

CRI(2022)06
Version espagnole
Spanish version

RECOMENDACIÓN Nº 5 DE POLÍTICA GENERAL DE LA ECRI (REVISADA)

PARA PREVENIR Y COMBATIR EL RACISMO Y LA DISCRIMINACIÓN CONTRA LAS PERSONAS MUSULMANAS ADOPTADA EL 8 DE DICIEMBRE DE 2021

Estrasburgo, 1º de marzo de 2022

Este documento es una traducción. En caso de duda, sírvase referirse a las versiones originales en inglés y francés.

Publicado por la
Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI)
Consejo de Europa - 2022
Estrasburgo

ÍNDICE

I. Preámbulo.....	4
II. Antecedentes y contexto	7
III. Recomendaciones.....	19

I. Preámbulo

La Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia,

Teniendo en cuenta la Declaración Universal de Derechos Humanos;

Tomando en consideración la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial;

Teniendo presente el Convenio Europeo de Derechos Humanos y, en particular, el artículo 14;

Teniendo en cuenta el Protocolo N° 12 al Convenio Europeo de Derechos Humanos, que contiene una cláusula general que prohíbe la discriminación;

Tomando en consideración el Protocolo adicional al Convenio sobre la Ciberdelincuencia relativo a la penalización de actos de índole racista y xenófoba cometidos por medio de sistemas informáticos;

Recordando la Recomendación N° 1 de Política General de la ECRI sobre la lucha contra el racismo, la xenofobia, el antisemitismo y la intolerancia; la Recomendación N° 2 (revisada) sobre los organismos de promoción de la igualdad para luchar contra el racismo y la intolerancia a nivel nacional; la Recomendación N° 6 sobre la lucha contra la difusión de material racista, xenófobo y antisemita a través de internet; la Recomendación N° 7 sobre legislación nacional para combatir el racismo y la discriminación racial; la Recomendación N° 8 para combatir el racismo en la lucha antiterrorista; la Recomendación N° 10 sobre la lucha contra el racismo y la discriminación racial en la educación escolar y a través de ella; la Recomendación N° 11 sobre la lucha contra el racismo y la discriminación racial en el ámbito policial; la Recomendación N° 14 sobre la lucha contra el racismo y la discriminación racial en el empleo, y la Recomendación N° 15 relativa a la lucha contra el discurso de odio;

Teniendo en cuenta, entre otras, la Recomendación 1162 (1991) de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa relativa a la contribución de la civilización islámica a la cultura europea; la Resolución 1605 (2008) sobre las comunidades musulmanas europeas que se enfrentan al extremismo; la Resolución 1743 (2010) sobre el Islam, el islamismo y la islamofobia en Europa; la Resolución 1887 (2012) sobre la discriminación múltiple contra las mujeres musulmanas en Europa: en pro de la igualdad de oportunidades;

Recordando el Libro Blanco sobre el Diálogo Intercultural – “Vivir juntos como iguales con dignidad” (2008) del Comité de Ministros del Consejo de Europa;

Tomando en consideración la Decisión Marco 2008/913/JAI del Consejo relativa a la lucha contra determinadas formas y manifestaciones de racismo y xenofobia mediante el Derecho penal; el Plan de Acción de la UE Antirracismo para 2020-2025: Una Unión de la igualdad, y la labor de la Comisión Europea y de la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea en el ámbito de los delitos de odio y de la lucha contra el odio y la discriminación hacia las personas musulmanas;

Recordando los informes de la Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, en particular sobre la lucha contra la discriminación racial, la xenofobia y la intolerancia asociada en un contexto de lucha contra el terrorismo, de 4 de agosto de 2017;

Tomando nota del informe sobre la lucha contra la islamofobia y el odio antimusulmán, de 13 de abril de 2021, del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la libertad de religión o de creencias

Tomando nota de la Estrategia y Plan de Acción de las Naciones Unidas para la lucha contra el discurso de odio, de 2019;

Recordando las orientaciones de 2011 publicadas por la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE/OIDDH), el Consejo de Europa y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), tituladas “Directrices para educadores sobre la manera de combatir la intolerancia y la discriminación contra las personas musulmanas: Afrontar la islamofobia mediante la educación”;

Tomando nota del nombramiento del Representante Especial del Secretario General del Consejo de Europa sobre formas antisemitas, antimusulmanas y otras formas de intolerancia religiosa y de delitos de odio, así como de los Relatores Especiales/Representantes y Coordinadores que luchan contra el racismo antimusulmán en las Naciones Unidas, la OSCE y la Unión Europea (UE);

Recordando los principios contenidos en los instrumentos de autorregulación de los partidos políticos;

Convencida de que la coexistencia pacífica de las religiones en una sociedad pluralista se asienta en el respeto de la igualdad y de la no discriminación entre las religiones en un Estado democrático en el que exista una clara separación entre las leyes del Estado y las instituciones religiosas;

Recordando que el Judaísmo, el Cristianismo y el Islam se han influido mutuamente y han influido asimismo en la civilización europea durante siglos, y recordando en este contexto la contribución positiva del Islam al desarrollo continuo de las sociedades europeas de las que forma parte integrante;

Lamentando profundamente que el Islam y las personas musulmanas sean descritos algunas veces sobre la base de estereotipos hostiles, que tienen por efecto hacer que esta religión y sus seguidores/as, o las personas percibidas como tales, parezcan una amenaza;

Rechazando todos los enfoques deterministas del Islam y reconociendo la gran diversidad intrínseca en la práctica de esta religión;

Observando el crecimiento considerable del odio y la discriminación hacia las personas musulmanas en muchos Estados miembros del Consejo de Europa, y subrayando que este incremento también se caracteriza por formas contemporáneas de este fenómeno, que tiene una relación estrecha con los acontecimientos del mundo contemporáneo, en particular los atentados terroristas perpetrados el 11 de septiembre de 2001; el consiguiente fortalecimiento de los esfuerzos para luchar contra el terrorismo; la situación en Oriente Medio y la creciente migración de personas de países con mayoría musulmana hacia Europa;

Firmemente convencida de que el odio y los prejuicios que afectan a las comunidades musulmanas, que pueden manifestarse de distintas formas, no solo a través de actitudes negativas, sino también, en diversos grados, a través de actos discriminatorios, del discurso de odio y de delitos de odio, deben combatirse activamente como un componente de la lucha contra el racismo;

Rechazando todos los actos y manifestaciones en los que la religión se utiliza para justificar la violencia y el extremismo;

Lamentando profundamente la prevalencia de acusaciones falsas que afectan a las comunidades musulmanas en su conjunto sin distinción entre las personas musulmanas y los extremistas que se esconden tras la religión;

Subrayando la responsabilidad de los Estados miembros del Consejo de Europa de garantizar que la prevención del terrorismo y la lucha contra el mismo no tengan un impacto negativo en ningún grupo étnico, religioso o lingüístico particular;

Recordando la necesidad de que los Estados miembros fomenten la integración de los nuevos miembros de sus sociedades como un proceso bidireccional, y aseguren la inclusión de sus poblaciones diversas de larga data a fin de ayudar a prevenir las respuestas racistas,

discriminatorias o xenófobas de algunos segmentos de la sociedad al clima generado por la lucha contra el terrorismo o el extremismo religioso, o afrontando al mismo tiempo los retos que plantea la creciente migración;

Observando que el racismo y la discriminación contra las personas musulmanas a menudo tienen una dimensión interseccional que tiene lugar por varios motivos, tales como la religión, el origen nacional o étnico, y el género;

Tomando nota con suma preocupación de la creciente tendencia a los abusos basados en el género contra las mujeres musulmanas, en particular las que manifiestan públicamente su fe;

Subrayando que la libertad de expresión en una sociedad democrática debe permitir el debate abierto sobre cuestiones relativas a la religión y las creencias, recordando al mismo tiempo que el discurso de odio contra cualquier grupo religioso no es compatible con esta libertad;

Observando que se ha utilizado cada vez más internet como un medio para difundir el odio y los prejuicios contra las personas musulmanas, y que las redes sociales no han podido adoptar medidas eficaces para impedir este uso indebido peligroso de sus plataformas;

Convencida de que solo puede concebirse una respuesta adecuada a estos fenómenos mediante los esfuerzos concertados de todos los actores pertinentes en las sociedades europeas, incluidos los representantes de diferentes comunidades, dirigentes religiosos, académicos, las organizaciones de la sociedad civil y otras instituciones clave, en particular los de los ámbitos de la educación, el deporte, la cultura y la política;

Subrayando que los esfuerzos para luchar contra el odio y los prejuicios hacia las personas musulmanas deberían comprender la aplicación rigurosa de las disposiciones legales contra el racismo y la discriminación racial con respecto a todos los autores de estos actos y en beneficio de todas las víctimas, poniendo particular énfasis en las disposiciones contra la incitación a la violencia racista y contra la discriminación racial;

Convencida asimismo de que estos esfuerzos deberían comprender además la promoción del diálogo y la cooperación entre los diferentes segmentos de la sociedad a nivel local y nacional, incluidos el diálogo y la cooperación entre diferentes miembros de las comunidades culturales, étnicas y religiosas, inspirándose en enfoques interculturales;

Destacando enérgicamente el papel que desempeña la educación en la promoción de la tolerancia y el respeto de los derechos humanos y, por consiguiente, también en la lucha contra el racismo y la discriminación hacia las personas musulmanas;

Subrayando la necesidad de que los gobiernos luchen de manera proactiva contra el racismo y la discriminación hacia las personas musulmanas a través de la educación, garantizando que los sistemas educativos desarrollen la resistencia del alumnado y los/las estudiantes al odio y los prejuicios contra las personas musulmanas, y respondan efectivamente a los casos de racismo y discriminación contra las personas musulmanas en los entornos educativos;

Destacando que la diversidad de creencias en las sociedades pluralistas es una ventaja, y que el principio de una sociedad multiconfesional e intercultural está vinculado a la voluntad de las religiones de coexistir en el contexto de la sociedad de la que forman parte;

Poniendo énfasis en la contribución de todas las religiones al fomento de la cohesión social y en el deber de los Estados miembros de respetar todas las religiones en pie de igualdad;

Decidió renovar su Recomendación N° 5 de Política General sobre la lucha contra la intolerancia y la discriminación hacia las personas musulmanas, de conformidad con su Hoja de Ruta para la Igualdad Efectiva elaborada con motivo de su 25º aniversario.

II. Antecedentes y contexto

Comentario general

1. El mandato de la ECRI y la intención de esta Recomendación de Política General son prevenir y combatir las manifestaciones públicas de racismo antimusulmán. En este contexto, también es importante subrayar que, si bien las Recomendaciones de Política General de la ECRI están dirigidas a las autoridades nacionales de los Estados miembros del Consejo de Europa, debería entenderse que prevenir y combatir el racismo y la discriminación contra las personas musulmanas incumbe a todos los miembros de la sociedad.
2. Las sociedades europeas constituyen un tupido entramado cultural compuesto de contextos étnicos, religiosos, históricos y filosóficos diversos, de los cuales las personas musulmanas han sido una parte integrante y respetada, y a los cuales han contribuido durante siglos. A pesar de esto, desde 2000 ha surgido una necesidad apremiante en términos de conceptualizar nuevos retos en lo que respecta a prevenir y combatir el racismo y la discriminación contra las personas musulmanas. Esta necesidad ha aumentado desde los atentados terroristas perpetrados por Al-Qaeda el 11 de septiembre de 2001, y como consecuencia del reciente incremento de la llegada de migrantes, incluidos migrantes musulmanes, a Europa, y del fortalecimiento de los partidos y movimientos populistas xenófobos y ultranacionalistas. Estas tendencias han conducido al aumento significativo de los actos antimusulmanes violentos y no violentos y de la retórica antimusulmana, que se han generalizado cada vez más. El odio y los prejuicios contra las personas musulmanas se observan con frecuencia en la sociedad, en la vida institucional, política, social y económica. Además, si bien los actos de odio contra las personas musulmanas en Europa han sido, y siguen siendo, criticados por los gobiernos, no ha habido una respuesta inequívoca, enérgica y debidamente coordinada a nivel nacional y europeo a fin de prevenirlos y combatirlos de una manera sostenible.

A. Evolución histórica

3. La historia de las personas musulmanas y del Islam en Europa, como parte de la historia europea, es tan compleja como larga.¹ El islam, el Judaísmo y el Cristianismo comparten las mismas raíces y tienen los mismos valores comunes. Esta interconexión también es evidente en las historias de los propios Estados miembros del Consejo de Europa. Para algunos, la interacción con las personas musulmanas y el Islam se ha prolongado durante siglos. Para otros, dichas experiencias son comparativamente nuevas. En muchos Estados miembros, las comunidades musulmanas son minoritarias, mientras que otros Estados miembros son, ellos mismos, sociedades con mayoría musulmana. Sin embargo, esto no cambia el hecho de que el Islam y las comunidades musulmanas son un elemento constitutivo de la historia europea.
4. Del siglo VII al siglo XVI, en el contexto de las Cruzadas o de la Reconquista en particular, las personas musulmanas y el Islam se describieron como “Los Otros” o “El Enemigo”. Más tarde, las descripciones coloniales y orientalistas, algunas de las cuales perduran hoy en día, presentaron a las personas musulmanas como inferiores en términos de civilización y reforzaron las imágenes de un “nosotros” nacional homogéneo. Las consecuencias nocivas y persistentes del colonialismo también han tenido un impacto profundo en la percepción negativa de las personas musulmanas y del Islam en los últimos decenios. Una serie de eventos y problemas mundiales, incluidos los disturbios civiles y los conflictos internacionales en diversas regiones, también han orientado las descripciones y percepciones contemporáneas de las personas musulmanas y del Islam en Europa en general.

¹ Véase asimismo, Consejo de Europa, Asamblea Parlamentaria, Recomendación 1162 (1991) sobre la contribución de la civilización islámica a la cultura europea.

5. Los atentados cometidos por Al-Qaeda en los Estados Unidos el 11 de septiembre de 2001 se han descrito como un “momento decisivo” en la intensificación de los estereotipos negativos acerca de las personas musulmanas y del Islam. Las representaciones negativas se han intensificado más aún tras los atentados perpetrados por el denominado ISIS (Daesh) y otros grupos terroristas en diversas regiones, incluso en Europa.² Al enfrentarse a enormes retos para responder a estos horribles actos y abordar sus causas profundas, los Estados miembros han tomado medidas enérgicas a muchos niveles. Sin embargo, una serie de políticas de lucha contra el terrorismo y de discursos asociados han tenido un profundo impacto en la creación y el fortalecimiento de estereotipos negativos que conducen a formas contemporáneas de sentimiento antimusulmán. Paralelamente, unos niveles más altos de inmigración desde las regiones en conflicto con mayoría musulmana hacia Europa a menudo han conducido a que el término “musulmán” se convierta en sinónimo de los términos “migrante”, “solicitante de asilo” y “refugiado”, y se utilice de una manera peyorativa, en el discurso público. Al mismo tiempo, las preocupaciones derivadas de lo que suele describirse como islamismo – entendido como una forma de extremismo político que se esconde tras la religión³ – también han amplificado los sentimientos antimusulmanes.

B. Contextualizar los conceptos y las definiciones

6. A pesar de la gran diversidad en términos de su origen nacional o étnico, idioma y ciudadanía, así como de su orientación y su práctica religiosas, hoy en día las personas musulmanas han sido descritas habitualmente y de forma incorrecta como un grupo homogéneo y monolítico. La construcción de esta identidad “musulmana” reductiva y estática ha aumentado en los últimos decenios. En la mayoría de los discursos antimusulmanes en toda Europa, tal como indica la ECRI en sus informes sobre los países, el estereotipo de los “musulmanes” se asocia en gran parte con cuatro características principales y relacionadas, a saber: extranjería, retraso, amenaza e incompatibilidad cultural con los valores esenciales europeos, tales como los derechos humanos y la democracia. Dichos estereotipos pueden convertirse fácilmente en racismo y discriminación contra las personas musulmanas si dan a entender que ciertas comunidades se presentan como si fueran tan diferentes entre sí que no pueden convivir. A juicio de la ECRI, las ideologías basadas en la incompatibilidad entre los grupos nacionales/étnicos o religiosos presentan un grado similar de peligro para la cohesión social que las basadas en la superioridad “racial”.⁴
7. El odio y la discriminación hacia las personas musulmanas también deberían considerarse desde la perspectiva de lo que se denomina “racialización”.⁵ La labor de seguimiento de la ECRI ha mostrado que los sentimientos antimusulmanes tienen lugar simultáneamente sobre la base de diversos marcadores de la diferencia utilizados para definir la “alteridad”, como la religión y el contexto étnico o nacional. Al convertirse “lo musulmán” – real o percibido – en un marcador de identidad, también puede “racializarse” a las personas musulmanas por motivo de su apariencia física y sus características religiosas o culturales, con independencia de que se identifiquen a sí mismos, o no, como musulmanes. Además, existen diferencias en la manera en que se racializa a los hombres musulmanes, y a las mujeres musulmanas en particular. Si bien

² Véase Consejo de Europa, Asamblea Parlamentaria, Resolución 2090 (2016) sobre la lucha contra el terrorismo internacional, protegiendo al mismo tiempo las normas y valores del Consejo de Europa, en particular los párrs. 7 y 8.

³ Véase Consejo de Europa, Asamblea Parlamentaria, Resolución 1743 (2010) sobre el Islam, el islamismo y la islamofobia en Europa, párr. 20. En esta Recomendación de Política General, el término “islamista” se utiliza para los activistas del islamismo: no todas las personas musulmanas son islamistas (solo lo son una minoría). La ECRI subraya enérgicamente que esto no debería malentenderse o malinterpretarse de ninguna manera que justifique los prejuicios, la discriminación o el odio hacia las personas musulmanas.

⁴ Informe anual de la ECRI (2010): párr. 12.

⁵ Véase ECRI, “Opinion on the concept of “racialisation”” (2021), concretamente el párr. 5.

puede que se presente a las mujeres y los hombres musulmanes como asociados con actividades violentas, a las mujeres musulmanas se las describe con frecuencia como oprimidas, pasivas y desprovistas de intelecto y de capacidad de acción y decisión.

8. Refiriéndose a su Recomendación N° 7 de Política General sobre legislación nacional para combatir el racismo y la discriminación racial, y apoyándose en su definición de racismo como “la creencia de que, por motivo de la raza⁶, el color, el idioma, la religión, la nacionalidad o el origen nacional o étnico, se justifica el desprecio de una persona o grupo de personas o la noción de superioridad de una persona o grupo de personas”⁷, la ECRI considera que el marco del racismo es acertado para calificar los fenómenos de odio y de discriminación hacia las personas musulmanas o hacia quienes son percibidos como tales. Además, estima que dicha calificación es un paso importante para el reconocimiento y el entendimiento plenos de estos fenómenos como una forma específica de racismo de conformidad con su definición de racismo.⁸
9. En relación con esto, aunque el término “islamofobia” está establecido ahora en el léxico de la política y ha crecido en importancia en la política pública, se ha cuestionado regularmente, en particular ante las consecuencias imprevistas potenciales de su utilización y las alegaciones de su posible explotación política e ideológica que podrían conducir a desalentar las críticas razonables del Islam, poniendo así en peligro el derecho a la libertad de expresión. El “odio antimusulmán” y “los prejuicios antimusulmanes” también se emplean con frecuencia. La ECRI indica asimismo que, a pesar de la extensa literatura y de los largos debates sobre la utilización de estos términos, existe una falta de terminología y de definiciones generalmente aceptadas de los fenómenos. A los fines de la presente Recomendación de Política General, la ECRI se referirá a los fenómenos como racismo y discriminación contra las personas musulmanas por los motivos expuestos anteriormente, utilizando al mismo tiempo las expresiones “odio antimusulmán” y “prejuicios antimusulmanes” a fin de describir las diversas y complejas manifestaciones de discurso de odio y de violencia, así como todo acto de discriminación dirigido a las personas musulmanas o a quienes son percibidos como tales.
10. La ECRI señala que, a diferencia de todas las dinámicas de exclusión, el racismo antimusulmán depende enormemente del contexto, y puede variar en el tiempo y en el espacio. Por consiguiente, no hay un solo racismo, sino diferentes racismos específicos de los contextos, que pueden manifestarse – implícita o explícitamente – no solo en las actitudes y acciones individuales, sino también estructuralmente en las iniciativas de política o las disposiciones institucionales. Estas manifestaciones comprenden los prejuicios, la estigmatización, la discriminación (incluida la elaboración de perfiles raciales), el discurso de odio y los delitos de odio, y la exclusión en ámbitos clave de la vida, tales como la educación, el empleo y la vivienda.
11. La tolerancia ha sido un principio central subyacente a la libertad de religión, y hace posible el mantenimiento de un orden público cohesivo. Consiste en el respeto, la aceptación y el aprecio de la rica diversidad, de las culturas de nuestro mundo, de nuestras formas de expresión y medios de ser humanos.⁹ Por otra parte, la libertad de religión tiene muchas dimensiones y está interrelacionada con otros derechos humanos,

⁶ Dado que todos los seres humanos pertenecen a la misma especie, la ECRI rechaza las teorías basadas en la existencia de diferentes “razas”. Sin embargo, la ECRI utiliza este término para garantizar que aquellas personas a las que se percibe general y erróneamente como pertenecientes a “otra raza” no estén excluidas de la protección necesaria. Véase la Recomendación N° 7 de Política General de la ECRI sobre legislación nacional para combatir el racismo y la discriminación racial.

⁷ Recomendación N° 7 de Política General de la ECRI, párr. 1.a.

⁸ Véase, por ejemplo, el Plan de Acción de la UE Antirracismo para 2020-2025.

⁹ Artículo 1 de la Declaración de Principios sobre la Tolerancia de la UNESCO (1995). El mismo artículo prevé asimismo que la tolerancia “no solo es un deber moral, sino también una exigencia política y jurídica”.

incluido el derecho a gozar de protección contra la discriminación. Las formas de intolerancia experimentadas por las personas musulmanas, o por quienes son percibidas como tales, algunas veces son solamente formas de intolerancia religiosa hacia los creyentes musulmanes. Si bien los prejuicios contra una versión esencializada del Islam y de las personas musulmanas desempeñan un importante papel en el racismo antimusulmán, la intolerancia religiosa, en los casos en que la religión se considera fundamentalmente un problema, se expresa con frecuencia en opiniones del Islam como una religión que es inherentemente opuesta a los derechos humanos fundamentales, incluido el derecho a la libertad de expresión y a la igualdad de género.

12. La ECRI indica que el racismo antimusulmán no siempre puede reducirse a la hostilidad hacia una “religión” solamente, y que está íntimamente relacionado con otras formas de exclusión, que pueden solaparse con sentimientos contra los inmigrantes, la xenofobia, y los prejuicios de género o de clase social. En otras palabras, el racismo antimusulmán es interseccional y de múltiples niveles. En muchos casos, los refugiados, los solicitantes de asilo y los migrantes (provenientes de países con mayoría musulmana) han sido considerados “musulmanes”, ya que estos últimos a menudo no solo se definen en términos de su afiliación religiosa, sino también en términos de su presunto origen étnico o nacional. Además, algunas veces se considera a las personas musulmanas europeas como migrantes sobre la base de sus identidades religiosas que se perciben como “extranjeras”. Por otra parte, las mujeres musulmanas que llevan símbolos religiosos visibles o las personas musulmanas negras están más expuestas a la discriminación, al discurso de odio o a la violencia debido a la intersección del género, la religión y/o el color – o sobre la base de cualquiera de estas identidades de manera aislada (p.ej., el sexismo¹⁰ y el racismo contra las personas negras).
13. El concepto de interseccionalidad reconoce la manera en que interactúan “múltiples motivos de identidad”¹¹ en las experiencias de exclusión y de hostilidad. Por lo tanto, tiene mucha importancia al reflejar las consecuencias de la interacción entre dos o más formas combinadas de discriminación o sistemas de subordinación, y aborda la manera en que contribuyen a crear niveles de desigualdad.¹² Por consiguiente, la ECRI considera este concepto imperativo para comprender el fenómeno del racismo antimusulmán en toda su complejidad.

C. Formas contemporáneas de racismo y discriminación contra las personas musulmanas

14. El racismo antimusulmán tiene lugar en torno a tres ejes principales: estereotipos denigrantes y odio, incluida la violencia motivada por el odio; ciclos de desventaja, y negación e incluso destrucción de la cultura y la religión. Este fenómeno no solo se manifiesta en los casos de hostilidad interpersonal o de discriminación, sino que también puede ser estructural.¹³

- *Estigmatización*

¹⁰ Véase, en relación con esto, la Recomendación CM/Rec(2019)1 del Comité de Ministros del Consejo de Europa a los Estados miembros para prevenir y combatir el sexismo.

¹¹ UE – Consejo de Europa, FRA, Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Manual de legislación europea contra la discriminación* (2018), pág. 68.

¹² Informe de la Reunión del grupo de expertos sobre género y discriminación racial, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) y División de las Naciones Unidas para el Adelanto de la Mujer (DAW) (2000).

¹³ La discriminación estructural está integrada en la manera en que funcionan nuestras sociedades, y tiene lugar a través de normas, hábitos, patrones de actitudes y comportamientos que crean obstáculos para lograr la igualdad de oportunidades y la igualdad efectiva. En el contexto de la presente Recomendación de Política General, puede definirse como “un patrón de actitudes y comportamientos discriminatorios en las estructuras de la sociedad que, consciente o inconscientemente, plantean obstáculos a las personas musulmanas”.

15. Este proceso de “imagen del otro” a menudo comienza con generalizaciones radicales. Debido a la descripción habitual del Islam como una “amenaza” externa para las normas y valores inequívocamente europeos, las personas musulmanas se han convertido cada vez más en chivos expiatorios y son objeto de mayor estigmatización. Esta tendencia creciente se ha agravado más aún por el temor al islamismo,¹⁴ así como por el aumento de los movimientos¹⁵ islamistas¹⁶ extremistas y violentos, y por los atentados terroristas presuntamente cometidos en nombre del Islam, que a menudo se utilizan para describir a las personas musulmanas en general como reacias a integrarse en las sociedades europeas e incapaces de ello y, por consiguiente, como un amenaza para la seguridad.¹⁷
16. Describir a las personas musulmanas y sus creencias como si no formaran parte integrante de la sociedad y como amenazas sirve para perpetuar el racismo antimusulmán. A juicio de la ECRI, esta retórica a menudo es solo el primer paso hacia la discriminación contra las personas musulmanas y su exclusión, lo cual contrasta claramente con la universalidad de los derechos humanos¹⁸ y conduce a una “normalización” peligrosa de los prejuicios contra las personas musulmanas.¹⁹ Por lo tanto, el establecimiento de paralelismos inexactos entre los terroristas, los extremistas religiosos y políticos y, por otra parte, la población musulmana en su conjunto está creando un clima tóxico que probablemente dé lugar a sentimientos de rechazo y hostilidad hacia las comunidades musulmanas, y a la alienación entre las mismas, y a ignorar su realidad cotidiana.
17. La creciente percepción de las personas musulmanas al menos en algunos sectores de las sociedades europeas como pertenecientes a una “comunidad sospechosa”, es decir, a una comunidad de la que se sospecha que está involucrada en actividades violentas, por el mero hecho de ser musulmanas²⁰ y exclusivamente sobre la base de prejuicios profundamente arraigados contra ellos, ha contribuido a diferentes manifestaciones de racismo y discriminación contra las personas musulmanas. En toda Europa, muchas personas musulmanas, o muchas personas percibidas como tales (incluidas personas de origen árabe o de Asia Meridional que no son musulmanas), se quejan de prácticas de los organismos encargados de hacer cumplir la ley²¹ que equivalen a la elaboración de perfiles raciales²², y de ser objeto indebidamente de medidas y operaciones de lucha contra el terrorismo²³ o de controles fronterizos.²⁴ Tal como han mostrado muchos

¹⁴ Véase el párrafo 5.

¹⁵ Por ejemplo, grupos terroristas como Al-Qaeda, ISIS (Daesh) y actores similares.

¹⁶ *Ibíd.*

¹⁷ Informe anual de la ECRI (2014): párr. 14.

¹⁸ Informe anual de la ECRI (2019): párr. 13.

¹⁹ Informe anual de la ECRI (2018): párr. 14.

²⁰ Los indicadores del riesgo para la política de seguridad de si una persona musulmana se considera, o no, una amenaza pueden comprender: rezar cinco veces al día, tener barba, hacer donativos a organizaciones de beneficencia, y hacer el Haji o el Umrah.

²¹ A los fines de esta Recomendación de Política General, las autoridades u organismos encargados de hacer cumplir la ley pueden comprender los servicios nacionales de seguridad.

²² Véase la Recomendación N° 11 de Política General de la ECRI sobre la lucha contra el racismo y la discriminación racial en el ámbito policial, en la que la elaboración de perfiles raciales se define así: “La utilización por la policía, sin ninguna justificación objetiva y razonable, de motivos tales como la raza, el color, el idioma, la religión, la nacionalidad, o el origen nacional o étnico en las actividades de control, vigilancia o investigación”.

²³ En el contexto de un “enfoque pansocial” para luchar contra el terrorismo, las comunidades musulmanas pueden sentirse observadas por una serie de actores de la sociedad, que tienen la responsabilidad de detectar “signos de radicalización”, como el personal docente, los/las trabajadores/as sociales, el personal médico y otros profesionales de la salud, el personal penitenciario, vecinos y familiares, los dirigentes comunitarios y los miembros de grupos religiosos (Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo (2020), doc. A/HRC/43/46; párr. 32).

²⁴ Informe anual de la ECRI (2015): párr. 22; Véase asimismo UE, FRA (2017), “Second European Union Minorities and Discrimination Survey Muslims – Selected findings”.

informes sobre los países de la ECRI, las legislaciones de lucha contra el terrorismo han tenido un impacto particularmente negativo en los hombres jóvenes musulmanes, o en los que son percibidos como musulmanes, a los que se detiene y registra con frecuencia, incluso sin que haya una sospecha razonable de conducta ilícita²⁵ por su parte. De manera análoga, las mujeres musulmanas que llevan símbolos religiosos visibles, como el chador, así como los hombres musulmanes con barba y/o ropa tradicional, algunas veces son representados como si estuvieran asociados con el terrorismo. Estos ejemplos también ponen de relieve los posibles supuestos con sesgo de género al elaborar estrategias de lucha contra el terrorismo.

18. La ECRI reconoce que los Estados miembros del Consejo de Europa tienen un papel primordial que desempeñar al proteger a sus poblaciones contra el terrorismo. Sin embargo, subraya que prevenir y combatir el terrorismo no debería convertirse en un pretexto que aliente el racismo, la discriminación racial y la intolerancia.²⁶ A menudo, las autoridades estatales no evalúan el riesgo de discriminación en el diseño y la adopción de medidas de lucha contra el terrorismo, ni el impacto que pueden tener estas medidas en la práctica en diferentes grupos y relaciones comunitarias. Es preocupante que, en una serie de países, tales medidas puedan estar destinadas y afectar desproporcionadamente a determinados grupos minoritarios, incluidas las personas musulmanas.²⁷ La ECRI considera que esta situación no solo expone a las personas musulmanas a un mayor riesgo de violación de sus derechos, sino que también contribuye a un clima de sospecha en torno a ellos y ellas, o a quienes son identificados como tales, y es contraria a los esfuerzos realizados para construir sociedades inclusivas.
19. Los miembros de las comunidades musulmanas han indicado a la ECRI en numerosas ocasiones que consideran frustrante, intimidante e insultante que tengan que mostrar sistemática y públicamente posiciones antiterroristas y un compromiso con la libertad de expresión o con otros derechos humanos, por el mero hecho de ser de origen musulmán y para ser considerados ciudadanos/as aceptables.
20. En su labor de seguimiento, la ECRI ha observado que la retórica antimusulmana ya no se limita a los márgenes de la sociedad, y actualmente es adoptada por los representantes de los partidos políticos mayoritarios, amplificada por el creciente discurso populista xenófobo.²⁸ Los movimientos populistas ultranacionalistas que protestan contra la presunta islamización de los países europeos a menudo mezclan diversos aspectos del racismo antimusulmán con el discurso xenófobo general para obtener beneficios políticos.²⁹ En relación con esto, especialmente en el contexto de la migración hacia Europa desde 2015, algunos políticos han utilizado discursos contra la inmigración para avivar los prejuicios y el odio hacia las personas musulmanas en general. En el marco de las campañas electorales en particular, dichos políticos han desencadenado el odio hacia las personas musulmanas, aprovechándose de las preocupaciones expresadas por movimientos más amplios de migrantes.³⁰ Esto ha conducido a la desconfianza generalizada de las personas musulmanas, incluidos

²⁵ Recomendación N° 11 de Política General de la ECRI sobre la lucha contra el racismo y la discriminación racial en el ámbito policial, Memorando explicativo; párr. 44; Naciones Unidas, Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, Recomendación general núm. 36 (2020) relativa a la prevención y la lucha contra la elaboración de perfiles raciales por los agentes del orden, doc. CERD/C/GC/36 (2020).

²⁶ Recomendación N° 8 de Política General de la ECRI para combatir el racismo en la lucha antiterrorista, Preámbulo.

²⁷ Informe del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia (2017), doc. A/72/287; párr. 7. Véase asimismo UE, FRA (2021), "Directive (EU) 2017/541 on combating terrorism: Impact on fundamental rights and freedoms".

²⁸ Informe anual de la ECRI (2016): párr. 18.

²⁹ Informe anual de la ECRI (2014): párr. 15.

³⁰ Informe anual de la ECRI (2017): párr. 14.

quienes han nacido, o viven desde hace mucho tiempo, e incluso desde hace muchas generaciones, en Europa, y ha fomentado y motivado actitudes de intolerancia entre algunos ciudadanos no musulmanes.

21. Además del discurso político, el discurso de odio dirigido a las personas musulmanas o a las personas percibidas como tales también ha aumentado en los medios de comunicación impresos y audiovisuales en un número creciente de países. Algunos medios de comunicación presentan a las personas musulmanas como una amenaza o un problema con temas generales, entre otras cosas colocando persistentemente las palabras “musulmanes/Islam” junto con términos como “terrorismo” o “extremismo”, y llevando a cabo prácticas sensacionalistas de difusión de información que presentan a las personas musulmanas como un “otro” extranjero, como una amenaza para los valores europeos. La utilización de estas imágenes estereotipadas contradice los principios del periodismo ético. Para luchar contra esto, sin menoscabar la independencia editorial de los medios de comunicación, deberían desplegarse esfuerzos con miras a difundir lo más ampliamente posible historias alternativas sobre las personas que son objeto de estigmatización, haciendo un retrato positivo de ellas, con fundamento y que se convierta en un contrapeso inmediato de los retratos negativos de las mismas.³¹ Los medios de comunicación son de vital importancia para este fin. En relación con esto, la ECRI ha subrayado reiteradamente la importancia de entablar un verdadero diálogo con las comunidades musulmanas y de tomar medidas para debatir la imagen del Islam y de las comunidades musulmanas transmitida al público, así como para promover la inclusión de diversos profesionales de los medios de comunicación para cuestionar las historias desde dentro.³²
22. Además, el discurso de odio en línea dirigido a las personas musulmanas en especial ha aumentado en los últimos años y continúa estando muy presente.³³ En las plataformas de las redes sociales en particular, las historias incendiarias antimusulmanas proliferan e incluyen la demonización de las comunidades musulmanas, las teorías de conspiración que se refieren a las personas musulmanas como “invasores” de Europa, los discursos específicos de la pandemia de la COVID-19, y la incitación a la violencia contra las personas musulmanas. Las personas que pueden identificarse como musulmanas en línea también pueden considerar que en el espacio virtual la atención se centra en su identidad musulmana y que, por ella, son objeto de comportamiento abusivo y amenazador, incluso en el contexto de cuestiones que no están relacionadas en absoluto con su fe o su comunidad, lo que para algunos tiene un efecto paralizante en su participación en línea. La ECRI ha observado que el aumento del discurso de odio en línea es potenciado o “impulsado” fundamentalmente por acontecimientos externos, tales como los atentados terroristas, o a través de declaraciones que crean tensión al no establecer una distinción entre criticar una religión y ofender a quienes la profesan.
23. La ECRI considera que la acción contra la utilización del discurso de odio debería servir para proteger a las personas y los grupos de personas, en lugar de a ideologías o religiones particulares, y que las restricciones del discurso de odio no deberían utilizarse de forma abusiva, entre otras cosas, para reprimir las críticas de las creencias religiosas.³⁴ En relación con esto, si bien la retórica antimusulmana siempre debería

³¹ Véase asimismo la Recomendación Nº 15 de Política General de la ECRI relativa a la lucha contra el discurso de odio; Memorando explicativo; párr. 96.

³² Informe anual de la ECRI (2017): párr. 15.

³³ Por ejemplo, véanse los resultados de la encuesta realizada en 2021 por el Representante Especial del Secretario General del Consejo de Europa sobre los delitos de odio antisemitas y antimusulmanes y otras formas de intolerancia religiosa.

³⁴ Recomendación Nº 15 de Política General de la ECRI relativa a la lucha contra el discurso de odio; Preámbulo. Véase asimismo la Resolución 1510 (2006) de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa sobre la libertad de expresión y el respeto de las creencias religiosas; la Recomendación 1805(2007) de la Asamblea Parlamentaria

condenarse, debería distinguirse de las críticas del Islam. Establecer una distinción entre ambas cosas es esencial, porque erradicar el margen para las críticas del Islam perjudicaría el debate democrático y reprimiría la libertad de expresión.³⁵

- *Discriminación*

24. Los informes de la ECRI han mostrado que el racismo antimusulmán también puede materializarse en la discriminación generalizada en diversos ámbitos de la vida y en las relaciones con las autoridades. A título de ejemplo, según una encuesta realizada en toda la UE, aproximadamente cuatro de cada diez personas musulmanas (el 39 por ciento) indicaron experiencias de discriminación, mientras que una de cada cinco señaló que era la principal motivación.³⁶ Por ejemplo, las personas con nombres que dan a entender que pueden ser musulmanas señalaron en general que tenían dificultades en los procesos de contratación, y que también se les negaban puestos de trabajo al ser identificadas como musulmanas. La falta, o las perspectivas reducidas, de empleo puede que no solo conduzcan a la exclusión económica, sino que también pueden hacer que las personas musulmanas, en particular las personas musulmanas jóvenes, sean más vulnerables, aislándolas potencialmente de la sociedad. A nivel comunitario, en los últimos decenios se han aprobado medidas legislativas en diversos contextos nacionales y subnacionales que comprenden restricciones al uso de vestimenta religiosa, la construcción de mezquitas y minaretes, la producción de alimentos halal y el acceso a la ciudadanía, algunas de las cuales se han considerado discriminatorias.
25. La ECRI ha observado reiteradamente que las mujeres que llevan símbolos religiosos visibles, como el chador, son particularmente vulnerables a la discriminación y al acoso en el trabajo por motivos tanto de género como de religión.³⁷ En efecto, las mujeres musulmanas que llevan símbolos religiosos visibles han sido el centro de una intensa controversia en las sociedades europeas. Un número creciente de medidas legislativas que regulan la utilización de dichos símbolos han avivado este debate. Aunque dichas leyes se aplican a todos los símbolos religiosos, supuestamente estas tienen un impacto desproporcionado en las mujeres musulmanas. Además, se indica que la discusión pública sobre estas iniciativas tiene efectos más perjudiciales que las propias leyes para las mujeres musulmanas, a las que se presenta como oprimidas, sumisas y dependientes, lo cual refuerza los estereotipos y presta insuficiente atención a la visión de sí mismas y a la capacidad de acción y decisión de estas mujeres.
26. Una dificultad importante para las mujeres musulmanas es el impacto de la decisión de hacer uso de vestimenta religiosa, ya que esta decisión conduce a menudo a restricciones indebidas en numerosos ámbitos, en particular el acceso a la educación, al empleo, y a los bienes y servicios. Estos impedimentos afectan profundamente la vida

del Consejo de Europa sobre la blasfemia, los insultos religiosos y el discurso de odio contra las personas por motivo de su religión.

³⁵ La ECRI señala que las críticas de cualquier religión, incluido el Islam, y de sus dirigentes o prácticas no es un acto de discriminación contra sus seguidores, sino que forma parte de la libertad de expresión, que es un derecho fundamental consagrado en el artículo 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos. Sin embargo, el ejercicio responsable del derecho a la libertad de expresión no debería traspasar los límites de las críticas aceptables, tal como ha establecido el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Además, la jurisprudencia del Tribunal confirmó que el derecho a la libertad de expresión no protege la incitación contra la violencia y la discriminación, los estereotipos negativos o los insultos directos hacia un determinado grupo, como las personas musulmanas. Véase *Norwood contra el Reino Unido* (nº 23131/03), decisión de 16 de noviembre de 2004; *Soulas y otros contra Francia* (nº 15948/03), decisión de 10 de julio de 2008; *Féret contra Bélgica* (nº 15615/07), sentencia de 16 de julio de 2009; *Le Pen contra Francia* (nº 18788/09), decisión de 7 de mayo de 2010. La ECRI señala asimismo que el Tribunal ha afirmado en varias ocasiones que, en el contexto de la religión, los Estados miembros tienen el deber de suprimir ciertas formas de conducta o expresión que son gratuitamente ofensivas para otros y profanas. Véase, por ejemplo, *E.S contra Austria* (nº 38450/12, sentencia de 25 de octubre de 2018), párrs. 21 y 43.

³⁶ UE, FRA (2017), *op.cit.*

³⁷ Véase la Recomendación Nº 14 de Política General de la ECRI sobre la lucha contra el racismo y la discriminación racial en el empleo; Memorando explicativo.

de las mujeres musulmanas y les impide desarrollar todo su potencial, lo cual es una pérdida fundamental, no solo a nivel personal, sino también a nivel social. En opinión de la ECRI, la estigmatización y la exclusión de las mujeres musulmanas pueden aumentar el sentimiento de aislamiento en una comunidad más grande, profundizar las brechas entre las personas y obstaculizar que existan unas sociedades inclusivas.

27. La ECRI señala asimismo que especialmente las prohibiciones generales del uso del velo integral (a través de la burqa o del niqab) y otros casos conexos presentados ante entidades judiciales internacionales, tales como el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH)³⁸, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea³⁹ y el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas⁴⁰, parecen haber propagado más aún las controversias. Aunque la jurisprudencia muestra opiniones divergentes sobre las restricciones relativas a la vestimenta religiosa, las justificaciones de esta última comprenden proteger la dignidad de las mujeres, y la igualdad entre mujeres y hombres, garantizar la seguridad pública, preservar la interacción social, y garantizar las condiciones de “convivencia”.
28. La ECRI reconoce la discreción considerable de los Estados en lo que respecta a cuestiones relativas a la manifestación de una religión y a las restricciones que pueden imponerse a la misma, tal como confirmó el TEDH, y recuerda asimismo que cualquier legislación que introduzca una prohibición debe respetar los principios de la legalidad, la proporcionalidad y la neutralidad, perseguir un objetivo legítimo y estar libre de cualquier forma de discriminación. En relación con esto, la ECRI subraya la importancia de la igualdad de trato de todos los grupos religiosos, y considera que dicha legislación podría tener un efecto adverso en la inclusión de la comunidad particular de que se trate y conducir a la discriminación indirecta e interseccional, lo cual conlleva un riesgo considerable de que se impida el empoderamiento y la autorrealización de las mujeres y las niñas musulmanas, y de marginarlas al mismo tiempo.
29. En varios entornos nacionales y a pesar de las leyes que protegen la libertad sindical, los actores de la sociedad civil musulmana han sido objeto de restricciones gubernamentales, incluidas órdenes de cierre. En consonancia con el concepto mencionado anteriormente de comunidades sospechosas, esto puede suceder en ausencia de pruebas sólidas para justificar tales medidas. El efecto de dichos cierres – o de amenazas de cierre – conlleva el riesgo de restringir indebidamente la libertad sindical entre las comunidades musulmanas y su capacidad de participación cívica. Los Estados también han interferido en la capacidad de las personas musulmanas para practicar su fe sin discriminación, por ejemplo, impidiendo la construcción de mezquitas.⁴¹

³⁸ Para la jurisprudencia de los velos faciales, véase S.A.S. contra Francia (n° 43835/11), sentencia de 1º de julio de 2014; Belcacemi y Oussar contra Bélgica (n° 37798/13), sentencia de 11 de julio de 2017; Dakir contra Bélgica (n° 4619/12), sentencia de 11 de julio de 2017. La jurisprudencia incluye asimismo, entre muchos otros, casos de profesores de enseñanza primaria y de profesores universitarios, estudiantes universitarios, escolares y trabajadores de hospitales. Véanse, entre otros, Dahlab contra Suiza (n° 42393/98), Admisibilidad, 15 de febrero de 2001; Leyla Şahin contra Turquía [GC], (n° 44774/98), sentencia de 10 de noviembre de 2005; Köse y otros contra Turquía (n° 26625/02), decisión de 24 de enero de 2006; Dogru contra Francia, (n° 27058/05) y Kervanci contra Francia (n° 31645/04), sentencias de 4 de diciembre de 2008; Ebrahimian contra Francia (n° 64846/11), sentencia de 26 de noviembre de 2015; Osmanoglu y Kocabaş contra Suiza (n° 29086/12), sentencia de 10 de enero de 2017.

³⁹ Casos C-157/15, Samira Achbita, Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding contra G4S Secure Solutions NV, y 188/15 Bougnaoui y Association de défense des droits de l’homme (ADDH) contra Micropole Univers, Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), 14 de marzo de 2017; Casos C-804/18 y C-341/19, IX contra WABE eV y MJ contra MH Müller Handels GmbH, TJUE, 15 de julio de 2021.

⁴⁰ Yaker contra Francia (n° 2747/2016), 17 de julio de 2018; Hebbadj contra Francia (n° 2807/2016), 17 de julio de 2018.

⁴¹ Informe del Relator Especial sobre la libertad de religión o de creencias (2021), doc. A/HRC/46/30, párr. 27.

30. En este contexto, la ECRI considera que los Estados miembros deberían perseguir los objetivos más integradores del pluralismo, la tolerancia y la amplitud de miras, y adoptar medidas que pongan de relieve la diversidad de las sociedades de las que las personas musulmanas forman parte integrante. A juicio de la ECRI, cuando sea adecuado, la adaptación razonable a los requisitos religiosos⁴² también puede garantizar que las personas musulmanas ejerzan su derecho a la libertad de religión sin discriminación, y tiene un impacto positivo en términos de integración y de cohesión social.
31. En opinión de la ECRI, ciertas personas se aferran a los prejuicios contra las personas musulmanas debido su conocimiento insuficiente de la religión y la cultura musulmanas, o se guían por estereotipos antimusulmanes, o ambas cosas. Con frecuencia, existen conocimientos limitados y sesgados del Islam y una falta de percepción informada sobre las personas musulmanas. Considerando el importante papel de la educación y su función de socialización, la enseñanza acerca del racismo y la discriminación contra las personas musulmanas debe integrarse en los programas escolares como parte de las lecciones más generales sobre la ciudadanía, los derechos humanos, la tolerancia y la lucha contra el racismo. La ECRI subraya que combatir la denigración y los estereotipos religiosos negativos de las personas a través de la educación es la mejor forma de combatir los estereotipos antimusulmanes y de afrontarlos de maneras uniformes y apropiadas.⁴³ Estas medidas educativas inclusivas también pueden desarrollar la resistencia de los/las jóvenes a los mensajes extremistas violentos y fomentar un sentimiento positivo de identidad y pertenencia.
32. La estimulación del diálogo intercultural es igualmente crucial para acercar a las comunidades y a las personas y garantizar la igual dignidad y el respeto mutuo.⁴⁴ En este contexto, la ECRI considera que las respuestas de política locales para luchar contra el racismo y la discriminación hacia las personas musulmanas revisten particular importancia. Este enfoque supone fomentar una interacción positiva con las comunidades musulmanas junto con otras personas de otras creencias con objeto de infundir confianza y de mejorar la cohesión y las interacciones culturales positivas, aceptando la diversidad como un valor, no como una amenaza.
- *Violencia motivada por el odio*
33. Los informes de seguimiento de la ECRI han demostrado la prevalencia de la violencia motivada por el odio contra las personas musulmanas. Los ataques contra las personas musulmanas abarcan desde la profanación de los cementerios musulmanes, los edificios religiosos y las mezquitas hasta el comportamiento abusivo, amenazas y agresiones físicas, también contra los hombres musulmanes o los hombres considerados musulmanes, y hasta asesinatos y atentados terroristas mortales. Los datos obtenidos de muchos países europeos indican que las mujeres musulmanas a menudo son objeto de violencia, que a menudo conlleva quitarles sus velos faciales o sus chadores, o escupirles. La ECRI siempre insta a que se adopten medidas firmes para prevenir y castigar dichas agresiones, ya que la humillación pública de este tipo socava la dignidad humana, crea miedo o aislamiento, y dificulta la integración y la inclusión.⁴⁵ Como se ha señalado anteriormente, las mujeres y los hombres musulmanes han sido objeto del discurso de odio antimusulmán tanto en línea como

⁴² Véase, en relación con esto, Consejo de Europa, Asamblea Parlamentaria, Resolución 1928 (2013) sobre la salvaguardia de los derechos humanos en relación con la religión y las creencias y la protección de las comunidades religiosas contra la violencia, párr. 9.9, y Resolución 2036 (2015) sobre la lucha contra la intolerancia y la discriminación en Europa, centrándose en particular en los cristianos, párr. 2.

⁴³ OSCE/OIDDH, Consejo de Europa y UNESCO, "Directrices para educadores sobre la manera de combatir la intolerancia y la discriminación contra los musulmanes: Afrontar la islamofobia mediante la educación" (2011); págs. 23-32. Véase asimismo la Recomendación N° 10 de Política General de la ECRI sobre la lucha contra el racismo y la discriminación racial en la educación escolar y a través de ella.

⁴⁴ Véase Consejo de Europa, "Libro Blanco sobre el Diálogo Intercultural" (2008).

⁴⁵ Informe anual de la ECRI (2018), párr. 15.

fuera de línea, y de abusos y hostilidad, y los datos disponibles indican que los incidentes de hostilidad antimusulmana probablemente aumenten tras los atentados terroristas perpetrados por quienes afirman que los cometen en nombre del Islam.

34. En general, el alcance de los incidentes violentos contra las personas musulmanas a menudo sigue sin documentarse y sin notificarse suficientemente. Por lo general, las víctimas y los testigos se abstienen de denunciar estos incidentes por temor a represalias o por la falta de confianza en las autoridades. La ECRI indica que el hecho de que las autoridades no reaccionen de manera adecuada ante los delitos de odio contra las personas musulmanas puede conducir a la repetición de tales actos, y la ausencia de enjuiciamiento podría transmitir un mensaje de impunidad. En este contexto, la ECRI ha subrayado reiteradamente la necesidad de tomar medidas para garantizar el buen funcionamiento del sistema judicial contra los delitos de odio antimusulmanes.⁴⁶ Estas comprenden, entre otras, el seguimiento y el registro efectivos de los incidentes; la recopilación de datos uniformes y fiables; el aumento de las capacidades de los organismos encargados de hacer cumplir la ley y de los servicios de enjuiciamiento para identificar e investigar efectivamente los delitos motivados por prejuicios; el establecimiento de mecanismos de apoyo para las víctimas y la adopción de medidas para infundir confianza con objeto de mejorar la relación entre la policía y las comunidades musulmanas.

D. Impacto en las personas musulmanas

35. El racismo antimusulmán tiene un profundo impacto en las personas musulmanas, sus comunidades y la sociedad en general. A nivel individual, los efectos emocionales y psicológicos deshumanizantes del racismo antimusulmán comprenden sentimientos de temor y de vulnerabilidad, negación, ira, humillación y disminución de la autoestima. Muchas personas musulmanas se sienten presionadas para ocultar o minimizar su identidad religiosa, a fin de hacerse menos identificables como musulmanes o de parecer más “moderados”, con objeto de reducir las sospechas estatales y públicas y evitar agresiones, o para ejercer su capacidad de acción y de decisión y sus derechos humanos. Además, las personas musulmanas pueden limitar sus desplazamientos y/o evitar conscientemente ciertas situaciones en las que pueden ser objeto de odio o prejuicios antimusulmanes. El temor a ser un objetivo y a estar siempre expuestos a riesgos puede tener un perjuicio psicológico mayor que los incidentes concretos de racismo antimusulmán experimentados directamente. Los datos disponibles indican asimismo que los niños y niñas que son testigos de actos de racismo y experimentan la autocensura al revelar su identidad tienen más probabilidades de desarrollar problemas socioemocionales a medida que maduren que quienes no han estado en esa situación.
36. El racismo y la discriminación contra las personas musulmanas conducen a exclusiones estructurales de las personas musulmanas y tienen consecuencias reales que afectan a su vida cotidiana, concretamente peores condiciones de vivienda; ingresos más bajos; tasas más altas y periodos más largos de desempleo; ocupaciones menos deseables en los casos en que son empleados; peor estado de salud, y un nivel de educación más bajo, incluso en los casos en que estos problemas pueden evitarse. Cabe destacar que dichas exclusiones tienen repercusiones a largo plazo, al ir más allá de las personas a título individual y de su entorno social inmediato, afectando las oportunidades en la vida de las comunidades a nivel intergeneracional.
37. En términos de participación sociopolítica, la “securitización” de las comunidades musulmanas ha tenido efectos negativos en su libertad de expresión, su libertad sindical y su participación política. Dichas prácticas han tenido un impacto particularmente paralizante en la participación sociopolítica de las personas musulmanas jóvenes y de

⁴⁶ OSCE-OIDDH, “Understanding Anti-Muslim Hate Crimes and Addressing the Security Needs of Muslim Communities” (2020).

los actores de la sociedad civil musulmana. Además, aquellos a los que se ha señalado injustamente como “sospechosos” tienen que vivir con el trauma asociado de ser tratados como tales; esto incluye a los escolares musulmanes. Dentro de las comunidades musulmanas, las políticas o prácticas concebidas ostensiblemente a fin de luchar contra el terrorismo pueden crear una atmósfera antagónica y mermar por tanto la confianza, conduciendo al déficit de notificación de delitos de odio, a la alienación, y a la creación o exacerbación de las divisiones sociales. A juicio de la ECRI, garantizar el sentimiento de pertenencia entre las comunidades musulmanas a sus respectivas sociedades es imperativo para asegurar la cohesión social y evitar la marginación, la exclusión, e incluso la radicalización de algunos miembros de estas comunidades.

III. Recomendaciones

La ECRI señala que los niveles y formas de racismo y discriminación contra las personas musulmanas varían considerablemente entre los distintos Estados miembros del Consejo de Europa. Las recomendaciones que figuran a continuación, que también tienen en cuenta las conclusiones pertinentes de la labor de seguimiento de la ECRI en los países, no deberían entenderse como un enfoque “válido para todos”. Se han concebido como una lista de acciones que se invita a los gobiernos a considerar y, en caso necesario, adaptar a las circunstancias de su país en cooperación con las comunidades interesadas.

La ECRI recomienda que los gobiernos de los Estados miembros:

A. Políticas y coordinación institucional

1. concedan suma prioridad a la lucha contra el racismo antimusulmán, tomando todas las medidas necesarias para combatir todas sus manifestaciones públicas, con independencia de su origen;
2. garanticen que a las medidas encaminadas a luchar contra el racismo antimusulmán se les conceda sistemáticamente el lugar que les corresponde entre las medidas destinadas a combatir el racismo, como un plan de acción aparte o, alternativamente, se les integre en un plan de acción general de lucha contra el racismo;
3. aseguren que la lucha contra el racismo y la discriminación hacia las personas musulmanas se lleve a cabo a todos los niveles administrativos (nacional, regional y local) y faciliten la participación de muy diversos actores provenientes de diferentes sectores de la sociedad (en particular político, legal, social, religioso, educativo y cultural) en estos esfuerzos;
4. promulguen una legislación encaminada a combatir el racismo y la discriminación contra las personas musulmanas, teniendo en cuenta las recomendaciones de la ECRI contenidas en su Recomendación N° 7 de Política General sobre legislación nacional para combatir el racismo y la discriminación racial;
5. revisen las leyes y políticas en relación con la lucha contra el terrorismo o el extremismo, a fin de garantizar que estas no discriminen directa o indirectamente a las personas musulmanas y de derogar toda disposición legal y toda norma consideradas discriminatorias;
6. evalúen regularmente el impacto, también desde la perspectiva de género y de los derechos fundamentales, de las leyes y políticas contra el terrorismo y el extremismo en las comunidades musulmanas, y aseguren que se consulte a fondo a los grupos particularmente afectados por la aplicación de dichas leyes y políticas, y que estos participen en los debates relativos a su aplicación;
7. garanticen la inclusión del principio de la interseccionalidad en todas las políticas de igualdad, incluidas las relativas al racismo y la discriminación contra las personas musulmanas;
8. sensibilicen a los órganos públicos acerca de la necesidad de prestar atención a todas las formas estructurales de discriminación contra las personas musulmanas y sus comunidades, y de combatirlas, especialmente en los ámbitos de la educación, el empleo, la vivienda, el acceso a los bienes y servicios, el acceso a lugares públicos y la libertad de circulación;
9. según proceda, designen coordinadores nacionales, así como coordinadores a nivel descentralizado, para supervisar y coordinar los esfuerzos encaminados a combatir el racismo y la discriminación contra las personas musulmanas, que servirán de puente entre los servicios gubernamentales, los organismos encargados de hacer cumplir la ley y otros organismos públicos pertinentes (por ejemplo, en los ámbitos de la educación y la cultura) y las comunidades e instituciones musulmanas, y que también aunarán esfuerzos con otros coordinadores nacionales para garantizar que los Estados miembros adopten políticas coordinadas coherentes;

10. según proceda, creen un grupo o comité de expertos/as independiente encargado de vigilar el racismo y la discriminación contra las personas musulmanas a nivel nacional, y de formular las recomendaciones necesarias para la adopción de medidas de prevención y de lucha contra este fenómeno;
11. recopilen y publiquen datos exhaustivos sobre la igualdad desglosados por género para ayudar a identificar problemas sistémicos y ámbitos prioritarios para las respuestas de política al racismo y la discriminación contra las personas musulmanas;
12. logren que los organismos nacionales de promoción de la igualdad participen plenamente en el proceso de lucha, seguimiento, recopilación de datos, escucha y examen de las reclamaciones y peticiones acerca de actos antimusulmanes, y asesoren a las autoridades legislativas sobre la adopción de una legislación pertinente, siguiendo las líneas establecidas en la Recomendación N° 2 de Política General de la ECRI (revisada) sobre los organismos de promoción de la igualdad para luchar contra el racismo y la intolerancia a nivel nacional;
13. para aquellos Estados miembros que aún no lo hayan hecho, firmen y ratifiquen el Protocolo adicional al Convenio sobre la Ciberdelincuencia relativo a la penalización de actos de índole racista y xenófoba cometidos por medio de sistemas informáticos, de 2003;
14. apoyen la coordinación y el intercambio de mejores prácticas para prevenir y combatir el racismo y la discriminación contra las personas musulmanas entre diferentes organizaciones a nivel internacional, tales como el Consejo de Europa, la OSCE, la Unión Europea y las Naciones Unidas;

B. Prevención

15. supervisen las medidas de política pública con miras a desarrollar actividades que promuevan representaciones inclusivas e integrales de las personas musulmanas en la sociedad y alienten a los responsables de la formulación de políticas para garantizar la igualdad, la diversidad de valores, y que apoyen la interacción positiva, la ciudadanía activa y la participación en la formulación de sus políticas;
16. alienten a los actores políticos, a los líderes de opinión y a otras personalidades públicas a adoptar una posición pública firme contra el racismo antimusulmán, expresándose⁴⁷ en contra de sus diversas manifestaciones, incluidas todas sus formas contemporáneas, y dejando claro que el racismo antimusulmán nunca se tolerará;
17. tomen las medidas necesarias para eliminar la discriminación contra las personas musulmanas en el acceso a la educación;
18. tomen medidas, también de naturaleza legislativa en caso necesario, para combatir la discriminación contra las personas musulmanas en el acceso al empleo y en el lugar de trabajo;
19. alienten a los empleadores de los sectores público y privado a concebir y aplicar “códigos de conducta” a fin de luchar contra la discriminación hacia las personas musulmanas en el acceso al empleo y en el lugar de trabajo y, según proceda, a hacer lo posible por lograr el objetivo de unos lugares de trabajo representativos de la diversidad de la sociedad en cuestión;
20. examinen si las personas musulmanas son objeto de discriminación y de exclusión social por motivo de su religión y, en consulta con las comunidades locales, formulen políticas para luchar contra cualquier fenómeno de este tipo;
21. garanticen que las personas de fe musulmana estén en posición de ejercer su derecho a la libertad de religión sin discriminación y que, en esta línea, las instituciones públicas

⁴⁷ Véase asimismo la Recomendación N° 15 de Política General de la ECRI relativa a la lucha contra el discurso de odio, en particular la recomendación 4.g.

prevean en sus prácticas cotidianas, según proceda, la adaptación razonable a los requisitos religiosos, con miras a garantizar la protección contra la discriminación indirecta;

22. presten especial atención a la situación de las mujeres musulmanas, que pueden ser objeto de discriminación interseccional por motivos de género, religión, y origen nacional o étnico, y adopten medidas concretas y eficaces para asegurar su inclusión;

23. fomenten y apoyen proyectos de investigación y la vigilancia independiente del racismo y la discriminación contra las personas musulmanas;⁴⁸

24. garanticen que los organismos de justicia penal recopilen datos sobre los incidentes y delitos antimusulmanes en la forma desglosada acordada como mejor práctica por los organismos europeos y otras organizaciones internacionales, con miras a proporcionar datos coherentes y continuos que sean adecuados para las políticas encaminadas a reducir la delincuencia;⁴⁹

25. examinen si las reglas por las que se rigen los organismos encargados de hacer cumplir la ley o adoptadas por ellos afectan negativamente a las personas musulmanas, y eliminen toda práctica concebida por dichos organismos que equivalga a la elaboración de perfiles raciales, en particular mediante el uso de tecnologías nuevas y en desarrollo;⁵⁰

26. reglamenten las empresas de internet, incluidas las redes sociales, los operadores de telecomunicaciones y los proveedores de servicios de internet, con miras a establecer sistemas eficaces para vigilar el discurso de odio antimusulmán en línea y poner fin al mismo,⁵¹ en consonancia con las normas internacionales de derechos humanos,⁵² y colaboren con las redes sociales para concebir iniciativas, en particular en el ámbito de la educación, que podrían ayudar a propagar historias equilibradas sobre las personas musulmanas y el Islam en las plataformas de redes sociales;

27. velen por que se imparta formación continua a nivel local, regional y nacional a los policías, los fiscales y los jueces sobre cómo prevenir y combatir el racismo antimusulmán, incluido el reconocimiento y el registro de los delitos de odio contra las personas musulmanas, acordada como mejor práctica por los organismos europeos y otras organizaciones internacionales;⁵³

28. promuevan el aprendizaje sobre la diversidad de la vida musulmana y la historia musulmana, así como la contribución positiva de las personas, las comunidades y la cultura musulmanas a las sociedades europeas, incluida una presentación equilibrada y objetiva de la historia del Islam en Europa en los programas escolares, los libros de texto y las herramientas digitales que estén libres de interpretaciones distorsionadas de las historias

⁴⁸ Véase asimismo la Recomendación 33 *infra*.

⁴⁹ Véase, por ejemplo, OSCE/OIDDH, "Information Against Hate Crimes Toolkit".

⁵⁰ Recomendación N° 11 de Política General de la ECRI sobre la lucha contra el racismo y la discriminación racial en el ámbito policial, capítulo I; Naciones Unidas, Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, Recomendación general núm. 36 (2020) relativa a la prevención y la lucha contra la elaboración de perfiles raciales por los agentes del orden, doc. CERD/C/GC/36 (2020), pág. 12 y párrs 31-36. Véase asimismo la Recomendación de la UNESCO sobre la Ética de la Inteligencia Artificial (2021).

⁵¹ Véase, por ejemplo, la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) en el caso *Sánchez contra Francia*, en el que el Tribunal sostuvo que el político multado en los procedimientos penales por no haber actuado con prontitud suprimiendo contenido ofensivo de su cuenta pública en las redes sociales no está protegido por el artículo 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (TEDH 2021, n° 45581/15; 2 de septiembre de 2021).

⁵² Véase Consejo de Europa, Recomendación CM/Rec (2018) 2 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre las funciones y responsabilidades de los intermediarios de internet.

⁵³ Véanse asimismo los programas de la OSCE/OIDDH titulados "Training Against Hate Crimes for Law Enforcement (TAHCLE) and Prosecutors and Hate Crimes Training (PAHCT)".

religiosas y culturales, y de percepciones de hostilidad hacia determinados grupos religiosos, étnicos y culturales;⁵⁴

29. garanticen que la educación religiosa en las escuelas respete el pluralismo cultural y prevea la formación de los docentes con este fin;

30. aseguren que los directores de escuela, los docentes y otros miembros del personal estén debidamente preparados para combatir efectivamente el acoso y las agresiones contra las personas musulmanas que tienen lugar en las escuelas y en otros centros de enseñanza, incluidas las instituciones de enseñanza superior, a través de actividades de formación y materiales específicos;

31. planifiquen políticas y actividades educativas pertinentes y eficaces a fin de promover una mejor comprensión del racismo y la discriminación contra las personas musulmanas, y cuestionen las generalizaciones contra las personas musulmanas i) eduquen al alumnado sobre el racismo y la discriminación contra las personas musulmanas; ii) prevengan el racismo antimusulmán por medio de la educación, y iii) respondan a los incidentes antimusulmanes;⁵⁵

32. garanticen que se imparta educación sobre el racismo y la discriminación contra las personas musulmanas en las disciplinas pertinentes para el alumnado cuando alcancen la edad adecuada, en la educación formal y no formal, y también en la educación para adultos y la formación para los docentes;

33. apoyen estudios científicos encaminados a respaldar a las personas y los grupos que corren un riesgo particular de ser víctimas del odio contra las personas musulmanas, utilicen historias basadas en experiencias contemporáneas conocidas públicamente, y elaboren contranarrativas;

34. fomenten el debate en las profesiones de los medios de comunicación sobre la función que estas desempeñan al prevenir y combatir el racismo y la discriminación contra las personas musulmanas, y sobre la responsabilidad particular de los/las profesionales de los medios de comunicación⁵⁶ de la imagen que transmiten del Islam y de las comunidades musulmanas y, en este contexto, informen sobre todos los eventos mundiales, especialmente con respecto a todas las formas de terrorismo, de una manera imparcial que evite perpetuar los estereotipos y prejuicios antimusulmanes y, en su lugar, de una manera más general, proporcione información sobre la rica diversidad de la vida de las personas musulmanas y, en particular, de las mujeres musulmanas;

35. apoyen las actividades de las organizaciones no gubernamentales que desempeñan un papel importante al prevenir y combatir el racismo y la discriminación contra las personas musulmanas, promover la valoración de la diversidad, y proporcionar un espacio abierto y democrático para que estas organizaciones discutan diversos aspectos del racismo y la discriminación contra las personas musulmanas junto con los órganos estatales, las administraciones regionales/locales y otros actores pertinentes del sector privado;

36. respalden acciones comunes contra el racismo entre diferentes comunidades étnicas y religiosas, y promuevan el diálogo intercultural e interreligioso y la tolerancia a través de esfuerzos sostenidos y de una amplia labor de difusión en la que participen muy diversos actores de la sociedad a todos los niveles, inclusive proporcionando financiación y estableciendo foros institucionales pertinentes;

⁵⁴ Consejo de Europa, Asamblea Parlamentaria, Recomendación 1162 (1991) relativa a la contribución de la civilización islámica a la cultura europea.

⁵⁵ Véase asimismo OSCE/Consejo de Europa y UNESCO “Directrices para educadores sobre la manera de combatir la intolerancia y la discriminación contra los musulmanes: Afrontar la islamofobia mediante la educación” (2011), págs. 31-44.

⁵⁶ Ethical Journalism Network, “Muslims in the Media: Towards More Tolerance and Diversity” (2019).

37. alienten a los dirigentes religiosos a todos los niveles y a los académicos a asumir la responsabilidad de la enseñanza en el ámbito local y a evitar fomentar el racismo antimusulmán;

38. tomen las medidas necesarias para aumentar la participación política de las comunidades musulmanas en particular a nivel regional/local, así como a nivel nacional y europeo;

39. traten de establecer y desarrollar mecanismos y canales, por ejemplo, a través de audiencias públicas a escala local y regional, para entablar un contacto directo con las personas musulmanas con miras a fortalecer la confianza en estas comunidades por parte de los organismos públicos;

C. Protección

40. garanticen la protección de las personas musulmanas, las comunidades musulmanas y sus instituciones promoviendo la cooperación entre ellas y las autoridades locales y nacionales encargadas de hacer cumplir la ley, reconociendo al mismo tiempo la principal responsabilidad de los Estados miembros, apoyándose en las directrices y las mejores prácticas establecidas, y evaluando asimismo las medidas adoptadas e intercambiando mejores prácticas con otros gobiernos;⁵⁷

41. mejoren la cooperación y el diálogo con las comunidades musulmanas a fin de determinar y adoptar las medidas de seguridad necesarias y de responder a sus otras preocupaciones y necesidades, inclusive, cuando sea necesario, a través de apoyo financiero. En este contexto, según proceda, adopten todas las medidas necesarias para garantizar la seguridad de las personas musulmanas, poniendo particular énfasis en las mujeres musulmanas y en los edificios culturales, educativos y religiosos musulmanes, tales como las mezquitas, y en la vida comunitaria musulmana, dialogando para ello con las personas musulmanas y con otras asociaciones implicadas en la lucha contra el racismo antimusulmán;

42. eliminen los obstáculos jurídicos o administrativos discriminatorios para la construcción de lugares adecuados de culto para la práctica del Islam y sus rituales funerarios;

43. garanticen que la vestimenta religiosa musulmana no se utilice como un pretexto para un trato diferenciado injustificado, en particular cuando va dirigido hacia las mujeres musulmanas, hallando un justo equilibrio entre la libertad de manifestar la religión y convicciones y el interés público legítimo que es necesario en una sociedad democrática, tal como prevé el párrafo 2 del artículo 9 del Convenio Europeo de Derechos Humanos;

44. garanticen la protección igual y efectiva de las expresiones sobre las creencias religiosas, incluidas las críticas de Islam, a menos que dichas expresiones inciten a la violencia, al odio o a los estereotipos negativos contra las personas musulmanas;

45. aseguren la prestación de apoyo a las víctimas de actos antimusulmanes y de otros actos racistas, de conformidad con los instrumentos jurídicos⁵⁸ y las orientaciones⁵⁹ existentes, y con buenas prácticas tales como adoptar un enfoque centrado en las víctimas; garantizar que las víctimas del odio antimusulmán sean tratadas con sensibilidad y reciban el respaldo adecuado (incluido asesoramiento psicosocial) antes de los procedimientos penales, durante los mismos y después de ellos, y crear redes integradas por todos los que se

⁵⁷ Véase, por ejemplo, OSCE/OIDDH, "Understanding Anti-Muslim Hate Crimes - Addressing the Security Needs of Muslim Communities: A Practical Guide" (2020).

⁵⁸ Véase, por ejemplo, el Convenio Europeo sobre Indemnización a las Víctimas de Delitos Violentos (STCE N.º.116).

⁵⁹ Véanse, por ejemplo, las Directrices revisadas del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre la protección de las víctimas de actos terroristas (2017).

esfuerzan por prevenir y combatir la discriminación de los miembros de las comunidades musulmanas;⁶⁰

46. aseguren que las víctimas de discriminación antimusulmana conozcan la posibilidad de remitir los casos a un órgano nacional de promoción de la igualdad;

47. garanticen que las víctimas de actos antimusulmanes conozcan su derecho a la reparación a través de procesos civiles, administrativos y penales, y que no se les impida ejercerlos por temor, conocimientos insuficientes, obstáculos físicos o emocionales, o falta de medios, y

48. eviten entrevistar en exceso a las víctimas y hagan uso de la tecnología y de otras herramientas para protegerles contra la revictimización;⁶¹

D. Enjuiciamiento / Aplicación de la ley

49. garanticen que la legislación permita a los organismos encargados de hacer cumplir la ley y a los servicios de enjuiciamiento combatir efectivamente el racismo antimusulmán, teniendo en cuenta las recomendaciones de la ECRI contenidas en su Recomendación N° 7 de Política General sobre legislación nacional para combatir el racismo y la discriminación racial;

50. aseguren que la legislación prevea que, para todos los delitos, la motivación racista, incluida la motivación antimusulmana, constituye una circunstancia agravante;

51. garanticen que la legislación penal también cubra los prejuicios contra las personas musulmanas y penalice los siguientes actos antimusulmanes cuando se cometan de manera intencionada:

- a. la incitación pública a la discriminación, la violencia o el odio contra una persona o un grupo de personas por el hecho de ser musulmanas o por ser percibidas como tales;
- b. el uso de la violencia contra otra persona, o daños causados a sus bienes por el hecho de ser musulmana o por ser percibida como tal;
- c. la creación o el liderazgo de un grupo que se haya fijado el objetivo de propagar la discriminación, la violencia o el odio, o de incitar a ellos, o de hacer uso de la violencia contra otra persona o causar daños a sus bienes por el hecho de ser musulmana o por ser percibida como tal;
- d. la afiliación a un grupo u organización que se fije los objetivos mencionados en el punto c) anterior;
- e. la participación en una agresión de grupo contra una parte de la población, ciudadanos particulares o sus bienes que esté relacionada con el hecho de ser musulmanes o de ser percibidos como tales;
- f. insultos públicos o difamación de una persona o un grupo de personas por el hecho de ser musulmanas o por ser percibidas como tales;
- g. amenazas contra una persona o un grupo de personas por el hecho de ser musulmanas o por ser percibidas como tales;
- h. la expresión pública, con un objetivo racista, de una ideología que desprecie o denigre a un grupo de personas, o incite al odio contra ellas, por el hecho de ser musulmanas o por ser percibidas como tales;
- i. la negación, distorsión, trivialización, justificación o aprobación públicas, con un objetivo racista, de actos de genocidio, crímenes contra la humanidad o crímenes de guerra cometidos contra personas por el hecho de ser musulmanas o por ser percibidas como tales;
- j. la difusión pública o la distribución pública, o la producción o el almacenamiento orientados a la difusión o la distribución pública, con un objetivo racista, de material

⁶⁰ Véase UE-FRA, "Compendium of practices for hate crime".

⁶¹ OSCE/OIDDH, "Hate Crime Victims in the Criminal Justice System. A Practical Guide" (2020).

- escrito, de imágenes o de otro material que contenga las manifestaciones cubiertas en los puntos a), f), g) e i) anteriores;
- k. la profanación, la destrucción o los daños con un objetivo racista de mezquitas, centros de oraciones u otras instituciones comunitarias musulmanas, tales como escuelas, centros culturales o cementerios, o de sus símbolos, y
 - l. toda tentativa de impedir por la fuerza a las personas musulmanas que practiquen libremente su fe, o lleven a cabo sus rituales o servicios religiosos que no atentan contra las leyes del país, el orden público o la moralidad, o de amenazarles para que no lo hagan;
52. aseguren que los delitos antimusulmanes cometidos en línea sean castigados como los delitos fuera de línea y se aborden de manera adecuada mediante el enjuiciamiento efectivo y otras medidas. Los proveedores de servicios de internet deben eliminar con prontitud y sistemáticamente el discurso de odio ilegal antimusulmán, de conformidad con el marco jurídico y no jurídico pertinente;
53. garanticen que la ley prevea la obligación de suprimir la financiación pública de las organizaciones que promueven el racismo y la discriminación contra las personas musulmanas, incluidos los partidos políticos;
54. aseguren que la legislación prevea la posibilidad de desmantelar las organizaciones que promueven el racismo y la discriminación contra las personas musulmanas;
55. adopten medidas adecuadas para garantizar que la legislación encaminada a prevenir y sancionar el racismo y la discriminación contra las personas musulmanas se aplique efectivamente;
56. apliquen las recomendaciones formuladas en la sección III.B (Prevención) anterior sobre la recopilación de datos (párr. 24) y la formación a los policías, los fiscales y los jueces (párr. 27);
57. apliquen las recomendaciones formuladas en la sección III.C (Protección) anterior sobre los derechos de las víctimas (párr. 47) y la necesidad de evitar la revictimización (párr. 48);
58. promuevan la participación efectiva de las víctimas de actos antimusulmanes en los procesos civiles, administrativos o penales, de conformidad con los procedimientos pertinentes;
59. garanticen que la policía y los servicios de enjuiciamiento designen a personas de contacto para los grupos vulnerables que son objeto del discurso de odio y de delitos de odio, también contra las personas musulmanas. Estas personas de contacto deberían recibir formación continua sobre la investigación del discurso de odio y los delitos de odio, y entablar y mantener un diálogo regular con estos grupos a fin de asegurar la notificación, la investigación y el enjuiciamiento adecuados del discurso de odio y de los delitos de odio, y
60. aseguren que la policía y los servicios de enjuiciamiento investiguen exhaustivamente todos los casos de presunto discurso de odio y de presuntos delitos de odio contra las personas musulmanas, y garanticen que, en los informes y las investigaciones policiales, así como en todo proceso judicial ulterior, se tome en consideración la posible existencia de una motivación por prejuicios.

ANEXO

Enlaces a los documentos mencionados en las partes I a III

Consejo de Europa, [Protocolo adicional al Convenio sobre la Ciberdelincuencia relativo a la penalización de actos de índole racista y xenófoba cometidos por medio de sistemas informáticos \(STCE nº 189\)](#)

Consejo de Europa, [Recomendación CM/Rec \(2019\) 1 del Comité de Ministros a los Estados miembros para prevenir y combatir el sexismo](#)

Consejo de Europa, [Recomendación CM/Rec \(2018\) 2 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre las funciones y responsabilidades de los intermediarios de internet](#)

Consejo de Europa, [Directrices revisadas del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre la protección de las víctimas de actos terroristas \(2017\)](#)

Consejo de Europa, Comité de Ministros, [Libro Blanco sobre el Diálogo Intercultural \(2008\)](#)

Consejo de Europa, [Convenio Europeo de Derechos Humanos \(Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales\) \(STCE nº 005\)](#)

Consejo de Europa, [Convenio Europeo de Derechos Humanos \(Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales\) \(STCE nº 005\), Protocolo nº 12 \(STCE nº 177\)](#)

Consejo de Europa, [Convenio Europeo sobre Indemnización a las Víctimas de Delitos Violentos \(STCE nº 116\)](#)

Consejo de Europa, [Recomendación Nº 1 de Política General de la ECRI sobre la lucha contra el racismo, la xenofobia, el antisemitismo y la intolerancia](#)

Consejo de Europa, [Recomendación Nº 2 de Política General de la ECRI \(revisada\) sobre los organismos de promoción de la igualdad para luchar contra el racismo y la intolerancia a nivel nacional](#)

Consejo de Europa, [Recomendación Nº 6 de Política General de la ECRI sobre la lucha contra la difusión de material racista, xenófobo y antisemita a través de internet](#)

Consejo de Europa, [Recomendación Nº 7 de Política General de la ECRI \(revisada\) sobre legislación nacional para combatir el racismo y la discriminación racial](#)

Consejo de Europa, [Recomendación Nº 8 de Política General de la ECRI para combatir el racismo en la lucha antiterrorista](#)

Consejo de Europa, [Recomendación Nº 9 de Política General de la ECRI para prevenir y combatir el antisemitismo](#)

Consejo de Europa, [Recomendación Nº 10 de Política General de la ECRI sobre la lucha contra el racismo y la discriminación racial en la educación escolar y a través de ella](#)

Consejo de Europa, [Recomendación Nº 11 de Política General de la ECRI sobre la lucha contra el racismo y la discriminación racial en el ámbito policial](#)

Consejo de Europa, [Recomendación Nº 14 de Política General de la ECRI sobre la lucha contra el racismo y la discriminación racial en el empleo](#)

Consejo de Europa, [Recomendación Nº 15 de Política General de la ECRI relativa a la lucha contra el discurso de odio](#)

Consejo de Europa, [ECRI, Informes anuales](#)

Consejo de Europa, [ECRI, “Opinion on the concept of “racialisation”” \(2021\)](#)

Consejo de Europa, [ECRI, “Roadmap to Effective Equality”](#)

Consejo de Europa, Asamblea Parlamentaria, [Recomendación 1805 \(2007\) sobre la blasfemia, los insultos religiosos y el discurso de odio contra las personas por motivo de su religión](#)

Consejo de Europa, Asamblea Parlamentaria, [Recomendación 1162 \(1991\) sobre la contribución de la civilización islámica a la cultura europea](#)

Consejo de Europa, Asamblea Parlamentaria, [Resolución 2090 \(2016\) sobre la lucha contra el terrorismo internacional, protegiendo al mismo tiempo las normas y valores del Consejo de Europa](#)

Consejo de Europa, Asamblea Parlamentaria, [Resolución 2036 \(2015\) sobre la lucha contra la intolerancia y la discriminación en Europa, centrándose en particular en los cristianos](#)

Consejo de Europa, Asamblea Parlamentaria, [Resolución 1928 \(2013\) sobre la salvaguardia de los derechos humanos en relación con la religión y las creencias y la protección de las comunidades religiosas contra la violencia](#)

Consejo de Europa, Asamblea Parlamentaria, [Resolución 1887 \(2012\) sobre la discriminación múltiple contra las mujeres musulmanas en Europa: en pro de la igualdad de oportunidades](#)

Consejo de Europa, Asamblea Parlamentaria, [Resolución 1743 \(2010\) sobre el Islam, el islamismo y la islamofobia en Europa](#)

Consejo de Europa, Asamblea Parlamentaria, [Resolución 1605 \(2008\) sobre las comunidades musulmanas europeas que se enfrentan al extremismo](#)

Consejo de Europa, Asamblea Parlamentaria, [Resolución 1510 \(2006\) sobre la libertad de expresión y el respeto de las creencias religiosas](#)

Consejo de Europa, [Representante Especial del Secretario General del Consejo de Europa sobre formas antisemitas, antimusulmanas y otras formas de intolerancia religiosa y de delitos de odio, Encuesta en línea \(2021\)](#)

Ethical Journalism Network, [“Muslims in the Media: Towards More Tolerance and Diversity” \(2019\)](#)

Naciones Unidas, [Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial \(CERD\), Recomendación general núm. 36 \(2020\), relativa a la prevención y la lucha contra la elaboración de perfiles raciales por los agentes del orden \(2020\), CERD/C/GC/36](#)

Naciones Unidas, [Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación](#)

Naciones Unidas, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), División de las Naciones Unidas para el Adelanto de la Mujer, [Report of the Expert Group Meeting on gender and racial discrimination \(2000\)](#)

Naciones Unidas, Secretario General, [Estrategia y Plan de Acción de las Naciones Unidas para la lucha contra el discurso de odio](#)

Naciones Unidas, Relator Especial sobre la libertad de religión o de creencias, [Informe sobre la lucha contra la islamofobia y el odio musulmán con miras a erradicar la discriminación y la intolerancia fundadas en la religión o las creencias \(2021\), doc. A/HRC/46/30.](#)

Naciones Unidas, Relatora Especial sobre la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, [Informe sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo \(2020\), doc. A/HRC/43/46](#)

Naciones Unidas, [Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, Lucha contra el racismo,](#)

[la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia y aplicación y seguimiento generales de la Declaración y el Programa de Acción de Durban \(2017\), doc. A/72/287](#)

Naciones Unidas, [UNESCO, Recomendación sobre la Ética de la Inteligencia Artificial \(2021\)](#)

Naciones Unidas, [UNESCO, Declaración de Principios sobre la Tolerancia \(1995\)](#)

Naciones Unidas, [Declaración Universal de Derechos Humanos](#)

Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa / Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (OSCE/OIDDH), [“Understanding Anti-Muslim Hate Crimes - Addressing the Security Needs of Muslim Communities: A Practical Guide”](#) (2020)

OSCE/OIDDH, [“Hate Crime Victims in the Criminal Justice System. A Practical Guide”](#) (2020)

OSCE/OIDDH, Consejo de Europa y Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), [Directrices para educadores sobre la manera de combatir la intolerancia y la discriminación contra los musulmanes: Afrontar la islamofobia mediante la educación](#) (2011)

OSCE/OIDDH, [“Information Against Hate Crimes Toolkit”](#)

OSCE/OIDDH, [“Training Against Hate Crimes for Law Enforcement \(TAHCLE\) programme”](#)

OSCE/OIDDH, [“Prosecutors and Hate Crimes Training \(PAHCT\) programme”](#)

Unión Europea, Comisión, [Plan de Acción de la UE Antirracismo para 2020-2025](#)

Unión Europea, Consejo, [Decisión Marco 2008/913/JAI relativa a la lucha contra determinadas formas y manifestaciones de racismo y xenofobia mediante el Derecho penal](#)

Unión Europea, Agencia de los Derechos Fundamentales, Consejo de Europa, Tribunal Europeo de Derechos Humanos, [Manual contra la legislación europea contra la discriminación](#) (2018)

Unión Europea, Agencia de los Derechos Fundamentales, [“Directive \(EU\) 2017/541 on combating terrorism: Impact on fundamental rights and freedoms”](#) (2021)

Unión Europea, Agencia de los Derechos Fundamentales, [“Second European Union Minorities and Discrimination Survey Muslims – Selected findings”](#) (2017)

Unión Europea, Agencia de los Derechos Fundamentales, [“Compendium of practices for hate crime”](#)

Jurisprudencia citada en las partes II y III

Tribunal Europeo de Derechos Humanos

Dahlab contra Suiza (nº 42393/98), decisión de 15 de febrero de 2001.
Norwood contra el Reino Unido (nº 23131/03), decisión de 16 de noviembre de 2004.
Leyla Şahin contra Turquía [GC], (nº 44774/98), sentencia de 10 de noviembre de 2005.
Köse y otros contra Turquía (dic.) (nº 26625/02), sentencia de 24 de enero de 2006.
Soulas y otros contra Francia (nº 15948/03), decisión de 10 de julio de 2008.
Dogru contra Francia, (nº 27058/05) y Kervanci contra Francia (nº 31645/04), sentencias de 4 diciembre de 2008.
Féret contra Bélgica (nº 15615/07), sentencia de 16 de julio de 2009.
Le Pen contra Francia (nº 18788/09), decisión de 7 de mayo de 2010.
S.A.S. contra Francia (nº 43835/11), sentencia de 1 de julio de 2014.
Ebrahimian contra Francia (nº 64846/11), sentencia de 26 de noviembre de 2015.
Osmanoğlu y Kocabaş contra Suiza (nº 29086/12), sentencia de 10 de enero de 2017.
Belcacemi y Oussar contra Bélgica (nº 37798/13), sentencia de 11 de julio de 2017.
Dakir contra Bélgica (nº 4619/12), sentencia de 11 de julio de 2017.
E.S contra Austria (nº 38450/12), sentencia de 25 de octubre de 2018.
Sánchez contra Francia (nº 45581/15), sentencia de 2 de septiembre de 2021.

Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE)

Casos C-157/15, Samira Achbita, Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding contra G4S Secure Solutions NV, y 188/15 Bougnaoui y Association de défense des droits de l'homme (ADDH) contra Micropole Univers, CJEU, 14 de marzo de 2017.

Casos C-804/18 y C-341/19, IX contra WABE eV y MJ contra MH Müller Handels GmbH, CJEU, 15 de julio de 2021.

Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas

Yaker contra Francia (nº 2747/2016), 17 de julio de 2018.
Hebbadj contra Francia (nº 2807/2016), 17 de julio de 2018.