Opinión del Comité económico y social europeo de 14 de septiembre de 1995, en torno a los socios euro-mediterráneos (Punto 4.2). Especialmente se reitera la necesidad de salvaguardar las obligaciones de naturaleza religiosa de ciertos grupos de personas que se encuentran en una singular situación proclive a que se dificulte el cumplimiento de sus exigencias de fe y de culto: los inmigrantes (Opiniones del Comité económico y social europeo de 26 de septiembre de 1991, sobre el estatuto de los trabajadores inmigrantes en terceros países, punto 2.6.10; de 12 de julio de 2001, sobre la Comunicación del Parlamento europeo, del Consejo y de la Comisión en torno a la política de inmigración comunitaria, punto 4.2.2; y de 30 de junio de 2004, sobre la Convención internacional de migración, punto 2); las personas que buscan asilo en uno de los Estados miembros (Opinión del Comité económico y social europeo de 28 de noviembre de 2001, sobre la propuesta de Directiva del Consejo determinando unos estándares mínimos para demandar asilo en los Estados miembros, punto 4.4); y los menores de edad (Opinión del Comité económico y social europeo de 13 de diciembre de 2006, sobre la Comunicación de la Comisión sobre la estrategia común en la Unión europea en torno a los derechos de los niños, punto 3.14; y Opinión del Comité de las regiones de 14 de febrero de 2007, sobre la estrategia común en torno a los derechos de los niños, punto 2.7).

Uno de los ámbitos en donde se concreta la política de los órganos comunitarios para tutelar el libre ejercicio de las opciones religiosas es el de la lucha contra las **acciones que inciten al odio** por motivo, entre otros, de la religión que profesen las personas. A la erradicación de tales conductas se hace referencia en la Opinión del Comité de las regiones de 3 de julio de 2003, sobre la aplicación de la Directiva del Consejo 89/552/CE en materia de televisión sin fronteras (Punto 1.19), y en la Opinión del Comité económico y social europeo de 14 de septiembre de 2006, sobre la reforma de la Directiva 89/552/CE en torno a las actividades de difusión televisiva (Punto 2.5.1). Para este último órgano, uno de los cauces de lucha contra el terrorismo y la radicalización ha de ser “prevenir la exclusión... y la demonización de individuos o de grupos a causa de su... religión” (Opinión del Comité económico y social europeo de 22 de abril de 2008, sobre la prevención del terrorismo y de la violencia de grupos radicales, punto 4.1.2 6). De ahí que desde estas instancias, como desde otras de la Unión europea, se inste a los Estados miembros a adoptar acciones contra dos manifestaciones del odio y de la discriminación extendidas por Europa: el

antisemitismo y la islamofobia. El Comité de las regiones y el Comité económico y social europeo abogan por erradicar las acciones motivadas por el odio y las fobias contra grupos minoritarios, como las mencionadas, que suponen formas de racismo y de discriminación, y que conducen a la exclusión social de personas y de grupos (Opiniones del Comité de las regiones de 11 de marzo de 1999, sobre el plan de acción europeo contra el racismo, punto 2.1.1; y de 11 de octubre de 2007, sobre la igualdad de oportunidades y el deporte, punto 29; y Opinión del Comité económico y social europeo de 19 de junio de 2006, sobre la propuesta de Decisión del Parlamento europeo, del Consejo y de la Comisión, sobre el programa de lucha contra la violencia para el período de 2007 a 2013, punto 3.2.4).

El Defensor del pueblo europeo tuvo que resolver un caso en el que se alegaba la inoperancia de las instancias europeas frente a informaciones supuestamente de contenido antisemita emitidas en una televisión de ámbito europeo. En la Queja 3094/2005/TN contra el Observatorio europeo del racismo y la xenofobia –organismo que en el año 2007 fue sustituido por la Agencia de derechos fundamentales– se reclama la inoperatividad del Observatorio ante la emisión de dos programas en la cadena *Euronews* donde se presentan las tradiciones religiosas y la celebración de las festividades judías como bárbaras y trasnochadas. En particular se solicitó al referido Observatorio que informase al Consejo y a la Comisión sobre el carácter racista y antisemita de estas informaciones, y se obligara a la emisión en la misma cadena televisiva de un video sobre el racismo y el antisemitismo en la Unión europea. En su decisión, el Defensor del pueblo europeo estimó que las acciones reclamadas están fuera del cometido del Observatorio tal y como se regulan las funciones de este órgano en su disposición constitutiva, y que se ciñen a emitir informes generales sobre la situación del racismo y la xenofobia en Europa, excluyéndose la posibilidad de su intervención respecto de quejas particulares. Al no encontrar un mal funcionamiento en la actuación del Observatorio europeo del racismo y la xenofobia, falla en el sentido de rechazar la reclamación.

El Comité de las regiones y el Comité económico y social europeo han expresado en sus dictámenes el importante papel de las religiones, íntimamente unida a la cultura de los pueblos, tanto en la creación en el pasado de las unidades nacionales, (Opinión del Comité de las regiones de 13 de marzo de 1998, sobre la cultura y las diferencias culturales y su significación para el futuro de Europa, punto 2.2), como, en el presente, por la acción de las confesiones religiosas, o de las asociaciones humanitarias creadas por éstas, en diferentes ámbitos tales como la asistencia social, la educación o la integración de los inmigrantes (Opinión del Comité económico y social europeo de 21 de

marzo de 2002, sobre el papel de las organizaciones sociales en la integración de los inmigrantes, punto 4.5). De ahí que se reclame el diálogo de las instituciones comunitarias con las asociaciones religiosas dedicadas a las actividades humanitarias y de asistencia social, especialmente en los ámbitos de la lucha contra la droga (Opinión del Comité económico y social europeo de 13 de diciembre de 1993, sobre prevención en el abuso de drogas, punto 2.2.1) y de la integración de los inmigrantes (Opinión del Comité económico y social europeo de 21 de marzo de 2002, sobre el papel de las organizaciones sociales en la integración de los inmigrantes, punto 4.5.4).

Aunque tampoco se ocultan los peligros del **extremismo religioso**. “Bajo determinadas circunstancias las posiciones extremistas e intolerantes de las religiones puede alimentar el racismo y la exclusión. La propia historia europea ofrece ejemplos que no deben ser olvidados. Las instituciones y organizaciones religiosas deben erradicar esas manifestaciones de racismo, particularmente aquéllas basadas en la religión de las personas” (punto 4.5.2 de la Opinión del Comité económico y social europeo de 21 de marzo de 2002). Los organismos citados vuelven a recomendar el diálogo entre las autoridades civiles y los dirigentes religiosos en la lucha contra el terrorismo (Opinión del Comité económico y social europeo de 13 de septiembre de 2006, sobre la participación de la sociedad civil en la lucha contra el terrorismo y el crimen organizado, punto 7.4.5); o para promocionar las actividades deportivas cuando determinados preceptos religiosos o la observancia del culto impidan o dificulten la efectiva práctica del deporte (Opinión del Comité de las regiones de 11 de octubre de 2007, sobre igualdad de oportunidades y deporte, puntos 29 y 30).

Por último, la privacidad de los **datos personales** de carácter religioso lleva al Comité económico y social europeo a reclamar que la Unión europea adopte medidas de protección especial respecto a los datos, susceptibles de tratamiento computerizado, que se suministren con ocasión de la realización de reservas de hotel, avión, tren, etc., y que pueden contener información sobre, entre otras cuestiones, “las preferencias personales que revelen la religión de la persona (por ejemplo si se solicita comida *kosher*)” (Opinión de 29 de mayo de 2008, sobre la propuesta de regulación del Parlamento europeo y del Consejo del Código de conducta de los sistemas de dominios computerizados, punto 3.6.1).

### **3.2. EL CONSEJO DE EUROPA**

#### **3.2.1. La protección de la libertad y de la igualdad religiosa en las convenciones, tratados y resoluciones del Consejo**

El Consejo de Europa (organización a la que España se incorporó el 24 de noviembre de 1977), firmó su Estatuto constitutivo el 5 de mayo de 1949.

Entre los fines del Consejo de Europa, el Estatuto se refiere a “el mantenimiento y la realización de los derechos humanos y de las libertades fundamentales” (Artículo 1. b). El 4 de noviembre de 1950, esta organización internacional aprueba el Convenio para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales<sup>59</sup> en donde se establece una relación de derechos y libertades civiles y políticas objeto de protección por parte de los órganos del Consejo de Europa.

La libertad de pensamiento, conciencia y religión es reconocida en el artículo 9 del Convenio: “1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; este derecho implica la libertad de cambiar de religión o de convicciones, así como la libertad de manifestar su religión o sus convicciones individual o colectivamente, en público o en privado, por medio del culto, la enseñanza, las prácticas y la observancia de los ritos. 2. La libertad de manifestar su religión o sus convicciones no puede ser objeto de más restricciones que las que, previstas por la ley, constituyen medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad pública, la protección del orden, de la salud o de la moral pública, o la protección de los derechos o las libertades de los demás”.

La prohibición de discriminación por motivos, entre otras condiciones personales, religiosos se contempla en el artículo 14: “El goce de los derechos y libertades reconocidos en el presente Convenio ha de ser asegurado sin distinción alguna, especialmente por razones de ... religión”. El Protocolo número 12 del Convenio, aprobado el 4 de noviembre de 2000<sup>60</sup>, reitera la prohibición general de la discriminación al establecer en su artículo 1 que “el disfrute de cualquier derecho establecido en la ley debe asegurarse sin discriminación alguna por razón de ... la religión”.

Y, dentro del derecho a la instrucción, el artículo 2 del Protocolo adicional al Convenio, aprobado el 20 de marzo de 1952<sup>61</sup>, se refiere al derecho de los padres a que sus hijos reciban la educación según sus convicciones religiosas: “El Estado, en el ejercicio de las funciones que asuma en el campo de la educación y de la enseñanza, respetará el derecho de los padres a asegurar esta educación y esta enseñanza conforme a sus convicciones religiosas o filosóficas”.

Además del Convenio para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, el Consejo de Europa ha aprobado otros **tratos internacionales** en que existen referencias al factor religioso.

La lucha contra la **discriminación** por, entre otros motivos o condiciones personales, las creencias religiosas de las personas está presente en el

<sup>59</sup> Ratificado por España el 4 de octubre de 1979.

<sup>60</sup> Ratificado por España el 13 de febrero de 2008.

<sup>61</sup> Ratificado por España el 27 de noviembre de 1990.

Convenio marco para la protección de las minorías nacionales, aprobado el 1 de febrero de 1995<sup>62</sup>. En él se establece el compromiso de los Estados parte del Consejo de Europa a adoptar las medidas necesarias para proteger a las personas pertenecientes a las minorías contra la discriminación o las amenazas por motivos religiosos (Artículo 6.2).

La religión o las convicciones filosóficas son también una causa a la que se refieren diversos tratados internacionales como excepción a la colaboración de los Estados miembros del Consejo de Europa en materias relativas a los **procedimientos judiciales** y, singularmente, en aquéllos que se produzcan en materia penal. El Convenio europeo sobre extradición, aprobado el 13 de diciembre de 1957<sup>63</sup>, se refiere a la no obligación de un Estado parte de concederla, a solicitud de otro Estado, si el Estado requerido tuviera motivos suficientes para creer que la petición de extradición por delitos comunes se ha realizado con el propósito de perseguir a una persona por causa de la religión que profesa (Artículo 3.2). En la Convención europea para la represión del terrorismo, aprobada el 27 de enero de 1977<sup>64</sup>, se reitera la procedencia de la denegación de la extradición por delitos de terrorismo (Artículo 5) y la ausencia de la obligación de ayuda en el procedimiento de extradición (Artículo 8.2), por los mismos motivos, la religión u otra condición personal del individuo condenado. La religión profesada por la persona es también razón suficiente para rechazar la ejecución de una resolución penal requerida por otro Estado cuando existe base para pensar que fue adoptada en consideración a dicha condición personal, tal y como se establece en el artículo 6 de la Convención europea sobre la validez internacional de las resoluciones penales, aprobada el 28 de mayo de 1970<sup>65</sup>. O para que un Estado parte inicie, a instancia de otro Estado, un proceso penal, a tenor del artículo 10 de la Convención europea sobre transmisión de procedimientos en materia penal, aprobada el 15 de mayo de 1972<sup>66</sup>.

El derecho a la privacidad de las creencias religiosas se salvaguarda en la Convención para la protección de los individuos en la elaboración automática de los **datos personales**, aprobada el 28 de enero de 1981<sup>67</sup>. El artículo 6 de la Convención prohíbe procesar automáticamente los datos personales que revelen la religión o las creencias personales de las personas, a menos que las leyes internas aporten las debidas garantías.

---

<sup>62</sup> Ratificado por España el 1 de septiembre de 1995.

<sup>63</sup> Ratificado por España el 1 de septiembre de 1995.

<sup>64</sup> Ratificada por España el 20 de mayo de 1980.

<sup>65</sup> Ratificada por España el 2 de septiembre de 1994.

<sup>66</sup> Ratificada por España el 11 de agosto de 1988.

<sup>67</sup> Ratificada por España el 31 de enero de 1984.

El **derecho de libertad religiosa** de grupos o colectivos específicos es tutelado en determinadas convenciones. En el Convenio marco para la protección de las minorías nacionales se obligan los Estados parte a garantizar a las personas pertenecientes a las minorías los derechos a manifestar su religión y sus creencias (Artículo 8) y a promover las condiciones necesarias para que mantengan su identidad religiosa (Artículo 5.1). Lo cual incluye el derecho de las minorías nacionales a establecer instituciones y asociaciones para tal fin (Artículo 8), a mantener contactos más allá de las fronteras con otras personas con las que compartan las creencias religiosas (Artículo 17.1) y a profundizar en el conocimiento de su religión a través de la educación o la investigación (Artículo 12.1). Y en el Acuerdo europeo sobre la definición y la armonización de las condiciones que rigen la colocación *au pair*, aprobado el 24 de noviembre de 1969<sup>68</sup>, se establece que a las personas extranjeras que trabajan temporalmente en familias realizando determinados servicios se les debe dar la oportunidad de asistir a los cultos religiosos si así lo desean (Artículo 8. ).

El respeto al derecho de los fieles a atender a los servicios religiosos se pretende garantizar en la Convención europea sobre televisión transfronteriza, aprobado el 5 de mayo de 1989<sup>69</sup>, prohibiendo la inserción de anuncios en las retransmisiones de actos de culto y, asimismo, en otros programas religiosos de duración inferior a treinta minutos.

La salvaguarda de la **autonomía de las confesiones** y de las instituciones que éstas creen para el cumplimiento de sus fines es la razón por la cual el Protocolo adicional a la Carta social europea, aprobado el 5 de mayo de 1988<sup>70</sup>, excluye, en el número 4 de su apéndice, a las comunidades religiosas y a sus instituciones de cumplir con las obligaciones que tienen como empleadoras, frente a sus trabajadores, de darles regularmente información sobre la situación de la entidad, y a consultarles sobre las decisiones que puedan afectar a sus intereses y, singularmente, sobre las que se refieran a la mejora de sus condiciones de trabajo, siempre que dichas entidades persigan fines inspirados en ideales o estén guiados por conceptos morales y ello sea necesario para proteger la orientación religiosa o moral de la institución.

La **Asamblea parlamentaria** del Consejo de Europa ha adoptado decisiones que tienen relación con el fenómeno religioso. Bien a través de recomendaciones (propuestas dirigidas al Comité de ministros para que tome ciertas medidas o invite a los gobiernos de los Estados pertenecientes al Consejo a adoptarlas en sus legislaciones internas) o de resoluciones (en las que la Asamblea expresa una opinión en materias propias de su competencia), se ha pronunciado sobre temas diversos como la objeción de conciencia, el papel de

<sup>68</sup> Ratificado por España el 11 de agosto de 1988.

<sup>69</sup> Ratificada por España el 19 de febrero de 1998.

<sup>70</sup> Ratificado por España el 24 de enero de 2000.

la religión en la sociedad moderna, la enseñanza de la religión, el respeto a los sentimientos religiosos y la libertad de expresión, el Islam en Europa, las sectas o los edificios religiosos.

En materia de **objección de conciencia** al servicio militar, la Resolución 337, de 27 de enero de 1967, y las Recomendaciones 816, de 7 de octubre de 1977 y 1518, de 23 de mayo de 1981, consideran la objeción de conciencia derivada del derecho a la libertad de pensamiento, conciencia y religión que proclama el artículo 9. 1 del Convenio para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, e instan a los Estados parte a que reconozcan el derecho a la objeción de conciencia por, entre otros motivos, las creencias religiosas de las personas, y aseguren un estatuto adecuado para los objetores de conciencia al servicio militar.

Las Recomendaciones 1202, de 2 de febrero de 1993, 1369, de 27 de enero de 1999 y 1804, de 29 de junio de 2007, tratan sobre el **papel de las religiones** en la sociedad democrático-pluralista. Resaltan la importancia de las confesiones religiosas en la consecución de la paz, la cooperación y la tolerancia, y requieren a los Estados para que, dentro del principio de separación entre la política y la religión, adopten medidas encaminadas a garantizar la libertad religiosa individual y colectiva y, singularmente, facilitar el acceso a los actos de culto y a la enseñanza religiosa, respetar la autonomía de las confesiones y proteger sus actividades, y fomentar el diálogo interreligioso.

Una medida reclamada en las recomendaciones anteriores, la **enseñanza** de la historia y la cultura de las principales religiones, es objeto de atención en la Recomendación 1720, de 4 de octubre de 2005, en donde se subraya la importancia que tiene la enseñanza imparcial de la historia, los principios y las manifestaciones culturales de las religiones como medio de favorecer la tolerancia y el respeto en una sociedad democrática, y como parte integrante del conocimiento de la historia de la humanidad y de la civilización. Especialmente respecto de las tres grandes religiones monoteístas, cuyos valores, se afirma, forman parte constitutiva de los proclamados por el Consejo de Europa. Por todo lo cual recomienda al Comité de ministros que inste a los Estados parte a que incluyan la enseñanza objetiva e imparcial de la religión en la educación primaria o secundaria, y establezcan los medios e instituciones adecuadas para la formación de los profesores de religión. En todo caso, la exhortación de la Asamblea parlamentaria a favor de la enseñanza religiosa se realiza en el marco de la neta separación entre los contenidos dogmáticos de fe y las conclusiones contrastadas a las que llega la ciencia. En este sentido la Resolución 1580, de 4 de octubre de 2007, advierte de los peligros que tiene la posición creacionista que mantienen ciertos sectores de las religiones cristianas e islámica que niegan el hecho científico de la evolución de las especies

desde la selección natural. Urge a las autoridades educativas de los Estados parte a reforzar el conocimiento científico en la exposición de las materias que se enseñen en la escuela y, por tanto, a promover la enseñanza de la evolución como una teoría científica fundamental, relegando las teorías creacionistas a las clases de religión.

La **libertad de expresión y el respeto a las creencias religiosas** de las personas son tratadas en las Recomendaciones 453, de 27 de junio de 1966 y 1805, de 29 de junio de 2007, y en la Resolución 1510, de 28 de junio de 2006. La Asamblea propone a los Estados parte que incluyan en sus ordenamientos internos el delito de la incitación al odio contra las personas por sus creencias religiosas u otras condiciones personales, tanto respecto de todos aquéllos que públicamente inciten al odio como de los que editen o distribuyan propaganda en ese sentido. Y aboga por la despenalización de la blasfemia como simple insulto contra la religión. A su vez, realizan un llamamiento al diálogo intercultural e interreligioso, y a la responsabilidad en sus conductas de los líderes de las confesiones religiosas y de los medios de comunicación social, a fin de encontrar cauces o vías a través de los cuales equilibrar la libertad de expresión y el respeto a las convicciones íntimas, especialmente en relación con las de naturaleza religiosa.

El rechazo hacia las personas de religión islámica que existe en ciertos sectores de la sociedad europea, agudizado a partir de los actos de terrorismo islamista, ha llevado a que la Asamblea parlamentaria se ocupe del **Islam en Europa** en varias ocasiones. En la Recomendación 1162, de 19 de septiembre de 1991, se insta al Comité de ministros a que invite a los Estados parte para que adopten medidas administrativas, educativas y culturales a fin de dar una correcta información sobre el Islam, favorecer el diálogo interreligioso, y facilitar a los fieles de esa religión el acceso a la cultura y la adecuada formación en sus creencias. Haciendo un análisis más extenso del problema que supone la integración de los musulmanes en Europa, la Resolución 1605, de 15 de abril de 2008, y la Recomendación 1831 de la misma fecha, advierten del peligro que supone confundir el Islam con el islamismo radical, siendo esta última una tendencia extremista incompatible con los valores de la democracia y los derechos humanos. La Asamblea parlamentaria condena a la vez lo que denomina islamofobia y el lenguaje de odio contra los derechos humanos de origen religioso. Para evitar ambas manifestaciones invita a los Estados a luchar contra la pobreza, la exclusión social y la desigualdad de los musulmanes, que considera una de las causas del auge de los movimientos radicales dentro de esta religión, y hace un llamamiento a los líderes islámicos para que realicen una condena expresa del terrorismo, se adhieran a los valores europeos y a los derechos humanos contenidos en el Convenio europeo. En este últi-

mo ámbito, las decisiones de la Asamblea subrayan la importancia del respeto a los derechos de la mujer en el Islam, cuya violación no puede justificarse por motivos religiosos. A los derechos de las mujeres y su violación por causas o motivos religiosos se refieren la Recomendación 1450, de 3 de abril de 2000, y la Resolución 1464, de 4 de octubre de 2005. En ambas se pone de relieve la situación de discriminación que sufre la mujer en nombre de la tradición religiosa, señalando las prácticas más graves: asesinatos para preservar el honor, mutilación genital, matrimonios forzados, etc. Se insta a los Estados miembro para que adopten las medidas sociales o de policía a fin de su erradicación. Entre ellas se recomienda promover políticas educativas sobre la igualdad de género, el diálogo con los líderes religiosos y la exclusión de la aplicación en los ordenamientos internos de códigos de familia extranjeros inspirados en principios religiosos que violen los derechos de la mujer.

En torno al problema de las **sectas** y otros nuevos movimientos religiosos, la Asamblea parlamentaria se ha pronunciado en las Recomendaciones 1178, de 5 de febrero de 1992, y 1412, de 22 de junio de 1999. En ellas considera que los Estados no deben promulgar una legislación especial sobre sectas porque interferiría con el libre ejercicio del derecho de libertad religiosa, ni tampoco impedirles la adquisición de la personalidad jurídica a través de los registros públicos u otros mecanismos. En la persecución de las prácticas ilícitas que realicen los grupos religiosos debe bastar la aplicación del Derecho común. Sí, en cambio, recomienda a los Estados parte la adopción de medidas de información pública sobre los movimientos religiosos que operan en el país, de educación en las escuelas y de protección singular de los menores de edad cuyos progenitores son miembros de sectas y de los ex-adeptos.

Por último, en la Resolución 916, de 9 de mayo de 1989, sobre **edificios religiosos** que han perdido su carácter sagrado, se recomienda que, a fin de respetar los sentimientos religiosos, el destino futuro que se les dé no sea incompatible con la función sagrada que cumplieron en su momento.

### **3.2.2. Resoluciones aprobadas en materia de religión o convicciones por órganos ejecutivos o consultivos del Consejo**

El Comité de ministros, en la Resolución de 31 de octubre de 1968<sup>71</sup>, sobre “Medidas a adoptar contra la incitación al odio racial, nacional y religioso”, recomienda a los gobiernos de los Estados miembro colaborar activamente con las instituciones de la ONU encargadas de redactar el proyecto final de la Convención para la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión y las convicciones, así como la revisión de las legislaciones internas a fin de tomar todas las medidas que sean efectivas

<sup>71</sup> (68) 30.

en orden a la erradicación de la intolerancia y la discriminación en materia religiosa o de creencias.

A partir de los ataques de terrorismo islámico perpetrados contra los Estados Unidos, determinados órganos del Consejo de Europa realizan un llamamiento para intensificar el **diálogo interreligioso** como vía para prevenir la violencia terrorista.

En el Documento informativo de la Secretaría general de 6 de diciembre de 2001<sup>72</sup>, “Después del 11 de septiembre-Diálogo multicultural e interreligioso”, este órgano recomienda promover el respeto a la diversidad y al pluralismo religioso, así como desarrollar una más intensa y regular discusión sobre la dimensión religiosa en Europa, entre las acciones a adoptar en materia de lucha contra el terrorismo islámico. Considera que en los ataques del 11 de septiembre la religión ha sido utilizada para justificar tales actos, lo cual lleva a la Secretaría a advertir del error en el que se incurriría si identificásemos el terrorismo con una religión o con una comunidad de fuerte presencia en Europa. También estima necesario investigar las fuentes del radicalismo islámico, los canales para la enseñanza y la difusión de las ideas que conlleven el uso de la violencia en Europa. El documento concluye reafirmando la importancia de que el diálogo abierto tras los acontecimientos de septiembre contribuya a respetar la diversidad entre los grupos, a difundir los valores fundamentales europeos y, singularmente, a replantear las cuestiones relacionadas con la garantía y promoción del derecho de libertad religiosa.

El Comisario de derechos humanos, en su segundo Informe anual correspondiente al 2001 presentado al Comité de ministros y a la Asamblea parlamentaria el 15 de mayo del 2002<sup>73</sup>, también subraya que “el diálogo con las comunidades religiosas tras el 11 de septiembre tendrá un papel central en la prevención del terrorismo” (Punto IV), destacando la importancia de asegurar un mínimo reconocimiento legal a las confesiones en los Derechos de los Estados miembros y un trato igualitario en el acceso de estas a ciertas ventajas jurídicas, lo cual es compatible -según el documento- con el hecho de que “algunas entidades tengan un especial nivel de ventajas ... si la cooperación se basa en datos objetivos y criterios razonables, como la importancia histórica y cultural, o la representación social” (Punto IV). En el Informe presentado al año siguiente, el tercer Informe anual correspondiente al 2002, de 19 de junio de 2003<sup>74</sup>, se pone de relieve la preocupación del Comisario por cómo las leyes antiterroristas promulgadas en varios Estados han afectado a la minoría musulmana, y las restricciones a la entrada en Europa de personas de esa religión

<sup>72</sup> SG/Inf (2001) 40.

<sup>73</sup> CommDH (2002) 2.

<sup>74</sup> CommDH (2003) 7.

bajo el pretexto de los eventuales problemas de seguridad e integración que se pudieran derivar de su admisión. Además de recomendar una política común armonizadora sobre estos aspectos en la Unión europea, se insta a los Estados parte a combatir la estigmatización y la condena social de determinadas religiones, para lo cual considera un instrumento imprescindible la educación en la tolerancia y en el conocimiento sobre la historia y el contenido de las principales religiones que se imparta en la escuela.

El Comité de autoridades locales y regionales, órgano consultivo dependiente del Consejo de ministros, aprobó la Resolución de 31 de mayo de 2005<sup>75</sup> sobre “Diálogo intercultural e interreligioso: iniciativas y responsabilidades de las autoridades locales”. Partiendo de las mismas conclusiones que se desprenden del análisis de la situación de los documentos citados, el Consejo insta a las autoridades locales de los Estados miembro a promover un diálogo intercultural e interreligioso asentado en las siguientes premisas: escuchar a los miembros de las distintas comunidades religiosas y satisfacer, en la medida de lo posible, sus demandas legítimas bajo los principios de la libertad religiosa, la neutralidad del Estado, la no discriminación y la libertad de expresión; asesorarse de expertos en las cuestiones relativas a la diversidad y el multiculturalismo; dar a conocer la contribución, histórica y presente, de las culturas y de las religiones al entorno urbano y la formación de la identidad local; combatir la discriminación y la intolerancia religiosa y, en especial, la exclusión social y económica y el desigual acceso a los servicios públicos de determinadas comunidades; apoyar a las personas voluntarias que desarrollen actividades de integración y de diálogo interreligioso; favorecer la relación entre las confesiones tradicionales y los nuevos movimientos religiosos; tener en cuenta en la agenda municipal las principales fiestas y eventos culturales de las distintas comunidades religiosas; y desarrollar y mantener políticas equitativas que permitan el establecimiento adecuado de los lugares de culto de las distintas comunidades que conviven en el ámbito local.

#### **4. LA ORGANIZACIÓN PARA LA SEGURIDAD Y LA COOPERACIÓN EN EUROPA (OSCE)**

Desde que en 1975 el Acta final de Helsinki creó la Conferencia para la seguridad y la cooperación en Europa, el respeto a los derechos humanos y la eliminación de toda forma de intolerancia y discriminación entre las personas han sido considerados por lo Estados participantes en la Conferencia como parte integrante del concepto de seguridad que se persigue en el ámbito regional europeo. El nuevo impulso que se le da a estos objetivos en la Cumbre de

<sup>75</sup> 2002 (2005).

París, donde el 21 de noviembre de 1990 se aprueba la Carta para una nueva Europa, sitúa en el núcleo de los fines fundamentales de la Conferencia la promoción de la dimensión humana, integrada por los valores de la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales, la promoción de las instituciones democráticas y del Estado de Derecho. En el proceso de institucionalización de la Conferencia que se origina en París, en el cual se definen las facultades de los órganos para la realización de ese acervo de valores comunes, y que explica el cambio de nombre de la misma por el actual de Organización para la seguridad y la cooperación en Europa (OSCE) que se acuerda en la Cumbre de Budapest desarrollada los días 5 y 6 de diciembre de 1994, inciden las nuevas directrices políticas en cuanto al desarrollo de los derechos humanos en el seno de los Estados miembro.

En la cúspide de la OSCE se encuentran la Cumbre de jefes de Estado y de gobierno, que se reúne sin periodicidad fija para adoptar los textos que establecen las prioridades de la Organización en el nivel político más alto, y el Consejo ministerial. A partir de la Cumbre de Budapest de 1994 este último órgano, que reúne una vez al año a los Ministros de asuntos exteriores de los Estados miembro, se sitúa en el centro del proceso de toma de decisiones de la Organización a todos los niveles, siendo competente para la designación de los altos cargos de los órganos de apoyo – nombra a los directores de las Oficinas, al Alto comisionado para las minorías, al Secretario general y al Representante sobre la libertad de los medios de comunicación- y encargándose de la preparación de la Cumbre de jefes de Estado y de gobierno. El Consejo ministerial puede además ser convocado por el Presidente en ejercicio, a petición de un Estado miembro, para adoptar medidas de urgencia ante una situación que represente una amenaza para la paz, entre las que se encuentra la violación sistemática de los derechos humanos y las libertades fundamentales en uno de los Estados que pertenecen a la Organización.

La Asamblea parlamentaria, compuesta por trescientos veinte miembros elegidos por los cincuenta y cinco parlamentos nacionales de los Estados miembro de la Organización según un número de representantes asignado previamente a cada Estado, es el foro donde se discuten los aspectos sobre seguridad, prevención de los conflictos y promoción de los derechos humanos y de las instituciones democráticas, que pasarán luego a ser decididos por la Cumbre de jefes de Estado o de gobierno o el Consejo ministerial.

Dada la escasa frecuencia con la que se convocan los organismos citados, es el Consejo permanente el órgano que regularmente adopta las decisiones en el día a día de la Organización, dentro de las directrices que marcan la Cumbre y el Consejo ministerial. El Consejo permanente, que se reúne semanalmente, lo preside el Presidente en ejercicio y está compuesto por los embajadores

permanentes de los Estados que forman parte de la Organización. Bien a través del Presidente en ejercicio, de los órganos de apoyo de la Organización o directamente por la intervención de un Estado parte, el Consejo permanente recibe la información sobre las posibles violaciones de derechos humanos en los Estados miembro y, singularmente si concurren circunstancias de urgencia, adopta las decisiones convenientes dentro de los mecanismos aprobados para la resolución de los conflictos en la dimensión humana.

El Presidente en ejercicio, que rota anualmente entre los Ministros de asuntos exteriores de los Estados miembro, reúne las funciones de representar a la OSCE en sus relaciones externas, ejecutar los acuerdos del Consejo ministerial y del Consejo permanente, y servir de órgano de enlace entre las distintas oficinas, la Secretaría y los demás organismos de apoyo, y los Consejos ministerial y permanente. A las que se suman importantes competencias –compartidas con el Consejo permanente– en las misiones sobre el terreno y la plena responsabilidad en las situaciones de emergencia. Asiste al Presidente en ejercicio la llamada troica, esto es, el Ministro de asuntos exteriores que fue Presidente en el ejercicio anterior y el que será el siguiente año.

Bajo la guía del Presidente en ejercicio y representándole en los foros donde éste decida, el Secretario general es el jefe de las oficinas administrativas de la Organización. Como director de la Secretaría, su misión principal es lograr la efectividad de las decisiones tomadas por los órganos superiores, así como trasladar a estos las informaciones que suministren las distintas instituciones de apoyo. Cumple el papel, pues, de enlace entre los órganos decisorios y los ejecutivos, además de representar a la institución por delegación de la Presidencia.

Bajo la dependencia de la Presidencia, han sido creados varios organismos para servir de apoyo a las instancias decisorias de la Organización. En lo que desde la Carta de París se denominan tareas relativas a la dimensión humana, área en la que se encuadra la tutela y promoción de los derechos humanos, cabe mencionar dos instituciones especializadas bien por los grupos humanos a los que se dirige, o por el ámbito determinado entre los derechos y libertades fundamentales. El Alto comisionado para las minorías nacionales fue creado en el documento final de la Reunión de seguimiento de Helsinki, aprobado el 10 de julio de 1992, con el fin de impulsar la identificación y solución rápida de los conflictos que puedan surgir de las tensiones étnicas que pongan en peligro la paz y la estabilidad o las relaciones amistosas de los Estados de la organización, entre los que se encuentran, claro está, las violaciones de los derechos y libertades fundamentales que puedan sufrir las minorías étnicas, lingüísticas, religiosas o de otra naturaleza. Y el Representante de la Organización para la seguridad y la cooperación en Europa sobre la libertad

de los medios de comunicación, creado por decisión del Consejo permanente de 5 de noviembre de 1997, confirmada al mes siguiente por el Consejo ministerial. El objetivo del Representante es salvaguardar los principios de la Organización en el ámbito de la libertad de expresión y, específicamente, en las libertades que deben gozar los medios de comunicación social en una sociedad democrática.

Pero es la Oficina para las instituciones democráticas y los derechos humanos, nuevo nombre que se le da en la Reunión de Helsinki de 1992 a la Oficina para las elecciones libres creada en la Cumbre de París de 1992, el órgano con competencias informativas y asesoras en los asuntos de la dimensión humana en general y, dentro de ésta, en las cuestiones relativas a los derechos humanos y libertades fundamentales. En concreto, y tal como se perfila en el documento final de la Cumbre de jefes de Estado y de gobierno celebrada en 1994 en Budapest, la Oficina debe asistir a los Estados en la construcción de las instituciones democráticas y el desarrollo de los compromisos en materia de derechos humanos, dar consejo y asistencia al Presidente en ejercicio y a las misiones de campo de la Organización, ayudar en el control del cumplimiento de los Estados de los compromisos en materia de derechos humanos, y atender las reclamaciones individuales o generales en esta cuestión, informando a la Presidencia sobre las vías de resolución de los conflictos.

La exposición sobre las funciones y competencias de los órganos de la Organización para la seguridad y la cooperación en Europa se complementa atendiendo, desde una perspectiva dinámica, a la acción de las distintas instituciones en los mecanismos diseñados por la Organización para la resolución pacífica de las controversias entre los Estados parte y la corrección de las posibles violaciones que pudieran darse en materia de derechos humanos. Estos mecanismos fueron adoptados en el documento final de la Reunión de seguimiento de Viena, aprobado el 19 de enero de 1989, y ampliados y perfilados en los respectivos documentos finales de las Conferencias de Copenhague, de 29 de junio de 1990, y de Moscú, de 3 de octubre de 1991. Dos son los mecanismos principales a tal fin: la negociación bilateral y las misiones sobre el terreno.

El primero de ellos, el proceso de negociación, otorga a la Organización una mera función mediadora en las disputas entre dos Estados miembro; un Estado parte puede pedir a otro información sobre una posible violación de las obligaciones asumidas por los compromisos adoptados en la dimensión humana –incluida una situación de conculcación de derechos fundamentales o libertades públicas–, a la que tendrá que responder el Estado aludido en el plazo de diez días. Los canales para la solicitud de información y la contestación pueden ser varios: la Oficina para las instituciones democráticas y los derechos humanos, la Secretaría o la Presidencia en ejercicio. Si el Estado deman-

dante de la información no resultara satisfecho, puede pedir una reunión bilateral con el otro Estado. Y si el encuentro no diera los frutos esperados, el Estado demandante decidirá proseguir o no la acción; en el primer supuesto, puede informar a los demás Estados partícipes por los canales diplomáticos, o llevar el problema a las reuniones de seguimiento de la dimensión humana de la OSCE que periódicamente se celebran.

El papel que las instituciones de la Organización juegan en el segundo mecanismo señalado, las misiones sobre el terreno, es sin duda más relevante. Además este medio ha ido ganando en importancia a lo largo de la vida de la Organización y especialmente a partir de los años noventa del pasado siglo, cuando se plantean los problemas que suscita la transición de los Estados de democracias socialistas a los sistemas políticos democrático-pluralistas. A través de las misiones la OSCE desplaza personal propio a los Estados que precisan ayuda en materias en las que han asumido obligaciones al integrarse en la Organización, sirviendo así de vehículos a fin de poner en marcha las políticas de ésta. Las misiones sobre el terreno cumplen, pues, un doble objetivo: facilitar la justa solución de los conflictos que existen en el Estado y asegurar a la Organización una información directa de los avances de las autoridades públicas en el cumplimiento de los compromisos asumidos por el Estado miembro. Según el tipo de misión que lleve a cabo la Organización, el procedimiento de constitución de la misma será distinto.

En el caso de misiones de larga duración, el envío de ellas será decidido por el Consejo permanente previo consentimiento del Estado anfitrión. El Consejo permanente determina, además, los fines de las mismas y las bases sobre las que se desarrollará la misión. El Presidente en ejercicio será quien nombre al jefe de la misión y, a propuesta de los Estados, a los miembros que la compondrán. Puede que la misión sobre el terreno se constituya bajo objetivos no directamente relacionados con la supervisión de la salvaguarda de los derechos humanos en el Estado anfitrión, pero si a lo largo de la presencia de la misma se reciben quejas individuales o colectivas con visos de verosimilitud en materia de tutela de los derechos y libertades fundamentales, el jefe de la misión lo pondrá en conocimiento de la Oficina para las instituciones democráticas y los derechos humanos que, a su vez, informará sobre las medidas a adoptar a la Presidencia en ejercicio y al Consejo permanente; entre las acciones a emprender puede que estos últimos órganos decidan reforzar la misión permanente, asumiendo competencias en el control de la tutela de los derechos humanos y destinando personal especializado en la investigación de éstos.

Sin que concurra el consentimiento del Estado afectado, las instituciones de la Organización para la seguridad y la cooperación en Europa también pueden acordar el envío de misiones de expertos y de relatores, previa petición

de un Estado partícipe avalada por otros cinco Estados ante la Presidencia en ejercicio. Ésta la trasladará al Comité ministerial o, si hubiera urgencia en ello, al Comité permanente, órganos que pueden decidir la adopción de tal medida. En el primer supuesto, en las misiones de expertos, éstos serán nombrados por la Presidencia. Si se tratara de situaciones de violación de derechos humanos por parte de un Estado miembro, los expertos serán designados de las listas ofrecidas por la Oficina para las instituciones democráticas y los derechos humanos. La comisión de expertos tendrá tres semanas para redactar sus observaciones sobre los problemas planteados para la dimensión humana en el Estado afectado, escrito que debe contestar el Estado explicando las acciones emprendidas para la resolución del conflicto. Si fueran insuficientes, el Consejo permanente podrá adoptar otro tipo de medidas de presión política por vía diplomática. Ante situaciones de urgencia donde se verifique una amenaza seria para la paz o la seguridad común, la Presidencia en ejercicio puede convocar una reunión extraordinaria del Consejo permanente para decidir el envío al Estado donde surja el conflicto de una misión de relatores que investigue los hechos y traslade al Estado afectado las líneas y directrices a seguir acordadas por las instituciones de la OSCE.

En los Estados en los que se estén desarrollando misiones sobre el terreno, la Presidencia también podrá decidir el envío de un representante personal, bajo un mandato preciso, con el fin de reforzar la acción de las mismas.

En todo el proceso de las misiones sobre el terreno la Secretaria, a instancia de la Presidencia en ejercicio, podrá publicar los informes y recomendaciones de los expertos y las contestaciones de los Estados afectados. En conflictos relacionados con la dimensión humana de la Organización y, en concreto, con la salvaguarda de los derechos humanos y las libertades fundamentales, la Oficina para las instituciones democráticas y los derechos humanos es la institución que suministra el apoyo material y logístico a las misiones sobre el terreno.

## 5. LA UNIÓN EUROPEA OCCIDENTAL

La Unión europea occidental, cuyo tratado constitutivo fue firmado el 17 de marzo de 1948<sup>76</sup>, asume, entre sus fines organizacionales, garantizar la paz entre los Estados europeos que comparten los principios democráticos y la tutela de las libertades personales y políticas, así como dar una respuesta adecuada frente a las posibles agresiones exteriores. Actualmente se encuentra inmersa en un proceso de fusión con la Unión europea, transfiriendo sus

---

<sup>76</sup> Ratificado por España el 2 de febrero de 1996.

funciones e instituciones dentro de la política de seguridad y defensa de esta última organización.

Los órganos principales de la Unión europea occidental son la Presidencia, que rota cada seis meses entre los Presidentes de gobierno de los Estados miembros, el Consejo de ministros, compuesto por los Ministros de defensa y asuntos exteriores de los Estados, el Secretario general, cargo que ocupa el Alto representante para la política exterior y de seguridad de la Unión europea, y la Asamblea parlamentaria, foro de debate de los asuntos de la organización y adopción de recomendaciones al Consejo de ministros compuesta por parlamentarios designados por los parlamentos de los países miembros.

Acontecimientos internacionales recientes explican que su Asamblea se haya referido a la amenaza del islamismo radical, a través de una serie de recomendaciones dirigidas al Consejo de ministros a fin de que aconseje a los Estados miembro, a la Unión europea o a la Organización del tratado del Atlántico norte la adopción de medidas determinadas. En su Recomendación 775, de 7 de diciembre de 2005, sobre la lucha contra el terrorismo internacional, considera que éste se sustenta en una ideología que predica la violencia contra la democracia y la destrucción de los derechos humanos y las libertades fundamentales de la sociedad occidental, valores que contribuyen a que todas las religiones prosperen juntas. La Asamblea realiza un llamamiento al Consejo de ministros para que inste a los Estados miembro a aislar e ilegalizar a las organizaciones que promuevan la violencia armada y el odio religioso, objetivo que requiere la creación de agencias de inteligencia comunes. Y en la Recomendación 779, de 20 de junio de 2006, sobre seguridad y estabilidad en la región mediterránea, explícitamente se refiere al problema que supone para la seguridad de la zona la emergencia en el norte de África y en Oriente medio del terrorismo internacional vinculado al Islam radical y fundamentalista, siendo la lucha contra él una prioridad en las políticas de los Estados miembro.