

# ELECCIÓN Y PREJUICIO

DISCRIMINACIÓN DE PERSONAS  
MUSULMANAS EN EUROPA

AMNISTÍA  
INTERNACIONAL



Amnistía Internacional es un movimiento mundial, formado por más de 3 millones de simpatizantes, miembros y activistas en más de 150 países y territorios, que hacen campaña para acabar con los abusos graves contra los derechos humanos. Nuestra visión es la de un mundo en el que todas las personas disfrutan de todos los derechos humanos proclamados en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en otras normas internacionales de derechos humanos. Somos independientes de todo gobierno, ideología política, interés económico y credo religioso. Nuestro trabajo se financia en gran medida con las contribuciones de nuestra membresía y con donativos.

**AMNISTÍA  
INTERNACIONAL**



Publicado en 2012 por Amnistía Internacional  
Secretariado Internacional  
Peter Benenson House  
1 Easton Street  
London WC1X 0DW  
Reino Unido  
© Amnesty International Publications 2012

Edición en español a cargo de:  
EDITORIAL AMNISTÍA INTERNACIONAL (EDAI)  
Valderribas, 13  
28007 Madrid  
España  
[www.amnesty.org](http://www.amnesty.org)

Índice: EUR 01/001/2012 Spanish  
Idioma original: inglés  
Impreso por Amnistía Internacional  
Secretariado Internacional, Reino Unido

Reservados todos los derechos. Esta publicación tiene derechos de autor, si bien puede ser reproducida libremente por cualquier medio con fines educativos o para llevar a cabo acciones de protección y promoción de los derechos humanos, pero no para la venta. Los titulares de los derechos de autor solicitan que se les comuniquen los usos mencionados con el fin de evaluar su impacto. Para la reproducción de este texto en cualquier otra circunstancia, su uso en otras publicaciones, o su traducción o adaptación, deberá obtenerse el permiso previo por escrito de la editorial, que podrá exigir el pago de un canon. Si desean solicitar un permiso, o realizar una consulta, pónganse en contacto con [copyright@amnesty.org](mailto:copyright@amnesty.org).

*Fotografía de portada:* Manifestación en Genk, Bélgica, marzo de 2011. Unas 300 personas musulmanas de habla flamenca recorrieron la ciudad en una marcha pacífica, coreando el lema “queremos libertad”. Protestaban contra el despido en Genk de una empleada de HEMA, cadena de grandes almacenes neerlandesa, por llevar un hiyab (pañuelo islámico).

© 2011 StampMedia-Liesbeth Merckx

[amnesty.org](http://amnesty.org)

# ÍNDICE

1. Introducción.....	5
1.1 Objetivos del informe .....	8
1.2 Metodología .....	9
1.3 Terminología .....	9
2. Información general .....	11
2.1 Prácticas religiosas y culturales diversas .....	15
2.2 Aumento de partidos políticos que fomentan un discurso antiislámico.....	16
3. Normas internacionales y regionales de derechos humanos.....	19
3.1 Discriminación en el empleo.....	21
3.2 Libertad de religión o creencias y de expresión .....	23
3.3 Indumentaria y símbolos religiosos o culturales.....	25
3.4 Derecho a no sufrir discriminación de género.....	26
4. Discriminación por motivos de religión .....	28
4.1 Falta de datos y de mecanismos de resarcimiento efectivos.....	30
4.2 Empleo.....	33
4.2.1 Bélgica .....	35
Legislación nacional .....	39
Otras políticas.....	41
Conclusiones.....	42
4.2.2 Francia .....	44
Legislación nacional .....	46
Otras políticas.....	49
Conclusiones.....	49
4.2.3 Suiza.....	50
Legislación nacional .....	53
Conclusiones.....	55
4.2.4 Países Bajos.....	55
Legislación nacional .....	59
Otras políticas.....	61
Conclusiones.....	62
4.3 Educación .....	63
4.3.1 Bélgica .....	66

La prohibición de símbolos religiosos en las escuelas gestionadas por la municipalidad de Bruselas .....	66
La prohibición general en la educación pública flamenca .....	67
Conclusiones .....	70
4.3.2 Francia .....	71
El alcance de la legislación .....	73
Conclusiones .....	74
4.3.3 España .....	76
4.3.4 Suiza .....	78
4.3.5 Países Bajos .....	80
Conclusiones .....	82
4.3.6 Turquía .....	83
5. Restricciones al establecimiento de lugares de culto musulmanes .....	86
5.1 Suiza .....	87
Legislación interna .....	89
Conclusiones .....	90
5.2 Cataluña .....	91
Oposición política a las nuevas mezquitas .....	94
Legislación Interna .....	95
Conclusiones .....	97
6. Legislación que prohíbe el velo integral .....	99
6.1 Bélgica .....	100
6.2 Francia .....	102
6.3 Países Bajos .....	105
6.4 España .....	107
6.5 Suiza .....	109
6.6 Otros países .....	110
Italia .....	110
6.7 Conclusiones .....	111
7. Conclusiones y recomendaciones .....	113
7.1 Lucha contra la discriminación en el empleo .....	115
7.2 Derechos de los estudiantes .....	118
7.3 Lugares de culto .....	120
7.4 El velo integral .....	122
Apéndice .....	124

# 1. INTRODUCCIÓN

“Los países europeos parecen atravesar una crisis adicional a la de los déficits presupuestarios: la desintegración de los valores humanos. Síntoma de ello es la creciente expresión de intolerancia hacia la población musulmana. [...] Sondeos de opinión de varios países europeos reflejan miedo, desconfianza y opiniones negativas sobre los musulmanes y la cultura islámica. Estos prejuicios islamofóbicos se combinan con actitudes racistas, dirigidas principalmente contra las personas oriundas de Turquía, los países árabes y el sudeste asiático. Los musulmanes que tienen este origen sufren discriminación en el mercado laboral y en el sistema educativo de diversos países europeos.”

Thomas Hammarberg, comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa.<sup>1</sup>

En Europa, la población musulmana sufre discriminación en varios ámbitos de la vida a causa de su religión, su origen étnico o su condición de género, o por una combinación de estos factores. La discriminación tiene un impacto negativo en sus vidas y afecta a su

---

<sup>1</sup> Thomas Hammarberg, “European Muslims are stigmatized by populist rhetoric”, artículo de opinión sobre la situación de los derechos humanos, octubre de 2010, [http://commissioner.cws.coe.int/tiki-view\\_blog\\_post.php?postId=99](http://commissioner.cws.coe.int/tiki-view_blog_post.php?postId=99).

disfrute de muchos derechos humanos. Arruina las perspectivas, las oportunidades y la confianza personales y puede ocasionar aislamiento, exclusión y estigmatización. Por ejemplo, la legislación y las políticas que restringen el uso de vestimenta y símbolos religiosos o culturales a menudo surten el efecto de excluir del empleo a mujeres musulmanas que deciden manifestar sus valores religiosos, culturales o tradicionales llevando prendas específicas y, por lo tanto, contribuyen indirectamente a su marginación. Algunas mujeres entrevistadas durante la investigación de este informe afirmaron que se sentían desanimadas para buscar empleo y decidían quedarse en casa o trabajar en sectores en los que llevar prendas o símbolos religiosos y culturales no se percibiese como algo tan problemático. Tales leyes y políticas son perjudiciales para la igualdad y la autonomía de las mujeres.

Las personas musulmanas deben tener la posibilidad de escoger con independencia la forma en que desean expresar sus valores culturales y religiosos. Entre tales opciones deben estar la manera en que manifiestan su origen cultural y religioso, por ejemplo, la decisión de vestir o no prendas concretas, o de celebrar o no oficios religiosos con otros miembros de su comunidad. Al elegir sus opciones, no deben sufrir presión o coacción alguna de la familia o la comunidad, ni someterse a ninguna forma de estereotipo o prejuicio de particulares o de instituciones del Estado.

La discriminación contra la población musulmana en Europa está alimentada por opiniones estereotipadas y negativas, que no tienen en cuenta factores sociológicos y demográficos básicos como la diversidad de grupos musulmanes y de sus prácticas culturales y religiosas en toda la región. Lamentablemente, los mensajes de algunos partidos políticos y el retrato que hacen de los musulmanes algunos sectores de los medios de comunicación refuerzan estas opiniones. Los cargos públicos y quienes aspiran a puestos políticos tienen una responsabilidad especial en no promover ni reforzar estereotipos que probablemente propicien la intolerancia y la discriminación. Por ejemplo, si describen el islam como un sistema de valores que niega la igualdad de género o como una ideología violenta, contribuirán a promover un clima de hostilidad y desconfianza hacia las personas percibidas como musulmanas, lo cual puede generar discriminación. Muestra de esta actitud es la decisión de un empleador privado de no contratar a una mujer musulmana que lleva un tipo de prenda determinado con el argumento de que ese código de vestimenta no sería aceptable para los colegas de trabajo o para los clientes.

El derecho a la libertad de expresión incluye el derecho a criticar religiones o creencias, por más que ofenda o escandalice a los miembros de determinada comunidad, pero este ejercicio de crítica, incluso cuando aspira a cuestionar violaciones de derechos humanos que tal vez se vean propiciadas por tales prácticas, no debe regirse por estereotipos ni intolerancia, y ha de tener en cuenta los derechos humanos de las personas que se vinculan a una religión concreta.

El presente informe ilustra cómo las personas musulmanas, y en especial las mujeres, pueden sufrir discriminación en el acceso al empleo o en el lugar de trabajo simplemente por llevar determinadas prendas. Algunos empleadores de países como Bélgica, Francia, Países Bajos o Suiza han adoptado reglamentos internos o han aplicado políticas informales que prohíben llevar prendas o símbolos religiosos o culturales con el objetivo de reforzar una noción de neutralidad, promover una imagen corporativa concreta o complacer a los clientes.

Este informe también documenta las experiencias de discriminación sufridas por el alumnado musulmán en el ejercicio de su derecho a la libertad de expresión y de religión o creencia, derivadas de leyes o políticas que prohíben llevar prendas o símbolos religiosos. Por ejemplo, Bélgica y Francia han adoptado una prohibición general del uso de símbolos religiosos en las escuelas públicas. En España, algunas escuelas han implantado en ocasiones reglamentos internos que prohíben llevar prendas en la cabeza, lo cual ha tenido el efecto de excluir de las clases a las alumnas musulmanas que llevaban el pañuelo.

Los estereotipos y los prejuicios contra prácticas religiosas o culturales musulmanas también han ocasionado restricciones en el establecimiento de lugares de culto islámicos. Por ejemplo, los principales partidos políticos suizos emprendieron una campaña contra la construcción de minaretes con el fin de celebrar un referéndum, que dio lugar a que se introdujese en la Constitución una prohibición general de construir minaretes. En España (Cataluña), las autoridades municipales han denegado en ocasiones la autorización para abrir nuevas salas de culto islámico simplemente porque la población de la zona se oponía a la creación de una mezquita en el vecindario.

Los Estados tienen la obligación de tomar medidas para impedir la discriminación, no sólo la que puedan ejercer sus propios funcionarios, sino también la de particulares y otros actores no estatales. Para lograrlo, deben adoptarse leyes que prohíban la discriminación por motivo de religión o creencias o cualquier otro motivo como el origen étnico o el género en todos los ámbitos de la vida, incluido el empleo. Esta legislación también debe aplicarse de forma efectiva en el sector privado. Amnistía Internacional sostiene que las políticas contra personas musulmanas que llevan prendas o símbolos religiosos o culturales aplicadas por empleadores privados, y públicos en algunos casos, con el objetivo de promover una determinada imagen de marca, complacer a los clientes o reforzar una noción de neutralidad constituyen discriminación por motivos de religión o creencia. Por ello, los Estados y las instituciones europeas deben garantizar que las leyes contra la discriminación en el empleo se aplican de forma efectiva y coherente con las normas de derechos humanos.

Los Estados han de evitar adoptar prohibiciones generales sobre el uso de prendas o símbolos culturales o religiosos que afecten al alumnado. Si bien las escuelas pueden a título individual restringir en ocasiones el derecho a la libertad de expresión y de religión o creencia del alumnado para lograr un propósito legítimo, como la necesidad de promover los derechos humanos de los demás, los Estados deben garantizar que las escuelas no aplican restricciones innecesarias o desproporcionadas para el objetivo pretendido. Cuando se restringe el uso de prendas o símbolos religiosos o culturales en centros educativos, compete a la autoridad que toma tal decisión demostrar que la restricción se ajusta a las normas internacionales de derechos humanos y que no vulnera los intereses del alumnado.

Amnistía Internacional siente preocupación por la falta de lugares de culto adecuados en Cataluña, debido a lo cual la población musulmana se congrega para rezar en espacios al aire libre tales como canchas de fútbol o aparcamientos, y por la disposición discriminatoria que prohíbe la construcción de minaretes en Suiza. Los Estados deben garantizar el derecho a contar con lugares de culto adecuados, que es un componente clave del derecho a la libertad de religión o creencias. Para ello, los Estados han de asegurar que se prevé la dotación de espacios para construir nuevos lugares de culto, de igual modo que se dispone de espacios para ubicar otros servicios que responden a las necesidades de la población local. Las

autoridades locales deben consultar genuinamente a las asociaciones religiosas cuando elaboren planes de ordenación urbanística, abstenerse de apoyar campañas contra el establecimiento de nuevos lugares de culto y poner en marcha políticas efectivas destinadas a resolver las disputas entre los habitantes de la zona y las asociaciones musulmanas.

El debate público sobre las restricciones de prendas y símbolos religiosos o culturales percibidos como musulmanes se ha centrado principalmente en el pañuelo o en el velo integral que llevan las mujeres. A veces se ha esgrimido la preocupación por la condición de las mujeres en el islam como justificación de tales medidas. Los Estados deben poner fin a la discriminación que sufren las mujeres en el disfrute de sus derechos, lo cual incluye erradicar todas las formas de violencia ejercidas contra ellas con independencia de la religión, la cultura o la identidad racial o étnica de la víctima o del agresor, y la prevención efectiva consiste en que el Estado ofrezca los servicios adecuados a las mujeres que están en peligro. Sin embargo, es un estereotipo asumir que las mujeres que usan ciertos códigos de vestimenta sólo lo hacen porque están bajo coacción. Debe darse margen a las mujeres y niñas de diversas religiones y tradiciones para que debatan e informen a otras personas sobre la realidad de sus vidas. Éstas deben ser libres para cuestionar o no prácticas religiosas y culturales, para debatir cómo pueden cambiarse o mantenerse dichas prácticas sin presiones ni constreñimientos impuestos por actores estatales o no estatales que probablemente refuerzan los prejuicios en vez de contrarrestarlos. Los Estados deben adoptar un enfoque más racional de las preocupaciones relativas a la igualdad de las mujeres en religiones y culturas minoritarias, basado en las opiniones y preferencias de las propias mujeres y en sus experiencias de discriminación, tanto la ejercida por quienes afirman formar parte de su comunidad como por otros sectores de la sociedad.

## 1.1 OBJETIVOS DEL INFORME

En la labor que ha desempeñado hasta la fecha contra la discriminación en Europa, Amnistía Internacional ha planteado motivos de preocupación por las opiniones negativas y los estereotipos que afectan a minorías étnicas como la comunidad romaní, o a las personas migrantes y a las lesbianas, gays, bisexuales y personas transgénero. La organización ha contribuido a llamar la atención de los responsables de la toma de decisiones y de la opinión pública sobre los efectos negativos para los derechos humanos de la discriminación por motivos de origen étnico, situación migratoria, orientación sexual o identidad de género.

Este informe tiene por objeto centrarse en la discriminación por motivos de religión o creencias e ilustrar algunas de sus consecuencias para la población musulmana en Europa. No es exhaustivo y no debe leerse como un análisis integral de todas las formas de discriminación que afectan a las personas musulmanas. Asimismo, este documento, cuyo contenido se ha investigado y recopilado en el marco de un trabajo más amplio sobre la discriminación en Europa, no implica que la discriminación por motivos de religión o creencias afecte exclusivamente a musulmanes. De hecho, esta forma de discriminación puede afectar a otras comunidades religiosas de Europa. Por ejemplo, los cristianos evangélicos de Cataluña han contado a Amnistía Internacional que se sienten discriminados en el ejercicio de su derecho a la libertad de religión a causa de los obstáculos que encuentran para establecer lugares de culto. La comunidad judía también sigue sufriendo



discriminación en Europa y los ataques violentos antisemitas continúan siendo motivo de preocupación.

Puesto que el ámbito geográfico de esta investigación se limita al continente europeo, no aborda la discriminación en razón de la religión sufrida por otros grupos religiosos minoritarios, incluidos cristianos, en otras regiones del mundo.

## 1.2 METODOLOGÍA

Los ejemplos de discriminación por motivos religiosos y de restricción ilegítima del derecho a la libertad de expresión y religión presentados en este informe provienen de la investigación de campo realizada por Amnistía Internacional en cinco países: Bélgica, España, Francia, Países Bajos y Suiza. Se han escogido estos países por las marcadas tendencias observadas, el trabajo previo llevado a cabo por Amnistía Internacional sobre asuntos abarcados en este informe, tales como la prohibición de los velos integrales, y el potencial impacto positivo que podría tener la acción de campaña y de defensa de esta causa. Los ejemplos que se dan en este informe ilustran cómo la discriminación por motivos de religión o creencias puede afectar a la población musulmana en Europa.

La investigación de campo se llevó a cabo durante 2011. Los representantes de Amnistía Internacional pasaron una media de 10 días en cada país e hicieron en total más de 200 entrevistas<sup>2</sup> a personas musulmanas que han sufrido discriminación; organizaciones de la sociedad civil que combaten el racismo y la xenofobia; organizaciones que representan a mujeres musulmanas; expertos en cuestiones de discriminación de musulmanes; representantes de órganos nacionales de igualdad; representantes de las Oficinas del Defensor del Pueblo de ámbito nacional o regional; representantes de sindicatos; miembros de Parlamentos nacionales o regionales; representantes de los Ministerios del Interior, Trabajo, Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades y Justicia, tanto de ámbito nacional como regional, y concejales municipales responsables de integración e igualdad de oportunidades.

## 1.3 TERMINOLOGÍA

Algunos especialistas y organizaciones de la sociedad civil llaman **islamofobia** al fenómeno de discurso estereotipado, prejuicio y discriminación contra el islam y las personas musulmanas. Amnistía Internacional cree que, desde la perspectiva de los derechos humanos, es necesario distinguir entre crítica al islam, que es un elemento del derecho a la libertad de expresión tal como se ha explicado *supra*; el discurso estereotipado sobre el islam y los musulmanes, y los patrones específicos de discriminación que afectan a personas musulmanas en ámbitos concretos de la vida y que socavan el ejercicio de otros derechos humanos. En este informe, Amnistía Internacional emplea las expresiones **discriminación contra personas musulmanas y opiniones y discurso estereotipados sobre el islam y los musulmanes**, en vez de “islamofobia”.

---

<sup>2</sup> La mayoría de las entrevistas se realizaron en inglés, francés o español sin servicios de interpretación. Hubo dos entrevistas que se hicieron en alemán y neerlandés con interpretación.

Ser musulmán puede implicar características identitarias diferentes de las puramente religiosas, por ejemplo, aspectos culturales o relacionados con la tradición. En este informe, el término “**musulmán**” alude a personas que se identifican a sí mismas como musulmanas invocando raíces o valores culturales, religiosos o de tradición. Por ejemplo, una mujer oriunda de Marruecos y cuya madre vaya con regularidad a la mezquita no debe ser considerada musulmana a menos que ella misma se identifique como tal. Del mismo modo, un hombre nacido en Bélgica y cuyo padre vaya a misa todos los domingos podría ser musulmán si él se considera como tal por haberse convertido al islam.

Las personas llevan prendas y símbolos religiosos o culturales por muchas razones distintas. Por ejemplo, una mujer podría llevar el pañuelo como manifestación de su cultura, religión o tradición o por cualquier otra razón, mientras que otras a menudo perciben tales símbolos o códigos indumentarios como una manifestación de una religión concreta. A los efectos de este informe, la expresión **prendas y símbolos religiosos o culturales** alude a **símbolos y formas de vestir que suelen percibirse como asociados a una afiliación o identificación religiosa y cultural particular**. Llevar estos símbolos y formas de vestir es un ejercicio del derecho a la libertad de expresión y también puede ser un ejercicio del derecho a manifestar la religión o creencia propias en el caso de las personas que visten tales prendas y símbolos como expresión de sus convicciones religiosas.

Este informe emplea el término **velos integrales** para describir varias prendas que cubren una parte considerable del rostro, como el niqab, velo que tapa la parte inferior de la cara hasta los ojos, o el burka, vestido que cubre el cuerpo de pies a cabeza y que tiene una rejilla de tela a la altura de los ojos. El término **pañuelo** se usa para aludir a cualquier forma de prenda que cubra la cabeza. Los pañuelos pueden colocarse de formas muy diversas y pueden cubrir otras partes del cuerpo, como el cuello, las orejas o parte de la frente. A esta prenda se la conoce a veces con el nombre de hiyab.

La educación “**aconfesional**” alude a los sistemas educativos que no están basados en ninguna tendencia religiosa, política o filosófica específica. En algunos países, a esta forma de educación se la llama educación “neutral”.

El término **laicismo** puede definirse de diferentes formas según el contexto histórico y político concreto en el que se use. Por ejemplo, podría referirse a la forma específica de organización de las relaciones entre el Estado y las autoridades religiosas que implica la separación de los dos estamentos. El término **neutralidad** también puede tener distintos significados dependiendo del contexto histórico y político concreto en el que se emplee. Podría aludir, por ejemplo, a que el Estado adopte una postura imparcial ante toda creencia política, religiosa y filosófica. En algunos países, este término podría designar el deber de los funcionarios y cargos públicos de ser imparciales ante los usuarios de los servicios públicos. En Francia, por ejemplo, la neutralidad de los funcionarios públicos, derivada directamente del laicismo, implica la prohibición de llevar cualquier tipo de prenda o símbolo religioso o cultural. En Bélgica, el debate versa sobre si la neutralidad de los funcionarios públicos sólo debe afectar a cómo ejercen sus funciones (por ejemplo, evitar hacer distinciones en el trato a los usuarios) o también a su indumentaria (abstenerse de llevar cualquier símbolo religioso, político o filosófico). En ocasiones, el presente informe menciona estos términos tal como se usan en los contextos nacionales específicos.

## 2. INFORMACIÓN GENERAL

“La información sobre las religiones y creencias siempre debe incluir la aseveración fundamental de que las religiones —en tanto que realidad social— no son algo monolítico [...]. Este mensaje es especialmente importante porque ayuda a dismantelar nociones existentes de una mentalidad colectiva que, por lo general, y a menudo con tintes negativos, se atribuye a todos los seguidores de diversas religiones o creencias. En casos extremos, esta atribución de una mentalidad colectiva puede representar percepciones ‘despersonalizadas’ del ser humano, y posiblemente con unas repercusiones deshumanizadoras devastadoras.”

Heiner Bielefeldt, relator especial de la ONU sobre la libertad de religión o de creencias<sup>3</sup>

En 2010, se calculaba que vivían en Europa más de 44 millones de musulmanes, sin contar Turquía.<sup>4</sup> En algunos países, como Bosnia y Herzegovina, Macedonia o la Federación Rusa, la población musulmana está establecida desde hace siglos. En Albania, Kosovo y Turquía, los musulmanes representan la mayoría de la población.<sup>5</sup> En otros países, los musulmanes a

---

3 Informe del relator especial de la ONU sobre la libertad de religión o de creencias, A/HRC.16/53, 15 de diciembre de 2010, párr. 34; Informe provisional de la relatora especial sobre la libertad de religión o de creencias, A/65/207, 29 de julio de 2010, párr. 68.

4 Foro sobre Religión y Vida Pública del Pew Research Center, “The Future of the Global Muslim Population, Projections for 2010–2030: Europe, 2011”.

5 Según los cálculos del Pew Research Center, en 2010 vivían en la Federación Rusa 16 millones de musulmanes.

menudo han adquirido la ciudadanía del país al que ellos o sus familiares emigraron o en el que pidieron asilo durante el siglo XX o principios del siglo XIX.

En 2010, los musulmanes constituían menos del 10 por ciento de la población de los países de Europa occidental y septentrional: 6 por ciento en Bélgica; 7,5 por ciento en Francia; 5,5 por ciento en Países Bajos; 2,3 por ciento en España; 5,7 por ciento en Suiza; 5 por ciento en Alemania, y 4,6 por ciento en Reino Unido.<sup>6</sup> En algunos de estos países, una proporción considerable de musulmanes tiene la nacionalidad del país. En Francia, al menos 2 millones de musulmanes, casi la mitad de la población musulmana del país, posee la ciudadanía francesa, y el 55 por ciento de los musulmanes que viven en Bélgica tienen nacionalidad belga. Por el contrario, sólo una pequeña minoría de musulmanes en Suiza, menos del 1 por ciento, han adquirido la ciudadanía suiza.<sup>7</sup>

La población musulmana en Europa está creciendo actualmente, pero a un ritmo más lento que en el pasado. Se calcula que, en 2030, los musulmanes supondrán alrededor del 10 por ciento de la población en Francia, Bélgica y Suecia; en torno al 8 por ciento en Suiza, Países Bajos y Reino Unido; el 7 por ciento en Alemania, y menos del 4 por ciento en España.<sup>8</sup>

La población musulmana con origen migrante en Europa occidental y septentrional tiene una composición étnica muy diversa, aunque la presencia de diferentes grupos de países específicos varía en función de numerosos factores, como los mecanismos de migración poscolonial, la historia de los mercados de trabajo europeos y los flujos de refugiados. Por ejemplo, los mayores grupos de musulmanes en Francia proceden originalmente de Argelia, Marruecos, Túnez y el África subsahariana, mientras que en Bélgica y Países Bajos la mayoría son de origen marroquí y turco, y en Reino Unido sólo un pequeño porcentaje proviene originalmente del norte de África, pues la mayoría son oriundos de Bangladesh, Pakistán o India. Un porcentaje considerable de los musulmanes que viven en Suiza son de la ex Yugoslavia, mientras que los grupos más numerosos de musulmanes en Cataluña (España) son originarios de Argelia, Malí, Marruecos, Pakistán y Senegal. Los musulmanes de Irán e Irak son relativamente numerosos en Suecia, Noruega y Dinamarca, en comparación con otros países europeos.<sup>9</sup>

---

6 Foro sobre Religión y Vida Pública del Pew Research Center, "The Future of the Global Muslim Population, Projections for 2010–2030: Europe, 2011".

7 Instituto para una Sociedad Abierta, *Muslims in the EU: Cities Reports. France: Belgium. 2007*; según el censo de población de Suiza de 2000, el 0,6 por ciento de los musulmanes que viven en Suiza poseen la nacionalidad suiza.

8 Según cálculos del Pew Research Center, el índice de crecimiento anual de la población musulmana en Europa era del 2,2 por ciento en la década de 1990–2000 y se prevé que disminuya al 1,2 por ciento en la década de 2020–2030.

9 Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales, *Muslim Integration: Challenging conventional wisdom in Europe and the United States: Estimated new Muslim numbers for selected countries of origin and settlement*, Europa, principios de la década de 2000: tabla 2, 2007, p. 11. Para obtener información sobre Cataluña (España), véase: Jordi Moreras, *Musulmans a Catalunya. Radiografia d'un Islam implantat*, Instituto Europeo del Mediterráneo, 2008.

En torno al último decenio, ciertos líderes políticos han manifestado pareceres estereotipados sobre la población musulmana que se han ido reflejando en los sondeos de opinión pública en Europa. Según este discurso, establecer lugares de culto islámicos y llevar prendas y símbolos religiosos o culturales sirven para ilustrar la “reticencia de los musulmanes a integrarse” o una intención de “imponer valores incompatibles con la identidad europea”. En ocasiones se han esgrimido argumentos como el del matrimonio forzado, percibido como una práctica musulmana, para corroborar estas ideas. A veces, la opinión pública y los partidos políticos no distinguen entre prácticas que violan claramente los derechos humanos, como el matrimonio forzado, y otras prácticas relativas al ejercicio de la libertad de expresión y de religión o creencia, como la decisión de llevar el pañuelo u otra prenda o símbolo religioso o cultural.

Tras los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos, las percepciones sobre los musulmanes en Europa empeoraron y se observó un aumento de la hostilidad contra la población musulmana en varios países europeos.<sup>10</sup> Sin embargo, el sentimiento antimusulmán no se puede adscribir únicamente a estos acontecimientos; según algunas investigaciones, las percepciones negativas sobre los musulmanes ya estaban presentes en Europa antes de 2001. Por ejemplo, los europeos en general estaban menos dispuestos a tener por vecinos a musulmanes que a migrantes. Se observaron niveles especialmente elevados de malestar en Bélgica, Bulgaria, Estonia, Finlandia, Grecia, Lituania, Malta y Rumanía.<sup>11</sup>

Las impresiones manifestadas en varios sondeos de opinión realizados en Europa sobre musulmanes o prácticas religiosas percibidas como islámicas parecen reflejar ciertos estereotipos. Por ejemplo, en Francia el 68 por ciento y en Alemania el 75 por ciento de las personas encuestadas piensan que los musulmanes no están integrados en la sociedad principalmente porque se niegan a integrarse.<sup>12</sup> El 68 por ciento de los franceses se oponen a la decisión de las mujeres musulmanas de llevar el pañuelo<sup>13</sup> y la mitad de los alemanes están en contra de la construcción de mezquitas incluso aunque haya suficiente demanda de creyentes.<sup>14</sup> Un tercio de la población suiza percibe que llevar el pañuelo es humillante para

---

10 Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia, *Summary report on Islamophobia in the EU after 11 September 2011*, Viena, mayo de 2002.

11 Zan Strabac y Ola Lifthung, “Anti-Muslim prejudice in Europe: a multilevel analysis of survey data from 30 countries”, *Social Science Research* 37, 2008, pp. 268–86.

12 Instituto Francés de Opinión Pública (IFOP), *Comparative survey France/Germany on Islam. Research Report*, 13 de diciembre de 2010.

13 Comisión Nacional Consultiva de Derechos Humanos, *Annual report 2010: perceptions of racism in the public opinion*, p. 82.

14 IFOP, *Comparative survey France/Germany on Islam. Research Report*, 13 de diciembre de 2010, [http://www.ifop.fr/media/poll/1365-2-study\\_file.pdf](http://www.ifop.fr/media/poll/1365-2-study_file.pdf), consultado el 20 de enero de 2012.

las mujeres.<sup>15</sup> En Reino Unido, casi el 70 por ciento de los encuestados piensan que el islam fomenta la represión de las mujeres<sup>16</sup> y más del 70 por ciento de los belgas que viven en Flandes opinan que las mujeres musulmanas están dominadas por sus esposos.<sup>17</sup> Alrededor del 40 por ciento de los neerlandeses consideran que los estilos de vida musulmán y de Europa occidental son incompatibles, aunque el mismo porcentaje piensa que los musulmanes podrían contribuir enormemente a la cultura neerlandesa.<sup>18</sup> El 37 por ciento de los españoles creen que es aceptable expulsar del colegio a una estudiante simplemente porque lleve el pañuelo y el mismo porcentaje afirma que deben apoyarse las protestas en contra de la construcción de lugares de culto musulmanes.<sup>19</sup>

## EJEMPLOS DE HOSTILIDAD Y PREJUICIO CONTRA DOS MUJERES MUSULMANAS

Las percepciones estereotipadas sobre el pañuelo y sobre la posición de las mujeres en las familias musulmanas afectan negativamente a las mujeres que deciden llevar prendas o símbolos percibidos como islámicos. Algunas mujeres con las que se reunió Amnistía Internacional subrayaron el clima negativo que han percibido en ocasiones simplemente porque han decidido llevar el pañuelo. Linda D.,<sup>20</sup> de la región parisina, contó lo siguiente: “Cuando se debatió la legislación destinada a prohibir los símbolos religiosos en las escuelas yo era adolescente. No llevaba el pañuelo en la escuela; sólo una bandana. El debate público sobre esta cuestión propició que se expresaran con más virulencia opiniones estereotipadas sobre el islam y los musulmanes. Observé que la gente me era más hostil y a veces me insultaba en la calle. En una ocasión, un hombre me preguntó si me gustaba jugar a ser esclava. Yo era joven y no sabía exactamente cómo reaccionar. Más recientemente, durante el debate sobre los velos integrales, una mujer me dijo: ‘Pensaba que el velo ya estaba prohibido en Francia’. Luego causó daños a mi vehículo.” P., que vive en la parte de Suiza de habla italiana, refirió lo siguiente a Amnistía Internacional: “Los musulmanes son considerados responsables de lo que sucede en Oriente Medio y el Norte de África. Esto también se debe al retrato estereotipado de los musulmanes en los medios de comunicación. Por ejemplo, recuerdo que tras el 11 de septiembre un

---

15 Sandro Cattacin, Brigitta Gerber, Massimo Sardi, Robert Wegener, *Monitoring misanthropy and rightwing extremist attitudes in Switzerland*, 2006, p. 41.

16 YouGov, “Exploring Islam Foundation survey results”, mayo de 2010.

17 Jaak Billiet, Marc Swyngedouw, *Etnische minderheden en de Vlaamse kiezers. Een analyse op basis van de postelektorale verkiezingsonderzoeken*, 2007, p. 14.

18 FORUM, Instituto de Asuntos Multiculturales, *The position of Muslims in the Netherlands. Factbook 2010*, p. 31, <http://www.forum.nl/Portals/International/English-pdf/Muslims-in-the-Netherlands-2010.pdf>, consultado el 21 de enero de 2012.

19 Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia, *Evolución del racismo y la xenofobia en España. Informe 2010*, pp. 215–17.

20 La mayoría de las personas entrevistadas en el marco de esta investigación han manifestado expresamente su deseo de mantener el anonimato. Por ello se han modificado o disimulado sus nombres de acuerdo con las preferencias expresadas por cada una.

compañero mío dijo que debería prenderse fuego a todos los musulmanes. La gente me insultaba en la calle o hacía comentarios desagradables. Hace poco me insultó por la calle un hombre que afirmó que el islam era la causa de lo que estaba ocurriendo en Libia y me dijo que volviese a mi país. En otra ocasión, otro hombre empezó a gritarme diciendo que me quitara la sábana que llevaba en la cabeza. Yo me he criado en Suiza y considero que éste es mi país. No comprendo por qué otros ciudadanos creen que tienen derecho a tratarme así.”

## 2.1 PRÁCTICAS RELIGIOSAS Y CULTURALES DIVERSAS

La religiosidad, o en este caso la actitud de los creyentes musulmanes hacia diversos aspectos de su religión tales como la observancia de los ritos religiosos, se ve influenciada por muchos factores. Entre ellos cabe mencionar el nivel educativo, el género, la condición socioeconómica, los patrones de religiosidad de la población no musulmana y, cuando las personas musulmanas tienen origen migrante, el tiempo que lleven en el país.<sup>21</sup>

Dicho de otro modo, la religión es sólo una de las muchas características destacadas de la identidad cultural musulmana. De hecho, una persona podría definirse por su origen musulmán o por su identidad cultural musulmana sin considerarse religiosa. Por ejemplo, una mujer francesa cuyos padres sean marroquíes podría considerarse francesa, marroquí o ambas cosas. Podría ser religiosa y manifestar su religión llevando el pañuelo en público o sólo ayunando durante el ramadán, o podría ser atea y considerar la religión de sus padres como su identidad cultural.

Las prácticas concretas pueden ser la expresión de creencias o costumbres religiosas, culturales o tradicionales. Por ejemplo, las personas que se identifican como musulmanas no siempre consideran que determinados preceptos alimentarios sean un deber religioso, tal como se percibe en ocasiones. Según un sondeo de opinión realizado en Suiza, la mitad de las personas musulmanas que afirmaban no ser religiosas seguían los preceptos alimentarios musulmanes, mientras que una de cada cuatro que se declaraban muy religiosas no los cumplía.<sup>22</sup>

De acuerdo con una encuesta de 2006, el porcentaje de mujeres musulmanas que se cubrían el pelo todos los días variaba mucho de un país europeo a otro: 53 por ciento en Reino Unido, 45 por ciento en España, 44 por ciento en Alemania y tan sólo 13 por ciento en Francia.<sup>23</sup>

---

21 Frank Van Tubergen y Jónn Í. Sindradóttir, “The religiosity of immigrants in Europe: a cross-national study”, *Journal for the Scientific Study of Religion*, 2011, p. 50.

22 Marco Giugni, Matteo Gianni y Noémi Michel, *Entre demandes de reconnaissance et politique d'accommodation: les orientations culturelles, sociales et politiques des musulmans en Suisse*, informe final, diciembre de 2010.

23 En 2006, el 45 por ciento de las mujeres musulmanas en España y el 44 por ciento en Alemania llevaban el pañuelo todos los días. Pew Research Center, “European debate the scarf and the veil”, 20 de noviembre de 2006, <http://pewresearch.org/pubs/95/europeans-debate-the-scarf-and-the-veil>, consultado el 20 de enero de 2012.

En Países Bajos, según una encuesta reciente, una amplia mayoría de personas de origen turco o marroquí se definían como musulmanas (95 y 96 por ciento respectivamente), pero las prácticas religiosas entre los dos grupos diferían sustancialmente. Por ejemplo, el 69 por ciento de los musulmanes de ascendencia marroquí rezaban cinco veces al día, mientras que sólo el 29 por ciento de los musulmanes de origen turco seguían esta práctica. En los últimos años ha disminuido de forma constante la asistencia mensual a las mezquitas.<sup>24</sup>

En Francia, el 41 por ciento de las personas musulmanas se definían como practicantes, el 34 por ciento como no practicantes y el 22 por ciento como “de origen musulmán”. El porcentaje de musulmanes de origen turco que se definían como practicantes era del 49 por ciento, frente a sólo el 36 por ciento en el caso de las personas de origen tunecino. El 25 por ciento de los musulmanes iban el viernes a la mezquita, mientras que el 33 por ciento bebían alcohol y el 60 por ciento apoyaban la prohibición de llevar el velo integral en el país.<sup>25</sup> En España, el 12 por ciento de las personas musulmanas se consideraban no practicantes.<sup>26</sup> Las prácticas religiosas de las personas musulmanas en Suiza diferían considerablemente de un grupo étnico a otro. Por ejemplo, los musulmanes originarios del Magreb iban a la mezquita con menos frecuencia que los musulmanes de origen balcánico o turco, pero rezaban más a menudo individualmente.<sup>27</sup>

## 2.2 AUMENTO DE PARTIDOS POLÍTICOS QUE FOMENTAN UN DISCURSO ANTIISLÁMICO

En los dos últimos decenios, los partidos que fomentan un discurso antiislámico han tenido suficiente éxito electoral como para estar representados en Parlamentos nacionales de bastantes países europeos, como Austria, Bélgica, Dinamarca, Francia, Italia, Países Bajos, Noruega y Suiza. Por ejemplo, el Frente Nacional francés, que no recibió más que el 0,2 por ciento de votos en 1981, obtuvo casi el 17 por ciento de votos en las elecciones presidenciales de 2002.

Estos partidos han instrumentalizado los sentimientos de inquietud y desencanto de la opinión pública y han contribuido a que el islam se identifique con el “principal enemigo” promoviendo ideologías de nacionalismo étnico e ideas de “enfrentamiento de civilizaciones” al advertir de los peligros de la “islamización” de Europa. Sus programas políticos tienen por

---

24 En 1998 y 1999, el porcentaje de musulmanes que visitaba la mezquita una vez al mes era del 47 por ciento, frente al 35 por ciento en el periodo 2004-2008. FORUM, *The position of Muslims in the Netherlands. Factbook 2010*.

25 IFOP, *Enquête auprès de la population d'origine musulmane*, 15 de marzo de 2011, [http://www.ifop.fr/media/poll/1499-1-study\\_file.pdf](http://www.ifop.fr/media/poll/1499-1-study_file.pdf), consultado el 21 de enero de 2012.

26 Metroscopia, *La comunidad musulmana de origen inmigrante en España*, febrero de 2011, <http://www.observatorioinmigracion.gva.es/images/stories/ESTUDIO%20METROSCOPIA%20.pdf>, consultado el 31 de enero de 2012.

27 Marco Giugni, Matteo Gianni y Noémi Michel, *Entre demandes de reconnaissance et politique d'accomodation: les orientations culturelles, sociales et politiques des musulmans en Suisse*, informe final, diciembre de 2010.



objeto frenar la inmigración, establecer criterios obligatorios de integración para las personas migrantes y reducir la influencia del islam.

Asimismo, han logrado entrar en coaliciones de gobierno. El Partido por la Libertad (PVV) neerlandés apoya la coalición de gobierno liberal-conservadora en Países Bajos, que tiene una ligera mayoría de escaños en el Parlamento.<sup>28</sup> El Partido Popular Suizo (SVP), que promovió el referéndum destinado a prohibir la construcción de minaretes (véase el capítulo 5), sigue siendo el partido con más escaños en el Parlamento suizo tras las elecciones federales de octubre de 2011.<sup>29</sup> El Partido Popular Danés apoyó la coalición de gobierno liberal-conservadora de Dinamarca entre 2007 y 2011.<sup>30</sup> La Liga Norte italiana ha ido aumentando su porcentaje de votos en los últimos años y, a consecuencia de ello, ocupó carteras ministeriales clave en el último gobierno de Silvio Berlusconi (2008–2011).<sup>31</sup>

Aunque la Plataforma por Cataluña (PxC) no ha logrado entrar en el Parlamento autónomo catalán, aumentó sustancialmente su porcentaje de votos en las elecciones municipales. Fueron elegidos 67 concejales de este partido en las elecciones municipales de mayo de 2011, frente a los 17 de las elecciones de 2007. El éxito de partidos abiertamente hostiles al islam no se limita a los países de Europa occidental. Por ejemplo, en Bulgaria, que tiene desde hace siglos una presencia considerable de población musulmana, fueron elegidos 21 miembros de la Unión Nacional Ataque (ATAKA) en las elecciones parlamentarias de 2009. Este partido tiene un programa claramente antimusulmán y sus seguidores han estado implicados en ataques violentos contra musulmanes.<sup>32</sup>

---

28 El Partido por la Libertad (PVV) obtuvo el 15,45 por ciento de los votos en las elecciones generales de 2010 y el 17 por ciento en las elecciones al Parlamento Europeo de 2009, <http://www.nlverkiezingen.com/TK2010.html>.

29 El SVP obtuvo el 26,6 por ciento de los votos en las elecciones federales celebradas el 23 de octubre de 2011. En las elecciones de 2007 había conseguido el 28,9 de los votos, [http://www.politik-stat.ch/nrw2011CH\\_it.html](http://www.politik-stat.ch/nrw2011CH_it.html).

30 Este partido recibió el 12,3 por ciento de los votos en 2011, frente al 13,9 por ciento en 2007.

31 La Liga Norte duplicó el número de votos en las elecciones regionales de 2010 (12,28 por ciento) frente a las elecciones regionales de 2005 (5,5 por ciento). Asimismo, obtuvo el doble de votos en las elecciones generales de 2008 (8,5 por ciento) que en las elecciones de 2006 (4,6 por ciento), [http://www.repubblica.it/static/speciale/2010/elezioni/regionali/riepilogo\\_nazionale.html](http://www.repubblica.it/static/speciale/2010/elezioni/regionali/riepilogo_nazionale.html).

32 El 20 de mayo de 2011 estalló la violencia durante una protesta organizada por seguidores del partido ante una mezquita. Cuatro musulmanes resultaron heridos, así como un diputado de ATAKA. Véanse Comité Búlgaro de Helsinki, *Submission to the Human Rights Committee regarding the consideration of the third periodic report on Bulgaria*, "Freedom of religion and protection against discrimination on the grounds of religion and belief", 3 de junio de 2011, p. 29; y Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos: Bulgaria, CCPR/C//BGR/CO/3, 19 de agosto de 2011, párr. 9.

## EJEMPLOS DE DISCURSO ANTIISLÁMICO

“Se calcula que en Suiza viven más de 400.000 musulmanes. Esta cifra está aumentando rápidamente a causa de la inmigración, la reagrupación familiar, los matrimonios forzados y los elevados índices de natalidad. Sólo una pequeña parte de ellos apoya la ideología radical de los islamistas. Sin embargo, los inmigrantes musulmanes a menudo provienen de países que no están familiarizados con la democracia. Traen con ellos conceptos sobre la ley y el orden que son incompatibles con nuestro sistema judicial.”

Programa del Partido Popular Suizo (SVP) de 2011

“Europa dejará de ser Europa: se convertirá en una república islámica. Estamos en un momento decisivo y, si no protegemos nuestra civilización, desaparecerá. Sí, le tengo apego a la nación. Quiero preservar nuestra identidad cultural e histórica.”

Marine Le Pen, Frente Nacional, Francia<sup>33</sup>

“El islam es la mayor amenaza, pues pone en peligro nuestro país y todo el Occidente libre. Tenemos demasiada inmigración en masa de países musulmanes y demasiados palacios del odio —creo que Cohen [en referencia al líder de los socialdemócratas] los llama mezquitas— y el porcentaje de inmigrantes en las estadísticas de delincuencia sigue siendo excesivamente alto. Ya basta.”

Geert Wilders, Partido por la Libertad (PVV), Países Bajos<sup>34</sup>

“La inmigración islámica, masiva en Catalunya, pone en peligro nuestras señas de identidad europeas (respeto a la libertad personal y de los grupos, democracia como medio de toma de decisiones, cultura grecolatina, religión cristiana, lenguas propias de Catalunya, o tradiciones populares).”

Programa de Plataforma por Cataluña (PxC), Cataluña, España<sup>35</sup>

“Los pseudo-rezos en Milán y ante el Coliseo no tienen nada que ver con la religión: son actos amenazadores e intimidatorios contra el pueblo italiano. Los que participan en ellos deberían ser identificados por la policía y posiblemente expulsados de nuestro país. Las personas no deben usar los rezos como arma política.”

Maurizio Gasparri, Pueblo de la Libertad (PDL), Italia<sup>36</sup>

---

33 “Two personalities clash on European immigration”, *New York Times*, 5 January 2008, <http://www.nytimes.com/2008/01/15/world/europe/15iht-debate.4.9237106.html>.

34 “Links kan de boom in”, *De Telegraaf*, 1 de agosto de 2011.

35 “Programa electoral 2010”, <http://www.pxcatalunya.com/pdf/castellano.pdf>.

36 “Row over Muslim prayers outside the Colosseum”, 20 de enero de 2009, <http://www.italymag.co.uk/italy/lazio/row-over-muslim-prayers-outside-colosseum>.

## 3. NORMAS INTERNACIONALES Y REGIONALES DE DERECHOS HUMANOS

En virtud del derecho internacional, discriminación es toda diferencia de trato basada en motivos prohibidos que no tenga una justificación objetiva y razonable. La discriminación menoscaba el ejercicio en pie de igualdad de otros derechos humanos, como el derecho al trabajo, a la libertad de expresión y religión o creencias, a la educación y al nivel más alto posible de salud.

El derecho internacional y europeo contra la discriminación prohíben la discriminación tanto directa como indirecta. Esta última tiene lugar cuando una ley, un procedimiento o una práctica aparentemente neutros suponen una desventaja desproporcionada o tienen un efecto diferenciado en un grupo determinado sin que exista una justificación objetiva o razonable.

Puede considerarse que una diferencia de trato tiene una justificación objetiva o razonable si alberga un propósito legítimo compatible con las obligaciones de derechos humanos contraídas por el Estado.<sup>37</sup> Tal propósito legítimo podría estar relacionado con asuntos de política pública como la salud y la seguridad. Sin embargo, para que una diferencia de trato se considere objetiva y razonable debe ser también proporcionada al fin que pretende conseguir.<sup>38</sup> Por ejemplo, en relación con la afirmación de que el requisito de seguridad laboral de llevar casco discriminaba indirectamente a los sijis porque éstos deben llevar turbante conforme a sus costumbres religiosas, el Comité de Derechos Humanos de la ONU determinó que la protección de la seguridad de los trabajadores era una justificación objetiva y proporcionada, por lo que no vulneraba el principio de no discriminación.<sup>39</sup> El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha insistido especialmente en que el trato desfavorable basado en motivos prohibidos deberá justificarse con razones particularmente bien fundadas para que resulte compatible con el principio de no discriminación.<sup>40</sup>

Diversos tratados internacionales de derechos humanos establecen que la religión o las creencias son un motivo prohibido de discriminación, por ejemplo, el artículo 2.1 del Pacto

---

37 Véase Comité de Derechos Humanos, Observación general núm. 18, párr. 13.

38 Véase, por ejemplo, Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Abdulaziz, Cabales and Balkandali v. United Kingdom* (petición núm. 9214/80), sentencia de 28 de mayo de 1985, párr. 72.

39 Comité de Derechos Humanos, *Karnel Singh Bhinder v. Canada* (núm. 208/1986).

40 Amnistía Internacional, *Convivir con la diferencia: Marco para combatir la discriminación en Europa*, "Justificación razonable y objetiva", p. 20, <http://www.amnesty.org/es/library/info/EUR01/003/2009/es>.

Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), el artículo 2.2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y el artículo 2 de la Convención sobre los Derechos del Niño.<sup>41</sup> Los cinco países en los que se llevó a cabo investigación sobre el terreno han ratificado estos tres tratados internacionales de derechos humanos y, por tanto, están obligados a respetar, proteger y hacer efectivos los derechos consagrados en ellos.

En la esfera regional, el artículo 14 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales (Convenio Europeo de Derechos Humanos) prohíbe a las Partes Contratantes discriminar por razones de religión o creencias en relación con el disfrute de los derechos previstos en el Convenio. El Protocolo 12 al Convenio contiene una disposición separada contra la discriminación que prohíbe la discriminación por motivos de religión o creencias respecto de todo derecho reconocido por la ley. Igualmente, el artículo E de la Carta Social Europea (revisada) establece el principio de no discriminación por motivos de religión o creencias en el disfrute de los derechos en ella reconocidos, como el derecho al trabajo, a la educación y a la protección de la salud. Lamentablemente, Bélgica, Francia y Suiza no han ratificado el Protocolo 12 al Convenio Europeo de Derechos Humanos.

En su artículo 21, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea prohíbe toda forma de discriminación ejercida por razón de religión o convicciones. Sin embargo, las directivas antidiscriminación de la Unión Europea no establecen el mismo nivel de protección contra las distintas formas de discriminación. Por ejemplo, la Directiva 2000/43/CE (Directiva para la Igualdad Racial) estipula que los Estados miembros deben prohibir la discriminación ejercida por motivos raciales en el empleo, la educación, la protección social, las ventajas sociales y el acceso a bienes y servicios,<sup>42</sup> pero la Directiva 2000/78/CE (Directiva Marco para el Empleo) prohíbe la discriminación por motivos de religión sólo en el empleo.<sup>43</sup> El 2 de julio de 2008, la Comisión Europea presentó una nueva propuesta de Directiva antidiscriminación con el fin de introducir normas europeas de protección contra la discriminación por motivos de orientación sexual, edad, discapacidad y religión o creencias en materia de acceso a bienes y servicios, educación, protección social y

---

41 Aunque la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (CERD) no incluye expresamente la religión como motivo en su definición de discriminación racial, el Comité encargado de vigilar la aplicación de este tratado se ha referido en varias ocasiones a la intersección entre los motivos de raza y religión. Véanse, por ejemplo, Observaciones finales sobre Irlanda, CERD/C/IRL/CO/2, 14 de abril de 2005, párr. 18; y Amnistía Internacional, *Convivir con la diferencia: Marco para combatir la discriminación en Europa*, "Justificación razonable y objetiva", p. 20, <http://www.amnesty.org/es/library/info/EUR01/003/2009/es>.

42 Directiva 43/2000/CE de 29 de junio de 2000 relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico, artículo 3.

43 La protección frente a la discriminación ejercida por otros motivos, como la orientación sexual, la edad y la discapacidad, también están limitados al ámbito del empleo o la ocupación. Véase la Directiva 2000/78/CE de 27 de noviembre de 2000 relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación.

beneficios sociales.<sup>44</sup> Mientras se elaboraba este informe, la propuesta de Directiva todavía se estaba debatiendo en el Consejo de la Unión Europea y no había consenso entre los Estados miembros sobre la necesidad de adoptar nueva legislación para combatir la discriminación.

Con arreglo a las obligaciones de los Estados de garantizar el derecho a la no discriminación, los Estados deben abstenerse de discriminar ellos mismos, pero también deben prevenir la discriminación ejercida por actores no estatales tales como empleadores, instituciones educativas y proveedores privados de bienes y servicios. Para ello es necesario que adopten legislación, políticas, mecanismos de resarcimiento y sanciones eficaces sobre la discriminación ejercida en el sector privado.<sup>45</sup>

### 3.1 DISCRIMINACIÓN EN EL EMPLEO

El Convenio 111 sobre la Discriminación (Empleo y Ocupación) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) prohíbe la discriminación por motivos de religión o creencias en materia de empleo y ocupación. El Estudio General 1996 de la OIT sobre igualdad en el empleo y la ocupación destacaba un posible conflicto entre el requisito de una ocupación y la manifestación de la religión. Por ejemplo, como se ha observado *supra*, un albañil sij podría tener que llevar casco por motivos de seguridad, de tal modo que se le negaría la posibilidad de llevar turbante. Igualmente, podría exigirse a una mujer musulmana trabajadora de un laboratorio químico que no llevase un pañuelo largo y suelto por razones de seguridad. En estos contextos, la diferencia de trato basada en la religión no se debe considerar discriminatoria. Sin embargo, tal como apuntaba el Estudio General, los límites impuestos a la libertad de religión o creencias deben respetar el principio de proporcionalidad, “procurando evitar las consecuencias arbitrarias en el empleo y la ocupación, señaladamente en el sector público”.<sup>46</sup>

---

44 Propuesta de Directiva del Consejo por la que se aplica el principio de igualdad de trato entre las personas independientemente de su religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual, COM/2008/0426 final, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0426:FIN:ES:HTML>.

45 Véanse Comité de Derechos Humanos, Observación general núm. 31 sobre el artículo 2 (no discriminación) del Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos (PIDCP); y Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, Recomendación general XX relativa al artículo 5 de la Convención.

46 Estudio General de la OIT sobre igualdad en el empleo y la ocupación, 83ª Conferencia Internacional del Trabajo, 1996, párr. 42: “Las obligaciones que imponen un oficio o profesión pueden obstaculizar el libre ejercicio de una práctica religiosa. Así ocurre [...] cuando la práctica de determinada religión prescribe el uso de una indumentaria particular o condiciones de trabajo particulares [...] En tales casos, hay que sopesar entre el respeto del derecho de la persona que trabaja a practicar su propia fe o creencia y la necesidad de cumplir con las exigencias inherentes al empleo o las necesidades de la empresa. Pero estos derechos pueden restringirse dentro de los límites impuestos por el principio de proporcionalidad, procurando evitar las consecuencias arbitrarias en el empleo y la ocupación, señaladamente en el sector público”.

La Directiva Marco para el Empleo (2000/78/CE) de la Unión Europea sobre un marco para la igualdad de trato en el empleo estipula que los Estados miembros deben prohibir la discriminación directa e indirecta, así como el acoso y la incitación a discriminar por motivos de religión o convicciones en el empleo o la ocupación, incluida la formación profesional.<sup>47</sup> Esta Directiva introduce el principio según el cual la diferencia de trato basada en la religión es legítima si corresponde a un requisito profesional esencial y determinante,<sup>48</sup> que podría considerarse una justificación objetiva y razonable. Sin embargo, han de limitarse las circunstancias en las que pueden introducirse tales requisitos,<sup>49</sup> y la necesidad de introducir un requisito profesional basado en alguno de los motivos prohibidos debe derivarse de la propia naturaleza de la ocupación y de las tareas en las que consiste.<sup>50</sup>

Las restricciones impuestas por los empleadores a los símbolos y prendas religiosos o culturales en el lugar de trabajo podrían vulnerar el derecho a no sufrir discriminación por motivos de religión o creencias si tales restricciones no obedecen a una justificación objetiva y razonable, cuyo objetivo sea satisfacer un requisito profesional esencial y determinante. En particular, las restricciones destinadas a cumplir los deseos de clientes o colegas de trabajo o a promover una determinada imagen de marca, de las cuales se dan ejemplos en este informe, no pueden considerarse requisitos profesionales determinantes porque obedecen a principios muy generales que podrían aplicarse a cualquier ocupación. Por el contrario, un requisito profesional determinante es aquel que resulta estrictamente necesario para desempeñar las tareas específicas de un puesto concreto.

---

47 Directiva 78/2000/CE, artículo 2. La definición de discriminación indirecta excluye los casos en que la diferencia de trato está justificada por un objetivo legítimo y cuando el medio de alcanzar ese objetivo es apropiado y necesario.

48 Directiva 2000/78/CE del Consejo, artículo 4.1: "No obstante lo dispuesto en los apartados 1 y 2 del artículo 2, los Estados miembros podrán disponer que una diferencia de trato basada en una característica relacionada con cualquiera de los motivos mencionados en el artículo 1 no tendrá carácter discriminatorio cuando, debido a la naturaleza de la actividad profesional concreta de que se trate o al contexto en que se lleve a cabo, dicha característica constituya un requisito profesional esencial y determinante, siempre y cuando el objetivo sea legítimo y el requisito, proporcionado."

49 Considerando 23: "En muy contadas circunstancias, una diferencia de trato puede estar justificada cuando una característica vinculada a la religión o convicciones, a una discapacidad, a la edad o a la orientación sexual constituya un requisito profesional esencial y determinante, cuando el objetivo sea legítimo y el requisito, proporcionado. Dichas circunstancias deberán figurar en la información que facilitarán los Estados miembros a la Comisión."

50 Como señala el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el asunto *Wolf v. Stadt Frankfurt am Main*: "Para determinar si la diferencia de trato por razón de la edad contenida en la normativa nacional controvertida en el litigio principal está justificada, procede examinar si la aptitud física es una característica vinculada a la edad y si constituye un requisito profesional esencial y determinante para la actividad profesional de que se trata o para su ejercicio, siempre y cuando el objetivo perseguido por dicha normativa sea legítimo y el referido requisito, proporcionado", C-229/09, sentencia de 12 de enero de 2010, párr. 36.

## NEUTRALIDAD: ¿JUSTIFICACIÓN OBJETIVA Y RAZONABLE?

En ocasiones se afirma que la diferencia de trato en el empleo por motivos de religión puede justificarse por el principio de neutralidad. Este principio, que a veces aparece consagrado en constituciones, se ha interpretado de formas diversas según el país de que se trate, de acuerdo con el contexto nacional e histórico concreto. También varían las consecuencias que se derivan de estas distintas interpretaciones por lo que respecta al funcionamiento del sector público. Por ejemplo, en algunos contextos este principio le impone el deber de respetar una imparcialidad absoluta. Los empleadores del sector privado también han recurrido al principio de neutralidad para justificar la diferencia de trato por motivos de religión o creencias.

El relator especial de la ONU sobre la libertad de religión o de creencias ha manifestado lo siguiente: “Algunas veces se ha afirmado que la neutralidad indica una falta de compromiso por parte del Estado en esa esfera. No obstante, oponiéndose a esa interpretación errónea del concepto de neutralidad, el Relator Especial señalaría el significado positivo de ese concepto, que radica en la obligación del Estado de ser justo con los miembros de las diferentes religiones o creencias, sobre la base de la igualdad, y de abstenerse de todo trato discriminatorio. En este sentido, cabe entender la neutralidad del Estado como principio normativo emanado de la obligación de aplicar la libertad de religión o de creencias de manera no discriminatoria.”<sup>51</sup>

El requisito de mantener una apariencia imparcial y neutral, hasta el punto de excluir prendas y símbolos religiosos o culturales, puede ser una justificación objetiva y razonable en el caso de funcionarios, tales como agentes encargados de hacer cumplir la ley, fiscales o jueces, que tienen potestad para ejercer funciones coercitivas del Estado. Como ha explicado el comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa: “En general, los Estados deben evitar legislar sobre la indumentaria [...]. Sin embargo, es legítimo estipular que quienes representan al Estado, por ejemplo los agentes de policía, lo hagan de forma apropiada. En algunos casos, este deber puede requerir una neutralidad completa frente a las distintas insignias políticas o religiosas; en otros casos, una sociedad diversa y multiétnica tal vez desee valorar y reflejar su diversidad en la indumentaria de sus agentes.”<sup>52</sup>

### 3.2 LIBERTAD DE RELIGIÓN O CREENCIAS Y DE EXPRESIÓN

El derecho a la libertad de religión o creencias y a la libertad de expresión está consagrado en tratados internacionales y regionales de derechos humanos, entre ellos el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), artículos 18 y 19, y el Convenio Europeo de Derechos Humanos, artículos 9 y 10.

El Comité de Derechos Humanos de la ONU, órgano de expertos independientes creado para vigilar la aplicación de las obligaciones contraídas por los Estados en virtud del PIDCP, ha determinado claramente que este derecho se aplica a las creencias teístas, no teístas y ateas,

---

51 Informe provisional del relator especial sobre la libertad de religión o de creencias a la Asamblea General, 18 de julio de 2011, A/66/156, párr. 50.

52 Comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa, *Human Rights in Europe: no grounds for complacency*, “The burqa and privacy”, p. 39, [http://www.coe.int/t/commissioner/Viewpoints/ISBN2011\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/commissioner/Viewpoints/ISBN2011_en.pdf).

así como al derecho a no profesar ninguna religión o creencia, y que los términos “creencias” y “religión” deben entenderse en sentido amplio.<sup>53</sup>

El derecho a la libertad de religión o creencias incluye el derecho de toda persona a tener o adoptar creencias de su elección y a manifestarlas individual o colectivamente, tanto en público como en privado, mediante el culto, la celebración de los ritos, las prácticas y la enseñanza.<sup>54</sup> El Comité de Derechos Humanos de la ONU ha señalado lo siguiente: “El concepto de culto se extiende a los actos rituales y ceremoniales con los que se manifiestan directamente las creencias, así como a las diversas prácticas que son parte integrante de tales actos, comprendidos la construcción de lugares de culto, el empleo de fórmulas y objetos rituales, la exhibición de símbolos y la observancia de las fiestas religiosas y los días de asueto. La observancia y la práctica de la religión o de las creencias pueden incluir no sólo actos ceremoniales sino también costumbres tales como la observancia de normas dietéticas, el uso de prendas de vestir o tocados distintivos, la participación en ritos asociados con determinadas etapas de la vida, y el empleo de un lenguaje especial que habitualmente sólo hablan los miembros del grupo.”<sup>55</sup>

Tal como observó el relator especial sobre la libertad de religión o de creencias, este derecho tiene un componente positivo y uno negativo: “El primer componente de la libertad de religión o de creencias es la libertad para expresar y poner de manifiesto activamente la propia religión o las propias creencias, mientras que su reverso (negativo) es la libertad para no verse expuesto a presiones de ningún tipo, especialmente del Estado o en las instituciones del Estado, para llevar a cabo actividades religiosas o relacionadas con las creencias en contra de la propia voluntad.”<sup>56</sup>

En virtud del derecho internacional de los derechos humanos, no se permiten restricciones al derecho a tener (o no tener) creencias religiosas o de otra índole, u opiniones en general. Sin embargo, el derecho a expresar tales opiniones (libertad de expresión) o a manifestar la propia religión o las propias creencias puede estar sujeto a ciertas limitaciones, pero únicamente cuando se demuestre que son necesarias y proporcionadas para alcanzar un objetivo legítimo como la protección de la seguridad, el orden, la salud o la moral públicos o los derechos y libertades fundamentales de otras personas.<sup>57</sup> El Comité de Derechos Humanos ha señalado que este principio debe interpretarse de manera estricta, y que el derecho a la libertad de manifestar la religión o las creencias no se puede limitar por razones

---

53 Así lo establece el Comité de Derechos Humanos en su Observación general núm. 22: el derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión, artículo 18, párr. 2.

54 Véase el artículo 18 del PIDCP.

55 Comité de Derechos Humanos, Observación general núm. 22, Libertad de pensamiento, de conciencia y de religión, párr. 4.

56 Informe del relator especial sobre la libertad de religión o de creencias, Heiner Bielefeldt, doc. ONU A/HRC/16/53 de 15 de diciembre de 2010, párr. 39.

57 Véase, por ejemplo, el artículo 18.3 del PIDCP.



diferentes a las establecidas en el artículo 18.3 del PIDCP. Respecto a las restricciones que se podrían imponer para proteger la moral pública, el Comité afirma lo siguiente: “[E]l concepto de moral se deriva de muchas tradiciones sociales, filosóficas y religiosas; por consiguiente, las limitaciones impuestas a la libertad de manifestar la religión o las creencias con el fin de proteger la moral deben basarse en principios que no se deriven exclusivamente de una sola tradición.”<sup>58</sup>

En su Observación general sobre la libertad de expresión, el Comité de Derechos Humanos también ha afirmado: “[C]uando un Estado parte impone restricciones al ejercicio de la libertad de expresión, estas no pueden poner en peligro el derecho propiamente dicho. [...] la relación entre el derecho y la restricción, o entre la norma y la excepción, no debe invertirse.”<sup>59</sup> El Tribunal Europeo de Derechos Humanos también concluyó que el derecho a la libertad de expresión “no sólo es aplicable a la información o a las ideas que se acogen favorablemente, se consideran inofensivas o suscitan indiferencia, sino también a las que ofenden, escandalizan o perturban al Estado o a algún sector de la población. Éstas son las exigencias del pluralismo, la tolerancia y la apertura de miras, sin los cuales no existe la sociedad democrática.”<sup>60</sup>

### 3.3 INDUMENTARIA Y SÍMBOLOS RELIGIOSOS O CULTURALES

Llevar símbolos o prendas de vestir religiosos o culturales es un elemento del derecho a la libertad de expresión y a manifestar la religión o las creencias. Toda persona debe ser libre de decidir si quiere o no llevar determinados símbolos y prendas en función de sus creencias religiosas, costumbres culturales o por cualquier otra razón. Las normas generales que impongan a las mujeres una forma de vestir en público pueden entrañar una violación de su derecho a la libertad de expresión o a manifestar su religión o creencias si se las obliga a cumplir requisitos de indumentaria que no corresponden con su religión o con su derecho a expresarse libremente.<sup>61</sup>

La prohibición de llevar en público determinadas prendas y símbolos culturales o religiosos puede suponer una violación del derecho a la libertad de expresión y a manifestar la propia religión o creencias, si no persigue un objetivo legítimo o no es proporcionada y necesaria para alcanzar ese objetivo. La legitimidad de tales restricciones, al igual que cualquier otra limitación a la libertad de expresión y de religión o creencias, debe valorarse caso por caso, por lo que la necesidad de imponerlas ha de analizarse en función de hechos, y no en función de suposiciones o prejuicios.

---

58 Comité de Derechos Humanos, Observación general núm. 22, párr. 8.

59 Comité de Derechos Humanos, Observación general núm. 34, artículo 19: Libertad de opinión y libertad de expresión, doc. ONU CCPR/C/GC/34, 12 de septiembre de 2001.

60 *Handyside v. United Kingdom*, sentencia de 7 de diciembre de 1976.

61 Véase Comité de Derechos Humanos, Observación general núm. 28: Igualdad de derechos entre hombres y mujeres, artículo 3, 29 de marzo de 2000, párr. 13.

Cuando impone una restricción, el Estado tiene la obligación de demostrar que se adecua a los criterios de limitaciones permisibles con arreglo al derecho internacional. Si bien en circunstancias concretas es posible que las restricciones al uso de símbolos y prendas religiosos o culturales se ajusten a esos criterios, probablemente las prohibiciones generales (por ejemplo, en la educación o en el empleo, tal como se detalla en el capítulo 4) no satisfagan los criterios de justificación objetiva y razonable y de enfoque de análisis caso por caso. Como afirmó la ex relatora especial de la ONU sobre la libertad de religión o de creencias: “[E]l Estado el que debe justificar las limitaciones impuestas a la libertad de manifestar la propia religión o creencias. Por consiguiente, las prohibiciones de portar símbolos religiosos fundadas en la mera especulación o presunciones y no en hechos demostrables se considera una violación de la libertad religiosa individual.”<sup>62</sup>

### 3.4 DERECHO A NO SUFRIR DISCRIMINACIÓN DE GÉNERO

Las mujeres pertenecientes a minorías religiosas pueden verse afectadas por múltiples formas de discriminación, entre ellas por motivos de género, religión u origen étnico. Tal como ha puesto de relieve el Comité de la ONU para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: “La discriminación de la mujer por motivos de sexo y género está unida de manera indivisible a otros factores que afectan a la mujer, como la raza, el origen étnico, la religión o las creencias, la salud, el estatus, la edad, la clase, la casta, la orientación sexual y la identidad de género. La discriminación por motivos de sexo o género puede afectar a las mujeres de algunos grupos en diferente medida o forma que a los hombres. Los Estados partes deben reconocer y prohibir en sus instrumentos jurídicos estas formas entrecruzadas de discriminación y su impacto negativo combinado en las mujeres afectadas.”<sup>63</sup>

Con arreglo al derecho internacional, concretamente los artículos 2 y 5.a de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, los Estados tienen la obligación de derogar las leyes, políticas y prácticas discriminatorias basadas en estereotipos de género y que vulneren los derechos de las mujeres. Asimismo, tienen el deber de abordar la discriminación ejercida por actores no estatales contra las mujeres. Las mujeres deben disfrutar de las mismas condiciones que los hombres en el acceso a oportunidades de empleo y educación, como estipulan los artículos 10 y 11 de la Convención, lo cual tiene especial relevancia para los asuntos examinados en el presente informe.

Las normas sociales, culturales y religiosas por las que se rigen los símbolos y prendas religiosos o culturales tienen a menudo un efecto desproporcionado en las mujeres, cuya apariencia está sujeta a especial regulación porque se percibe como la representación simbólica de los valores religiosos y culturales de la comunidad. Esta percepción puede ser una manifestación de actitudes discriminatorias y refleja un deseo subyacente de controlar la

---

62 *Los derechos civiles y políticos, en particular las cuestiones relacionadas con la intolerancia religiosa. Informe presentado por Asma Jahangir, Relatora Especial sobre la libertad de religión o de creencias*, 9 de enero de 2006, E/CN.4/2006/5, párr. 53.

63 Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Recomendación general núm. 28, párr. 18 sobre las principales obligaciones de los Estados Partes en virtud del artículo 2 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

autonomía corporal de las mujeres, con lo que convierte en objetos a las mujeres y sus cuerpos. Si se impone a las mujeres mediante coacción, ya de actores estatales o no estatales, tal regulación restringe la capacidad de las mujeres de ejercer su derecho a la libertad de expresión y religión u otros derechos, como el derecho al trabajo, a la educación y a la libertad de circulación.

Los Estados deben proteger a las mujeres frente a la presión o coacción ejercida por terceros para que se vistan de determinada manera y, siempre que las normas sociales, culturales o religiosas que prescriben códigos indumentarios sean un reflejo de la discriminación contra las mujeres, los Estados tienen una obligación positiva de tomar medidas para impedir dicha discriminación. De ello se deriva que tal vez las restricciones impuestas por el Estado sean necesarias en circunstancias concretas para proteger a las mujeres de la presión o la coacción, incluso de las amenazas de violencia, hechas por sus familias o sus comunidades para obligarlas a llevar determinados símbolos o prendas religiosos o culturales.

Sin embargo, la prohibición general de los símbolos o prendas religiosos o culturales con el objetivo de abordar la discriminación en un país es en sí misma discriminatoria, pues agudiza y refuerza la idea de que la discriminación puede ser legítima. Es más, tal prohibición niega el derecho a la libertad de expresión de las mujeres que deciden llevar símbolos o prendas religiosos o culturales. Además, una prohibición general de esta índole corre el peligro de ser contraproducente, ya que puede dar lugar a que las mujeres sean confinadas en sus hogares y les sea imposible ejercer sus derechos, como el derecho al trabajo y a la educación. Puesto que estas restricciones tienen a menudo un efecto desproporcionado en las mujeres y las niñas, también son indirectamente discriminatorias por motivos de género.

## 4. DISCRIMINACIÓN POR MOTIVOS DE RELIGIÓN

En Europa, las personas musulmanas pueden sufrir discriminación por muchas razones diferentes, entre otras por su religión u origen étnico. En 2008, la Comisión Europea realizó una encuesta de opinión pública que abarcaba todo el territorio de la Unión Europea (UE) y cuyos resultados indican que la discriminación por motivos de religión y origen étnico afecta de forma desproporcionada a las minorías étnicas y religiosas. Mientras que sólo el 4 por ciento del total de personas encuestadas afirmaron haber sufrido discriminación por motivos de religión u origen étnico en el año anterior (2 por ciento por cada motivo), el 23 por ciento de los encuestados pertenecientes a minorías étnicas y el 12 por ciento de los pertenecientes a minorías religiosas opinaron que habían sufrido discriminación por motivos de origen étnico y religión respectivamente.<sup>64</sup>

Según una encuesta hecha en 2009 por la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, los grupos de migrantes procedentes de países de mayoría musulmana residentes en 15 países de la UE sufrían un alto grado de discriminación. En Italia, más de la mitad de las personas migrantes del norte de África habían sufrido discriminación en 2008, al igual que el 40 por ciento en España y un tercio en Bélgica. Un tercio de la población migrante de Turquía residente en Alemania y un tercio de la residente en Países Bajos sufrió discriminación en 2008. De las personas encuestadas que afirmaron sufrir discriminación, el 10 por ciento asoció sus experiencias de discriminación con la religión y el 43 por ciento con una combinación de motivos religiosos, étnicos y de situación migratoria.<sup>65</sup>

Según una encuesta multinacional de percepciones sobre discriminación, realizada en 2010 por el Instituto para una Sociedad Abierta,<sup>66</sup> las personas musulmanas eran víctimas de discriminación racial y religiosa con más frecuencia que las no musulmanas. Las mujeres musulmanas habían sufrido discriminación por motivos de género con más frecuencia que los hombres musulmanes y no musulmanes, pero con menos frecuencia que las mujeres no

---

64 Comisión Europea, *Special Eurobarometer 296*, "Discrimination in the European Union: perceptions, experiences and attitudes: discrimination on the basis of religion and belief", p. 14.

65 Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, *European Union Minorities and Discrimination Survey. Data in Focus Report*, "Muslims: Experiences of discrimination in the previous 12 months", 2010, p. 5.

66 En 2011, el Instituto para una Sociedad Abierta (*Open Society Institute*) fue rebautizado como Fundaciones para una Sociedad Abierta (*Open Society Foundations*).

musulmanas,<sup>67</sup> y el alumnado musulmán afirmó haber sufrido discriminación por razón de religión en la escuela más a menudo que el alumnado no musulmán.<sup>68</sup>

Este capítulo ofrece ejemplos de discriminación de personas musulmanas por motivos de religión en países donde Amnistía Internacional ha emprendido labores de investigación sobre el terreno. Se presta especial atención al empleo y la educación, aspectos en los que las prácticas discriminatorias pueden impedir el ejercicio de otros derechos humanos como el derecho a la libertad de religión o creencias (véanse las normas internacionales pertinentes en el capítulo 3), a la educación (véanse las normas internacionales pertinentes en el capítulo 4.2), al trabajo y a unas condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias (artículos 6 y 7 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, PIDESC) y a un nivel de vida adecuado ( artículo 11 del PIDESC).

Asimismo se presentan datos cuantitativos procedentes de fuentes externas junto con datos cualitativos recabados por Amnistía Internacional. La cantidad de información y datos disponibles en los distintos países varía considerablemente, como también difieren los mecanismos de ámbito nacional puestos en marcha para combatir la discriminación. Las medidas adoptadas por los Estados para hacer efectivo el derecho a no sufrir discriminación pueden variar en función de los desafíos específicos y otras circunstancias relevantes de cada país, pero han de incluir los siguientes requisitos mínimos:<sup>69</sup>

- Prohibición de la discriminación directa e indirecta por cualquier motivo y en cualquier ámbito de la vida;
- Creación de órganos nacionales independientes destinados a vigilar la discriminación y formular recomendaciones sobre legislación no discriminatoria, que tengan potestad para investigar, mandato para examinar denuncias individuales de discriminación tanto en el sector privado como en el público, poder para tomar decisiones vinculantes y de obligado cumplimiento, y personal y fondos suficientes;
- Acceso a remedios judiciales efectivos para las víctimas de discriminación, incluidas medidas como servicios gratuitos asistencia y representación letradas proporcionados por organizaciones no gubernamentales;
- Carga de la prueba compartida en casos de discriminación ante tribunales civiles y administrativos, de modo que, si una persona que se considera víctima de un hecho ilícito establece hechos de los que puede presumirse que ha habido discriminación, corresponderá al demandado demostrar que no ha habido discriminación;

---

67 Instituto para una Sociedad Abierta, *Muslims in Europe 2010: A report on 11 cities*, tablas 52, 53 y 56, pp. 84–5.

68 Instituto para una Sociedad Abierta, *Muslims in Europe*, tabla 60, p. 101.

69 Para más información, véase Amnistía Internacional, *Convivir con la diferencia: Marco para combatir la discriminación en Europa* (Índice: EUR 01/003/2009).

- Vigilancia efectiva del impacto de la legislación y las políticas en diferentes grupos y recopilación de datos desglosados y precisos que permitan detectar y abordar la discriminación.

Por lo que respecta a la recopilación de datos, no debe interpretarse que las normas destinadas a la protección de la intimidad impiden a las autoridades recabar datos desglosados por origen étnico, religión o género. Diversos órganos de derechos humanos han subrayado que los Estados deben recopilar información y datos estadísticos con el fin de informar sobre la aplicación de tratados de derechos humanos.<sup>70</sup> Además, el Convenio del Consejo de Europa para la Protección de las Personas respecto al Tratamiento Automatizado de Datos de Carácter Personal establece expresamente que los datos sobre el origen racial o aspectos similares pueden recabarse y procesarse de forma sistemática cuando sea necesario para la protección de la seguridad pública y la erradicación de la delincuencia. En un informe de 2006 sobre recopilación de datos y legislación sobre igualdad en la UE, la Comisión Europea destaca que las normas nacionales y europeas sobre protección de datos personales no impiden categóricamente la recopilación de datos relacionados con la discriminación. La recopilación de datos es esencial para aplicar las leyes sobre igualdad de la UE. Aunque algunos datos están disponibles con este fin en casi todos los Estados miembros de la UE, el presente informe concluye que esta información es limitada, ya que suele recabarse únicamente respecto de motivos específicos de discriminación (como origen étnico) y ámbitos concretos de la vida (como el empleo).<sup>71</sup>

#### 4.1 FALTA DE DATOS Y DE MECANISMOS DE RESARCIMIENTO EFECTIVOS

Como se ha mencionado *supra*, los Estados tienen la obligación de adoptar un conjunto de leyes, políticas e iniciativas destinadas a hacer realidad el derecho a no sufrir ninguna forma de discriminación. El caso de España ilustra que no se pueden poner en marcha políticas eficaces para combatir todas las formas de discriminación, entre ellas la religiosa, si no se recopilan datos adecuadamente y si no existen mecanismos de resarcimiento efectivos.

La Constitución española consagra en su artículo 14 el principio de igualdad y una prohibición general de la discriminación. España ha incorporado la Directiva Marco para el Empleo (2000/78/CE), que prohíbe la discriminación por motivos de religión, entre otros, en materia de empleo y ocupación. La legislación interna prohíbe la discriminación en el acceso a la educación (artículo 84.3 de la Ley Orgánica 2/2006 de Educación). Sin embargo, España no ha adoptado legislación integral que prohíba la discriminación en todos los ámbitos de la vida.

En 2011, el entonces gobierno de España presentó un proyecto de ley integral para combatir la discriminación que prohibiría la discriminación por razón de religión en muchos ámbitos

---

70 Comité de Derechos Humanos, *Directrices consolidadas para los informes de los Estados*, CCPR/C/66/GUI/rev.2, párr. C6; Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general núm. 1: presentación de informes por los Estados Partes; y Comité de la ONU para la Eliminación de la Discriminación Racial, Recomendación general IV relativa a la presentación de informes por los Estados Partes.

71 Timo Makkonen, *Measuring Discrimination: Data collection and EU equality law*, Comisión Europea, 2007.

además del empleo, como la educación y el acceso a bienes y servicios, entre ellos la salud, los servicios sociales y la vivienda. El Parlamento español estaba debatiendo el proyecto de ley cuando el gobierno decidió adelantar las elecciones, que se celebraron en noviembre de 2011. En el momento de redactar este texto (febrero de 2012), no queda claro si el nuevo gobierno de España respaldará la adopción del proyecto de ley integral contra la discriminación.

El anterior gobierno también adoptó la Estrategia Integral contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y otras Formas Conexas de Intolerancia el 4 de noviembre de 2011.<sup>72</sup> Aunque la Estrategia reconoce que las minorías étnicas pueden sufrir discriminación por motivos distintos del origen étnico, por ejemplo por razón de religión o creencias o de género, da prioridad a las medidas destinadas a abordar la discriminación por motivos de raza y origen étnico. Sin embargo, la Estrategia incluye algunas propuestas positivas para recabar más información sobre discriminación<sup>73</sup> y reforzar los mecanismos existentes, tales como el Consejo para la Promoción de la Igualdad de Trato y no Discriminación de las Personas por el Origen Racial o Étnico (órgano español para la igualdad de trato).<sup>74</sup>

No se recopilan datos de ámbito estatal relativos a los crímenes de odio con un componente religioso, previstos en el artículo 22.4 del Código Penal sobre circunstancias agravantes. No hay datos disponibles sobre denuncias de crímenes de odio hechas a la policía o sobre procedimientos judiciales de casos relacionados con estos delitos. Por eso, es difícil valorar la aplicación del artículo 22.4 del Código Penal.<sup>75</sup> A nivel autonómico, la policía catalana (*Mossos d'Esquadra*) y el servicio de la Fiscalía Provincial de Barcelona encargado de los crímenes de odio y los actos de discriminación recopilan datos desglosados: de marzo a diciembre de 2010, la policía registró en Cataluña 171 delitos previstos en el Código Penal y relacionados con crímenes de odio y discriminación, de los cuales el 7 por ciento se cometieron por razón de religión, incluido el islam pero no el judaísmo, ya que los delitos antisemitas se registran en una categoría separada y supusieron el 3 por ciento.<sup>76</sup> Sólo se

---

72 Véase el texto íntegro en el siguiente enlace: <http://www.oberaxe.es/files/datos/4ee5ba982ebe3/ESTRATEGIA-LINEA%20INTERACTIVO%208-12-2011.pdf>, consultado el 30 de enero de 2012.

73 Objetivos 4.1, 4.2 y 4.3, p. 70.

74 Objetivo 1.2, p. 80.

75 Amnistía Internacional planteó este motivo de preocupación en la información que presentó en 2011 al Comité de la ONU para la Eliminación de la Discriminación Racial.

76 Fiscalía Provincial de Barcelona, Servicio de Delitos de Odio y Discriminación, *Memoria año 2010*, datos de la policía, p. 30, [http://www.ub.edu/dpenal/Fiscalia\\_BCN\\_memoria%202010.pdf](http://www.ub.edu/dpenal/Fiscalia_BCN_memoria%202010.pdf), consultado el 30 de enero de 2012.

recaban datos relacionados con delitos previstos en el Código Penal, que recoge la discriminación en el empleo y los crímenes de odio.<sup>77</sup>

Existen algunos mecanismos de resarcimiento, pero sus competencias en asistencia a las víctimas y recopilación de datos es limitada, tal como se detalla en el siguiente recuadro.

Mecanismo	Competencia
Nivel estatal	
<u>Consejo para la Promoción de la Igualdad de Trato y no Discriminación de las Personas por el Origen Racial o Étnico</u>	El Consejo sólo tiene competencias para abordar la discriminación por motivos de raza u origen étnico. Ha facilitado la creación de una red de apoyo para las víctimas de discriminación por motivos raciales compuesta por organizaciones de la sociedad civil ya activas en este ámbito. El Consejo no cuenta con personal ni recursos suficientes para ofrecer por sí solo servicios de apoyo adecuados.
<u>Defensor del Pueblo</u> : Esta institución reconoce la falta de datos sobre numerosas formas de discriminación, entre ellas la religiosa. En 2010 se recibieron 17 denuncias sobre libertad de religión, la mayoría de ellas presentadas por personas cristianas que deseaban eliminar sus nombres de los registros de bautismo. <sup>78</sup>	El Defensor del Pueblo sólo tiene competencia para tratar casos de discriminación ejercida por autoridades públicas.
Cataluña (una de las 17 comunidades autónomas españolas)	
<u>Defensor del Pueblo (Síndic de Greuges)</u> : Ninguna persona musulmana presentó denuncias por motivos religiosos. En 2010, la única denuncia por motivos religiosos tuvo que ver con la convocatoria de una prueba de oposición prevista para un día que coincidía con una festividad de la religión adventista. <sup>79</sup>	Sólo tiene competencia para tratar casos de discriminación ejercida por autoridades públicas.

<sup>77</sup> Datos recopilados sobre delitos previstos en los siguientes artículos del Código Penal: 170.1, 174, 314, 510.1, 510.2, 511, 512, 155.5, 518, 522-525, 607, 607bis y 22.4.

<sup>78</sup> Defensor del Pueblo, *Resumen del Informe a las Cortes Generales 2010*, p. 23.

<sup>79</sup> Defensor del Pueblo (Síndic de Greuges), *Informe al Parlamento 2010*, febrero de 2011.



Nivel municipal (ejemplo de Barcelona)	
<p><u>Oficina por la No Discriminación de la ciudad de Barcelona</u>: Recibe quejas individuales sobre toda forma de discriminación. En 2010, la Oficina recibió 639 quejas individuales, aunque muy pocas estaban relacionadas con la religión. Los datos recopilados no están desglosados por religión. Casi el 39 por ciento de las quejas se referían a discriminación por situación migratoria. La representante de la Oficina contó a Amnistía Internacional que probablemente el número de casos reales supere el número de denuncias de discriminación por razón de religión.</p>	<p>Puede prestar apoyo a las víctimas, pero no tiene competencias en causas judiciales.</p>

## 4.2 EMPLEO

Las estadísticas disponibles muestran que en muchos países europeos la tasa de empleo<sup>80</sup> de las minorías étnicas es menor que la de la población general. Aunque por lo común no se recopilan datos sobre las tasas de empleo desglosadas por religión, sí hay información disponible sobre las tasas de empleo de migrantes procedentes de países de mayoría musulmana o, en algunos casos, de personas europeas de origen migrante.

Por ejemplo, en Bélgica, en 2003, la tasa de empleo de los ciudadanos belgas era tres veces mayor que la de las personas turcas y marroquíes que residían en el país. La tasa de empleo de las mujeres belgas era cinco veces superior a la de las mujeres turcas y marroquíes.<sup>81</sup> En Francia, en 2009, la tasa de empleo de las mujeres de nacionalidad francesa era del 60,9 por ciento, frente al 25,6 por ciento entre las mujeres marroquíes que vivían en el país y al 14,7 por ciento en el caso de las mujeres turcas.<sup>82</sup> En Países Bajos, en 2006, la tasa de empleo de las mujeres de origen turco y marroquí era muy bajo (31 y 27 por ciento

<sup>80</sup> La tasa de empleo se refiere a la proporción de personas empleadas frente al total de la población de edades comprendidas entre los 18 y 65 años, y que tienen capacidad legal para trabajar.

<sup>81</sup> Datos estadísticos referidos a 2003, Instituto para una Sociedad Abierta, *Muslims in the EU: Belgium*, tabla 4, p. 26. La tasa de empleo entre los varones belgas era del 69 por ciento; entre los varones turcos y marroquíes, del 41 por ciento; entre las mujeres belgas, del 54 por ciento, y entre las mujeres turcas y marroquíes, del 11 por ciento.

<sup>82</sup> Datos estadísticos referidos a 2009: la tasa de empleo era del 29,4 por ciento entre las mujeres argelinas; del 25,6 por ciento entre las mujeres marroquíes, y del 28,1 por ciento entre las mujeres tunecinas. Ministerio de Inmigración, Integración, Identidad Nacional y Desarrollo Solidario, *Rapport du SOPEMI pour la France*, tabla 33, p. 65, 2010, [http://www.immigration.gouv.fr/IMG/pdf/SOPEMI\\_2010.pdf](http://www.immigration.gouv.fr/IMG/pdf/SOPEMI_2010.pdf), consultado el 31 de enero de 2012.

respectivamente), frente a la tasa de las mujeres neerlandesas que no pertenecían a minorías étnicas (56 por ciento).<sup>83</sup>

Las minorías étnicas y religiosas están en situación de desventaja en los mercados de trabajo europeos debido a una amplia variedad de factores, entre ellos niveles más bajos de formación académica y competencia lingüística, pero, como se pone de manifiesto en los casos que se citan más adelante en este informe, la discriminación en el lugar de trabajo también es un factor coadyuvante. Las personas musulmanas pueden sufrir discriminación por muchos motivos, como se indica en la introducción de este capítulo. En una encuesta reciente del Instituto para una Sociedad Abierta, las percepciones sobre la discriminación sufrida por las mujeres musulmanas variaban, por ejemplo, dependiendo de si habían nacido en el lugar en el que vivían: las mujeres nacidas en su país de residencia de la UE asociaban más a menudo el rechazo de una candidatura de empleo con discriminación por motivos de religión, mientras que las mujeres musulmanas nacidas fuera del país de la UE donde ahora vivían pensaban con más frecuencia que se debía a su origen étnico.<sup>84</sup>

## MOTIVOS DE PREOCUPACIÓN DE ÓRGANOS DE DERECHOS HUMANOS SOBRE LA SITUACIÓN LABORAL DE LAS PERSONAS MUSULMANAS

“Las personas musulmanas están sometidas a diversas formas de racismo e intolerancia, como se describe en varios apartados de este informe. En concreto, algunos sectores de la opinión pública no distinguen entre terroristas, extremistas religiosos y la población musulmana en general. En algunos casos se afirma que esos prejuicios dan lugar a discriminación, sobre todo en el empleo, pues se rechaza a musulmanes para puestos por causa de las sospechas que se albergan sobre ellos. Las mujeres que llevan el pañuelo encuentran especiales dificultades para acceder al empleo, la vivienda y los bienes y servicios que se ponen a disposición de la población en general.”

Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI), *Fourth Report on Belgium*, 26 de mayo de 2009

“El Comité toma nota con preocupación de que, a pesar de las medidas adoptadas por el Estado parte para luchar contra la discriminación en materia de empleo, como la promulgación reciente de la Ley N° 2008/496, de 27 de mayo de 2008, y la firma por varias empresas privadas de la ‘Carta de la Diversidad en la Empresa’, que aspira a ser un instrumento de promoción de la diversidad en el lugar de trabajo, personas pertenecientes a minorías étnicas, nacionales o religiosas —especialmente con nombre norafricano o árabe— hacen frente a graves prácticas discriminatorias que impiden o limitan su igualdad de acceso al empleo.”

Comité de Derechos Humanos de la ONU, Observaciones finales sobre Francia, 31 de julio de 2008

---

83 FORUM, *The position of Muslims in the Netherlands: facts and figures. Factbook 2008*, “Participation of Muslim women”, 2008, p. 21.

84 Instituto para una Sociedad Abierta, *Muslims in Europe*, “For what reasons were you refused a job?”, tabla 73, p. 282.

“El Comité muestra su preocupación por las altas tasas de desempleo en algunos grupos específicos, como los migrantes, las mujeres y los jóvenes, especialmente los de origen extranjero, en comparación con los grupos mayoritarios en el Estado parte, y por el hecho de que las medidas destinadas a abordar el desempleo en esos grupos al parecer han sido insuficientes.”

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, Observaciones finales sobre Suiza, 26 de noviembre de 2010

“Si bien el Comité observa que se han adoptado medidas para mejorar la integración en la sociedad neerlandesa de las mujeres inmigrantes, migrantes, negras y musulmanas y otras mujeres pertenecientes a minorías sigue considerando preocupante que esos grupos continúen sufriendo múltiples formas de discriminación en cuanto a la educación, la salud, el empleo y la participación social y política.”

Comité de la ONU para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Observaciones finales sobre Países Bajos, 5 de febrero de 2010, párr. 42

Este capítulo muestra ejemplos de discriminación en el empleo relacionados especialmente con la decisión de llevar símbolos o prendas religiosos o culturales percibidos como musulmanes. Esta forma de discriminación tiene un impacto negativo específico en las mujeres musulmanas que optan por manifestar su religión o expresar su origen o identidad cultural llevando símbolos o prendas religiosos o culturales, y contribuye a que las mujeres musulmanas que viven en Europa estén aún más excluidas del empleo.

#### 4.2.1 BÉLGICA

*La jefa no quiere ver pañuelos ni velos en su laboratorio médico. Si se lo quita, puede firmar el contrato de trabajo. Si no, no conseguirá el empleo.*

*Su currículum es perfecto y ya está familiarizada con el equipo. ¿Por qué retraerse? ¿La presionan [para que lleve el pañuelo]? Si es así, puedo ayudarla. Puedo darle los datos de contacto de alguien que puede prestarle apoyo.*

Dos potenciales empleadores hicieron estos comentarios a A., joven musulmana formada en el sector de la biomedicina que lleva el pañuelo y vive en Bruselas. Presentó su candidatura a dos puestos en dos laboratorios médicos. En el primer caso, le dijeron que no se le permitía llevar el pañuelo por razones de seguridad. Aunque ella sugirió cubrirse la cabeza con una prenda quirúrgica en lugar de con el pañuelo, rechazaron su solicitud. En el segundo caso, solicitó un puesto en un laboratorio médico universitario tras terminar unas prácticas de seis meses. En este caso, la jefa del laboratorio no esgrimió ningún argumento de seguridad, sino sus estereotipos sobre las mujeres que llevan el pañuelo. A. presentó una queja ante el Centro para la Igualdad de Oportunidades y la Lucha contra el Racismo, órgano belga para la igualdad de trato, que le pidió que recabara más pruebas para poder tratar su caso. A. no continuó con la queja porque se desanimó y porque tenía la impresión de que no obtendría ningún resultado positivo. En ambos casos sufrió discriminación por razón de su religión. La negativa a contratarla constituye una diferencia de trato que no está basada en una justificación objetiva y razonable. La seguridad podría haber sido una justificación objetiva y razonable, ya que tenía que trabajar en un laboratorio médico, pero en este caso no lo era,

pues A. había accedido a cubrirse la cabeza con una prenda quirúrgica en vez de con el pañuelo.

En Bélgica, la discriminación por motivos de religión se manifiesta con más frecuencia en el empleo que en otros ámbitos como la educación o el acceso a los bienes y servicios.<sup>85</sup> En 2010, el 84 por ciento de las denuncias por discriminación religiosa recibidas por el Centro para la Igualdad de Oportunidades fueron presentadas por personas musulmanas.<sup>86</sup> El Centro explicó a Amnistía Internacional que el contenido de las denuncias muestra que la discriminación religiosa afecta de forma distinta a hombres y mujeres. Los casos sobre hombres musulmanes tenían que ver principalmente con la adaptación a las necesidades religiosas en el lugar del trabajo, como descansos para rezar u horarios de trabajo flexibles durante el ramadán, mes del ayuno islámico. La mayoría de las denuncias presentadas por mujeres estaban relacionadas con llevar símbolos o prendas religiosos o culturales.

Algunas personas musulmanas, organizaciones de la sociedad civil<sup>87</sup> y el Centro para la Igualdad de Oportunidades contaron a Amnistía Internacional que empresas privadas – incluidas agencias de trabajo temporal, empresas de limpieza y centros de atención telefónica– y empleadores públicos o instituciones de gestión privada pero financiadas con fondos públicos aplicaban restricciones sobre símbolos y prendas de vestir religiosos o culturales.

Las restricciones al uso de símbolos y prendas religiosos o culturales en el sector público se presentan como respetuosas con el principio de neutralidad. Sin embargo, este principio está consagrado en la Constitución belga sólo por lo que respecta a la educación, y en modo alguno obliga al funcionamiento público y del Estado a abstenerse de mostrar signos de su

---

85 En 2010, el Centro para la Igualdad de Oportunidades y la Lucha contra el Racismo tramitó 188 denuncias de discriminación por motivos de religión, lo que representa el 12,6 por ciento del total de casos de discriminación. Según las denuncias recibidas por el Centro, la forma más extendida de discriminación es la ejercida por motivos raciales (42,6 por ciento); el 24 por ciento de los casos de discriminación por motivos de religión están relacionados con el empleo; el 50 por ciento, con el lenguaje discriminatorio y los ataques verbales en los medios de comunicación; el 6 por ciento con la educación, y el 8 por ciento con el acceso a bienes y servicios. Centro para la Igualdad de Oportunidades y la Lucha contra el Racismo, *Discrimination Diversité: Rapport Annuel 2010*, p. 66, tabla 10, y p. 71, gráfico 18.

86 El Centro no registra los casos de discriminación contra personas judías como casos de discriminación religiosa. En 2010 se presentaron ante el Centro 57 denuncias por antisemitismo. Centro para la Igualdad de Oportunidades y la Lucha contra el Racismo, *Rapport Annuel 2010*, p. 69.

87 Representantes de Amnistía Internacional visitaron Bélgica en dos ocasiones, en marzo y junio de 2011. Se reunieron con varias organizaciones de la sociedad civil, entre ellas Todas Iguales en el Trabajo y en la Escuela (*Toutes Egales au Travail et à l'Ecole, TETE*), Jefe sobre tu Propia Cabeza (*Baas Over Eigen Hoofd, BOEH*), Asociación Belga de Profesionales Musulmanes, Ejecutivo Musulmán de Bélgica, Movimiento contra el Racismo, el Antisemitismo y la Xenofobia (MRAX) y Foro Europeo de Mujeres Musulmanas (EFOMW).

afiliación religiosa en su atuendo.<sup>88</sup> En cambio, las restricciones en el sector público parecen haberse basado en una interpretación según la cual el principio de neutralidad es incompatible con el uso de símbolos y formas de vestir que manifiesten creencias religiosas o políticas.

Ha habido propuestas legislativas destinadas a adoptar una prohibición general del uso de símbolos religiosos en los servicios públicos.<sup>89</sup> Por el momento, los diferentes organismos públicos no aplican de manera uniforme estas restricciones. Por ejemplo, algunas administraciones públicas, como la municipalidad de Amberes, permite al personal que no tiene que estar de cara al público exhibir símbolos religiosos. Al profesorado de las escuelas públicas de habla flamenca se les prohíbe llevar símbolos religiosos desde 2007<sup>90</sup> y el Parlamento de la Comunidad Francesa está debatiendo una prohibición similar para los profesores.<sup>91</sup>

## EL CASO DE H. Y UNA ORGANIZACIÓN BENÉFICA PRIVADA DE BRUSELAS FINANCIADA CON FONDOS PÚBLICOS

Tras terminar los estudios, H. superó una entrevista para unas prácticas de un año en una organización benéfica que presta servicios sociales en una zona desfavorecida de Bruselas y recibe fondos regionales y municipales. Durante la entrevista, el director le dijo que los usuarios de los servicios podrían pensar que H. no era imparcial por llevar el pañuelo. Cuando finalmente el director reclutó a H., afirmó: “Vamos a darle una oportunidad. Es la primera vez que contratamos alguien que lleve el pañuelo”.

---

88 El artículo 24.1 de la Constitución de Bélgica explica el concepto de neutralidad en materia de educación. El texto reza: “... La neutralité implique notamment le respect des conceptions philosophiques, idéologiques ou religieuses des parents et des élèves”.

89 Por ejemplo, en 2009 el Movimiento Reformista presentó ante el Parlamento de la Región de Bruselas dos propuestas para prohibir el uso de símbolos religiosos por parte del funcionamiento de los servicios públicos, que fueron rechazadas el 11 de mayo de 2010. Está pendiente una propuesta destinada a introducir una prohibición general en los hospitales y los Centros Públicos de Acción Social (*Centres Publics d'Action Sociale, CPAS*).

90 La Educación de la Comunidad Flamenca (*Onderwijs van de Vlaamse Gemeenschap, GO!*), institución encargada de organizar la educación pública en Flandes (véase el apartado 4.2.1), introdujo la prohibición después de que el Consejo de Estado confirmase en una sentencia que GO! tenía competencia en este ámbito (sentencia núm. 175.886 de 18 de octubre de 2007).

91 Proposition de décret interdisant le port de signes convictionnels par le personnel des établissements d'enseignement officiel organisés ou subventionnés par la Communauté française, <http://www.pfwb.be/le-travail-du-parlement/doc-et-pub/documents-parlementaires-et-decrets/documents/001305854>, consultado el 27 de enero de 2012. El Consejo de Estado emitió un dictamen sobre esta enmienda afirmando que la prohibición no debe aplicarse a los profesores de religión, dictamen 48.022/AG de 20 de abril de 2010.

Aunque algunos colegas mostraban hostilidad hacia H., en opinión de ésta porque llevaba el pañuelo, al cabo de unos meses su supervisor la felicitó por el desempeño de sus tareas profesionales. Cuando el contrato estaba a punto de expirar, el supervisor le sugirió que solicitase un puesto vacante en la organización, pero le advirtió lo siguiente: “No se haga muchas ilusiones; ya sabe que algunos [colegas de trabajo] no la aprecian.” Al poco tiempo, los compañeros empezaron a organizar reuniones para debatir si era apropiado contratar a una mujer que llevara el pañuelo. En opinión de estas personas, contar con una empleada que llevase el pañuelo podría poner en peligro la neutralidad de la organización, pues se percibiría que la empleada daría prioridad a los usuarios musulmanes. De todos modos, H. decidió solicitar el puesto. En una sesión informativa organizada para todos los candidatos, el director afirmó abiertamente: “No aceptamos para este puesto a mujeres que lleven el pañuelo; así que, en caso de llevarlo, la persona contratada tendrá que quitárselo”. Luego el director dijo a H.: “Su candidatura podría tener éxito, pero ahora ya está informada de las condiciones; [los colegas de trabajo] han tomado esta decisión y yo he tenido que anunciarla”. H. presentó su caso ante el Centro para la Igualdad de Oportunidades y otra organización de la sociedad civil que presta asesoramiento jurídico a víctimas de discriminación. Sin embargo, según contó a Amnistía Internacional, no recibió respuesta de ninguna de estas dos entidades. Ahora trabaja en otra organización benéfica en la que le permiten llevar el pañuelo.

En el sector privado, las restricciones al uso de símbolos y prendas religiosos o culturales tienen por objeto promover una imagen corporativa concreta o contrarrestar posibles reacciones negativas de clientes. Investigaciones realizadas en este campo han detectado que llevar el pañuelo es una barrera para acceder al empleo, sobre todo en puestos que requieren un contacto directo con los clientes. Algunos empleadores privados, como bancos e instituciones financieras, permiten exhibir símbolos religiosos sólo al personal que no está de cara al público. Otros, como empresas de limpieza, restringen el uso de símbolos y prendas religiosos para satisfacer los requisitos de sus clientes.<sup>92</sup>

## EL CASO DE R. Y UN EMPLEADOR PRIVADO DE AMBERES

Hace unos años, R. se mudó de Países Bajos a Amberes y solicitó un puesto de vendedora en una tienda de ropa. Tras una breve entrevista le dijeron lo siguiente: “Todo está conforme. Lo único es que nos gustaría que se quitara el pañuelo; si no, no podemos contratarla. Ya sabe, a los clientes no les gusta”. R. no quería quitarse el pañuelo en el lugar de trabajo, así que no consiguió el puesto.

Tras asistir a un breve curso de formación para trabajar en el sector del turismo, empezó a buscar unas prácticas en una agencia de viaje. Por lo general recibía impresiones positivas al teléfono; en ocasiones le decían: “Es usted neerlandesa; tiene buen acento”. Una vez que se entrevistaba en persona con los gerentes, éstos le solían preguntar si estaba dispuesta a quitarse el pañuelo: “No podemos contratarla para puestos de oficina de cara al público porque no queremos perder clientes”. A veces le decían que a los compañeros de trabajo no les agradaba que las mujeres llevaran el pañuelo. R. se puso en contacto con más de 40 agencias

---

92 Nadia Ben Mohammed, “Les femmes musulmanes voilées d’origine marocaine sur le marché de l’emploi”, Universidad Libre de Bruselas, 2006; F. Brion y U. Manço, “Exclusion and the job market. An empirical approach to Muslim women’s situation in Belgium”, *Muslim Voices*, 1998, p. 18–19; Ilke Adam, Andrea Rea, “La diversité culturelle au travail. Pratiques d’aménagements raisonnables: adaptation du code vestimentaire”, 2010, pp. 80–92. Este estudio incluye 71 ejemplos de políticas implantadas por empleadores públicos y privados y de flexibilización de normas sobre códigos de vestimenta específicos.

de viajes. En un momento dado empezó a mencionar el pañuelo cuando llamaba por teléfono para preguntar por oportunidades de prácticas. Con frecuencia le dijeron abiertamente que no aceptaban el pañuelo. Al final encontró unas prácticas en una agencia dirigida por una persona marroquí que le permitió llevar puesto el pañuelo. El Servicio Público de Empleo de Flandes (VDAB) explicó a R. que le sería difícil encontrar un puesto de cara al público a causa del pañuelo. Le aconsejaron que solicitase puestos administrativos que no requiriesen un contacto directo con los clientes. Nunca llegó a presentar queja ante el Centro para la Igualdad de Oportunidades ni ante ninguna otra entidad.

Una agencia grande de trabajo temporal contó a Amnistía Internacional que tenía una unidad especial destinada a tramitar las solicitudes de clientes que pudieran no ajustarse a la legislación contra la discriminación, con el fin de obligar a tales clientes a cumplirla. En un tercio de las solicitudes, los clientes expresaban su rechazo a contratar musulmanes en general. En opinión de la agencia, tales peticiones a menudo se derivan de una falta de concienciación sobre la diversidad y la no discriminación. Sin embargo, la agencia consideraba legítimas las restricciones a la exhibición de símbolos religiosos en el personal y también opinaba que un empleador, al contratar, tenía derecho a preguntar a una candidata si estaría dispuesta a quitarse el pañuelo en el lugar de trabajo. Según la agencia, la sociedad belga no se siente a gusto con mujeres que se cubren la cabeza con el pañuelo y llevará tiempo acostumbrarse.

Incluso cuando se formulan con neutralidad, las restricciones al uso o exhibición de símbolos o prendas religiosos o culturales afectan de forma desproporcionada a las personas musulmanas, sobre todo a las mujeres que manifiestan su identidad religiosa o cultural mediante una forma de vestir específica. El Centro para la Igualdad de Oportunidades refirió a Amnistía Internacional que las denuncias de discriminación contra judíos que recibía no estaban relacionadas con llevar o mostrar símbolos o prendas religiosos o culturales, sino más bien con apología del odio y ataques violentos. Una organización judía de Flandes explicó a Amnistía Internacional que, según su experiencia, las cuestiones relativas a los símbolos o prendas religiosos o culturales no causaban preocupación en la comunidad judía, y que los debates públicos y políticos se centraban casi exclusivamente en el uso del pañuelo islámico.<sup>93</sup>

#### LEGISLACIÓN NACIONAL

Bélgica es un Estado federal.

El Estado federal está compuesto por las siguientes entidades: comunidades (flamenca, francesa y germanófona) y regiones (Flandes, Valonia y Bruselas-Capital).

Competencias: tanto el Estado federal como las entidades federadas tienen la obligación de promover la igualdad y combatir la discriminación.

Las comunidades tienen las competencias de educación.

93 Reunión con el Foro de Organizaciones Judías (*Forum der Joodse Organisaties, FJO*), Amberes, 28 de junio de 2011.

Órgano para la igualdad (en el ámbito federal): El Centro para la Igualdad y la Lucha contra el Racismo, creado en 1993, tiene potestad para tratar todos los motivos de discriminación excepto el de género –sobre el cual tiene atribuciones el Instituto para la Igualdad entre Mujeres y Hombres– y actuar en todos los ámbitos, incluidos los que son responsabilidad de las regiones y las comunidades, como la educación. El Centro presta asistencia a víctimas de discriminación y puede emprender acciones ante los tribunales en asuntos que estén en el ámbito de aplicación de la legislación federal antidiscriminatoria.<sup>94</sup> Sin embargo, tiende a centrarse principalmente en alcanzar acuerdos informales en casos de discriminación, por lo que pocos casos llegan a juicio.<sup>95</sup>

La legislación federal proporciona protección frente a la discriminación por razón de religión en materia de acceso a bienes y servicios, protección social (incluida la salud), ventajas sociales, seguridad social y empleo, incluidas las prácticas profesionales.<sup>96</sup> Las leyes de las comunidades y de las regiones también incluyen disposiciones antidiscriminatorias. Por ejemplo, la legislación de las comunidades prevé protección frente a la discriminación en la educación.<sup>97</sup>

La legislación de ámbito nacional contra la discriminación permite diferencias de trato basadas en motivos prohibidos de discriminación en materia de empleo. Sin embargo, estas diferencias deben obedecer a un requisito profesional esencial y determinante,<sup>98</sup> tal como establece también la Directiva Marco para el Empleo (2000/78/CE),<sup>99</sup> que Bélgica ha incorporado a su legislación interna. El Centro para la Igualdad de Oportunidades sostiene que restringir el uso de símbolos o prendas religiosos o culturales por causa de los sentimientos de desagrado de colegas o clientes no es compatible con la legislación nacional belga porque tal diferencia de trato no se deriva de un requisito profesional esencial y determinante. En un caso en el que una empresa privada contrataba únicamente a personas

---

94 El Centro no puede interponer acciones judiciales ante un tribunal si dichas acciones tratan sobre áreas en donde las regiones y comunidades tienen competencia exclusiva, como la educación.

95 En 2010, el Centro interpuso 16 acciones ante los tribunales; por lo general, en estos casos había ataques violentos con componente de odio.

96 Loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre certaines formes de discrimination, artículos 3 y 5.

97 Decreto de la Comunidad Francesa, de 12 de diciembre de 2008, Relativo a la Lucha contra Ciertas Formas de Discriminación y Decreto Marco para la Política Flamenca de Igualdad de Oportunidades y de Trato, de 12 de 2008.

98 Loi du 10 mai 2007, artículo 8: “§1 ...une distinction directe fondée sur l'âge, l'orientation sexuelle, la conviction religieuse ou philosophique, ou un handicap ...peut uniquement être justifiée par des exigences professionnelles essentielles et déterminantes. § 2. Il ne peut être question d'une exigence professionnelle essentielle et déterminante que lorsque : -une caractéristique déterminée, liée à l'âge, l'orientation sexuelle, la conviction religieuse ou philosophique ou à un handicap est essentielle et déterminante en raison de la nature des activités professionnelles spécifiques concernées ou du contexte dans lequel celles-ci sont exécutées, et; -l'exigence repose sur un objectif légitime et est proportionnée par rapport à celui-ci.”

99 Artículo 4.1 de la Directiva 2000/78/CE relativo al requisito profesional determinante.



originarias de Bélgica, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea determinó que las preferencias del cliente no podían considerarse justificación objetiva y razonable. El Tribunal concluyó que la empresa en cuestión había ejercido discriminación directa por razón del origen racial.<sup>100</sup> Sin embargo, en otros casos, los tribunales nacionales han fallado que las diferencias de trato por motivos de religión ejercidas por empleadores privados para promover una imagen corporativa concreta o garantizar la neutralidad (entendida en este contexto como imparcialidad de los empleados hacia los clientes) no constituyen discriminación.<sup>101</sup>

El 4 de noviembre de 2000, Bélgica firmó el Protocolo 12 al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, que prevé una prohibición general de la discriminación respecto de todo derecho reconocido por la ley, pero no lo ha ratificado.

#### OTRAS POLÍTICAS

La Federación de Empresas Belgas (FEB) comentó a Amnistía Internacional que varios sectores han introducido disposiciones antidiscriminatorias específicas en sus convenios laborales, y en el momento de la investigación de este informe (septiembre de 2011) se estaba negociando un convenio laboral destinado a abordar la discriminación en el sector del empleo temporal. Existen dos convenios colectivos generales que abarcan todos los sectores profesionales y que ya consagran el principio de no discriminación en todas las fases del empleo, incluida la contratación.<sup>102</sup>

El gobierno federal ha apoyado la elaboración de una Carta de la Diversidad. Por su parte, empresas, sindicatos y autoridades regionales han fomentado iniciativas similares para combatir la discriminación en el mercado de trabajo. El Ministerio Federal de Empleo e Igualdad de Oportunidades explicó a Amnistía Internacional que ninguna de esas políticas de diversidad eran vinculantes para los empleadores privados. No obstante, desde 2008 las

---

100 Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 10 de julio de 2008, petición de decisión prejudicial planteada por el Tribunal Laboral de Bruselas, en asunto Centro para la Igualdad de Oportunidades y Lucha contra el Racismo v. Firma Feryn NV, Asunto C-54/07, <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:223:0011:0012:ES:PDF>, consultado el 27 de enero de 2012.

101 Véase *Kadija Sounossi v. S.C Multipharma*, Tribunal Laboral de Bruselas, sentencia de 4 de noviembre de 2010; *Centre for Equal Opportunities and Opposition to Racism v. nv G4S Security Services and Samira Achbita*, Tribunal Laboral de Apelación de Amberes, sentencia de 14 de enero de 2008; y *E.F. v. Club Corp*, Tribunal Laboral de Apelación de Bruselas, sentencia de 15 de enero de 2008.

102 *Convention Collective du Travail No. 38 Sexies*, 10 de octubre de 2008, <http://www.cnt-nar.be/CCT/cct-38sexies.pdf>, consultado el 27 de enero de 2012; y *Convention Collective du Travail No. 95*, 10 de octubre de 2008, <http://www.cnt.be/CCT/cct-95.pdf>, consultado el 27 de enero de 2012.

inspecciones de trabajo efectuadas por el Ministerio también tienen como objetivo vigilar el cumplimiento de la legislación antidiscriminatoria federal en materia de empleo.<sup>103</sup>

## CONCLUSIONES

Bélgica tiene una amplia legislación que brinda protección frente a la discriminación ejercida por numerosos motivos y en muchos ámbitos de la vida, como la discriminación por razón de religión o creencias en el empleo. Las diferencias de trato basadas en la religión o las creencias están permitidas si obedecen a un requisito profesional esencial y determinante. Sin embargo, Bélgica no garantiza que este principio se aplique de conformidad con las normas antidiscriminatorias internacionales. En concreto, Bélgica no ejerce la diligencia debida para impedir la discriminación por razón de religión o creencias ejercida por actores privados en el empleo, la cual, según los datos obtenidos a partir de quejas presentadas ante el Centro para la Igualdad de Oportunidades, afecta principalmente a personas musulmanas. Las políticas y restricciones aplicadas por empleadores privados sobre el uso de símbolos o prendas religiosos o culturales afectan de forma especial a las mujeres musulmanas. Cuando, con el objetivo de “proteger” su imagen corporativa o “complacer” a sus clientes o a otros empleados, un empleador privado se niega a contratar o despide a una mujer musulmana por llevar el pañuelo, está ejerciendo discriminación por razón de la religión o las creencias de dicha mujer, ya que los argumentos esgrimidos no constituyen una justificación objetiva y razonable. Además, el derecho de las mujeres musulmanas a la libertad de expresión y a manifestar su religión o creencias se vulnera cuando los reglamentos internos prohíben llevar símbolos religiosos sin que se haya demostrado que tal medida es necesaria y proporcionada para alcanzar un objetivo legítimo, como la protección de la seguridad o la salud públicas.

Las autoridades públicas belgas también deben abstenerse de introducir restricciones al uso de símbolos y prendas de vestir religiosos o culturales en el empleo público con el único objetivo de fomentar la neutralidad, interpretada como un concepto excluyente que niega al funcionariado público o del Estado la posibilidad de manifestar su religión o sus creencias. Esta interpretación no se ajusta a la definición en la que hace hincapié el relator especial de la ONU sobre la libertad de religión o de creencias, a saber, que el Estado debe tratar a los miembros de las diferentes religiones o creencias sobre la base de la igualdad y garantizar la aplicación no discriminatoria de la libertad de religión o creencias (véase el capítulo 3).

El Estado belga debe poner en marcha más mecanismos destinados a sensibilizar a los empleadores privados sobre la no discriminación y hacer cumplir la legislación antidiscriminatoria en el sector del empleo privado. Asimismo, debe emprender una labor de investigación sobre la discriminación por razón de religión en el empleo para comprender mejor el impacto que esta forma de discriminación tiene en la población musulmana, y más concretamente en las mujeres. Para ello deben recopilarse datos desglosados por religión,

---

103 La legislación sobre las inspecciones de trabajo es competencia del Ministerio Federal de Empleo e Igualdad de Oportunidades. El Real Decreto de 24 de octubre de 2008 otorga competencias a los inspectores de trabajo para vigilar la aplicación de la legislación antidiscriminatoria de 10 de mayo de 2007. Según el Informe de 2009, los inspectores de trabajo emprendieron 19 investigaciones en ese año a partir de las denuncias recibidas. *SPF Emploi Travail et Concertation Sociale, Contrôle des Lois Sociales Rapport d'Activité 2009*, p. 154, <http://www.emploi.belgique.be/publicationDefault.aspx?id=34916>, consultado el 26 de enero de 2012.

origen étnico y género, que servirán de base para elaborar nuevas políticas gubernamentales destinadas a combatir la discriminación.

#### 4.2.2 FRANCIA

Tras ir a una entrevista para un trabajo de verano en una empresa de telemarketing, Um Sufiane (no es su nombre real) recibió la siguiente contestación: “*Su solicitud ha sido rechazada; lo mínimo que podría hacer es quitarse el pañuelo*”.

*“Traté de buscar trabajo en el sector del telemarketing porque es allí donde las mujeres que llevan el pañuelo tienen más posibilidades de ser contratadas, ya que no es necesario el contacto directo con los clientes. Todas estas restricciones limitan nuestras oportunidades de trabajo y dan lugar a segregación”* contó Yamina a Amnistía Internacional.

En 2009, la Alta Autoridad de Lucha contra la Discriminación y por la Igualdad (HALDE), a la sazón órgano francés para la igualdad de trato, recibió 259 denuncias de discriminación por razón de religión o creencias.<sup>104</sup> La HALDE precisó a Amnistía Internacional que en su mayoría tenían que ver con personas musulmanas. Según los datos recopilados, la discriminación por motivos de religión ocurre con más frecuencia en la educación, el empleo privado y el acceso a los servicios públicos. La gran mayoría de estos casos estaban relacionados con la exhibición de símbolos religiosos o con la adaptación a necesidades religiosas concretas (por ejemplo, disponibilidad de un menú compatible con los requisitos de la dieta musulmana en los comedores escolares). El 57 por ciento de las denuncias de discriminación religiosa fueron presentadas por mujeres y la mayoría de dichas denuncias se referían al uso del pañuelo.<sup>105</sup> En algunos casos, las quejas fueron presentadas por hombres sijs y concernían al uso del turbante.

De los actos discriminatorios registrados en 2010 por el Colectivo contra la Islamofobia en Francia (*Collectif Contre l'Islamophobie en France, CCIF*), ONG que combate la discriminación ejercida contra musulmanes, el 10 por ciento tuvieron lugar en el ámbito del empleo. El CCIF contó a Amnistía Internacional que la mayoría de estos casos versaban sobre el uso del pañuelo y, por tanto, atañían a mujeres. Esta ONG había tenido constancia de muy pocos casos de restricciones de vestimenta que afectasen a hombres musulmanes.<sup>106</sup>

---

104 Desde su creación en 2004 hasta junio de 2011, la HALDE recibió 1.006 denuncias de discriminación por motivos de religión. En 2009, las denuncias de discriminación por razón de religión representaron el 2 por ciento del total de denuncias. Alta Autoridad de Lucha contra la Discriminación y por la Igualdad (HALDE), *Rapport Annuel HALDE 2010*, <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/114000234/index.shtml>, consultado el 27 de enero de 2012. Sin embargo, en una encuesta reciente sobre percepciones de la discriminación, el 15 por ciento de las personas encuestadas indicaron que empleadores privados las habían discriminado por motivos de religión. HALDE y Organización Internacional del Trabajo, *Perception des discriminations au travail: regard croisé salariés du privé et agents de la fonction publique*, diciembre de 2010, p. 14.

105 El 48 por ciento del total de denuncias (por todos los motivos de discriminación) tramitadas por la HALDE fueron presentadas por mujeres, *Rapport Annuel HALDE 2010*, p. 123.

106 Colectivo contra la Islamofobia en Francia (*Collectif contre l'Islamophobie en France*), *Rapport sur l'Islamophobie en France 2010*, <http://www.islamophobie.net/sites/default/files/rapport-ccif-2010.pdf>, consultado el 27 de enero de 2012. Según este informe, el 71 por ciento del total de actos discriminatorios registrados afectaban a mujeres.

Un estudio realizado en 2010 destacaba la presencia específica de la religión en los patrones de discriminación contra las personas francesas de origen musulmán en el acceso al empleo. Según el estudio, una candidata francesa de ascendencia senegalesa cristiana tenía dos veces y media más probabilidades de recibir una respuesta positiva al presentarse para un puesto de trabajo que una candidata francesa de ascendencia senegalesa musulmana.<sup>107</sup>

Al igual que en otros países, se ha detectado que llevar símbolos o prendas religiosos o culturales, en particular el pañuelo, supone una barrera considerable para las mujeres musulmanas, tanto las que intentan acceder al mercado de trabajo como las que ya tienen un empleo. En una investigación de campo sobre 20 grandes empresas que analiza la adaptación a las necesidades religiosas en el lugar de trabajo, el pañuelo es uno de los principales motivos de preocupación planteados por los gerentes.<sup>108</sup> Algunos empleadores no perciben el pañuelo como un símbolo religioso, sino como una reivindicación política o un símbolo de desigualdad de género. Otros consideran necesario hacer cumplir el principio de laicidad estableciendo una distinción clara entre las esferas pública y privada al manifestar una religión o creencias. Puesto que se considera que el lugar de trabajo pertenece a la esfera pública, el rechazo de una candidata únicamente por exhibir un símbolo o prenda religioso o cultural no se percibe necesariamente como una práctica discriminatoria.

Las restricciones al uso de símbolos o prendas religiosos o culturales en el lugar de trabajo tienen un impacto desproporcionado en las personas musulmanas. Un empleador entrevistado en el marco de la investigación mencionada *supra* declaró de forma anónima que llevar símbolos religiosos judíos no había sido un motivo de preocupación en el pasado. Por su parte, una organización estudiantil judía explicó a Amnistía Internacional que, en Francia, el antisemitismo no se manifiesta en la mayoría de los casos mediante discriminación en el empleo o en el acceso a servicios, sino mediante ataques o amenazas contra personas que son o que se perciben como judías.<sup>109</sup>

## ESTEREOTIPOS Y RESTRICCIÓN DEL PAÑUELO

Amel es asistente social y tiene varios años de experiencia profesional. Decidió ponerse el pañuelo hace dos años y, desde entonces, le ha resultado difícil encontrar trabajo. Solicitó trabajar en varios puestos de organizaciones sin ánimo de lucro y en las entrevistas de reclutamiento le hacían todo el tiempo preguntas relacionadas con sus prácticas religiosas. Por ejemplo, en dos ocasiones le preguntaron si consideraba

107 Claire Adida, David Laitin y Marie-Anne Valfort, *Les français musulmans sont-ils discriminés dans leur propre pays?*

*Une étude expérimentale sur le marché du travail*, French-American Foundation e Institut des Études Politiques, 2010.

Otros estudios previos ya habían detectado discriminación contra personas de origen norteafricano por razón de su origen étnico y nacionalidad en el acceso al empleo. Véase, por ejemplo, Emmanuel Duguet, Noam Leandri, Yannick L'Horty y Pascale Petit, *Are French young jobseekers of ethnic immigrant origin discriminated against? A controlled experiment in the Paris area*, Instituto de Estudios Laborales y Políticas Públicas, 2009.

108 Dounia y Lylia Bouzar, *Allah-a-t-il sa place dans l'entreprise?*, Albin Michel, 2009.

109 Reunión con la Unión de Estudiantes Judíos de Francia (*Union Des Étudiants Juifs de France, UEJF*), París, 5 de julio de 2011.

aceptable quedarse a solas con un hombre desconocido. “Si no lo fuera, no estaría buscando trabajo o aspiraría a puestos en entornos sólo de mujeres. Por tanto, no veo ninguna lógica detrás de estas preguntas, aparte de estereotipos sobre las mujeres que llevan al pañuelo” dijo a Amnistía Internacional. Al final del proceso de contratación con una organización sin ánimo de lucro que ayuda a mujeres víctimas de la violencia en el ámbito familiar, le dijeron a las claras que su perfil profesional se ajustaba a los requisitos pero que tenía que quitarse el pañuelo. Al pedir más explicaciones le dijeron: “Debemos garantizar la neutralidad. ¿Cómo ibas a convencer si no a una mujer musulmana que ha sido víctima de violencia en el ámbito familiar de que se quite el pañuelo para conseguir empleo y ser económicamente independiente?” Cuando se puso en contacto con la HALDE, el órgano francés para la igualdad de trato, le pidieron que recabase más pruebas para demostrar que la habían discriminado por razón de religión. Amel no lo hizo porque no tenía más pruebas que sus declaraciones.

Linda y Yamina son técnicas en radiología. Aunque nunca han llevado el pañuelo en el lugar del trabajo y estaban conformes con cubrirse la cabeza con una prenda quirúrgica, han tenido problemas en varias ocasiones porque no querían trabajar con la cabeza descubierta. La directora de Linda le dijo en una ocasión: “No puede llevar la cabeza cubierta: estamos en Francia, no en Siria”. La dirección dejó claro que Linda podía ser despedida por conducta indebida grave si no se descubría la cabeza. El asunto se resolvió tras la intervención del sindicato, y Linda pudo seguir llevando la prenda quirúrgica en la cabeza.

Las restricciones al uso de símbolos y prendas religiosos o culturales en el empleo público se basan en la interpretación del principio de neutralidad del servicio público, por el cual los empleados no deben manifestar su religión o creencias, aunque están protegidos frente a la discriminación ejercida por motivos de religión en el acceso al empleo. Sin embargo, en algunos casos, las restricciones son tan rigurosas que afectan a la decisión de una mujer de llevar el pañuelo en su vida privada.

## EXIGENCIA DE “NEUTRALIDAD” FUERA DEL LUGAR DE TRABAJO

Ipiticem llevaba varios años trabajando en la municipalidad de Gennevilliers (región parisina) como técnica de animación sociocultural. Nunca había llevado el pañuelo en el lugar de trabajo acatando la interpretación imperante del principio de neutralidad en los servicios públicos. “Nunca lo he llevado, ni siquiera de camino al ayuntamiento; solía llevar un sombrero.” Sus colegas de trabajo se volvieron más hostiles hacia ella tras su matrimonio; les sorprendió no ser invitados a la boda y también observaron de forma negativa que, desde que se había casado, Ipiticem se vestía más discretamente y prefería no dar besos al saludar a los compañeros. Cuando se quejó a su director, éste afirmó que sus colegas no comprendían plenamente sus valores religiosos y le propuso trasladarla a otro puesto, que estaba a cargo de un club juvenil. Sin embargo, según se tuvo noticia, el alcalde era reacio a colocar en un puesto de contacto directo con los jóvenes a una mujer que llevase el pañuelo fuera del trabajo. Ipiticem se puso en contacto con el sindicato, que organizó una reunión con el director general. Éste manifestó que llevar el pañuelo no era compatible con una función pública en la que era necesario el contacto directo con los usuarios porque, en este caso, Ipiticem vivía y trabajaba en la misma ciudad, así que la ciudadanía sabía que llevaba el pañuelo fuera del lugar de trabajo. Se le ofreció entonces un puesto como formadora que no requería un contacto directo con el público. Permaneció en ese cargo durante tres meses hasta que en abril de 2011 decidió no prorrogar el contrato, pues ese puesto no satisfacía sus expectativas profesionales.

### LEGISLACIÓN NACIONAL

La Constitución francesa de 1958 consagra en su artículo 1 el principio de igualdad de su ciudadanía sin distinción alguna por razón del origen, la raza o la religión. La ley de 9 de diciembre de 1905 sobre la separación de iglesia y Estado garantiza en su artículo 1 el

derecho a la libertad de religión o creencias, pero en su artículo 2 establece una separación estricta que implica que el Estado no reconoce ni financia ninguna religión. El artículo 1 de la Constitución de 1958 también estipula que Francia es una república laica (*laïque*). El Consejo de Estado ha interpretado el principio de laicidad (*laïcité*) en el sentido de que implica una neutralidad estricta en los empleados de los servicios públicos.<sup>110</sup>

La legislación civil francesa brinda protección frente a la discriminación ejercida por razón de religión en materia de empleo, incluido el acceso, la formación, las condiciones, la progresión profesional y la pertenencia a sindicatos.<sup>111</sup> Las diferencias de trato por motivos de religión están permitidas si se derivan de un requisito profesional esencial y determinante, siempre que el objetivo sea legítimo y el requisito, proporcionado. La protección frente a la discriminación por motivos de raza, consagrada en el derecho civil francés, es más amplia y, además del empleo, abarca la protección social, las ventajas sociales, la educación, la salud y el acceso a bienes y servicios.<sup>112</sup> La discriminación por motivos de religión, entre otros, en el acceso a bienes y servicios y en el empleo también es punible con arreglo al Código Penal francés.<sup>113</sup>

En 2004 se creó la Alta Autoridad de Lucha contra la Discriminación y por la Igualdad (HALDE) con el mandato de abordar todas las formas de discriminación prohibidas en virtud de la legislación nacional y con competencias para asistir a las víctimas, investigar casos de discriminación y formular recomendaciones. En marzo de 2011, la HALDE se fusionó con otras tres instituciones para formar un único órgano de protección de los derechos humanos, el Defensor de los Derechos.

El Código de Trabajo francés prevé principios claros relativos a las condiciones en las que los empleadores pueden restringir los derechos humanos de los empleados. El artículo 1321-3 del Código estipula que “los reglamentos internos no pueden incluir [...] disposiciones que restrinjan los derechos y libertades individuales y colectivos a menos que tales restricciones estén justificadas por un requisito profesional y sean proporcionadas al objetivo pretendido.”<sup>114</sup> En virtud de esta disposición, por ejemplo, el Consejo de Estado ha determinado que los reglamentos internos que prohíben los debates políticos y religiosos en

---

110 Véase, por ejemplo, Consejo de Estado, dictamen núm. 217017 de 3 de mayo de 2000 (Mlle Marteaux), <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000400740&dateTexte=>, consultado el 27 de enero de 2012.

111 Ley núm. 2008-496 de 27 de mayo de 2008 relativa a diversas disposiciones de adaptación del derecho comunitario en el ámbito de la lucha contra la discriminación (*Loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations*), artículo 2.2.

112 Ley núm. 2008-496, artículo 2.1.

113 Código Penal francés, artículos 225.1 y 225.2.

114 Véase también el artículo 1121-1 del Código de Trabajo francés.

el lugar de trabajo no son justificables y, por tanto, exceden las restricciones legítimas que un empleador puede imponer a los derechos de los empleados.<sup>115</sup>

El Consejo Superior para la Integración, órgano consultivo del gobierno sobre políticas de integración destinadas a extranjeros o ciudadanos franceses de origen extranjero, manifestó a Amnistía Internacional que los empleadores del sector privado deben poder restringir el uso de símbolos o prendas religiosos o culturales específicos por motivos empresariales como promover una imagen de marca corporativa o con el fin de impulsar el principio de neutralidad.<sup>116</sup> El partido mayoritario, Unión por un Movimiento Popular (UMP), apoya la adopción de una enmienda al Código de Trabajo que podría permitir a los empleadores imponer restricciones internas al uso de símbolos o prendas religiosos o culturales, con el fin de promover la neutralidad religiosa en empresas privadas.<sup>117</sup>

En octubre de 2011 se presentó en el Senado una proposición de ley destinada a establecer el deber de respetar el principio de neutralidad religiosa en entidades de atención infantil privadas tras el caso de una empleada que fue despedida de una guardería privada por negarse a quitarse el pañuelo.<sup>118</sup> El Senado aprobó la proposición de ley el 17 de enero de 2012 y la remitió a la Asamblea Nacional.<sup>119</sup>

---

115 Consejo de Estado, sentencia de 25 de enero de 1989, *Société Teinture et Apprêts*.

116 En su dictamen sobre manifestación religiosa y laicidad en el sector empresarial, de 1 de septiembre de 2011, el Consejo Superior para la Integración propone modificar el Código de Trabajo de modo que permita a los empleadores privados regular el uso de símbolos u otras manifestaciones de la religión, p. 20, <http://www.hci.gouv.fr/IMG/pdf/HCI-Avis-laicite-entreprise-DEFINITIF-09-2011.pdf>, consultado el 31 de enero de 2012. En el Pacto Republicano que adoptó la Unión por un Movimiento Popular (UMP) en abril de 2011 se presenta la propuesta de modificación del Código de Trabajo. El 1 de junio de 2011, la Asamblea Nacional adoptó la resolución "Compromiso para respetar los principios del laicismo y las libertades religiosas", que también incluye la posibilidad de hacer cumplir el principio de neutralidad religiosa en las empresas (punto 10).

117 Reunión con el gabinete del secretario general de la Unión por un Movimiento Popular (UMP), Jean-François Copé, París, 30 de junio de 2011.

118 El 13 de diciembre de 2010, un tribunal de primera instancia concluyó que Baby Loup, centro de día de atención infantil, no había cometido ningún acto discriminatorio al despedir a una empleada por negarse a quitarse el pañuelo. La sentencia fue confirmada por el Tribunal de Apelación de Versailles en octubre de 2011. Tras haber tomado un permiso por maternidad, la empleada regresó a su puesto de trabajo en diciembre de 2008 llevando el pañuelo. Según un reglamento interno de la entidad, los empleados deben ser neutrales en relación con las creencias políticas y religiosas de sus clientes.

119 Proposition de loi visant à étendre l'obligation de neutralité aux structures privées en charge de la petite enfance et à assurer le respect du principe de laïcité, [http://www.senat.fr/interventions/ciresume\\_ppl11-056\\_1.html](http://www.senat.fr/interventions/ciresume_ppl11-056_1.html), consultado el 18 de enero de 2012. La proposición de ley, presentada por la senadora Françoise Laborde el 25 de octubre de 2011, tiene por objeto ampliar el deber de neutralidad a las entidades de atención a la infancia privadas, salvo que



Francia no ha firmado el Protocolo 12 al Convenio Europeo de Derechos Humanos, que prevé una prohibición general de la discriminación.

#### OTRAS POLÍTICAS

Se han puesto en marcha algunas iniciativas con el fin de promover la diversidad y la no discriminación en el empleo privado. Desde 2004, las empresas pueden comprometerse voluntariamente a respetar la igualdad y a combatir la discriminación firmando la Carta de la Diversidad.<sup>120</sup> El Ministerio del Empleo y la Asociación Nacional de Directores de Recursos Humanos (ANDRH) también han promovido un sello de la diversidad. Este sello no se concede a las empresas simplemente en función de buenas intenciones, sino que requiere medidas concretas, como la elaboración de políticas de contratación destinadas a aumentar la diversidad dentro de la empresa o la introducción de currículum vitae anónimos en el proceso de selección de personal. El vicepresidente de la ANDRH dijo a Amnistía Internacional que, aunque los símbolos religiosos no deben estar sujetos a una prohibición general en el empleo privado, es crucial elaborar un marco flexible destinado a abordar adecuadamente las necesidades tanto de empleadores como de empleados.

En 2006, organizaciones patronales y sindicatos firmaron un acuerdo destinado a impulsar la diversidad dentro de las empresas en diferentes sectores de actividad. El acuerdo prevé varias medidas, como el compromiso de combatir los estereotipos y los prejuicios que afectan a los procesos de selección de personal. Sin embargo, este acuerdo sólo contempla algunos motivos de discriminación, como la raza, el origen étnico, la identidad nacional, el aspecto físico, el nombre y el lugar de residencia,<sup>121</sup> pero no abarca de forma explícita la religión o las creencias.

#### CONCLUSIONES

Según datos relativos a las quejas presentadas ante la HALDE, la discriminación por razón de religión o creencias afecta de modo especial a las personas musulmanas. Las políticas y los reglamentos que restringen el uso de símbolos o prendas religiosos o culturales en el lugar de trabajo tienen un efecto desproporcionado en las mujeres musulmanas que los llevan.

La legislación civil francesa brinda una protección sólo parcial frente a la discriminación por motivos de religión o creencias, que se limita al ámbito del empleo. Con arreglo a la legislación nacional, las diferencias de trato en el empleo por motivos de religión o creencias no constituyen discriminación si se basan en un requisito profesional determinante. Sin embargo, el Estado francés no garantiza que la legislación nacional se interpreta conforme a las normas internacionales. En concreto, Francia no ejerce la diligencia debida para impedir

---

sean entidades confesionales. Asimismo, aspira a imponer el deber de neutralidad a las estructuras que albergan a menores de edad bajo tutela del Estado y a los cuidadores infantiles (*assistants maternels*).

120 Para más información sobre la Carta de la Diversidad, véase el siguiente enlace: <http://www.assemblee-nationale.fr/13/ta/ta0672.asp>, consultado el 27 de enero de 2012.

121 Accord national interprofessionnel relatif à la diversité dans l'entreprise, firmado el 12 de octubre de 2006, <http://www.charte-diversite.com/fiche-outil.php?id=24>, consultado el 28 de enero de 2012.

que actores no estatales como los empleadores privados discriminen por razón de religión o creencia. Hacer cumplir el principio de laicidad y neutralidad no puede verse como una justificación objetiva y razonable para imponer restricciones al uso de símbolos y prendas religiosos o culturales en el empleo privado. Las propuestas destinadas a modificar el Código de Trabajo y a hacer efectivo el principio de laicidad en instituciones privadas como los centros de atención infantil convertirían prácticas discriminatorias en normas, por lo que deben ser retiradas.

Aunque Francia ha apoyado algunas iniciativas para combatir la discriminación y promover la diversidad en el empleo, Amnistía Internacional ve con preocupación que los empleadores siguen excluyendo a personas musulmanas de puestos de trabajo sobre la base de estereotipos y prejuicios, y que ello afecta de forma desproporcionada a las mujeres musulmanas. La HALDE ha desempeñado un papel importante a la hora de orientar a los empleadores sobre legislación antidiscriminatoria y restricciones legítimas del uso de símbolos y prendas religiosos o culturales. Su órgano sucesor, el Defensor de los Derechos, debe continuar esta tarea dando orientación a los empleadores sobre la aplicación de leyes antidiscriminatorias nacionales y prestando asistencia a las víctimas de discriminación ejercida por razón de religión y por cualquier otro motivo.

#### 4.2.3 SUIZA

*En la Oficina Regional de Empleo me dijeron que debería haberme mudado a Zúrich si quería encontrar un trabajo en el que me permitieran llevar el pañuelo. Me explicaron que a veces los empleadores se negaban expresamente a contratar a mujeres que llevaran el pañuelo. Además, el problema es que los currículum vitae no son anónimos, así que los empleadores ven que tengo un nombre extranjero y que llevo el pañuelo en la foto. He tenido varias experiencias negativas de selección de personal en las que los empleadores me hacían sentir incómoda con sus comentarios y preguntas. Estoy contenta porque por fin he encontrado un trabajo de contable en una organización sin ánimo de lucro donde puedo llevar el pañuelo.*

P., 28 años, Lugano, cantón de Ticino

En 2008, el Comité de la ONU para la Eliminación de la Discriminación Racial señaló en sus observaciones sobre Suiza “que el Estado parte no ha progresado sustancialmente en la lucha contra las actitudes de racismo y xenofobia hacia algunas minorías, en particular negros, musulmanes, comunidades nómadas, inmigrantes y solicitantes de asilo. Preocupa en particular al Comité la hostilidad a la que da lugar la opinión negativa que tiene una parte de la población de los extranjeros y de algunas minorías, lo que ha originado algunas iniciativas populares tendentes a impugnar el principio de no discriminación”.<sup>122</sup>

En Suiza no se recopilan de forma sistemática los datos sobre discriminación, ni en concreto sobre discriminación religiosa y, al contrario que en Francia o en Bélgica, no existe un órgano para la igualdad de trato encargado de vigilar el cumplimiento de la legislación antidiscriminatoria. Uno de los organismos que sí recaba alguna información es la Comisión

---

122 Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial: Suiza, CERD/C/CHE/CO/6, 23 de septiembre de 2008, párr. 7, <http://tb.ohchr.org/default.aspx>, consultado el 29 de enero de 2012.

Federal contra el Racismo, responsable de vigilar la aplicación de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial y de recopilar información sobre infracciones del artículo 261 del Código Penal, que castiga la instigación a la discriminación y al odio. Según los datos recopilados por la Comisión, en 2009 se emprendió en virtud de este artículo una causa judicial por discriminación ejercida contra una persona musulmana.<sup>123</sup>

También se recaba alguna información en el marco de un proyecto que presta apoyo a las víctimas de discriminación, que está coordinado conjuntamente por la Comisión Federal contra el Racismo y la Plataforma de Información Humanrights.ch. En 2010 se presentaron 23 casos de “racismo contra musulmanes” ante organizaciones de la sociedad civil que actúan como centros de apoyo a víctimas y participantes en el proyecto; la mayoría de los casos tenían que ver con insultos o amenazas de violencia.<sup>124</sup> Según la Comisión Federal y la Plataforma de Información Humanrights.ch, resulta difícil extraer conclusiones sobre cómo se manifiesta la discriminación contra las personas musulmanas, dado el reducido número de denuncias recibidas en total (178 casos sobre todas las formas de discriminación en 2010). Ambas entidades mencionaron que el hecho de que no se conociese bien el sistema de denuncias, como la posibilidad de remitir incidentes de discriminación a un centro de apoyo, era una de las causas del reducido número de denuncias y, al igual que otras organizaciones con las que habló Amnistía Internacional, hicieron hincapié en que el número de denuncias de discriminación por motivos de religión u origen étnico en el empleo estaba por debajo de la cifra real. Por otra parte, los ciudadanos extranjeros que sufren discriminación quizás temen perder su trabajo si denuncian el incidente, o tengan miedo de enfrentarse con más barreras al solicitar la renovación de sus permisos de residencia (en el año 2000, sólo el 0,6 por ciento de los musulmanes que vivían en Suiza tenían la nacionalidad suiza).<sup>125</sup>

Según información recibida por Amnistía Internacional, algunas empresas restringen el uso de símbolos y prendas religiosos o culturales, especialmente el pañuelo. Por ejemplo, en 2004, MIGROS, una de las mayores empresas suizas y la mayor cadena de supermercados del país, consideró la posibilidad de adoptar una prohibición general del uso del pañuelo y otros símbolos o prendas religiosos en sus empleados. MIGROS descartó la prohibición general y optó por un enfoque caso por caso en el que se encontrara un equilibrio entre los

---

123 En el periodo 1995–2009, el 2,7 por ciento de los casos enjuiciados con arreglo al artículo 261bis concernían a víctimas musulmanas; el 26 por ciento, a víctimas judías. Véase <http://www.ekr.admin.ch/dienstleistungen/00169/00172/00179/index.html?lang=it>, consultado el 29 de enero de 2012.

124 Réseau de centres de consultation pour les victimes du racisme, *Incidents racistes traités dans le cadre des consultations, Janvier-Décembre 2010*, Berna, junio de 2011, p. 17, <http://www.ekr.admin.ch/dienstleistungen/00159/00265/index.html?lang=fr>, consultado el 29 de junio de 2011.

125 Reunión con SOS-Racism, Zúrich, 7 de septiembre de 2011; reunión con SOS-Ticino (Swiss Labour Relief), Lugano, 9 de septiembre de 2011. El censo de 2000 incluyó por vez primera una pregunta relativa a la religión. Según dicho censo, 310.807 personas del total de la población suiza eran musulmanas (el 4,3 por ciento, del cual sólo el 0,6 por ciento tenía la nacionalidad suiza).

intereses de los empleadores, los empleados y los clientes.<sup>126</sup> Sin embargo, en la práctica, los empleados que están de cara a los clientes tienen que llevar uniforme, lo cual excluye la posibilidad de llevar símbolos o prendas religiosos o culturales. COOP, otra gran cadena suiza de supermercados, aplica una política similar relativa a los uniformes. Según COOP, esta política aspira a “mantener” su imagen corporativa. Los empleados que no están de cara al público no tienen que cumplir ningún código de vestimenta específico, salvo cuando sea necesario por motivos de higiene o de seguridad.<sup>127</sup>

UNIA, sindicato interprofesional suizo, ha prestado ocasionalmente apoyo individualizado a trabajadores o trabajadoras que sufrían discriminación por motivos de religión o creencias, por ejemplo en relación con la prohibición de llevar el velo adoptada por empresas privadas del sector de la limpieza. En algunos convenios de trabajo colectivos negociados por sindicatos y organizaciones patronales se han incluido disposiciones contra la discriminación.<sup>128</sup> Aunque los sindicatos tienen competencias para vigilar el cumplimiento de estos convenios por parte de los empleadores, UNIA contó a Amnistía Internacional que la mayoría de las cuestiones que les plantean los empleados están relacionadas con el incumplimiento de condiciones de remuneración fijadas en los acuerdos, y no con las prohibiciones relativas a la discriminación.<sup>129</sup>

## EL DESPIDO DEL SR. AHMED

El Sr. Ahmed es un ciudadano suizo oriundo del norte de África que vive en la parte francófona de Suiza. Llevaba más de 30 años trabajando en el mismo sector y 15 años empleado en la misma entidad. “Soy musulmán y vivo mi fe con discreción, nunca he pedido un permiso especial para celebrar las fiestas musulmanas, nunca he rezado en el lugar de trabajo. A veces he declinado invitaciones de compañeros de trabajo para asistir a actos sociales en bares en los que se servía alcohol. Al cabo de un tiempo, me di cuenta de que mis compañeros se volvían suspicaces y distantes. Al llegar una nueva compañera al equipo, las cosas empeoraron porque estaba abiertamente en contra de los árabes y los musulmanes.” Cuando el Sr. Ahmed se dejó crecer un poco la barba, fue objeto de comentarios hostiles por parte de sus compañeros, como “das miedo” o “pareces Bin Laden”.

En 2010, el Sr. Ahmed estuvo brevemente de baja por enfermedad. A los pocos días de su regreso al trabajo, el director le dijo que su contrato tenía que rescindirse inmediatamente. No se le dio ningún motivo. La carta de despido no contiene ninguna justificación: sólo que los motivos se comunicaron oralmente al Sr. Ahmed. El director se ofreció a darle referencias para otro trabajo si las necesitaba. Meses más tarde, el Sr. Ahmed recibió una carta en la que se reconocía que había tenido buen trato con sus compañeros. El año anterior a su

---

126 MIGROS, *Kein generelles Kopftuch-Verbot – Entscheid im Einzelfall*, comunicado de prensa de 18 de noviembre de 2004. MIGROS confirmó a Amnistía Internacional por correo electrónico que está aplicando la misma política actualmente.

127 Comunicación por correo electrónico entre COOP y Amnistía Internacional, 31 de agosto de 2011.

128 Pueden encontrarse algunos ejemplos buscando la palabra “discrimination/Diskriminierung/discriminazione” (según el idioma elegido) en el siguiente enlace: <http://www.gav-service.ch/Search.aspx..>

129 Reunión con UNIA, Berna, 6 de septiembre de 2011.

despido le habían subido el sueldo y sólo unos meses antes había recibido una bonificación. En su opinión, su gerente y sus colegas de trabajo orquestaron el despido; afirmó que se trataba de un caso de discriminación por motivos de religión y origen racial. No denunció el incidente a su sindicato porque no pensó que fuese un mecanismo eficaz de resarcimiento. Tras sufrir una crisis nerviosa, el Sr. Ahmed puso el caso en manos de un abogado. Si el Sr. Ahmed estuviese dispuesto a llevar su caso a juicio, le correspondería a él demostrar que ha sufrido discriminación. Puesto que no hay pruebas escritas que respalden sus argumentos (al contrario de lo que ocurre en el caso de APS Reinigungen GmbH referido *infra*), las probabilidades de que el Sr. Ahmed obtenga resarcimiento son muy escasas.

Teniendo en cuenta que la carga de la prueba no es compartida (véase el apartado sobre legislación nacional) y dadas las lagunas de protección existentes, las personas que han sufrido discriminación han encontrado dificultades para entablar causas ante los tribunales a menos que, por ejemplo, un empleador discrimine abiertamente, como en el siguiente caso.

## EJEMPLO DE OBTENCIÓN DE RESARCIMIENTO

La Oficina Regional de Empleo de Zúrich aconsejó a una ciudadana suiza de origen macedonio que solicitase un puesto de limpiadora en APS Reinigungen GmbH. La empresa envió a la Oficina un mensaje de correo electrónico en el que declaraba que no empleaba a gente de los Balcanes, y que los musulmanes y los pañuelos no eran bienvenidos. El mensaje concluía diciendo: “Me disgusta que no entiendan que no contratamos a personas que lleven el pañuelo”. El sindicato UNIA ayudó a la víctima a presentar una denuncia. En 2006, el tribunal competente concluyó que se había vulnerado el artículo 28 del Código Civil (protección de la personalidad).

Tribunal des Prud-Hommes (Tribunal de Conciliación Laboral) de Zúrich, 2 Abteilung, Geschäft Nr. AN 050401/U 1, de 13 de enero de 2006.

## LEGISLACIÓN NACIONAL

El artículo 8.2 de la Constitución Federal de Suiza consagra el principio de igualdad y la prohibición de discriminación por diversos motivos, entre ellos la raza, las convicciones religiosas y el estilo de vida. Del mismo modo, el artículo 15 de la Constitución prevé el derecho a la libertad de religión o creencias.

Sin embargo, Suiza no ha promulgado una legislación general contra la discriminación. Las disposiciones tendentes a combatir la discriminación están incluidas en diferentes códigos. El Código Civil consagra el principio de protección de la personalidad, que puede invocarse cuando se niega a una persona el acceso a un empleo por motivos de raza o religión.<sup>130</sup> El Código de Obligaciones contiene el mismo principio (artículo 328) y especifica las circunstancias en las que un despido se considerará ilegítimo, por ejemplo cuando resulte de motivos inherentes a la personalidad del empleado (artículo 336). El Código Penal castiga la

130 El artículo 28 del Código Civil reza: “1. Celui qui subit une atteinte illicite à sa personnalité peut agir en justice pour sa protection contre toute personne qui y participe. 2. Une atteinte est illicite, à moins qu'elle ne soit justifiée par le consentement de la victime, par un intérêt prépondérant privé ou public, ou par la loi.”

discriminación por razón de religión, raza y origen étnico en el acceso a los servicios.<sup>131</sup> Sin embargo, la Comisión contra el Racismo observó que esta disposición se ha interpretado de forma restrictiva, por lo que no se ha invocado en casos de discriminación ejercida por proveedores de servicios privados. La legislación civil suiza no reconoce el principio de carga de la prueba compartida en los casos de discriminación, excepto en razón del sexo.<sup>132</sup>

La Comisión Federal contra al Racismo fue creada en 1995 por el Consejo Federal (gobierno) con el cometido de aplicar la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial. Tiene competencias para asesorar a las autoridades públicas en todos los asuntos relacionados con el racismo, sensibilizar, emprender investigaciones, realizar actividades de vigilancia y prestar apoyo a víctimas de racismo. No puede entablar acciones judiciales, pero su mandato es amplio y abarca diversas formas de racismo, incluido el racismo contra las personas musulmanas.

En 2007, el Consejo Nacional (Parlamento federal) debatió una proposición de ley contra la discriminación que al final no aprobó. Autoridades federales explicaron a Amnistía Internacional que podía aplicarse mejor la legislación existente. Añadieron que no había consenso político para impulsar la iniciativa antidiscriminatoria y que el sector empresarial se opondría a ella con contundencia.<sup>133</sup> Según el Consejo Federal, las normas nacionales e internacionales existentes brindan la protección adecuada frente a la discriminación, aunque deben hacerse más esfuerzos para sensibilizar sobre las disposiciones jurídicas existentes que pueden invocarse en casos de discriminación.<sup>134</sup>

En 2010, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU recomendó a Suiza que adoptase una ley general contra la discriminación dadas las lagunas legislativas

---

131 Artículo 261bis del Código Penal: “[...] quien se niegue a prestar un servicio a otra persona por razón de la raza, el origen étnico o la religión de esta última cuando dicho servicio deba ser prestado al público en general, será sancionado con una pena de privación de libertad que no excederá los tres años o con una pena pecuniaria”.

132 El artículo 6 de la Ley Federal de Igualdad entre Mujeres y Hombres de 1995 reza: “L’existence d’une discrimination est présumée pour autant que la personne qui s’en prévaut la rende vraisemblable; la présente disposition s’applique à l’attribution des tâches, à l’aménagement des conditions de travail, à la rémunération, à la formation et au perfectionnement professionnels, à la promotion et à la résiliation des rapports de travail.”

133 Reunión con representantes de la Oficina Federal de Migraciones (ODM), la Oficina de Justicia (OJ), el Servicio de Lucha contra el Racismo (SLR) y la Comisión Federal sobre Migración, Berna, 8 de septiembre de 2011.

134 Consejo Federal, informe sobre la evolución de la política de integración de la Confederación, apartado sobre el refuerzo de la protección frente a la discriminación, 5 de marzo de 2010, p. 47, <http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/integration/berichte/ber-br-integrpolitik-f.pdf>, consultado el 29 de enero de 2012.

existentes.<sup>135</sup> Suiza no ha firmado el Protocolo 12 al Convenio Europeo de Derechos Humanos.

## CONCLUSIONES

Suiza no ha aplicado las recomendaciones de los órganos de vigilancia de los tratados de derechos humanos sobre la adopción de una ley general contra la discriminación. El gobierno suizo ha reiterado recientemente que no es necesario promulgar legislación adicional. Aunque podría interpretarse que algunas disposiciones de los Códigos Civil y de Trabajo, como la protección de la personalidad, brindan protección frente a la discriminación, ni el derecho civil ni el administrativo contienen una definición de discriminación directa e indirecta. Como la carga de la prueba no es compartida, a las personas que sufren discriminación por motivos de religión les resulta difícil recabar las pruebas suficientes para iniciar procedimientos civiles. La Comisión Federal contra el Racismo puede asesorar a las víctimas, pero no puede entablar causas judiciales.

Las políticas empresariales que restringen la exhibición de símbolos o prendas culturales o religiosos para promover una imagen corporativa concreta, o porque supuestamente a los clientes o a los colegas de trabajo no les gusta que las mujeres lleven puesto el pañuelo, no están basadas en una justificación razonable y objetiva y, por tanto, son discriminatorias. Tales políticas violan además el derecho a la libertad de expresión y de religión de las personas musulmanas y de otras minorías religiosas que desean manifestar su religión o su identidad cultural llevando símbolos o prendas de vestir específicos. Pese a ello, Suiza no ejerce la debida diligencia para poner fin a estas prácticas.

Aunque el papel de la Comisión Federal contra el Racismo en la vigilancia de los casos de discriminación ha sido importante, no hay suficientes datos sobre discriminación en el país ni sobre cómo afecta a las minorías étnicas y religiosas. De hecho, no queda claro con qué argumentos declara el gobierno suizo que no es necesaria una legislación más sólida en este ámbito. Por tanto, es preciso aumentar la recopilación de datos y la investigación sobre la discriminación y sobre sus efectos en las minorías religiosas. Los centros que trabajan con víctimas de discriminación necesitan más apoyo, y las campañas e iniciativas de integración deben prestar más atención a sensibilizar a las minorías étnicas y religiosas sobre los mecanismos de apoyo existentes. Las iniciativas de sensibilización también deben ir destinadas a los empleadores y a las administraciones públicas.

### 4.2.4 PAÍSES BAJOS

*Muchas empresas no aceptan a empleadas o becarias que lleven el pañuelo, principalmente por razones de "neutralidad" o "representabilidad", tanto en el sector privado como en el público. Está aumentando el número de empresas que incluyen una prenda para la cabeza en su código de vestir o en su indumentaria profesional, por ejemplo en los supermercados, pero hay una tendencia diferente que avanza en la dirección contraria: cada vez más empresas y organizaciones adoptan nuevos reglamentos y deciden introducir un código de vestir restrictivo, mientras que en el pasado solían considerar la ropa como una cuestión de*

---

135 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observaciones finales: Suiza, E/C.12/CHE/CO/2-3, 26 de noviembre de 2010, párr. 7.

*elección personal. Debido tanto a las prohibiciones circunstanciales del pañuelo como a los (nuevos) códigos de vestimenta formal, las mujeres musulmanas que llevan el pañuelo encuentran más dificultades para acceder al mercado de trabajo.*

Comisión para la Igualdad de Trato, 2009<sup>136</sup>

En 2010, el 6 por ciento del total de dictámenes emitidos por la Comisión para la Igualdad de Trato, órgano neerlandés para la igualdad, se referían a la religión. La cifra total de solicitudes y dictámenes sobre discriminación por razón de religión es baja en comparación con la ejercida por otros motivos<sup>137</sup> y los datos no están desglosados por confesión religiosa, pero la Comisión informó a Amnistía Internacional de que casi todas las denuncias relacionadas con la religión procedían de personas musulmanas. Muchas tienen que ver con el uso de símbolos o prendas religiosos o culturales y han sido presentadas por mujeres. Al parecer, algunos hombres han sufrido discriminación a causa de la barba, pero en general las denuncias presentadas por hombres tienden a estar relacionadas con cuestiones ajenas a la vestimenta, como los momentos de oración en el trabajo o la negativa a dar la mano a las mujeres. La Comisión ha emitido muy pocos dictámenes sobre la cuestión del apretón de manos; no obstante, esta cuestión ha recibido tanta atención mediática que ahora es mucho más probable que en entrevistas de trabajo se pregunte a los musulmanes sobre su disposición a estrechar la mano de personas del sexo opuesto.<sup>138</sup>

En 2010, las oficinas municipales de lucha contra la discriminación, que prestan apoyo a las víctimas de discriminación a nivel local (véase el apartado sobre legislación nacional), recibieron 401 denuncias por motivos de religión, lo que supuso el 6,6 por ciento del total de denuncias. En su mayoría estaban relacionadas con el islam.<sup>139</sup>

---

136 Comisión para la Igualdad de Trato, *Comments on the combined fourth and fifth Dutch report on The implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, "The headscarf and access to the labour market", noviembre de 2009, p. 8.

137 En 2010, el 16 por ciento de las solicitudes de dictamen estaban relacionadas con motivos de género, el 14 por ciento con motivos raciales y el 21 por ciento, con discapacidad o enfermedad. La cifra total de dictámenes emitidos por la Comisión en 2010 asciende a 203; 13 de ellas versaban sobre la discriminación por motivos de religión. Comisión para la Igualdad de Trato, *Annual Report 2010 (Figures and justification)*, <http://www.cgb.nl/english/publications/reports>, consultado el 30 de enero de 2012.

138 Reunión con las organizaciones de mujeres musulmanas Al-Nisa, 22 de septiembre de 2010, y la Asociación de Mujeres Marroquíes de Países Bajos (*Samenwerkingsverband van Marokkaanse Nederlanders, SMN*), 24 de marzo de 2010.

139 Marcel Coenders, *Klachten en meldingen over discriminatie in 2010: Landelijk overzicht van klachten en meldingen geregistreerd door gemeentelijke antidiscriminatievoorzieningen*, Universidad de Utrecht, noviembre de 2011, p. 7.



Según los datos proporcionados por la Oficina Regional de Lucha contra la Discriminación (RADAR),<sup>140</sup> en 2010 se presentaron 52 denuncias por motivos de religión en la región de Rotterdam-Rijnmond. De ellas, 43 concernían a personas musulmanas, de las cuales, a su vez, 18 tenían que ver con el uso de símbolos o prendas religiosos o culturales en diferentes ámbitos de la vida y habían sido presentadas en su mayoría por mujeres musulmanas.

El Instituto de Investigación Social de Países Bajos ha emprendido labores de investigación en el ámbito del empleo que han contribuido a detectar algunas de las actitudes discriminatorias subyacentes en los responsables de selección de personal. En concreto, se ha detectado que la apariencia del candidato es un factor importante que influye en los responsables de contratación durante las entrevistas. El pañuelo y la barba se han considerado problemáticos sobre todo para los puestos que requieren un contacto directo con los clientes, pero también para puestos que no están de cara al público.<sup>141</sup>

El Código Penal neerlandés castiga diversas formas de discriminación, como la ejercida por empleadores por motivos de religión o creencias.<sup>142</sup> El Centro Nacional Especializado en la Discriminación (LECD) recopila datos sobre delitos relacionados con la discriminación previstos en el Código Penal.<sup>143</sup> El 7 por ciento de los casos enjuiciados en 2010 versaban sobre discriminación por motivos de religión o creencias.<sup>144</sup> En todos estos casos se ejercía discriminación contra personas musulmanas.<sup>145</sup> Se han enjuiciado muy pocos delitos de discriminación cometidos por empleadores.<sup>146</sup> El LECD contó a Amnistía Internacional que la

---

140 La Oficina Regional contra la Discriminación opera en tres regiones: Midden en West Brabant, Rotterdam-Rijnmond y Zuid Holland Zuid.

141 Social en Cultureel Planbureau, Observatorio de la discriminación 2010: migrantes no occidentales en el mercado de trabajo neerlandés (*Discriminatiemonitor niet-westerse migranten op de arbeidsmarkt 2010*).

142 Los delitos relativos a la discriminación están incluidos en los siguientes artículos del Código Penal neerlandés: 137c, 137d, 137e, 137f, 137g, 429 quater.

143 Desde 1998, el Centro Nacional Especializado en la Discriminación (LECD) es la entidad especializada de la Fiscalía General encargada de aplicar la legislación penal de lucha contra la discriminación.

144 En algunos casos hay varios motivos de discriminación. En el 7 por ciento de los casos, el motivo de la discriminación era o bien sólo la religión o las creencias, o bien había otro u otros motivos concurrentes. En 2010 se enjuiciaron 170 casos de discriminación como delitos de discriminación punibles en virtud del Código Penal. En 16 casos la discriminación se ejerció también por motivos de religión (cada caso podía asociarse con hasta tres motivos).

145 Datos facilitados a Amnistía Internacional por el Centro Nacional Especializado en la Discriminación (LECD) de la Fiscalía General. Reunión con el LECD, La Haya, 22 de septiembre de 2011.

146 El artículo 429quater, párr. 1, del Código Penal neerlandés reza: "Toda persona que, en el desempeño de funciones públicas, una profesión o un negocio, discrimine a otras por su raza, religión, estilo de vida, género u orientación homosexual o heterosexual recibirá una pena de hasta dos meses de prisión o una multa de categoría tres". En 2010 se entablaron tres causas judiciales con arreglo a este artículo.

mayoría de las víctimas eligen a la Comisión para la Igualdad de Trato a la hora de presentar una denuncia sobre discriminación en el empleo o en el acceso a bienes y servicios. Al contrario que la Ley General sobre Igualdad de Trato, el Código Penal no prevé el principio de carga compartida de la prueba, pues el enjuiciamiento penal se considera una medida de último recurso para combatir la discriminación.

En 2010, el Comité de la ONU para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer formuló la siguiente recomendación al gobierno de Países Bajos: “[...] intensificar sus esfuerzos por eliminar la discriminación contra las mujeres inmigrantes, migrantes, negras y musulmanas y otras mujeres pertenecientes a minorías. También alienta al Estado parte a que adopte medidas proactivas para seguir aumentando la participación de esos grupos en el mercado laboral, mejorar su conocimiento sobre los servicios sociales y recursos legales disponibles y protegerlos contra la victimización. El Comité exhorta además al Estado parte a que realice estudios periódicos y exhaustivos sobre la discriminación contra las mujeres inmigrantes, migrantes y pertenecientes a minorías, a que reúna datos estadísticos sobre su situación en materia de empleo, educación y salud y a que las mencione en su próximo informe.”<sup>147</sup>

Para las mujeres de minorías étnicas o religiosas, la discriminación por razón de religión se suma a otras formas de discriminación, como la ejercida por motivos raciales o de género, y contribuye a agravar diversos problemas existentes, entre ellos su baja participación en el mercado de trabajo neerlandés.<sup>148</sup> En su encuesta de 2009 sobre minorías y discriminación en la Unión Europea, la Agencia de los Derechos Fundamentales de la UE concluía que sólo una minoría de personas de origen turco, norteafricano o surinamés denunciaba incidentes de discriminación en Países Bajos.<sup>149</sup>

---

147 Comité de la ONU para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Observaciones finales sobre Países Bajos, CEDAW/C/NLD/CO/5, 5 de febrero de 2010, párr. 43.

148 Sólo el 27 por ciento de las mujeres de origen marroquí y el 31 por ciento de las mujeres de origen turco acceden al mercado de trabajo. El porcentaje de mujeres de origen marroquí y turco con un bajo nivel educativo es muy superior al de las mujeres neerlandesas (67 por ciento frente al 20 por ciento): FORUM (Instituto de Asuntos Multiculturales), *The position of Muslims in the Netherlands, Fact and Figures 2008: participation of Muslim women*, p. 21.

149 Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, *European Union Minorities and Discrimination Survey*, tasas globales de denuncias de incidentes de discriminación sufridos, p. 51. El 12 por ciento de las personas de origen surinamés, el 14 por ciento de las personas de origen norteafricano y el 22 por ciento de las personas de origen turco denunciaron incidentes de discriminación sufridos en los 12 meses anteriores.

## EJEMPLOS DE CASOS DE DISCRIMINACIÓN POR MOTIVOS DE RELIGIÓN

En 2008, el servicio de inmigración, dependiente del Ministerio del Interior, se negó a contratar a un hombre musulmán de origen paquistaní para un puesto de funcionario de asilo. En respuesta a una pregunta formulada durante la entrevista de selección, el hombre confirmó que se había dejado crecer la barba unos 3 centímetros por motivos religiosos. El servicio de inmigración rechazó su solicitud porque consideraba que las convicciones religiosas del candidato eran incompatibles con la necesidad de proporcionar a los solicitantes de asilo un entorno neutral y seguro en el que celebrar las vistas pertinentes. Asimismo, afirmó que la apariencia del candidato era la única razón por la que no se lo contrataba. La Comisión para la Igualdad de Trato concluyó que se había cometido discriminación directa por razón de religión, ya que la entidad acusada se basaba en una suposición opaca, subjetiva e indemostrable de las circunstancias que podrían intimidar a un solicitante de asilo en una vista de petición de asilo (Comisión para la Igualdad de Trato, dictamen 2010–10).

En 2010, una mujer musulmana que llevaba el pañuelo solicitó un puesto de asistente adjunto en una notaría. En la entrevista de trabajo se le preguntó si llevaba el pañuelo a causa de su religión. El entrevistador le dijo que el pañuelo podría suponer un problema porque el puesto requería el contacto con los clientes y, por tanto, imparcialidad absoluta. Cuando se le notificó que su solicitud había sido rechazada, presentó una queja ante el empleador, que confirmó que la decisión se basaba en el deber de imparcialidad inherente al puesto. El empleador refirió a la Comisión para la Igualdad de Trato que las normas de vestimenta de la empresa, aunque nunca se habían consignado por escrito, prohibían los tatuajes, las zapatillas y los símbolos que manifestasen convicciones religiosas. Aunque el puesto conllevaba cierto contacto con los clientes, consistía principalmente en tareas administrativas. Sin embargo, según el empleador, todos los empleados contribuían al fin último de la empresa, por lo que debían acatar el código de indumentaria con independencia de su puesto. El empleador declaró que la solicitud había sido rechazada porque había otro candidato más cualificado, pero la Comisión para la Igualdad de Trato observó que se habían hecho referencias directas a las convicciones religiosas de la candidata durante la entrevista. La Comisión concluyó que en este caso el empleador no había demostrado que el rechazo de la solicitud no estuviese basado en una diferencia de trato injustificada por motivos de religión o creencias (Comisión para la Igualdad de Trato, dictamen 2010–182).

### LEGISLACIÓN NACIONAL

La Ley General sobre Igualdad de Trato de 2004<sup>150</sup> brinda protección frente a la discriminación ejercida por motivos de religión o creencias, opinión política, raza, sexo, nacionalidad, orientación sexual o estado civil en materia de empleo y ocupación (artículo 5) y en educación y acceso a bienes y servicios (artículo 7).

Esta ley incorpora las Directivas 2000/43/CE (Directiva para la Igualdad Racial) y 2000/78/CE (Directiva Marco para el Empleo) a la legislación nacional. La legislación neerlandesa estipula que la discriminación indirecta no está prohibida si “[...] está justificada objetivamente por un fin legítimo cuando los medios para lograr ese fin sean proporcionados y necesarios” (artículo 2.1). Por otra parte, cuando el empleador sea una institución basada en principios religiosos, ideológicos o políticos, podrá fijar requisitos de

150 Ley General sobre Igualdad de Trato (*Algemene wet gelijke behandeling, AWGB*),

[http://www.cgb.nl/english/legislation/equal\\_treatment\\_act](http://www.cgb.nl/english/legislation/equal_treatment_act), consultado el 30 de enero de 2012.

contratación destinados a preservar dichos principios (artículo 5.2.c). Por ejemplo, una escuela católica podría negarse legítimamente a contratar a una persona no católica para un puesto de profesor si estimase necesario preservar los principios católicos que defiende. Sin embargo, según el artículo 5.2.c, estos requisitos “[...] no pueden generar discriminación meramente por motivos de opinión política, raza, sexo, nacionalidad, orientación heterosexual u homosexual, o estado civil”. En la práctica, este principio ha dado lugar a que algunas escuelas confesionales no contraten a profesores homosexuales con el argumento de que su orientación sexual se considera contraria a los valores religiosos que profesan.

La Directiva Marco para el Empleo de la UE (2000/78/CE) prevé la posibilidad de que el empleador cuya ética se base en la religión o las convicciones establezca al contratar diferencias de trato por razón de religión sólo en la medida en que “dicha característica [la religión o las convicciones de una persona] constituya un requisito profesional esencial, legítimo y justificado respecto de la ética de la organización” (artículo 4.2). En 2008, la Comisión Europea abrió un procedimiento de infracción contra Países Bajos en relación con la incorporación incorrecta de la Directiva Marco para el Empleo.<sup>151</sup> La Comisión Europea instó formalmente a Países Bajos a abordar varias deficiencias en su legislación antidiscriminatoria, incluidas la definición de discriminación directa e indirecta y la excepción al principio general de no discriminación concedida a entidades religiosas, políticas e ideológicas (artículo 5.2 de la Ley General sobre Igualdad de Trato), pues no es conforme con el artículo 4.2 de la Directiva.

El 8 de noviembre de 2011 entró en vigor una nueva ley que modifica la Ley General sobre Igualdad de Trato (así como otras leyes de igualdad)<sup>152</sup> y resuelve algunas de las deficiencias detectadas por la Comisión Europea, pero no enmienda el artículo 5.2 de la Ley General.<sup>153</sup>

La Comisión para la Igualdad de Trato, creada en virtud de la Ley General sobre Igualdad de Trato para aplicar la legislación pertinente, tramita las denuncias individuales de toda persona que crea haber sufrido discriminación por un motivo prohibido. El servicio es gratuito y no requiere la asistencia de un abogado. La Comisión tiene poderes de investigación para

---

151 Núm. de infracción 2006/2444. La Comisión Europea envió un dictamen motivado al gobierno de Países Bajos el 31 de enero de 2008. Por su parte, la Comisión para la Igualdad de Trato emitió un dictamen consultivo en marzo de 2008, [http://www.equineteurope.org/advisory\\_opinion\\_2008\\_02\\_formal\\_notice\\_ec\\_\\_2\\_.pdf](http://www.equineteurope.org/advisory_opinion_2008_02_formal_notice_ec__2_.pdf), consultado el 4 de febrero de 2012.

152 Staatsblad 2011-544,  
[http://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/31832\\_aanpassing\\_definities\\_van?zoekrol=vgh5mt4dsdk1](http://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/31832_aanpassing_definities_van?zoekrol=vgh5mt4dsdk1), consultado el 31 de enero de 2012.

153 El diputado Van der Ham y otros presentaron otra proposición de ley que incluye propuestas para modificar el artículo 5 con el fin de restringir la excepción concedida a las entidades religiosas, políticas o ideológicas e impedir la discriminación por razón de orientación sexual u otros motivos. Van der Ham y otros, 2009–2010, 32476 núm. 3, 7 de septiembre de 2010, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32476-3.html>, consultado el 30 de enero de 2012.

establecer si un determinado acto vulnera la legislación sobre igualdad de trato, pero sus dictámenes no son vinculantes.<sup>154</sup>

La Ley de Servicios Municipales para Combatir la Discriminación, que entró en vigor en 2010, estipula que las personas que crean haber sufrido discriminación pueden obtener asistencia independiente para presentar una denuncia. La Ley exige a toda municipalidad que proporcione a sus habitantes acceso fácil a servicios disponibles para combatir la discriminación. En 2010, la mayoría de las municipalidades aplicaron este requisito, por lo que actualmente la gran mayoría de las personas en Países Bajos tienen acceso a un servicio de respuesta a la discriminación, ya sea en su municipalidad o a través de ella.

#### OTRAS POLÍTICAS

El 7 de julio de 2011, el gobierno publicó una lista de medidas destinadas a combatir la discriminación. Esta iniciativa incluía por ejemplo un aumento de las penas por los delitos violentos cometidos con intención discriminatoria.<sup>155</sup>

Sin embargo, el gobierno considera que tiene una función de apoyo en este ámbito y ha afirmado: “Corresponde principalmente a los ciudadanos de este país liberarse de la discriminación y los prejuicios [...] combatir la discriminación es un deber cívico”.<sup>156</sup> Se limita a garantizar el registro de denuncias por discriminación, penalizar los delitos y, cuando es necesario, hacer cumplir leyes no discriminatorias. El gobierno no emprende ni financia ninguna campaña de peso ni iniciativas de sensibilización. Funcionarios del Ministerio del Interior contaron a Amnistía Internacional<sup>157</sup> que el Ministerio estaba debatiendo opciones relativas a iniciativas gubernamentales para vigilar la discriminación.<sup>158</sup> La carta de política de 7 de julio no incluía medidas concretas para abordar la discriminación en el empleo.

---

154 El 22 de noviembre de 2011, el Parlamento neerlandés aprobó una ley destinada a crear la Institución Nacional de Derechos Humanos, que asumirá plenamente las competencias de la Comisión para la Igualdad de Trato en materia de discriminación.

155 *Brief Tweede Kamer: aanscherping bestrijding discriminatie*, <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2011/07/08/brief-tweede-kamer-aanscherping-bestrijding-discriminatie.html>, consultado el 30 de enero de 2012.

156 Ministro de Seguridad y Justicia y ministro del Interior y Relaciones del Reino, Carta sobre la política de lucha contra la discriminación, 7 de julio de 2011, p. 3 (*Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011*, 30 950 núm. 34).

157 Reunión con representantes de los Ministerios de Seguridad y Justicia; Interior y Relaciones del Reino; y Educación, Cultura y Ciencia, La Haya, 22 de septiembre de 2011.

158 En 2005 y 2009 se realizaron dos estudios de seguimiento dedicados específicamente a la discriminación por motivos raciales que recibieron fondos públicos. Landelijk expertisecentrum van art.1, Anne Frank Stichting, Universidad de Leiden, *Monitor Rassendiscriminatie*, 2009.

Según información facilitada por el Ministerio de Asuntos Sociales y Empleo a Amnistía Internacional,<sup>159</sup> el 30 por ciento de los convenios de trabajo colectivos prohíben la discriminación y el 37 por ciento incluyen una disposición general sobre la diversidad. La Ley de Salud y Seguridad de 2009 contiene una disposición sobre la no discriminación y establece el deber de los empleadores de respetarla. Los empleados pueden presentar denuncias de discriminación ante inspectores de trabajo, que tienen potestad para multar a los empleadores que no hayan tomado suficientes medidas para combatir la discriminación en el lugar de trabajo. Sin embargo, los inspectores de trabajo sólo reciben un número reducido de denuncias: en 2010 sólo 13 en total por todos los motivos de discriminación. Un representante del Sindicato Nacional Cristiano (*Christelijk Nationaal Vakverbond-vakmensen*) contó a Amnistía Internacional que no hace un seguimiento exhaustivo de las disposiciones antidiscriminatorias en los convenios de trabajo colectivos, pero que puede prestar apoyo a empleados que sufran discriminación y pidan ayuda.

### CONCLUSIONES

La legislación antidiscriminatoria neerlandesa brinda protección frente a la discriminación ejercida por razón de religión en el empleo. Las diferencias de trato por motivos de religión son legítimas “si están justificadas por un fin legítimo cuando los medios para lograr ese fin sean proporcionados y necesarios”. La Comisión para la Igualdad de Trato y otros mecanismos de apoyo a disposición de las víctimas de discriminación han manifestado preocupación por los reglamentos que aplican algunos empleadores privados para restringir el uso de símbolos y prendas religiosos o culturales. Según los datos de que disponen estos mecanismos, tales restricciones tienen un impacto desproporcionado en las personas musulmanas, especialmente en las mujeres. El gobierno de Países Bajos debe garantizar que las justificaciones incluidas en el artículo 2 de la Ley General sobre Igualdad de Trato que permiten las diferencias de trato por motivos de religión se interpretan y aplican de conformidad con las normas internacionales sobre la no discriminación. Estas normas estipulan que tales diferencias sólo son permisibles si se basan en una justificación objetiva y razonable.

El gobierno neerlandés tiene la obligación, contraída internacionalmente, de ejercer la diligencia debida para impedir la discriminación ejercida por actores privados. Aunque hay mecanismos de resarcimiento efectivos a disposición de las presuntas víctimas de discriminación, como las oficinas de lucha contra la discriminación, el gobierno de Países Bajos debe tomar más medidas para garantizar que los empleadores privados no restringen el uso de símbolos y prendas religiosos o culturales, a menos que se demuestre que la restricción es necesaria y proporcionada a alguno de los objetivos permisibles en virtud del derecho internacional de los derechos humanos, como la protección de la seguridad y la salud o los derechos de terceros. Las restricciones que exceden este criterio probablemente entrañen discriminación indirecta contra las personas musulmanas y, en concreto, tal vez supongan una barrera adicional en el acceso de las mujeres musulmanas al mercado de trabajo.

El gobierno neerlandés tiene el deber de cumplir sus compromisos internacionales de proteger, respetar y hacer efectivo el principio de no discriminación. En ese sentido, las

---

159 Reunión con el Ministerio de Asuntos Sociales y Empleo, La Haya, 20 de septiembre de 2011.

iniciativas de sensibilización y la vigilancia de las prácticas discriminatorias son primordiales. A Amnistía Internacional le preocupa que el gobierno neerlandés afirme en público que la responsabilidad de abordar la discriminación corresponde principalmente a la ciudadanía y a las organizaciones de la sociedad civil. La concienciación sobre el fenómeno de la discriminación es muy escasa entre las minorías étnicas y religiosas, por lo que el gobierno debe emprender más iniciativas para resolver este problema.

El gobierno de Países Bajos debe garantizar que su legislación antidiscriminatoria nacional es acorde con las normas internacionales. Las excepciones previstas en el artículo 5.2 de la Ley General sobre Igualdad de Trato que permiten a las instituciones basadas en principios religiosos, políticos o ideológicos preservar su carácter deben ajustarse al marco general establecido por las normas internacionales y regionales. Una institución religiosa puede tratar a los candidatos de forma diferente por motivos de religión, por ejemplo durante el proceso de selección de personal, sólo si la religión del candidato o candidata es un requisito profesional determinante. No están justificadas las diferencias de trato ejercidas por otras razones. Por tanto, el gobierno neerlandés debe modificar el artículo 5.2 para armonizar la Ley General sobre Igualdad de Trato con las Directivas de la Unión Europea sobre igualdad.

## 4.3 EDUCACIÓN

*No obstante, y sin prejuicio de las particularidades contextuales, existen buenas razones para empezar con una presunción general del derecho de los estudiantes a llevar símbolos religiosos en la escuela.*

Heiner Bielefeldt, relator especial de la ONU sobre la libertad de religión o de creencias<sup>160</sup>

El uso de prendas y símbolos religiosos o culturales en centros educativos ha sido motivo de controversia en varios países europeos. Las prácticas varían mucho en toda Europa; en Francia, en las escuelas públicas, los estudiantes no pueden llevar prendas o símbolos religiosos o culturales llamativos, mientras que en Países Bajos o España cada escuela puede seguir su propia política. En el último decenio ha habido casos de estudiantes a las que se ha prohibido usar en la escuela el pañuelo u otras prendas o símbolos religioso o culturales en numerosos países, entre ellos Bélgica, España, Francia, Países Bajos, Reino Unido, Suiza y Turquía.

Los sistemas educativos varían enormemente en toda Europa. En algunos países, como Bélgica (Flandes) o Países Bajos, las escuelas religiosas gozan de financiación pública completa y representan la mayoría del total de las escuelas. En otros contextos, el Estado no financia a las escuelas religiosas, o al menos no en la misma medida que a las escuelas públicas.

---

160 CDH, Informe del Relator Especial sobre la libertad de religión o de creencias, Sr. Heiner Bielefeldt, A/HRC/16/53, 15 de diciembre de 2010, párr. 43, <http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G10/177/96/pdf/G1017796.pdf?OpenElement>, consultado el 30 de enero de 2012.

El uso de símbolos o prendas específicos puede ser un aspecto del derecho a expresar una religión o una creencia. El derecho internacional permite ciertas restricciones a este derecho, pero sólo cuando se cumplen tres requisitos: la restricción debe estar establecida por ley; debe imponerse por uno de los fines reconocidos como legítimos por el derecho internacional, es decir, proteger la seguridad, el orden, la salud y la moral públicos o los derechos y libertades de otras personas; y debe ser demostrablemente necesaria y proporcionada a la consecución de ese fin. En el ámbito de la educación hay varios elementos complejos que deben tenerse en cuenta para evaluar si esa restricción es admisible. Tal como ha señalado Heiner Bielefeldt, actual relator especial de la ONU sobre la libertad de religión o de creencias, el punto de partida debe ser la presunción general del derecho de los estudiantes a llevar prendas y símbolos religiosos o culturales en la escuela. La anterior relatora especial sobre la libertad de religión o de creencias, Asma Jahangir, elaboró unos criterios para evaluar las restricciones a esos símbolos y prendas impuestas a escolares y estudiantes. La ex relatora especial subrayó que “toda limitación debe fundarse en motivos de seguridad, orden, salud o moral públicos o los derechos y libertades fundamentales ajenos, debe responder a una necesidad pública o social acuciante, debe tener una finalidad legítima y debe ser proporcionada a dicha finalidad. Además, es el Estado el que debe justificar las limitaciones impuestas a la libertad de expresar la propia religión o creencia. Por consiguiente, las prohibiciones de portar símbolos religiosos fundadas en la mera especulación o presunciones y no en hechos demostrables se considera una violación de la libertad religiosa individual”.<sup>161</sup>

Toda restricción al uso de símbolos y prendas religiosos o culturales en la escuela debe evaluarse con precisión caso por caso. Las prohibiciones generales no permiten este enfoque. Un factor importante que debe tenerse en cuenta es la dinámica general de los grupos religiosos mayoritarios y minoritarios en la sociedad en general o dentro de una situación escolar concreta. En algunos contextos, las restricciones pueden ser justificables para proteger a los estudiantes de las presiones ejercidas por sus compañeros o su comunidad. Pero no existe un modelo general aplicable a todas las situaciones. El objetivo debe ser siempre proteger por igual los aspectos positivos y negativos de la libertad de religión o de creencias, es decir: la libertad de expresar las creencias propias y la libertad de no sufrir presión para cumplir deberes religiosos. En cualquier caso, toda restricción al uso de símbolos y prendas religiosos o culturales debe formularse de manera no discriminatoria.

Respecto a la expresión de la religión o las creencias por parte de niños y niñas, la Convención sobre los Derechos del Niño aclara que los progenitores tienen derecho a orientar a sus hijos e hijas en cuestiones relativas al ejercicio de sus derechos humanos (incluido el derecho a la libertad de religión o de creencias), pero que debe tenerse debidamente en cuenta la evolución de las facultades del niño o la niña.<sup>162</sup> En todas las acciones relativas a

---

161 Comisión de Derechos Humanos, Informe de la relatora especial sobre la libertad de religión o de creencias, Asma Jahangir, 9 de enero de 2006, EC/N.4/2006/5, párr. 53.

162 Artículo 14.2 de la Convención sobre los Derechos del Niño. “Los Estados Partes respetarán los derechos y deberes de los padres y, en su caso, de los representantes legales, de guiar al niño en el ejercicio de su derecho de modo conforme a la evolución de sus facultades.”



los niños y niñas, la primera consideración debe ser el interés superior del niño.<sup>163</sup> Para garantizar que se respeta este principio, las restricciones al uso de símbolos y prendas religiosos o culturales sólo deben adoptarse tras consultar detenidamente con progenitores y estudiantes y tras considerar debidamente otras medidas con las que podrían alcanzarse los mismos fines que con la restricción.

Algunos Estados, como Bélgica (Flandes) y Francia (como se detalla más a fondo en este capítulo), han tratado de justificar la aplicación de prohibiciones generales al uso de símbolos y prendas religiosos o culturales por parte de estudiantes, sobre la base de que es necesario contrarrestar la coacción de los progenitores o el acoso sexista a las niñas que no llevan el pañuelo. Respecto a la primera justificación, incluso aunque estuviera claro que esa coacción ha existido en algunos casos, no está claro cómo se puede abordar adecuadamente mediante una prohibición general si no se adoptan otras medidas para hacer frente a la presión y la coacción ejercida sobre niños y niñas fuera de las escuelas. La prohibición general también interferiría en los derechos de los estudiantes que, sin coacción, deseen llevar símbolos y prendas religiosos o culturales. De igual modo, una prohibición dirigida a contrarrestar el acoso sexista a las niñas que no lleven pañuelo puede no ser demostrablemente necesaria y proporcionada, especialmente en ausencia de una política enérgica para contrarrestar el acoso en sí y si esas prohibiciones dan lugar a que las niñas abandonen la educación.

Aunque puede ser posible justificar restricciones específicas en algunos casos, dependiendo de la edad y la madurez de los niños y niñas en cuestión, del contexto social y educativo, de la necesidad de protegerlos de la presión y la coacción tanto dentro como fuera del contexto escolar, y de las alternativas de que disponen para continuar con su educación, resulta difícil justificar esas restricciones a estudiantes adultos. Tal como señaló la ex relatora especial de la ONU sobre la libertad de religión o de creencias, “[e]n general, se considera que los escolares son vulnerables por su edad, falta de madurez y obligatoriedad de la enseñanza [...] Los estudiantes universitarios, sin embargo, suelen ser mayores de edad y se considera que en general son menos influenciables que los escolares y, habitualmente, los derechos de los padres ya no entran en juego”.<sup>164</sup>

Los casos descritos a continuación se centran en las restricciones del uso de símbolos y prendas religiosos o culturales impuestas a estudiantes. No obstante, en algunos países esas prohibiciones se aplican también al personal docente, lo que suscita diversas cuestiones a la hora de evaluar si son compatibles con los criterios establecidos por el derecho internacional de los derechos humanos. Tal como ha señalado el actual relator especial de la ONU, la escuela es un lugar en el que se ejerce la autoridad y, especialmente para los niños y niñas más jóvenes, el profesor o la profesora puede constituir una figura de autoridad con una

---

163 Artículo 3.1 de la Convención sobre los Derechos del Niño, Comité de los Derechos del Niño, Observación general nº 5 (2003) sobre el artículo 3.1 de la Convención.

164 Informe de la relatora especial sobre la libertad de religión o de creencias, Asma Jahangir, 9 de enero de 2006, EC/N.4/2006/5, párr. 56.

enorme influencia;<sup>165</sup> un profesor o profesora que lleve símbolos religiosos en el aula puede tener un efecto indebido en los estudiantes, aunque eso depende del comportamiento general del profesor o profesora, la edad de los estudiantes y otros factores.<sup>166</sup> Así, toda restricción debe asimismo ser evaluada caso por caso basándose en cada situación concreta, y sólo será admisible si es demostrablemente necesaria y proporcionada y está dirigida a alcanzar un fin legítimo en virtud del derecho internacional de los derechos humanos. El requisito de que los docentes deben realizar su labor profesional imparcialmente no significa que sea por tanto legítimo prohibirles llevar símbolos y prendas religiosos o culturales en todas las circunstancias. En general, las autoridades educativas deben centrarse en garantizar que los docentes realizan su labor de manera compatible con su función pedagógica, lo cual incluye respetar las creencias religiosas o de otro tipo de sus estudiantes, independientemente de sus propias opiniones o creencias religiosas, políticas o ideológicas de otro tipo.

#### 4.3.1 BÉLGICA

La educación en Bélgica es competencia de las tres comunidades lingüísticas (de habla flamenca, francesa y alemana), que tienen el deber de organizar una educación neutral.<sup>167</sup> El concepto de neutralidad en la educación está consagrado en la Constitución belga (artículo 24.1), e implica respeto por las convicciones religiosas, ideológicas y políticas de padres y alumnos. No obstante, la Constitución no ofrece una definición estricta de neutralidad; según el Ministerio de Educación flamenco, es una definición que evoluciona de acuerdo con las necesidades sociales.<sup>168</sup>

Los agentes privados pueden ofrecer educación, siempre que cumplan los requisitos básicos establecidos por las comunidades. Por ejemplo, en Flandes, los principales proveedores de educación son la Comunidad Flamenca –que autoriza a la Junta de Educación de la Comunidad Flamenca (GO!) a proporcionar en su nombre educación neutral, no confesional– las provincias, las municipalidades y la iglesia católica. Todas las escuelas reciben la misma financiación pública, independientemente de quiénes las gestionen.

##### LA PROHIBICIÓN DE SÍMBOLOS RELIGIOSOS EN LAS ESCUELAS GESTIONADAS POR LA MUNICIPALIDAD DE BRUSELAS

La Escuela Superior Francisco Ferrer es una institución gestionada por la municipalidad de Bruselas que proporciona educación superior, tanto diplomaturas como licenciaturas, a estudiantes adultos en distintas áreas, entre ellas artes, economía y traducción. La directiva interna 2011–12 de la municipalidad de Bruselas (artículo 1.5.1.1) prohíbe a los

---

<sup>165</sup> A/HRC/16/53, párr. 23.

<sup>166</sup> A/HRC/16/53, párr. 44.

<sup>167</sup> Artículo 24.1 de la Constitución belga. “[...] La communauté organise un enseignement qui est neutre. La neutralité implique notamment le respect des conceptions philosophiques, idéologiques ou religieuses des parents et des élèves”.

<sup>168</sup> Reunión con el Ministerio de Educación y Formación flamenco, Bruselas, 24 de junio de 2011.

estudiantes llevar símbolos o prendas que denoten opiniones o identidades religiosas, políticas o filosóficas.<sup>169</sup>

A. compartió con Amnistía Internacional su experiencia de la estricta interpretación de esta norma: “Sabía que los estudiantes no podían llevar símbolos religiosos. Una vez acompañé a una amiga que estudiaba en el centro y quería ver los resultados de los exámenes. Aunque yo expliqué que no era alumna del centro, el personal me ordenó que abandonara las instalaciones porque llevaba pañuelo y estaba prohibido por la normativa”.

A S., que trabaja en una organización sin ánimo de lucro cuya finalidad es promover la participación juvenil, le prohibieron realizar unas sesiones de formación para sensibilizar sobre cuestiones de género a los estudiantes de una escuela gestionada por la municipalidad de Bruselas, porque la normativa interna prohibía exhibir símbolos religiosos, políticos o ideológicos. Esta normativa se aplica a todas las personas dentro de las instalaciones escolares, ya sea en actividades bajo techo o al aire libre.<sup>170</sup>

“Soy la misma persona, lleve el pañuelo o no. Si soy amenazadora y poco profesional por ser musulmana, se me percibirá así en cualquier caso, aunque me quite el pañuelo”, dijo S. a Amnistía Internacional.

Las prohibiciones generales que restringen el uso de símbolos y prendas religiosos o culturales por parte de estudiantes adultos son contrarias al derecho internacional de los derechos humanos, y violan el derecho a la libertad de expresión y a la libertad de religión o de creencias. La municipalidad de Bruselas justificó esta restricción aludiendo al respeto de la neutralidad. Sin embargo, según el derecho internacional de los derechos humanos, la neutralidad no es una base legítima para restringir el derecho a la libertad de religión o de creencias y a la libertad de expresión. Además, tal como destacó el relator especial de la ONU sobre la libertad de religión o de creencias, la neutralidad del Estado no debe interpretarse de forma excluyente, sino como un principio que garantice la diversidad y la igualdad de oportunidades para todas las personas. Tal como subraya la Constitución belga, el principio de neutralidad debe garantizar el respeto del derecho de los estudiantes a la libertad de religión o de creencias.

#### LA PROHIBICIÓN GENERAL EN LA EDUCACIÓN PÚBLICA FLAMENCA

*Las escuelas públicas deben estar abiertas a todo el mundo. Los musulmanes son parte de nuestra sociedad, tienen derecho a asistir a centros de educación pública sin renunciar a su derecho a la libertad de religión. En Bélgica, las organizaciones musulmanas podrían gestionar escuelas musulmanas con financiación pública, pero hay que preguntarse si esa es*

---

169 <http://www.he-ferrer.eu/wp-content/uploads/documents-officiels/etudier-a-ferrer/REE-11-12.pdf>; consultado el 2 de febrero de 2012.

170 Normativa interna, municipalidad de Bruselas, artículo 2: Declaración de Principios, artículo 7.4: respeto de la neutralidad, [http://www.jacqmain.be/index.php?option=com\\_content&view=article&id=256:roi-ville-de-bruxelles&catid=34:reglements&Itemid=393](http://www.jacqmain.be/index.php?option=com_content&view=article&id=256:roi-ville-de-bruxelles&catid=34:reglements&Itemid=393), consultado el 30 de enero de 2012.

*una buena manera de lograr una pluralidad activa. Creo que decir a una comunidad: “Si no te gusta, haz tu propia escuela” es totalmente contrario al espíritu de la pluralidad activa.*

Yasmina Akhandaf, Jefe de tu Propia Cabeza (BOEH)<sup>171</sup>

De los estudiantes de Flandes, aproximadamente el 16 por ciento asisten a escuelas gestionadas por GO!,<sup>172</sup> mientras que el 68 por ciento se educan en instituciones privadas, la mayoría gestionadas por organizaciones católicas sin ánimo de lucro.<sup>173</sup> GO! se encarga de proporcionar educación no confesional, financiada totalmente por la Comunidad Flamenca pero gestionada de forma independiente por el Ministerio de Educación.

Hasta 2009, cada escuela gestionada por GO! estaba autorizada a dictar sus propias normas sobre el uso de símbolos y prendas religiosas o culturales por parte de los alumnos. Muchas escuelas adoptaban normas internas que prohibían el uso de prendas que cubrieran la cabeza en general o de símbolos y prendas religiosas o culturales en particular. GO! dijo a Amnistía Internacional que, aunque no se había recopilado datos, aproximadamente siete de cada diez de sus escuelas habían introducido algún tipo de restricción a la vestimenta. Por ejemplo, en 2009 sólo tres escuelas permitían el uso de símbolos y prendas religiosos o culturales en Amberes, la ciudad más grande de Flandes, con una gran comunidad musulmana. GO! gestionaba dos de ellas (Koninklijk Atheneum Antwerpen y Koninklijk Atheneum Hoboken), y la Ciudad de Amberes gestionaba la otra (Leonardo Lyceum Pestalozzi). En 2009, las dos escuelas de GO! decidieron prohibir el uso de símbolos y prendas religiosos o culturales. Los alumnos afectados por la prohibición la recurrieron ante el Consejo de Estado. El 9 de septiembre de 2009, el auditor del Consejo de Estado aconsejó que esa prohibición fuera introducida por GO!, en lugar de por las escuelas individuales. El 11 de septiembre de 2009, la junta directiva de GO! introdujo una prohibición general del uso de símbolos religiosos o filosóficos por parte del alumnado, el personal docente y cualquier persona que realizara labores pedagógicas en sus escuelas. GO! ya había introducido en 2007 una prohibición general que se aplicaba a todo el profesorado, salvo los profesores de religión.

Raymonda Verdyck, directora de GO!, dijo a Amnistía Internacional: “Cada vez más estudiantes optaban por asistir a escuelas de GO! únicamente porque aún se permitía el uso de símbolos religiosos o filosóficos. Nuestras escuelas empezaron a atraer alumnos, no por nuestro proyecto pedagógico, sino por el mero hecho de que no prohibíamos los símbolos religiosos. Esto dio lugar a una concentración de grupos religiosos en algunas de nuestras escuelas, lo cual va en contra del principio de diversidad, un elemento fundamental de nuestro proyecto pedagógico. Además, había una presión de grupo contra los jóvenes que no querían usar símbolos y prendas religiosos”.

---

171 Reunión con BOEH, 27 de junio de 2011, Amberes. BOEH es una organización de base en la que participan musulmanes y no musulmanes. Se creó en 2007 para oponerse a la prohibición del uso de símbolos religiosos impuesta por la Ciudad de Amberes a su personal.

172 Fuente: GO!, reunión con GO!, Bruselas, 27 de junio de 2011.

173 Fuente: Ministerio de Educación y Formación flamenco [véase nota 171], reunión mantenida el 24 de junio de 2011. El 16,5 por ciento de los alumnos estudian en escuelas gestionadas por las provincias y las municipalidades.

La prohibición general tiene un impacto desproporcionado sobre el alumnado musulmán que desea ejercer su derecho a la libertad de religión, de creencias y de expresión. La decisión de prohibir los símbolos y prendas religiosos o culturales en las dos escuelas de GO! y en otras escuelas en el pasado surgió a partir de casos de alumnas que llevaban el pañuelo. Tal como GO! confirmó a Amnistía Internacional, ningún otro símbolo religioso ha suscitado controversias importantes. Esto puede deberse a factores adicionales; en Amberes, por ejemplo, la mayoría del alumnado judío que lleva símbolos religiosos asiste a escuelas judías.<sup>174</sup> Tal como confirmó el Ministerio de Educación flamenco, no hay escuelas confesionales musulmanas en Flandes.

Los alumnos musulmanes que llevan símbolos religiosos pueden asistir a escuelas católicas que no han prohibido el uso de símbolos o prendas no cristianos. Sin embargo, aunque no se ha introducido una prohibición general del uso de símbolos religiosos no cristianos, las escuelas católicas pueden prohibir esos símbolos a título individual. La legislación flamenca contra la discriminación permite que las instituciones basadas en unos determinados valores religiosos o filosóficos puedan aplicar tratos diferentes por motivos de religión siempre que esos motivos sean “auténticos, legítimos y justificados”.<sup>175</sup> Al parecer, no existen datos estadísticos sobre el número de escuelas católicas que han introducido prohibiciones individuales, aunque al parecer hay muchas que lo han hecho.<sup>176</sup> En cualquier caso, el que un alumno o alumna musulmán tenga que asistir a una escuela católica únicamente porque en las escuelas públicas no se permite el uso de símbolos y prendas religiosos o culturales no es la solución óptima. Cuando el Estado ofrece educación no confesional, todos los alumnos deben tener acceso a ella, independientemente de su elección de expresar su religión o sus creencias.

Tras la prohibición introducida por las escuelas de GO! en Amberes, algunas alumnas que deseaban vestir el pañuelo optaron por la educación en casa, pero al cabo de seis meses la mitad de ellas se reintegraron en el sistema escolar.<sup>177</sup> En Bélgica, la educación obligatoria no significa necesariamente asistencia obligatoria a la escuela. Los padres que optan por la educación en casa deben informar al Ministerio de Educación flamenco, y deben permitir que el gobierno controle la calidad de la enseñanza. No obstante, la educación en casa puede ser contraria al principio del interés superior del niño, ya que el alumno o la alumna se ve segregado de sus compañeros y carece de todas las oportunidades sociales que el entorno escolar puede brindar. Tal como ha manifestado el relator especial de la ONU sobre la libertad de religión o de creencias: “Además de proporcionar a los estudiantes los conocimientos y la información necesarias en distintas disciplinas, la enseñanza escolar

174 Reunión con *Forum der Joodse Organisaties* (FJO/Foro de Organizaciones Judías), Amberes, 28 de junio de 2011.

175 Artículo 20, Decreto sobre un marco para una política flamenca de igualdad de oportunidades e igualdad de trato (*Decreet houdende een kader voor het Vlaamse gelijkekaanse en gelijkebehandelingsbeleid*), 10 de julio de 2008, <http://www.elfri.be/print/3626>, consultado el 3 de febrero de 2012.

176 Comunicación por correo electrónico con la Secretaría de Educación Católica de Flandes (VSKO, *Vlaams Secretariaat van het Katholiek Onderwijs*), 17 de noviembre de 2011.

177 Reunión con la Municipalidad de Amberes, 27 de junio de 2010.

puede facilitar el intercambio diario entre personas de diferentes entornos étnicos, económicos, sociales, culturales y religiosos. La posibilidad de que los estudiantes interactúen personalmente de manera sistemática es tan importante como el desarrollo de la capacidad intelectual, por cuanto esta interacción sistemática puede fomentar un sentimiento de pertenencia a una comunidad que va unido al aprecio de la diversidad, incluida la diversidad en cuestiones de religión o de creencias”.<sup>178</sup>

Según GO!, la prohibición no ha causado problemas graves; al contrario, ha contribuido a reducir las tensiones y a evitar una segregación *de facto*. Jefe de tu Propia Cabeza (BOEH), una organización de mujeres integrada por musulmanas y no musulmanas, dijo a Amnistía Internacional: “Aunque la mayoría de las niñas se quitan el pañuelo para ir a la escuela, se sienten discriminadas y no se consideran ciudadanas plenamente aceptadas. Hay un número reducido de niñas que ya no asiste a la escuela y recibe educación en casa”. Además, la organización destacó la ausencia de información o consulta con el alumnado antes de introducir la prohibición.

Después de que una estudiante afectada por la prohibición emprendiera acciones legales, el 18 de marzo de 2010 el Consejo de Estado suspendió temporalmente la prohibición general introducida por GO!.<sup>179</sup> Sin embargo, al pedir al Tribunal Constitucional aclaración sobre las competencias, el Consejo de Estado fue informado de que GO! tiene autoridad para prohibir el uso de símbolos y prendas religiosos o culturales sobre la base del principio de neutralidad en la educación.<sup>180</sup> En respuesta, el Consejo de Estado levantó temporalmente la suspensión el 8 de septiembre de 2011. En el momento de redactar este texto (febrero de 2012), el Consejo de Estado aún no había emitido su sentencia sobre el fondo de la cuestión.

## CONCLUSIONES

La prohibición general de los símbolos religiosos introducida por GO! afecta de manera desproporcionada a las niñas musulmanas que desean llevar pañuelo, y las discrimina en cuanto al ejercicio de su derecho a la libertad de religión, de creencias y de expresión. Aunque algunos de los objetivos de GO! al imponer la prohibición pudieran ser considerados legítimos, la proporcionalidad y la necesidad de la prohibición son sumamente dudosas. Por ejemplo, el objetivo de proteger frente a la presión a las alumnas que optan por no llevar pañuelo es legítimo pero, en la medida en que ese problema exista, podría ser abordado mediante el fortalecimiento de la política contra el acoso. Si esa política resultara inefectiva, entonces podría justificarse la imposición de esa prohibición en esa escuela concreta.

GO! también manifestó que era necesario imponer la prohibición general a causa de la amenaza a la diversidad en las escuelas que aún permitían el uso de símbolos y prendas

---

178 Consejo de Derechos Humanos, Informe del relator especial sobre la libertad de religión o de creencias, 15 de diciembre de 2010, párr. 21.

179 Consejo de Estado, Sentencia n° 202.039 de 18 de marzo de 2010, 194.399/XII-6002, [http://www.go.be/sites/portaal\\_nieuw/OverGO/levensbeschouwelijkekentekens/Documents/Arrest\\_Raad\\_van\\_StateState\\_202039.pdf](http://www.go.be/sites/portaal_nieuw/OverGO/levensbeschouwelijkekentekens/Documents/Arrest_Raad_van_StateState_202039.pdf), consultado el 31 de enero de 2012.

180 Sentencia 40/2011 de 15 de marzo de 2011.

religiosos o culturales. La diversidad no se menciona explícitamente en el derecho internacional de los derechos humanos como una finalidad legítima que pueda justificar la imposición de restricciones al derecho a la libertad de religión, de creencias o de expresión. Sin embargo, la falta de diversidad en una escuela puede ser un indicador de la existencia de presiones para que los alumnos y alumnas se adapten a unas costumbres determinadas, y si ese fuera el caso podría ser legítimo imponer esas restricciones, si fueran necesarias y proporcionadas para proteger los derechos de las niñas que optan por no llevar el pañuelo. En lugar de adoptar una prohibición general, GO! podría haber emitido directrices que aclararan a las escuelas en qué circunstancias podrían, si es necesario y siempre de manera proporcionada, imponer restricciones al uso de símbolos y prendas religiosos o culturales. GO! también podría haber contribuido a promover cambios en la política escolar que ayudaran a no tener que imponer restricciones innecesarias y desproporcionadas al derecho a la libertad de religión, de creencias y de expresión a las niñas que deseen llevar el pañuelo.

En el pasado, el Ministerio de Educación flamenco no ha adoptado una postura sobre las restricciones al uso de símbolos y prendas religiosos o culturales en las escuelas públicas, por considerar que era mejor abordar la cuestión en cada escuela individual.<sup>181</sup> El Ministerio no ha adoptado postura alguna sobre la introducción de una prohibición general del uso de símbolos religiosos y filosóficos por parte del alumnado. Sin embargo, el gobierno flamenco es responsable de garantizar el respeto, la protección y la realización del derecho de los alumnos y alumnas a la libertad de expresión, religión y creencias, al igual que lo es de organizar la educación pública en Flandes. Tiene que garantizar la igualdad de oportunidades y de trato en todos los ámbitos, incluido el de la educación, conforme establece el Decreto sobre Igualdad de Oportunidades y Trato, adoptado por la Comunidad Flamenca el 8 de julio de 2010, en el que se consagra la prohibición de la discriminación por motivos de religión o creencias en varios ámbitos de la vida, incluida la educación.<sup>182</sup>

#### 4.3.2 FRANCIA

En las escuelas públicas francesas (ya sean primarias, secundarias o superiores), el alumnado no puede llevar símbolos llamativos que expresen su religión.<sup>183</sup> El debate sobre el uso de símbolos y prendas religiosos o culturales en la escuela saltó a la escena pública en 1989, cuando tres niñas fueron expulsadas temporalmente de la escuela por negarse a quitarse el pañuelo. Antes de que se introdujera la prohibición general en 2004, la Comisión de Reflexión sobre la Aplicación del Principio de Laicismo en la República (Comisión Stasi) destacó los problemas a los que se enfrentaban las niñas en su vida cotidiana, también fuera de la escuela, en relación con el código de vestimenta, y señaló en especial la presión y la violencia crecientes contra las niñas que no vestían recatadamente o no llevaban el pañuelo. La Comisión concluyó que la prohibición del uso de símbolos y prendas religiosos o culturales

---

181 Reunión con el Ministerio de Educación flamenco, Bruselas, 24 de junio de 2011.

182 Decreto de la Comunidad Flamenca sobre Igualdad de Oportunidades y de Trato, artículo 20.

183 La legislación 2004-25 introdujo el artículo L141-5-1 en el Código de Educación: "Dans les écoles, les collèges et les lycées publics, le port de signes ou tenues par lesquels les élèves manifestent ostensiblement une appartenance religieuse est interdit".

llamativos en las escuelas era una medida apropiada para contrarrestar el acoso sexista y la violencia contra las niñas musulmanas.<sup>184</sup> La Comisión subrayó también el creciente antisemitismo que daba lugar a actos violentos contra alumnos judíos que llevaban símbolos religiosos. También destacó que, además de la cuestión relativa a los símbolos y prendas religiosos o culturales, había prácticas religiosas o culturales, como la oración o el ayuno, que cada vez eran más habituales en las escuelas, y la adaptación para darles cabida estaba creando dificultades al sistema educativo.<sup>185</sup>

La legislación, aunque es de aplicación general, tiene un impacto desproporcionado sobre las niñas musulmanas que llevan símbolos y prendas religiosos o culturales. Según el informe oficial elaborado en 2005 sobre la aplicación de la ley, en el curso académico 2004-2005 se notificaron 639 casos de uso de símbolos y prendas religiosos o culturales. La gran mayoría de estos casos –626– se referían al uso del pañuelo, mientras que 11 se referían al uso del turbante sij, y 2 al uso de cruces de gran tamaño. Un año después de la entrada en vigor de la prohibición, 96 alumnos y alumnas habían optado por soluciones alternativas para evitar la expulsión: se habían matriculado en escuelas privadas, habían abandonado los estudios o se habían matriculado en educación a distancia (50 alumnos). Se había expulsado a 47 alumnos y alumnas: 44 niñas musulmanas por llevar el pañuelo y 3 alumnos sij por llevar el turbante. De ellos, 21 habían optado por la educación a distancia y los demás habían abandonado los estudios o se habían matriculado en escuelas privadas.<sup>186</sup>

La Unión de Estudiantes Judíos en Francia dijo a Amnistía Internacional que los efectos de la prohibición en el alumnado judío no eran sustanciales porque la gran mayoría de quienes llevaban símbolos religiosos asistían a escuelas judías privadas. La prohibición de llevar símbolos religiosos llamativos no se aplica a las escuelas privadas. Aunque no se dispone de cifras oficiales, hay muy pocas escuelas musulmanas en Francia, tal como han señalado expertos y organizaciones de la sociedad civil en sus conversaciones con Amnistía Internacional.

El Ministerio de Educación dijo a Amnistía Internacional que la legislación se estaba aplicando con éxito y que la mayoría de los conflictos derivados de ella se abordaban mediante el diálogo y medidas no punitivas. No obstante, Amnistía Internacional señaló que la única evaluación oficial de la legislación se había llevado a cabo en 2005 y no examinaba sus efectos en la promoción de la igualdad entre niños y niñas ni en la lucha contra el acoso sexista. El informe concluyó que la prohibición era necesaria para reafirmar el principio de laicismo en la educación, un principio que, según el informe, se veía amenazado por el número de alumnas que llevaban el velo islámico en la escuela. Sin embargo, según la investigación llevada a cabo sobre el terreno por una antropóloga con la que Amnistía

---

184 Comisión sobre la Reflexión de la Aplicación del Principio de Laicismo en la República, informe al presidente de la república sobre el grave deterioro de la situación de las niñas", 11 de diciembre de 2003, pág. 46.

185 Informe al presidente de la república sobre la situación en la escuela, pág. 41.

186 Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche. *Application de la loi 2004 sur le port des signes religieux ostensibles dans les établissements d'enseignement publics*, págs. 34–41, julio de 2005, <http://media.education.gouv.fr/file/98/4/5984.pdf>, consultado el 30 de enero de 2012.



Internacional habló, esta legislación no ha contribuido a frenar las peticiones de que se tengan en cuenta otras necesidades religiosas o culturales, como las horas de oración o las fechas de los exámenes, para adaptarlos al periodo de ayuno.<sup>187</sup>

## EL ALCANCE DE LA LEGISLACIÓN

### PROHIBICIONES APLICADAS A ESTUDIANTES ADULTAS

Tras concluir la educación secundaria, Um Sufiane consiguió ingresar en una escuela de obstetricia en París. Al comenzar el curso, el director le dijo que tenía que quitarse el pañuelo porque una norma interna prohibía los símbolos religiosos o filosóficos. Como Um Sufiane siguió llevando el pañuelo, el director la citó de nuevo y le dijo que, si se negaba a cumplir las normas internas, sería expulsada.

Tras concluir la enseñanza secundaria, Linda B. fue admitida en dos universidades para estudiar radiología. El director de uno de los dos centros le dijo, antes de que se matriculara, que tendría que quitarse el pañuelo cuando hiciera ejercicios prácticos. Linda B. optó por asistir al otro centro, ya que allí le permitían utilizar un fular. "Tengo la sensación de que siempre tenemos que negociar. A menudo pienso en cuál es la manera más adecuada de ponerme el pañuelo dependiendo de dónde vaya. Siento que tengo que esconderme porque estoy haciendo algo malo."

El ministro de Educación aclaró en 2004, en una circular, el ámbito material de la prohibición. La prohibición se aplica a todos los estudiantes matriculados en una escuela pública, incluidos los estudiantes adultos que han concluido la educación secundaria y se matriculan en cursos de formación técnica o en cursos de formación preparatoria para acceder a centros de educación superior, que tienen lugar en las instalaciones de las escuelas secundarias. Sin embargo, no se aplica a los progenitores de los estudiantes, a los candidatos que realizan exámenes en edificios de escuelas públicas o a estudiantes universitarios.<sup>188</sup> No obstante, la prohibición se ha aplicado en ocasiones a adultos matriculados en cursos de educación continua gestionados por GRETA (una red de centros educativos públicos y de adultos). También se ha aplicado a estudiantes matriculados en cursos de formación profesional que no se realizaban en instalaciones de escuelas públicas. En los recursos presentados ante la Alta Autoridad de Lucha contra la Discriminación y por la Igualdad (HALDE) o ante los tribunales, se ha reconocido que esta aplicación de la legislación no es conforme a su ámbito material.<sup>189</sup>

187 Dounia y Lylia Bouzar, *La république ou la burqua. Les services publics face à l'Islam manipulé*, enero de 2010.

188 Circular n° 2004-084 de 18 de mayo de 2004, puntos 2.2 y 2.3,

<http://www.education.gouv.fr/bo/2004/21/MEN0401138C.htm>, consultado el 30 de enero de 2012.

189 El Collectif Contre l'Islamophobie en France (CCIF) recopiló al menos 10 casos en 2010. El 5 de noviembre de 2010, el Tribunal Administrativo de París concluyó que la exclusión de una estudiante de un curso de formación profesional de inglés organizado por GRETA (red de centros de educación públicos y de adultos) en una escuela superior pública era discriminatoria. El 8 de junio de 2010, el Tribunal de Apelación de París concluyó que la prohibición de usar el pañuelo aplicada por un centro de formación profesional (CFA) era discriminatoria.

Se ha informado de algunos casos de estudiantes musulmanas que han tenido problemas por vestir faldas largas. En esos casos, las autoridades escolares han calificado las faldas largas como una prenda que manifiesta ostensiblemente la fe musulmana de esas estudiantes.<sup>190</sup>

## **PADRES Y MADRES EN EXCURSIONES ESCOLARES**

En noviembre de 2010, la dirección de la escuela a la que asistía su hijo, en la región parisina, dijo a R. que no podía participar en una excursión escolar si llevaba el pañuelo. El profesor responsable de la excursión justificó esta medida basándose en la legislación de 2004. El director manifestó que la restricción se basaba en el principio de neutralidad y en la preocupación por que a los niños les alterara el pañuelo.

En junio de 2011, a F., la profesora de su hijo le preguntó si pensaba quitarse el pañuelo durante la excursión escolar programada para final de mes. Ante la respuesta negativa de F., la profesora le dijo que no podía participar en la excursión. El director de la escuela dijo a F. que la prohibición estaba consagrada en un nuevo decreto público, pero que el texto de ese decreto aún no estaba disponible. F. se puso en contacto con una organización que lucha contra el racismo, que ese mismo día se puso en contacto con el director. Éste reiteró la existencia de un nuevo decreto. Al día siguiente, la profesora le dijo a F. que no podía participar en la excursión escolar porque no había plazas libres. Después le preguntó a F. por qué llevaba el pañuelo y le manifestó que, en su opinión, el pañuelo era un símbolo de la desigualdad de género.

Según el ministro de Educación, cuando los padres o las madres acompañan a los niños a las excursiones escolares contribuyen activamente a la organización de un servicio público y, por ello, deben cumplir el principio de neutralidad.<sup>191</sup> Este requisito ha sido respaldado por la Asamblea Nacional en una resolución adoptada en mayo de 2011.<sup>192</sup> El gabinete de Jean-François Copé, secretario general de la Unión por un Movimiento Popular (UMP), dijo también a Amnistía Internacional que los padres y madres que acompañaban a los niños a excursiones escolares estaban sujetos al deber de neutralidad.<sup>193</sup>

## **CONCLUSIONES**

El Estado francés debería revisar periódicamente la aplicación de la legislación que prohíbe los símbolos y prendas religiosos o culturales en las escuelas. Hasta la fecha sólo se ha publicado un informe oficial de aplicación, poco después de introducirse la prohibición. Tal como ha señalado el relator especial de la ONU sobre la libertad de religión o de creencias, el Estado, al imponer una restricción, tiene la responsabilidad de darle una justificación basada en el derecho internacional. La protección del laicismo no es una justificación legítima para introducir una prohibición general del uso de símbolos y prendas religiosos o culturales por parte de los estudiantes. La protección de los derechos de otras personas, en este caso el derecho de las niñas a no llevar símbolos y prendas religiosos, puede ser una

---

190 Véase, por ejemplo, el caso de una escuela superior de Saint-Ouen (región parisina)

[http://www.lexpress.fr/actualite/societe/des-eleves-en-robe-traditionnelle-seraient-menaces-d-exclusion\\_975315.html](http://www.lexpress.fr/actualite/societe/des-eleves-en-robe-traditionnelle-seraient-menaces-d-exclusion_975315.html).

191 Carta de Luc Chatel, fechada el 2 de marzo de 2011, <http://laic.info/2011/03/national/luc-chatel-pas-de-femmes-voilees-lors-des-sorties-scolaires>, consultado el 31 de enero de 2012.

192 Resolución nº 672 de 31 de mayo de 2011, párr. 7.

193 Reunión con el gabinete de Jean François-Copé, París, 30 de junio de 2011.

finalidad legítima. No obstante, los informes periódicos de aplicación, realizados por una autoridad independiente, deben exponer si se ha alcanzado esta finalidad, y de qué manera, y si la prohibición general de los símbolos religiosos llamativos es la forma más efectiva de combatir el acoso y el hostigamiento que sufren las niñas musulmanas que no desean expresar su religión llevando el pañuelo o cualquier otro símbolo o prenda religioso o cultural. Los informes deben incluir datos sobre los potenciales efectos secundarios de esta legislación, como por ejemplo cifras sobre el índice de abandono escolar o del número de estudiantes que optan por la educación en casa, o tendencias relativas al establecimiento de escuelas religiosas privadas, que podrían dar lugar a una segregación *de facto* o una marginación del alumnado perteneciente a minorías religiosas. Si los informes de actualización confirman que esta legislación tiene un impacto desproporcionado sobre las niñas musulmanas o el alumnado de otras minorías religiosas, la legislación debe ser derogada, y deben adoptarse medidas alternativas.

En sus observaciones finales sobre Francia, el Comité de los Derechos del Niño, de la ONU, recomendó que “el Estado Parte, cuando evalúe los efectos de la legislación, se base en el disfrute de los derechos del niño, tal como están plasmados en la Convención, como criterio fundamental en el proceso de evaluación, y también considere otros medios, entre ellos la mediación, para asegurar el carácter laico de las escuelas públicas, al mismo tiempo que se garantice que no se vulneran los derechos individuales y que los niños no quedan excluidos o marginados del sistema escolar y otros entornos a raíz de esa legislación. El código de la vestimenta en las escuelas podía abordarse dentro de las propias escuelas públicas, y alentarse la participación de los niños. El Comité recomienda además que el Estado Parte siga vigilando de cerca la situación en las niñas expulsadas de las escuelas a raíz de la nueva legislación, y vele por que disfruten del derecho de acceso a la enseñanza”.<sup>194</sup>

En 2007, la experta independiente de la ONU sobre cuestiones de las minorías reiteró las recomendaciones formuladas por el relator especial sobre la libertad de religión o de creencias: “La Ley 2004–228 de 15 de marzo de 2004 sobre laicidad y sobre el uso de símbolos llamativos en escuelas públicas constituye una limitación del derecho a expresar una religión o una creencia [...] y ha afectado sobre todo a determinadas minorías religiosas, especialmente a las personas de un entorno musulmán. La experta independiente respalda la recomendación del relator especial de que el gobierno debe vigilar de cerca la manera en que los centros educativos aplican la ley y debe adoptar una aplicación flexible de la ley que dé cabida a los escolares para quienes el uso de símbolos religiosos constituye un elemento fundamental y libremente elegido de su fe”.<sup>195</sup>

Tal como se mencionó anteriormente, la prohibición de los símbolos y prendas religiosos o culturales en las escuelas podría justificarse en algunas circunstancias, por ejemplo para

---

194 Comité de los Derechos del Niño, Observaciones finales: Francia, CRC/C/15ADD.240, 30 de junio de 2004, párr. 26.

195 Consejo de Derechos Humanos, Informe de la experta independiente sobre cuestiones de las minorías, Misión a Francia (19–28 de septiembre de 2007), 4 de marzo de 2008, A/HRC/7/23/add.2, párr. 94. La traducción de las citas es de Amnistía Internacional.

garantizar el derecho de las niñas a no ser presionadas para llevar formas específicas de símbolos y prendas religiosos o culturales. Sin embargo, tal como ha señalado el relator especial sobre la libertad de religión o de creencias, resulta más difícil justificar la aplicación de la prohibición a estudiantes adultos, menos influenciables que los niños. La aplicación de la legislación de 2004 a estudiantes adultos o a progenitores contraviene los límites legítimos establecidos por el derecho internacional de los derechos humanos para restringir el derecho a la libertad de expresión, de religión o de creencias.

#### 4.3.3 ESPAÑA

La responsabilidad de la educación recae principalmente en las comunidades autónomas.<sup>196</sup> Sin embargo, el Estado tiene que regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos.<sup>197</sup> La Ley Orgánica de Educación prohíbe la discriminación por motivos de religión en el acceso a la educación (Ley 2/2006).<sup>198</sup> El derecho a no sufrir discriminación también es un principio general que rige la manera en que debe organizarse la educación.<sup>199</sup> Las comunidades autónomas adoptan legislación y políticas educativas, y establecen en ellas un marco que las escuelas individuales deben tener en cuenta al elaborar las normas internas.

Aunque no existen restricciones generales respecto al uso de símbolos y prendas religiosos o culturales, en los últimos años ha habido varios casos de niñas a las que se ha prohibido llevar el pañuelo en la escuela. Según los sondeos de opinión, la población española acepta más los símbolos religiosos y culturales católicos en la educación que los no católicos; menos del 30 por ciento de los españoles estaban de acuerdo con el uso del pañuelo, o la kipá (bonete, también denominado yarmulke, que utilizan tradicionalmente los hombres y niños judíos), mientras que casi la mitad aceptaban los crucifijos.<sup>200</sup> El porcentaje de españoles que estaban de acuerdo en que se expulsara de la escuela a las alumnas que llevaran el pañuelo aumentó del 28 por ciento en 2008 al 37 por ciento en 2009.<sup>201</sup>

Un abogado que ayuda a las familias de dos alumnas a las que se ha prohibido llevar el pañuelo en la escuela dijo a Amnistía Internacional que, en los últimos años, ha habido

---

196 En Ceuta y Melilla, la educación es competencia del gobierno central.

197 Artículo 149.1 de la Constitución española.

198 El artículo 84.3 de la Ley Orgánica de Educación 2/2006 dice: "En ningún caso habrá discriminación por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social".

199 El artículo 1.b de la Ley Orgánica de Educación establece como principio: "La equidad, que garantice la igualdad de oportunidades, la inclusión educativa y la no discriminación y actúe como elemento compensador de las desigualdades personales, culturales, económicas y sociales, con especial atención a las que deriven de discapacidad".

200 OBERAXE, *Evolución del racismo y la xenofobia en España*, Informe 2010, pág. 209.

201 En 2009, el 37 por ciento de los españoles consideraban aceptable excluir de la escuela a una alumna que llevara el pañuelo, mientras que en 2008 lo consideraba aceptable un 28 por ciento. OBERAXE, *Evolución del racismo y la xenofobia en España*, Informe 2010, pág. 215.

varios casos similares. Por ejemplo, el instituto público Camilo José Cela, en Pozuelo de Alarcón, Madrid, prohíbe en sus normas internas el uso de cualquier prenda que cubra la cabeza. Por ello, a Najwa, una niña de 16 años que llevaba el pañuelo, no se le permitía asistir a clase con sus compañeros, y se la mantenía aislada en la sala de visitas. Otra escuela le denegó la matrícula modificando su normativa interna justo un día antes de la fecha en que se suponía que Najwa debía empezar a asistir a ella. La directora de esta segunda escuela declaró a la prensa que la modificación de las normas tenía como finalidad evitar la creación de ghettos.<sup>202</sup> La joven finalmente se matriculó en otra escuela pública de la misma localidad en la que sí podía llevar pañuelo. El 25 de enero de 2012, un juzgado de lo contencioso-administrativo de Madrid respaldó la decisión del Instituto Camilo José Cela de penalizar a Najwa por llevar el pañuelo en la escuela. El juzgado señaló que la normativa interna del instituto se aplicaba a todas las personas, sin distinción, y que la prohibición de llevar cualquier tipo de prenda que cubriera la cabeza tenía como finalidad introducir un código de vestimenta común para garantizar la convivencia y para evitar distracciones al alumnado. El juzgado concluyó que la restricción introducida por el instituto era necesaria para proteger el orden público y los derechos humanos de los demás alumnos. Además, concluyó que el laicismo era un principio constitucional, y que las actitudes contrarias a este principio no podían considerarse un elemento del derecho a la libertad de religión.<sup>203</sup>

En otro caso, en Arteixo, Galicia, una niña de 11 años tenía problemas desde diciembre de 2010, cuando la normativa interna de la escuela pública a la que asistía (Colegio Novo) fue modificada para prohibir el uso de prendas que cubrieran la cabeza.<sup>204</sup> La niña se convirtió en el centro de un conflicto legal entre su familia y el consejo escolar. El incumplimiento de la normativa interna se considera una falta grave, que puede ser castigada con la expulsión temporal de la escuela. La niña finalmente se matriculó en otra escuela en junio de 2011. La Consejería de Educación de Galicia declaró que la normativa interna no era contraria a la legislación vigente, y que debía respetarse la autonomía de las escuelas, siempre que cumplieran la legislación sobre educación.<sup>205</sup>

El Ministerio de Educación español dijo a Amnistía Internacional que debían respetarse las competencias de las comunidades autónomas en el ámbito de la educación, y que las autoridades centrales sólo podían intervenir si se adoptaba a nivel autonómico una normativa

---

202 “No contribuiremos a crear guetos”, *El País*, 28 de abril de 2010,

[http://www.elpais.com/articulo/sociedad/contribuiremos/crear/guetos/elpepisoc/20100428elpepisoc\\_5/Tes](http://www.elpais.com/articulo/sociedad/contribuiremos/crear/guetos/elpepisoc/20100428elpepisoc_5/Tes), consultado el 31 de enero de 2012.

203 Amnistía Internacional, *España: Las restricciones impuestas por centros escolares al derecho a la libertad de expresión y de religión o de creencias deben ser compatibles con las normas de derechos humanos* (Índice: EUR 41/002/2012).

204 El artículo 3.7 de la normativa interna dice: “en las aulas se observará una postura e indumentaria correctas. Se mantendrá la cabeza descubierta. No se permitirán boinas, viseras, pañuelos de cabeza, ni otras prendas que la cubran”.

205 Xunta de Galicia, *A Consellería de Educación respalda a decisión do CEIP de Arteixo*, 23 de marzo de 2011, <http://www.edu.xunta.es/web/node/2180>, consultado el 31 de enero de 2012.

que discriminara a los alumnos en cuanto al acceso a la educación. Sin embargo, el gobierno central comparte con las autoridades autonómicas la responsabilidad de garantizar que se respeta el principio de no discriminación en la educación, ya que está consagrado tanto en la Constitución (artículo 27.2) como en la Ley Orgánica de Educación antes mencionada (Ley 2/2006).

Según el derecho internacional, los centros educativos únicamente pueden restringir en sus normativas el uso de símbolos y prendas religiosos o culturales basándose en una finalidad legítima, y siempre que esa restricción sea proporcionada y necesaria para la finalidad en cuestión. Son las autoridades escolares las que deben demostrar que la restricción cumple estos criterios, y las autoridades autonómicas deben evaluar la restricción frente a dichos criterios. En los dos casos antes mencionados, surgen dudas sobre si se ha respetado el interés superior del niño, ya que el derecho a la educación de las dos alumnas sólo se garantizó matriculándolas en otra escuela, una medida que debería ser un último recurso. Además, la imposición de la restricción provocó varios meses de conflictos entre las familias, las autoridades escolares y las autoridades autonómicas antes de que las niñas se vieran obligadas a trasladarse a otros centros educativos.

#### 4.3.4 SUIZA

La educación en Suiza está descentralizada, y es competencia de los distintos cantones. Por ello, las normas relativas al uso de símbolos y prendas religiosos o culturales difiere de unos cantones a otros. En los últimos años, varios cantones han emprendido, en general con éxito, iniciativas parlamentarias para restringir el uso de símbolos y prendas religiosos o culturales musulmanes. En los casos en los que no existe una normativa cantonal sobre esta cuestión, los centros educativos pueden aplicar sus normas individuales. Según la Comisión Federal contra el Racismo, muchas escuelas han introducido restricciones al uso de prendas que cubren la cabeza. La Comisión recomendó que estas escuelas previeran una excepción cuando el uso de esas prendas sea una expresión de una religión o unas creencias.<sup>206</sup>

El cantón de Friburgo permite el uso del pañuelo en los centros escolares.<sup>207</sup> El 7 de octubre de 2010 se rechazó una moción parlamentaria para prohibir el uso del pañuelo en las escuelas primarias.<sup>208</sup> El Parlamento de Vaud rechazó el 30 de noviembre de 2010 otra moción similar, dirigida a prohibir el uso del pañuelo en la educación obligatoria.<sup>209</sup> De igual

---

206 Comisión Federal contra el Racismo, *Prohibiting the headscarf at school? Or the example of a debate targeting a minority*, Berna, junio de 2011.

207 Estado de Friburgo, *Cultural and Religious Diversity at school: the wearing of religious symbols and dresses*, pág. 14.

208 Moción 1084.09, presentada por la diputada Erika Schnyder el 2 de noviembre de 2009, [http://www.fr.ch/gc/files/pdf5/m1084\\_09.pdf](http://www.fr.ch/gc/files/pdf5/m1084_09.pdf), consultado el 31 de enero de 2012.

209 Moción presentada por el diputado Pierre-Yves Rapaz el 24 de noviembre de 2009. El 27 de abril de 2010, la comisión encargada de examinar la moción aconsejó al Parlamento cantonal (Grand Conseil) que la rechazara, ya que contravendría el derecho a la libertad de religión y se trataba de una medida desproporcionada. El Departamento de

modo, el Parlamento de Zurich rechazó una propuesta que implicaba la no aceptación del pañuelo en los centros educativos,<sup>210</sup> y una iniciativa emprendida recientemente en Ticino fue anulada por la comisión nombrada para evaluarla.<sup>211</sup>

Sin embargo, las autoridades públicas de St. Gallen han formulado recomendaciones dirigidas a restringir el uso del pañuelo. El 5 de agosto de 2010, el Consejo de Educación de St. Gallen recomendó que se prohibiera al alumnado el uso, en las escuelas públicas, de prendas que cubrieran la cabeza. Según Stefan Kölliker, director de Educación (Regierungsrat) de St. Gallen, la recomendación tenía como finalidad facilitar la comunicación y mantener el orden en los centros escolares. Afirmaba que las prendas que cubren la cabeza, como las gorras de béisbol, ocultan parcialmente el rostro o los oídos del alumno e impiden el contacto visual. Stefan Kölliker dijo a Amnistía Internacional que las autoridades cantonales no consideraban el pañuelo un símbolo o prenda religiosa, sino una tradición cultural; de lo contrario, no habrían recomendado una prohibición general de las prendas que cubren la cabeza.<sup>212</sup> Según se le dijo a Amnistía Internacional, las autoridades cantonales habían emitido esta recomendación basándose en dos preguntas formuladas por las autoridades escolares locales (de Heerbrugg y de Bad Ragaz) después de que dos estudiantes se negaran a cumplir las normas que prohíben el uso de prendas en la cabeza.

Una encuesta realizada por un periódico local en junio de 2011 concluyó que un tercio de los centros educativos de St. Gallen habían aplicado la política recomendada por las autoridades cantonales. La prohibición individual impuesta en Bad Ragaz fue recurrida ante el Órgano de Vigilancia Escolar Regional y anulada por considerar que era contraria al derecho a la libertad de religión o de creencias. Las autoridades cantonales dijeron a Amnistía Internacional que no tenían poder para imponer normas que regulen el uso de símbolos religiosos en las escuelas individuales. Sólo han formulado la recomendación de 2010, que no es vinculante, por lo que sigue siendo válida tras la resolución del Órgano de Vigilancia Escolar Regional.

Las autoridades gubernamentales deben abstenerse de formular recomendaciones, aunque no sean vinculantes, que puedan dar lugar a la violación del derecho del alumnado a la libertad de expresión, de religión o de creencias. En este caso, las autoridades cantonales podrían haber adoptado un enfoque diferente y haber elaborado directrices con criterios para ayudar a los centros escolares a juzgar cuándo podría ser necesario y proporcionado imponer

---

Educación, Juventud y Cultura del cantón había calculado que unas 200 estudiantes, de un total de 40.000, llevaban el pañuelo.

210 Moción 290/2007, presentada por Barbara Steinemann, Matthias Hauser y Natalie Simone Rickli.

211 Moción presentada al Parlamento de Ticino por Giorgio Ghiringhelli sobre la base del artículo 8L de la Constitución cantonal. Según el Departamento de Educación, Cultura y Deportes del cantón, ninguna alumna llevaba el pañuelo en las escuelas primarias, unas tres lo llevaban en las escuelas secundarias y tres en los centros de formación profesional. La comisión rechazó la moción el 25 de octubre de 2010.

212 Entrevista telefónica con Stefan Kölliker, 15 de septiembre de 2011.

esas restricciones. Además, no es competencia de las autoridades públicas decidir si el pañuelo se usa como expresión de la religión, la cultura o la tradición o por cualquier otro motivo. Los pañuelos pueden usarse por cualquiera de esas razones y, si no se basa en una finalidad legítima y no respeta los principios de proporcionalidad y necesidad, su restricción podría violar el derecho a la libertad de expresión y, cuando se usan por motivos específicamente religiosos, el derecho a la libertad de religión o de creencias.

#### 4.3.5 PAÍSES BAJOS

Según los datos no oficiales proporcionados a Amnistía Internacional por el Ministerio de Educación, aproximadamente dos tercios de las escuelas de los Países Bajos (las denominadas escuelas confesionales) son de gestión privada. Estas escuelas pueden basarse en unos valores religiosos o en una orientación educativa específica no religiosa (por ejemplo, Montessori, Jenaplan o Dalton).

El principio de libertad de educación contenido en la Constitución neerlandesa significa que cualquiera puede gestionar una escuela siempre que se cumplan unos requisitos básicos.<sup>213</sup> La mayoría de las escuelas privadas son religiosas, principalmente católicas o protestantes. De las casi 7.000 escuelas primarias que hay en total, 42 son musulmanas, y hay una escuela secundaria musulmana entre las más de 650 escuelas secundarias del país.<sup>214</sup> Sólo una pequeña minoría de las escuelas religiosas han adoptado políticas que excluyen a los alumnos de diferente religión. Otras tienen políticas que limitan la expresión de otros tipos de fe, como por ejemplo restricciones en cuanto al uso de símbolos y prendas pertenecientes a otras religiones o culturas.

#### **EL CASO DE I. Y EL COLEGIO DON BOSCO EN VOLENDAM<sup>215</sup>**

En febrero de 2010, I., una niña musulmana de 14 años de origen marroquí, estudiante del colegio Don Bosco en Volendam (escuela católica de financiación pública), manifestó, junto con otras tres alumnas, su deseo de llevar el pañuelo en las instalaciones escolares. Una norma interna prohibía las prendas que cubrieran la

---

213 El artículo 23.2 de la Constitución dice: "Todas las personas serán libres de proporcionar educación, sin perjuicio del derecho de las autoridades a supervisar y, respecto a las formas de educación establecidas por la ley, el derecho a examinar la competencia y la integridad moral del personal docente, que se regularan mediante ley parlamentaria". Las escuelas privadas son libres de determinar el contenido de la enseñanza y la metodología. No obstante, tienen que cumplir las normas cualitativas establecidas por el Ministerio de Educación, Cultura y Ciencia.

214 Escuelas primarias: 6.848 escuelas, 32 por ciento escuelas no confesionales, 29 por ciento escuelas protestantes, 29 por ciento escuelas católicas, 10 por ciento de otra confesión (entre ellas 42 escuelas musulmanas). Educación secundaria: 659 escuelas en total, 185 escuelas no confesionales (28 por ciento), 474 escuelas confesionales (72 por ciento). 123 escuelas son protestantes (19 por ciento), 154 católicas (23 por ciento), 68 son escuelas asociadas (por ejemplo, católica y protestante) y 102 son confesionales pero no religiosas.

215 La información sobre este caso se basa en la Opinión 2011-2 de la Comisión para la Igualdad de Trato, la sentencia del Tribunal de Distrito de Haarlem, LNJ: BQ0063, 04-04-2011, la sentencia del Tribunal de Apelación de Amsterdam, LJN BR6764, 06-09-2011, y una entrevista con el abogado que ayudó a I. y a su familia, J. Klaas.



cabeza en general. Las autoridades escolares decidieron mantener un debate interno para aclarar la cuestión. Inicialmente, I. se abstuvo de llevar el pañuelo, pero a principios del siguiente curso escolar decidió usarlo, en vista de que las autoridades escolares aún no habían tomado una decisión. Al cabo de tres semanas, en las que I. recibió educación ella sola, en un aula aparte de sus compañeros, le dijeron que no se le permitía llevar el pañuelo, y que sería expulsada si no cumplía esa norma. La escuela modificó su normativa interna para añadir el pañuelo a la lista de prendas que los estudiantes no podían llevar. El caso se llevó ante la Comisión para la Igualdad de Trato, que concluyó que se trataba de una discriminación directa por motivos de religión. En su opinión, emitida el 2 de julio de 2010, la Comisión manifestó que la escuela no había demostrado que la prohibición del pañuelo fuera necesaria para preservar sus valores religiosos. La Comisión tenía claro que las escuelas confesionales tenían derecho a introducir restricciones por motivos de religión siempre que las aplicaran como política coherente, lo cual no era el caso del colegio Don Bosco, ya que la escuela había modificado su normativa interna únicamente después de que I. expresara su deseo de llevar el pañuelo. La escuela no aplicó la opinión de la Comisión para la Igualdad de Trato, y siguió sin permitir que I. llevara el pañuelo. La familia de la niña llevó a la escuela ante los tribunales, pero el 4 de abril de 2011 el Tribunal de Distrito de Haarlem concluyó que el colegio Don Bosco no había discriminado a I. Según el tribunal, la política de la escuela no era incoherente; el centro escolar simplemente había adoptado una política específica cuando surgió la necesidad (cuando I. expresó su deseo de llevar el pañuelo). El tribunal manifestó que las escuelas confesionales gozaban de un amplio margen para decidir qué era necesario con el fin de preservar sus valores religiosos, y no era competencia del poder judicial decidir sobre esa cuestión. El Tribunal de Apelación de Amsterdam confirmó la sentencia el 6 de septiembre de 2011.

El artículo 7 de la Ley General sobre Igualdad de Trato, de 1994, brinda protección jurídica frente a la discriminación por motivos de religión o creencias en el ámbito de la educación.<sup>216</sup> No obstante, el artículo 7.2 permite a las escuelas religiosas adoptar las políticas y normas que consideren necesarias para preservar sus valores religiosos, lo cual puede incluir el negar el acceso a estudiantes de otros cultos.<sup>217</sup> La legislación establece que

---

216 El artículo 7.1 de la Ley General sobre Igualdad de Trato establece: “1. Es ilegal discriminar al ofrecer bienes y servicios, al establecer, aplicar o dar por terminados acuerdos al respecto, y al proporcionar orientación educativa o profesional si tales actos de discriminación se cometen: a. en el transcurso de actividades empresariales o de la práctica de una profesión; b. por parte del sector público; c. por instituciones que realizan sus actividades en los ámbitos de la vivienda, los servicios sociales, la atención médica, las cuestiones culturales o la educación; d. por personas particulares que no realizan actividades empresariales ni practican una profesión, en la medida en que la oferta se haga públicamente”.

217 El artículo 7.2 de la Ley General sobre Igualdad de Trato establece: “El subpartado 1.c no afecta a la libertad de un centro educativo fundado sobre principios religiosos o ideológicos de imponer requisitos relativos a la admisión o la participación en la educación que imparte si, teniendo en cuenta el propósito del centro educativo, son necesarios para la aplicación de sus principios; esos requisitos no pueden dar lugar a discriminación por motivos exclusivos de opinión política, raza, sexo, nacionalidad, orientación heterosexual u homosexual o estado civil. La discriminación por razón de sexo únicamente se permite si la naturaleza distintiva del centro educativo así lo requiere y si hay centros equivalentes a disposición de alumnos o estudiantes de ambos sexos”.

la imposición de estos requisitos no debe dar lugar a discriminación por motivos exclusivos de opinión política, raza, sexo, nacionalidad, orientación heterosexual u homosexual o estado civil.

En la práctica, la gran mayoría de las escuelas cristianas privadas de los Países Bajos respetan el derecho a la libertad de religión o de creencias de los estudiantes de entornos no cristianos. La mayoría de esas escuelas admiten alumnos y alumnas musulmanes y les permiten expresar su religión, incluso mediante el uso de símbolos y prendas religiosos o culturales. Las escuelas públicas gestionadas por el Estado están repartidas por todo el país. El artículo 48 de la Ley de Educación Secundaria establece que las escuelas privadas deben admitir a alumnos si no hay una escuela pública disponible a una distancia razonable. En el caso de I. y el colegio Don Bosco, no hay otro centro de educación secundaria en Volendam, y la alternativa más cercana está en la localidad vecina de Edam. Sin embargo, I. no deseaba cambiarse de escuela. Tal como ha expuesto el relator especial de la ONU sobre la libertad de religión o de creencias, las autoridades que restrinjan el uso de símbolos y prendas religiosos o culturales deben tener debidamente en cuenta el interés superior del niño. Por ejemplo, en este caso, el matricular a I. en otro centro podría haber sido contrario al principio del interés superior del niño, dado el deseo expreso de I. de no cambiar de escuela.

Tras la opinión emitida por la Comisión para la Igualdad de Trato en el caso de I. y el colegio Don Bosco, los diputados del Partido de la Libertad (PVV) formularon preguntas al ministro del Interior y de Relaciones del Reino y al ministro de Educación y Cultura. En su respuesta, los ministros reafirmaron que las escuelas religiosas no tienen libertad para prohibir el uso del pañuelo islámico salvo en circunstancias en que sea necesario para cumplir los principios fundadores y de acuerdo con una política coherente.

El diputado Geert Wilders, dirigente del PVV, en una respuesta pública a la resolución del Tribunal de Distrito, manifestó la opinión de que muchas escuelas cristianas deberían seguir el ejemplo del colegio Don Bosco.<sup>218</sup>

## CONCLUSIONES

La excepción consagrada en el artículo 7.2 de la Ley General sobre Igualdad de Trato, el elevado número de escuelas cristianas que podrían acogerse a dicha excepción, y el considerable número de alumnos y alumnas musulmanes en el país, la gran mayoría de los cuales asisten o a escuelas privadas cristianas o a escuelas públicas, forman una combinación que suscita preocupación sobre el potencial para que se viole el derecho a la libertad de religión, de creencias y de expresión de los alumnos y alumnas musulmanes.

Si el garantizar el cumplimiento de los principios fundadores puede ser considerado una justificación objetiva y razonable para que las escuelas confesionales establezcan diferencias de trato por motivos de religión o creencias, la verificación de la justificación establecida en el artículo 7.2 está formulada de manera muy vaga, y podría dar lugar al establecimiento de diferencias de trato que no sean necesarias ni proporcionadas. El gobierno neerlandés debe

---

218 Debate parlamentario mantenido el 19 de mayo de 2011, Tweede Kamer 2010-2011, Handeling, vergaderingsnummer 83.

garantizar que toda política adoptada por los centros educativos basados en valores religiosos, ideológicos o políticos es conforme con el derecho internacional de los derechos humanos. Las políticas aplicadas por esos centros educativos y dirigidas a preservar los valores en los que se inspiran deben, en cualquier caso, ser proporcionadas y necesarias.

#### 4.3.6 TURQUÍA

En países como Francia o Bélgica, las autoridades públicas han justificado la prohibición del uso de símbolos y prendas religiosos o culturales basándose en la necesidad de defender los principios de laicismo y neutralidad en la educación pública. La fuerte tradición laica establecida en Turquía –país predominantemente musulmán– desde la fundación de la república ha dado lugar a restricciones del uso de formas específicas de prendas religiosas y culturales, y particularmente el pañuelo, en los centros educativos.

Hay legislación y normas impuestas a principios de la década de 1980 que establecen códigos de indumentaria obligatorios para estudiantes y docentes de ambos sexos tanto en escuelas como en universidades, y que prohíben todo tipo de prenda que cubra la cabeza, incluido el pañuelo, así como la barba.<sup>219</sup> Estas prohibiciones no se aplicaban por igual en todos los centros; en la práctica, algunas universidades permitían inicialmente a los estudiantes llevar pañuelos o prendas tradicionales. Sin embargo, en 1987 el Consejo de Educación Superior, responsable de la elaboración de políticas nacionales sobre educación superior, aclaró que en las universidades sólo podían vestirse prendas modernas.

En 1988, el Parlamento turco reformó la Ley de Educación Superior de 1981 para permitir que los estudiantes se cubrieran la cabeza y el cuello con pañuelos o turbantes por motivos de religión o creencias, pero al año siguiente el Tribunal Constitucional concluyó que esa disposición era contraria a la Constitución. En 1990, el Parlamento aprobó otra ley en la que añadía un nuevo artículo a la Ley de Educación Superior (artículo 17), dirigido a defender el principio de que no debía haber restricciones de indumentaria y atuendo para los estudiantes de educación superior, pero el Tribunal Constitucional discrepó de nuevo. En respuesta a una moción presentada por el Partido Populista Socialdemócrata, el Tribunal resolvió que su decisión de 1989 seguía vigente, por lo que el artículo 17 no era aplicable a la prohibición de cubrirse la cabeza o el cuello por motivos de religión o creencias.

---

219 En 1981 se adoptó una nueva ley sobre educación superior (nº 2547). También entró en vigor una normativa aplicable a la educación primaria, secundaria y superior (Normativa sobre la Vestimenta y el Atuendo del Personal y el Alumnado de las Escuelas Dependientes del Ministerio de Educación Nacional y Otros Ministerios, Boletín Oficial del Estado, 7 de diciembre de 1981, número 17537). En ella se establecía un código de indumentaria obligatorio para estudiantes de ambos sexos, y se prohibía cualquier tipo de prenda que cubriera la cabeza; también se prohibía la barba crecida. En 1982 se creó el Consejo de Educación Superior, encargado de elaborar una política nacional sobre educación superior. Ese mismo año, el Consejo emitió una circular en la que reafirmaba que quedaba prohibido el uso de prendas que cubrieran la cabeza, incluido el pañuelo, en los centros de educación superior (Consejo de Educación Superior, Circular nº 7327).

En 2008, el Parlamento votó a favor de una propuesta formulada por el gobierno, encabezado por el Partido de la Justicia y el Desarrollo, para reformar los artículos 10 y 42 de la Constitución, relativos al principio de igualdad y el derecho a la educación. Aunque en la reforma no se mencionaba explícitamente, el objetivo principal era levantar la prohibición del uso del pañuelo en los centros de educación superior. Sin embargo, dos partidos de la oposición –el Partido de Izquierda Democrática (DSP) y el Partido Popular Republicano (CHP)– presentaron una moción ante el Tribunal Constitucional en la que afirmaban que esas reformas violaban el principio de laicismo consagrado en el artículo 2 de la Constitución. El 5 de junio de 2008, el Tribunal Constitucional resolvió que las reformas violaban la Constitución y, por tanto, las anuló.

En la práctica, la prohibición del uso del pañuelo en los centros de educación superior se aplica actualmente dependiendo de la postura de la administración de cada universidad, y muchas universidades relajaron la aplicación en 2010. La cuestión de la barba en el caso de los estudiantes de educación superior no ha suscitado tanta controversia como el uso de prendas que cubran la cabeza y el cuello por parte de las alumnas.

En virtud del derecho internacional, la neutralidad del Estado y el laicismo no son motivos legítimos para imponer restricciones al ejercicio del derecho a la libertad de religión, de creencias y de expresión. Además, es improbable que la prohibición general del uso de símbolos y prendas religiosos o culturales por parte de estudiantes adultos cumpla los principios de necesidad y proporcionalidad requeridos para restringir de forma admisible el ejercicio de ese derecho, aunque haya centros concretos en los que sea posible justificar esas restricciones: por ejemplo, para proteger frente al acoso de grupos religiosos a las alumnas que no se cubren la cabeza. Sin embargo, las restricciones sólo se pueden justificar con hechos demostrables, no con presunciones, especulaciones o prejuicios. En la causa *Leyla Şahin v. Turkey*, ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, la jueza Tulkens, en su opinión discrepante, alegó: “Sólo los hechos y motivos indiscutibles cuya legitimidad esté fuera de toda duda –no las meras preocupaciones o temores– pueden [...] justificar la injerencia en un derecho garantizado por el Convenio [Europeo]”.<sup>220</sup>

Al mantener políticas y legislación que consagran una prohibición general del pañuelo y otros símbolos y prendas religiosos o culturales en la educación superior, Turquía viola el derecho a la libertad de religión, de creencias y de expresión de las personas que elijan expresar libremente sus creencias religiosas o culturales. Los estudiantes adultos que son excluidos de la educación superior únicamente por usar símbolos o prendas religiosos o culturales sufren discriminación por motivos de religión o creencias en cuanto al acceso a la educación.

Esas restricciones afectan de manera desproporcionada a las alumnas y, por tanto, también son discriminatorias por motivos de género. Respecto al impacto de estas restricciones en las mujeres, el Comité de la ONU para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer ha manifestado su preocupación por la ausencia de información y datos sobre este aspecto en

---

<sup>220</sup> Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Leyla Şahin v. Turkey*, solicitud n° 44774/98, <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&portal=hbk&action=html&highlight=leyla%20%7C%20turkey&sessionid=85692208&skin=hudoc-en>, consultado el 30 de enero de 2012.

varios ámbitos de la vida, entre ellos el número de mujeres que se ven excluidas de las escuelas y universidades. En sus observaciones finales de 2010 sobre el sexto informe periódico de Turquía, el Comité “reitera sus observaciones finales de 2005 y solicita al Estado parte que realice estudios para evaluar las consecuencias de la prohibición del uso del velo en los ámbitos de la educación, el empleo, la salud y la vida política y pública, y que incluya información detallada en su próximo informe periódico sobre el resultado de los estudios y las medidas adoptadas para eliminar las consecuencias discriminatorias de la prohibición”.<sup>221</sup>

---

221 Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: Turquía, 16 de agosto de 2010, párr. 17.

## 5. RESTRICCIONES AL ESTABLECIMIENTO DE LUGARES DE CULTO MUSULMANES

El derecho a establecer lugares de culto es un elemento de la libertad de religión o de creencias, conforme destacaron el Comité de Derechos Humanos, en su Observación general nº 22, y la ex relatora especial sobre la libertad de religión o de creencias. Esta última manifestó: “[L]os lugares de culto son un elemento esencial de la expresión del derecho a la libertad de religión o de creencias, ya que la gran mayoría de las comunidades religiosas o comunidades de creencias necesitan un lugar de culto donde sus miembros puedan manifestar su fe. Además, a diferencia de otros tipos de violaciones del derecho a la libertad de religión o de creencias, los atentados u otras formas de restricción contra los lugares de culto u otros lugares o santuarios religiosos en muchos casos no violan el derecho de una sola persona, sino los derechos de un grupo de personas que forman la comunidad vinculada al lugar en cuestión”.<sup>222</sup>

Algunos partidos políticos han expresado prejuicios e ideas estereotipadas sobre las mezquitas que algunos sectores de la opinión pública han secundado posteriormente, por ejemplo, organizando protestas contra la inauguración de salas de oración para musulmanes. El caso de Suiza, donde la Constitución, por votación popular, contiene la prohibición de construir minaretes, muestra hasta qué punto los partidos políticos pueden utilizar con fines electorales los estereotipos existentes, y cómo ese proceso puede dar lugar a la discriminación de una minoría religiosa específica.

Para cumplir la obligación del Estado de hacer realidad el derecho a la libertad de religión o de creencias, las autoridades públicas deben garantizar que los distintos grupos religiosos de la sociedad pueden establecer lugares de culto adecuados. Aunque las autoridades públicas no tienen la responsabilidad de financiar y construir lugares de culto, deben garantizar que los grupos y asociaciones religiosos pueden hacerlo, sin imponerles restricciones innecesarias, desproporcionadas o ilegítimas. La apertura de un nuevo lugar de culto, al igual que la de cualquier otro edificio de uso público, puede estar sujeta a unas normas técnicas específicas, pero las autoridades públicas deben abstenerse de imponer esas normas por motivos que excedan de los requisitos expuestos por el derecho internacional de los derechos humanos. Por ejemplo, el requisito de que no se pueden establecer lugares de culto a menos que el edificio cumpla las normas técnicas relativas a la protección de la seguridad pública es legítimo, ya que dicha protección constituye una finalidad legítima y admisible para restringir el ejercicio del derecho a expresar la religión o las creencias, siempre que las normas impuestas sean necesarias y proporcionadas para la consecución de esa finalidad.

---

<sup>222</sup> Los derechos civiles y políticos, informe presentado por Asma Jahangir, relatora especial sobre la libertad de religión o de creencias, 20 de diciembre de 2004, E/CN.4/2005/61, párrs. 50-51.

La realización de este elemento específico del derecho a la libertad de religión o de creencias, es decir, la disponibilidad de lugares de culto, puede requerir algún tiempo, especialmente en los contextos en los que existe un rápido aumento de la diversidad religiosa de la población, a consecuencia de la inmigración. No obstante, los Estados deben garantizar que los grupos religiosos tienen oportunidades efectivas de establecer lugares de culto para atender las necesidades de los creyentes. Si no pudieran hacerlo con carácter inmediato, deberán elaborar políticas destinadas a evitar polémicas y tensiones entre las asociaciones religiosas y otros grupos de la sociedad. El establecimiento de mecanismos de consulta regular para evaluar las necesidades de los grupos religiosos, especialmente las minorías religiosas, así como otras necesidades de la comunidad debe ser la base sobre la que elaborar y adoptar políticas locales de gestión de la diversidad religiosa.

El caso de Cataluña, en España, ilustra la ausencia de lugares de culto musulmanes adecuados y las consecuencias que esa ausencia tiene para los musulmanes que desean expresar su religión mediante la oración colectiva. En algunos casos, por ejemplo, los musulmanes deben rezar en espacios al aire libre (incluso en grandes ciudades como Barcelona, Badalona y Lleida), porque las salas de oración existentes son demasiado pequeñas para dar cabida a todos los fieles. Aunque no existen mezquitas construidas específicamente en la región, algunos partidos políticos han calificado de “incompatible con las tradiciones y la cultura catalanas” la petición de organizaciones musulmanas de abrir una nueva mezquita.

## 5.1 SUIZA

*La iniciativa contra los minaretes es especialmente importante para la generación más joven. Los jóvenes serán los más afectados si la islamización tiene éxito.*

Ulrich Schluer, ex diputado suizo

*Es como el velo, es un símbolo de la falta de integración. Confiamos en que esta iniciativa transmita una señal clara de que pedimos que se detenga la islamización de Suiza. Nuestras libertades individuales, duramente ganadas, están siendo erosionadas, y eso es inaceptable.*

Dominique Baettig, ex diputada suiza

Según la Coordinadora de Organizaciones Islámicas en Suiza (KIOZ), existen alrededor de 300 asociaciones musulmanas y 200 centros islámicos en el país. La mayoría se ubican en locales pequeños alquilados a organizaciones musulmanas. En todo el país, hay dos mezquitas edificadas para ese fin (en Ginebra y Zúrich) y cuatro minaretes (Ginebra, Zúrich, Winterthur y Wangen bei Olten).

La construcción de minaretes ha sido objeto de una controversia legal y política desde al menos 2005, cuando una asociación cultural turca de Wangen bei Olten (cantón de Soleura) pidió un permiso de edificación para erigir un minarete de seis metros de alto en el tejado de su centro comunitario. El proyecto se encontró con la oposición de los residentes de la zona adyacente, así como con la del ayuntamiento. En la disputa subsiguiente, el caso llegó al Tribunal Supremo Federal, que resolvió a favor de la asociación. El minarete finalmente se construyó en julio de 2009.

El 1 de mayo de 2007, el Partido Popular Suizo (SVP), principal partido político de Suiza, y la Unión Democrática Federal formaron el Comité contra la Construcción de Minaretes,

compuesto por varios representantes del SVP y uno de la Unión Democrática Federal. El Comité emprendió una iniciativa popular federal encaminada a introducir en la Constitución suiza la prohibición de los minaretes. La iniciativa fue firmada por 113.540 ciudadanos y ciudadanas suizos, y se presentó ante la Asamblea Federal (el Parlamento suizo).<sup>223</sup>

El 27 de agosto de 2008, el Consejo Federal (gobierno) suizo informó a la Asamblea Federal de que, en su opinión, la iniciativa podría haber entrañado una violación del derecho a la libertad de religión o de creencias consagrado por el Convenio Europeo de Derechos Humanos. Sin embargo, el Comité contra la Construcción de Minaretes alegó que los minaretes no eran una manifestación de la religión, sino una declaración política, y que por tanto su prohibición no violaría el derecho a la libertad de religión o de creencias.<sup>224</sup> El 12 de junio de 2009, la Asamblea Federal declaró válida la iniciativa y la sometió a referéndum. La Asamblea recomendó votar en contra de la prohibición.

El 29 de noviembre de 2009, el 57,5 por ciento de los votantes apoyó la prohibición. Sólo 4 de los 26 cantones (Ginebra, Vaud, Neuchâtel y Basilea-Ciudad) votaron en contra. Las organizaciones de la sociedad civil con las que Amnistía Internacional se reunió en Ginebra señalaron que la población de esta ciudad mantenía una buena relación con las comunidades musulmanas, y por tanto el discurso estereotipado en favor de la prohibición había tenido poco respaldo.<sup>225</sup> Las encuestas realizadas antes de la votación mostraban que la mayoría de la población era contraria a la prohibición<sup>226</sup> pero, según los expertos, una parte considerable de la población era reacia a manifestar explícitamente su apoyo a la prohibición al ser entrevistada en las encuestas.<sup>227</sup>

A consecuencia del referéndum, se añadió un tercer punto al artículo 72 de la Constitución Federal, que ahora dice:

- “1. La regulación de la relación entre la Iglesia y el Estado es competencia de los Cantones.
2. Dentro de los límites de sus competencias respectivas, la Confederación y los Cantones pueden adoptar medidas para mantener la paz entre los miembros de las distintas comunidades religiosas.
3. Está prohibida la construcción de minaretes.”

---

223 Según el artículo 139 de la Constitución Federal Suiza, se necesitan 100.000 firmas para proponer una revisión parcial de la Constitución.

224 Entrevista de Ulrich Schlüer con Swissinfo, 6 de octubre de 2009, [http://www.swissinfo.ch/eng/multimedia/video/Anti-minaret\\_campaigner\\_puts\\_case.html?cid=1012760](http://www.swissinfo.ch/eng/multimedia/video/Anti-minaret_campaigner_puts_case.html?cid=1012760).

225 Los resultados mostraron en general un mayor respaldo por la prohibición en las zonas rurales. Entre las tres principales regiones lingüísticas de Suiza existen diferencias sustanciales, aunque la mayoría de la población respaldaba la prohibición en las tres, <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/17/03/blank/key/2009/05.html>.

226 Según la encuesta realizada dos semanas y media antes de la votación, el 53 por ciento de los votantes estaban en contra de la prohibición, el 37 por ciento estaban a favor, y el 10 por ciento estaban indecisos.

227 Reunión con Zentrum Religionforschung, Universidad de Lucerna.



Tras el referéndum, el SVP pidió que la prohibición se aplicara “adecuadamente”; surgió una controversia sobre la construcción de un minarete en Langenthal (Berna), que había sido aprobado por las autoridades competentes antes de la votación pero no se había llegado a construir.

Dos organizaciones musulmanas presentaron ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos sendos casos relativos a la prohibición, pero el Tribunal concluyó que eran inadmisibles porque las dos organizaciones no podían ser consideradas como víctimas en virtud de lo establecido por el artículo 34 del Convenio Europeo.<sup>228</sup> Tras esta decisión, se espera que las organizaciones inicien nuevos litigios contra la prohibición.

## LEGISLACIÓN INTERNA

Las iniciativas populares están reguladas por la Constitución Federal. Los ciudadanos pueden presentar a la Asamblea Federal propuestas, respaldadas por 100.000 firmas, para revisar parcialmente la Constitución. La Asamblea Federal (el Parlamento suizo) sólo está facultada para rechazar la iniciativa cuando ésta viola normas preceptivas del derecho internacional (derecho consuetudinario).<sup>229</sup> En los demás casos, sólo puede emitir una recomendación sobre la votación. El Ministerio de Justicia dijo a Amnistía Internacional que las iniciativas populares no se presentan ante ningún mecanismo encargado de evaluar si cumplen las obligaciones contraídas por Suiza en materia de derechos humanos. Aunque el Consejo Federal había reiterado en varias ocasiones la posible contradicción entre la iniciativa popular para prohibir la construcción de minaretes y el Convenio Europeo de Derechos Humanos, no tenía medios legales para oponerse formalmente ni a la iniciativa ni a su resultado.

La coherencia entre la prohibición actual, consagrada por la Constitución, y el Convenio Europeo podría ser evaluada por el Tribunal Federal, que debe aplicar el derecho internacional.<sup>230</sup> Según el gobierno suizo, el Tribunal podría, en un caso concreto en el que las autoridades, amparándose en el artículo 72.3 de la Constitución, denegaran la petición

---

228 Decisión sobre la admisibilidad de la petición número 65840/09, presentada por *Hafid Ouairi v. Switzerland*, y decisión sobre la admisibilidad de la petición número 66274/09, presentada por *Ligue des Musulmans de Suisse and others v. Switzerland*. [véase nota 234] Las peticiones fueron declaradas inadmisibles porque no se reconocía a los dos demandantes como víctimas en virtud del artículo 34, que dice: “El Tribunal podrá conocer de una demanda presentada por cualquier persona física, organización no gubernamental o grupo de particulares que se considere víctima de una violación por una de las Altas Partes Contratantes de los derechos reconocidos en el Convenio o sus Protocolos. Las Altas Partes Contratantes se comprometen a no poner traba alguna al ejercicio eficaz de este derecho”, [http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/1101E77A-C8E1-493F-809D-800CBD20E595/0/CONVENTION\\_ESP\\_WEB.pdf](http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/1101E77A-C8E1-493F-809D-800CBD20E595/0/CONVENTION_ESP_WEB.pdf)

229 El artículo 139.2 de la Constitución establece: “Una iniciativa popular para la revisión parcial de la Constitución puede adoptar la forma de una propuesta general o de un borrador específico de la disposición propuesta”.

230 Artículo 190 de la Constitución Federal.

de construir un minarete, dar prioridad, por encima de la Constitución, al derecho a la libertad de religión o de creencias consagrado en el Convenio Europeo.<sup>231</sup>

El Consejo Federal ha emitido un informe sobre la relación entre el derecho interno y el derecho internacional, en el que formulaba dos sugerencias para evitar enfrentamientos potenciales en el futuro. La primera propone presentar las iniciativas populares, antes de la recogida de firmas, ante un órgano administrativo que evalúe, de manera no vinculante, si cumplen el derecho internacional. La segunda se refiere a incluir en la Constitución un motivo adicional por el cual la Asamblea Federal pueda invalidar una iniciativa popular: que una iniciativa pueda considerarse no válida cuando no respete los derechos básicos fundamentales consagrados en la Constitución.<sup>232</sup>

Sin embargo, el informe del Consejo Federal manifestaba que la iniciativa popular para prohibir la construcción de minaretes no podría haber sido declarada no válida sobre la base de los derechos básicos fundamentales consagrados en la Constitución. Para que este tipo de iniciativa popular sea declarada no válida, debe añadirse un nuevo motivo: el respeto del principio de no discriminación. Por desgracia, el Consejo Federal sugirió que este motivo adicional no se introdujera para evitar limitaciones excesivas al instrumento de la iniciativa popular.

Basándose en este informe, las dos cámaras del Parlamento suizo adoptaron una moción que pedía al gobierno que elaborara una propuesta en la que se sentara la base legal para reformar el mecanismo de iniciativa popular.<sup>233</sup>

## CONCLUSIONES

El gobierno suizo debe ejercer todas sus competencias para reformar las normas relativas a las iniciativas populares. Debe proponer y apoyar un proyecto de ley que amplíe la lista de motivos por los que puede invalidarse una iniciativa popular. Esa lista debe incluir la incompatibilidad de la iniciativa popular con el derecho internacional de los derechos humanos que Suiza tiene obligación de cumplir, incluido el principio de no discriminación.

---

231 Reunión con las autoridades federales suizas, Berna, 8 de septiembre de 2011. Observaciones del gobierno suizo ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en la causa *Ligue des Musulmans de Suisse and others v. Switzerland*. El Tribunal ya ha dado prioridad al Convenio, por encima de la legislación federal, en el pasado.

232 Informe adicional del Consejo Federal al informe del 5 de marzo de 2010 sobre la relación entre el derecho internacional y el derecho interno, 30 de marzo de 2011, <http://www.eda.admin.ch/eda/fr/home/topics/intla/cintla/natint.html>. Según el Consejo Federal, la iniciativa para prohibir la construcción de minaretes no debería haber sido invalidada sobre la base de este nuevo motivo.

233 Véanse la moción 11.371 de la Comisión sobre Instituciones Políticas del Consejo de los Estados [http://www.parlament.ch/F/Suche/Pages/geschaefte.aspx?gesch\\_id=20113751](http://www.parlament.ch/F/Suche/Pages/geschaefte.aspx?gesch_id=20113751) y la moción 11.3468 de la Comisión sobre Instituciones Políticas del Consejo Nacional [http://www.parlament.ch/F/Suche/Pages/geschaefte.aspx?gesch\\_id=20113468](http://www.parlament.ch/F/Suche/Pages/geschaefte.aspx?gesch_id=20113468)

Los resultados del referéndum muestran que las autoridades federales y cantonales deben emprender iniciativas y medidas adicionales para combatir los estereotipos y percepciones negativos sobre los musulmanes. Estas iniciativas pueden encuadrarse en un plan general y ambicioso para combatir la discriminación contra las minorías étnicas y religiosas. El gobierno suizo debe trabajar más enérgicamente para combatir de manera efectiva las declaraciones discriminatorias como las utilizadas por el Comité contra la Construcción de Minaretes para promover la iniciativa contra los minaretes.

## 5.2 CATALUÑA

*Estamos contra las mezquitas porque no son sólo un lugar de oración. Es donde se imponen las consignas sociales y políticas. El mundo musulmán no distingue entre vida social, religiosa o política, así las mezquitas se convierten en un nido de islamismo y radicalismo. Porque el Islam es incompatible con nuestra cultura europea basada en la tolerancia, en la libertad, en los valores democráticos y en la igualdad del hombre y la mujer.*

Josep Anglada, presidente de Plataforma por Cataluña

La presencia de musulmanes en Cataluña se debe a flujos de migración relativamente recientes. En la década de 1960, Barcelona se convirtió en ciudad de tránsito para los musulmanes que se desplazaban entre el África del norte y subsahariana y Europa. La población musulmana establecida ahora en Cataluña es culturalmente muy diversa, y procede originalmente de muchos países diferentes, como Argelia, Gambia, Marruecos, Pakistán y Senegal.<sup>234</sup> Aunque no hay datos oficiales desglosados por religión, se calcula que en la región viven 350.000 musulmanes, es decir, menos del 5 por ciento de la población total.<sup>235</sup>

Además, en Cataluña hay establecidas otras minorías religiosas, como los cristianos evangélicos o los testigos de Jehová. Las autoridades autonómicas recopilan datos cuantitativos sobre los lugares de culto a disposición tanto de estas comunidades como de la comunidad católica, la religión principal de Cataluña.

- Número de lugares de culto católicos: 6.729
- Número de lugares de culto evangélicos: 600
- Número de lugares de culto musulmanes: 195

234 Jordi Moreras, *Musulmans a Catalunya, Radiografia d'un Islam implantat*, Instituto Europeo del Mediterráneo, 2010.

235 Estimaciones basadas en las estadísticas oficiales de migrantes que viven en Cataluña, desglosadas por país de origen,

[http://www20.gencat.cat/docs/dasc/03Ambits%20tematics/05Immigracio/02Dadesimmigraciocatalunya/01perfilsdemografics/Documents/PERFIL\\_Paisos.pdf](http://www20.gencat.cat/docs/dasc/03Ambits%20tematics/05Immigracio/02Dadesimmigraciocatalunya/01perfilsdemografics/Documents/PERFIL_Paisos.pdf), consultado el 21 de enero de 2012.

(A 1 de marzo de 2010. Fuente: Generalitat de Catalunya)<sup>236</sup>

La mayoría de los lugares de culto musulmanes son salas de oración reducidas y modestas, ubicadas a menudo en la planta baja de antiguos locales comerciales, alquilados ahora a asociaciones musulmanas. En la región no hay mezquitas construidas específicamente para tal propósito, ni mezquitas con minaretes.

El establecimiento de lugares de culto musulmanes, o –en muchos casos– el mero intento de establecer esos lugares, ha provocado considerables disputas entre asociaciones musulmanas, vecinos y autoridades municipales: al menos 40 entre 1990 y 2008.<sup>237</sup>

Algunas autoridades municipales y autonómicas de Cataluña dijeron a Amnistía Internacional que los obstáculos con los que se encontraban las organizaciones musulmanas a la hora de establecer lugares de culto se debían a la escasez de recursos económicos y al desconocimiento de los requisitos técnicos y los procedimientos administrativos. Sin embargo, Amnistía Internacional habló con organizaciones de la sociedad civil y con personas musulmanas que le dijeron que la población local había organizado protestas públicas contra la apertura de nuevos lugares de culto, en ocasiones en cuanto las organizaciones musulmanas habían hecho pública su intención de pedir permiso para abrirlos.<sup>238</sup> También se han organizado protestas contra lugares de culto pertenecientes a otras minorías religiosas, como los evangélicos. Sin embargo, tal como han destacado en reuniones con Amnistía Internacional algunas organizaciones musulmanas y algunos expertos,<sup>239</sup> esas protestas por lo general se referían a denuncias específicas, por ejemplo por ruido, en relación con lugares de culto ya existentes. Las autoridades catalanas reconocieron que la apertura de mezquitas

---

236 <http://www20.gencat.cat/portal/site/governacio/menuitem.63e92cc14170819e8e629e30b0c0e1a0/?vgnextoid=42dad854448ad210VgnVCM2000009b0c1e0aRCRD&vgnnextchannel=42dad854448ad210VgnVCM2000009b0c1e0aRCRD&vgnnextfmt=default>, consultado el 24 de enero de 2012.

237 Jordi Moreras, *Una mesquita al barri, conflicte, espai públic i inserció urbana dels oratoris musulmans a Catalunya*, 2009, pág. 52. En el resto de España hubo 25 conflictos de este tipo entre 1990 y 2009, Avi Astor, *Mezquita No! The origins of Mosque Opposition in Spain*, 2009, pág. 5.

238 De algunos de estos casos informo, por ejemplo, SOS–Racisme, *Informe Anual 2011 sobre racisme a l'Estat espanyol*, <http://www.sosracisme.org/reflexions/informeanual.php>, consultado el 21 de enero de 2012. Otras organizaciones con las que Amnistía Internacional se reunió son la Associació Dones Musulmanes a Catalunya y el Consell Islàmic de Catalunya.

239 Reunión con Jordi Moreras, profeso de la Universidad Rovira i Virgili, 7 de julio de 2011. Reunión con el departamento de Investigaciones en Sociología de la Religión (ISOR), Universidad Autónoma de Barcelona, 8 de julio de 2011.

aún suscitaba controversia, e identificaron el desconocimiento general sobre el islam como una de las causas principales.<sup>240</sup>

Los musulmanes a menudo tienen que celebrar sus cultos religiosos en espacios al aire libre cedidos provisionalmente por las autoridades locales para ese fin, o en los alrededores de las salas de oración existentes que se han llenado el máximo de su capacidad, como sucede a menudo en las oraciones de los viernes en ciudades como Barcelona, Lleida y Badalona.

## HACINAMIENTO EN BARCELONA<sup>241</sup>

En Barcelona hay 17 pequeñas salas de oración, situadas en diferentes barrios, y en algunos de esos barrios, como el Raval, San Martí y Sants, estas salas están siempre abarrotadas. La Oficina de Asuntos Religiosos del ayuntamiento dijo a Amnistía Internacional que el número de salas de oración no era adecuado para el número de musulmanes que viven en la ciudad. También reconoció que la oposición popular al establecimiento o la ampliación de lugares de culto musulmanes a menudo se deriva de los prejuicios y los estereotipos.

La sala de oración de Sants es una de las más antiguas de Barcelona. Los viernes, entre 600 y 1.000 fieles se reúnen en este lugar, cuya superficie es de 70-75 metros cuadrados. Muchos tienen que rezar afuera, en la calle adyacente a la mezquita. El Centro Cultural Islámico de Sants, que tiene el local en alquiler, contó a Amnistía Internacional que había tenido conversaciones con el ayuntamiento para conseguir más espacio, pero hasta la fecha aún no se había hallado una solución.

Hace unos años se elaboró un plan municipal para rehabilitar la zona, y eso podría suponer la demolición tanto de la sala de oración como de los edificios adyacentes. El plan aún no se ha puesto en marcha, al parecer porque el ayuntamiento carece de fondos para hacerlo.

A consecuencia de las protestas vecinales o de la falta de espacio en lugares céntricos, los ayuntamientos han identificado polígonos industriales como espacios en los que podrían establecerse nuevos lugares de culto. Sin embargo, estos esfuerzos de reubicación han suscitado controversias. En Lleida, por ejemplo, la organización musulmana que gestionaba la mezquita de Ibn Hazm, situada en el centro de la ciudad (Carrer del Nord), recibió permiso, tras un concurso público realizado en 2007 por el ayuntamiento, para establecer una nueva mezquita en el polígono industrial de El Segre, pese a la oposición de las asociaciones empresariales de la zona. Sin embargo, el ayuntamiento dijo a Amnistía Internacional que finalmente el permiso se había retirado, ya que la organización no llegó a empezar la construcción de la nueva mezquita. En 2010, la mezquita de Ibn Hazm se clausuró por motivos de seguridad, ya que estaba constantemente abarrotada. En estos momentos sólo

240 Reunión con la Dirección General de Asuntos Religiosos, Generalitat de Catalunya, 6 de julio de 2011. Reunión con la Dirección General de Inmigración, Generalitat de Catalunya, 13 de enero de 2011.

241 Reunión con el Centro Cultural Islámico de Sants, 9 de julio de 2011. Reunión con la Oficina de Asuntos Religiosos del Ayuntamiento de Barcelona, 13 de julio de 2011.

hay una sala de oración musulmana operativa en la ciudad, la mezquita de Omar, demasiado pequeña para albergar al número de fieles que desean rezar en ella, especialmente los viernes. El ayuntamiento, como solución temporal, permite a los musulmanes celebrar sus oraciones de los viernes en un aparcamiento al aire libre. En diciembre de 2011, tras otro concurso público, el ayuntamiento accedió a realizar una concesión de una parcela de tierra en la zona industrial de El Segre a otra organización musulmana, Al Umma, que había manifestado interés en construir allí una nueva mezquita.

#### OPOSICIÓN POLÍTICA A LAS NUEVAS MEZQUITAS

Tal como se mencionó anteriormente, en las últimas dos décadas se han producido en Cataluña protestas considerables contra el establecimiento de lugares de culto musulmanes. En algunos casos, las protestas estaban apoyadas por partidos políticos que promovían un discurso antiislámico, como Plataforma por Cataluña (PxC). Un caso destacado fue, en 2002, el de Premià de Mar, donde la decisión del ayuntamiento de conceder a la organización musulmana At Tauba permiso para construir una mezquita en unos terrenos municipales desató protestas vecinales y condujo a un enfrentamiento entre la población local, At Tauba y el ayuntamiento. Josep Anglada, actual dirigente de PxC, apoyó destacadamente las protestas. El ayuntamiento finalmente convenció a la organización musulmana de que no construyera la mezquita, a cambio de permitirle utilizar provisionalmente una vieja escuela como lugar de culto. A día de hoy, ese acuerdo provisional sigue vigente, y no se ha alcanzado una solución permanente.<sup>242</sup>

PxC obtuvo el 2,3 por ciento de los votos en las elecciones municipales de Cataluña, y quedó como segunda o tercera fuerza más votada en municipios como Salt, El Vendrell y Vic.<sup>243</sup> Un concejal local de la coalición mayoritaria de El Vendrell dijo a Amnistía Internacional que la presencia de PxC como partido de oposición en el ayuntamiento había tenido consecuencias importantes en las políticas locales sobre inmigración e integración, ya que cuestionaba y criticaba sistemáticamente las decisiones de la mayoría en el gobierno sobre estas cuestiones.

#### MORATORIA DE LA APERTURA DE NUEVOS LUGARES DE CULTO

En julio de 2010, el plan de ordenación urbana de la localidad de Salt se reformó con el fin de poder asignar dos sectores del polígono industrial de Torre Mirona para el establecimiento de nuevos lugares de culto, entre otros usos. Plataforma por Cataluña (PxC) manifestó su oposición a la construcción de una mezquita en el polígono industrial y convocó una manifestación para el 27 de agosto de 2011. El Ministerio del Interior no autorizó la manifestación, por motivos de seguridad. El 24 de agosto de 2011, el ayuntamiento adoptó una moratoria de un año en la concesión de licencias para abrir y utilizar lugares de culto en el polígono industrial de Torre Mirona. Esa licencia es esencial para establecer un nuevo lugar de culto (véase “Legislación interna”). Según las actas oficiales del pleno municipal en el que se tomó esa decisión, la moratoria se adoptó para elaborar una nueva propuesta de fomento de las actividades económicas en los polígonos industriales.<sup>244</sup>

---

242 Jordi Moreras, “A mosque in our neighbourhood! Conflicts over mosques in Spain”, ‘Premià de Mar: the mosque that was not built’, en Stefano Allievi, ed., *Mosques in Europe: why a solution has become a problem*, 2010, pág. 245

243 PxC obtuvo el 17,85 por ciento de los votos en El Vendrell (tercera fuerza), el 13,96 por ciento en Salt (tercera fuerza) y el 19,94 por ciento en Vic (segunda fuerza).

244 Acta de la sessió extraordinaria del plé municipal, sesión nº 11/2011, 24 de agosto de 2011.

El ayuntamiento de Lloret de Mar adoptó una moratoria similar el 26 de septiembre de 2011 para debatir reformas potenciales de la planificación urbana municipal, teniendo en cuenta las disposiciones de la legislación catalana de 2009, especialmente las relativas al establecimiento de nuevos lugares de culto (véase “Legislación interna”).<sup>245</sup> El plan de ordenación urbana vigente se adoptó antes de que entrara en vigor la legislación de 2009.<sup>246</sup>

## LEGISLACIÓN INTERNA

La legislación española sobre la libertad de religión o de creencias consagra el derecho a establecer lugares de culto.<sup>247</sup> En 2009, la comunidad autónoma de Cataluña adoptó una nueva legislación sobre centros de culto.<sup>248</sup> No existe ninguna legislación similar en otras regiones o comunidades autónomas de España.<sup>249</sup> Las autoridades catalanas dijeron a Amnistía Internacional que esa legislación se había introducido para establecer unas normas mínimas para los ayuntamientos y asociaciones que gestionan lugares de culto o que desean establecer otros nuevos.

En virtud de esta legislación, los ayuntamientos deben incluir en sus planes de ordenación urbana terrenos que se asignarán para varios usos futuros posibles que pueda necesitar la comunidad, incluido el establecimiento de nuevos centros de culto.<sup>250</sup> Se espera de las autoridades que consulten con las comunidades religiosas al elaborar esos planes. La legislación establece asimismo normas técnicas aplicables a los lugares de culto, tanto existentes como nuevos. Estos requisitos técnicos, que deben cumplirse para obtener una licencia con la que funcionar como centro de culto, deben ser proporcionados, y en ningún

---

245 Acta del plé de la corporació, nº 11/11, 26 de septiembre de 2011.

246 Estas suspensiones han sido adoptadas por los ayuntamientos de Salt y Lloret de Mar basándose en los artículos 73 y 74 del Decreto Ley 1/2010 de 3 de agosto, por cual se adopta la ley de urbanismo modificada.

247 Artículo 2.2 de la Ley 7/1980 de 5 de julio de 1980.

248 Ley 16/2009, de 22 de julio, de los centros de culto. El artículo 161 del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006 establecía las competencias de la administración autonómica en el ámbito de la libertad de religión.

249 El gobierno de la comunidad autónoma del País Vasco ha presentado un proyecto de ley de centros de culto, que se espera que se presente ante el Parlamento vasco en mayo de 2012.

Proyecto de ley:

[http://www.mugak.eu/ef\\_etp\\_files/view/ANTEPROYECTO\\_Ley\\_Culto\\_%28texto\\_definitivo\\_31oct%29%5B1%5D.pdf?revision\\_id=27086&package\\_id=13216](http://www.mugak.eu/ef_etp_files/view/ANTEPROYECTO_Ley_Culto_%28texto_definitivo_31oct%29%5B1%5D.pdf?revision_id=27086&package_id=13216), consultado el 23 de enero de 2012. Más información sobre el procedimiento legislativo: [http://www.jusap.ejgv.euskadi.net/r47-contgral/es/contenidos/plan\\_programa\\_proyecto/py\\_ley\\_59/es\\_py\\_ley/py\\_ley\\_59.html](http://www.jusap.ejgv.euskadi.net/r47-contgral/es/contenidos/plan_programa_proyecto/py_ley_59/es_py_ley/py_ley_59.html), consultado el 23 de enero de 2012.

250 Artículo 4 de la Ley 16/2009. El Decreto 94/2010, de 20 de julio, aclara en su artículo 4 que los ayuntamientos que excluyan el establecimiento de nuevos centros de culto en terrenos comunitarios deben justificarlo por escrito.

caso deben ser más estrictos que los que se aplican a los locales de concurrencia pública en general (artículo 8, párrafos 1 y 3).<sup>251</sup>

Se establecieron algunos mecanismos de ayuda económica para que las asociaciones que gestionan centros de culto ya existentes pudieran adaptarlos a la nueva legislación. El gobierno catalán estableció ese programa de financiación en 2010.<sup>252</sup> El ayuntamiento de Barcelona estableció una Oficina de Asuntos Religiosos, que proporciona asistencia técnica e información a los grupos religiosos que gestionan lugares de culto. La Oficina dijo a Amnistía Internacional que sólo había recibido unas cuantas solicitudes de ayuda de asociaciones musulmanas (la mayoría procedían de grupos evangélicos). La Oficina reconoció que era necesario aumentar el contacto con las asociaciones musulmanas, con el fin de informarlas sobre la ayuda y la asistencia disponibles.

El 13 de septiembre de 2011, el gobierno catalán aprobó un proyecto de ley de modificación de la legislación de 2009.<sup>253</sup> En el momento de redactar este texto (marzo de 2012), el proyecto de ley se encuentra ante el Parlamento catalán. Su artículo 2 establece que los ayuntamientos no tienen que revisar sus planes de ordenación urbana para prever terrenos que puedan ser utilizados para fines religiosos si no existe la necesidad de establecer nuevos centros de culto. El proyecto de ley elimina además la disposición según la cual los ayuntamientos disponen de 10 años para adaptar sus planes de ordenación urbana a la legislación de 2009. El gobierno manifestó que el proyecto de ley tenía como finalidad garantizar que se respeta la autonomía absoluta de los ayuntamientos; por tanto, no se consideraba oportuno imponerles la obligación de revisar los planes de ordenación urbana si no es necesario.

---

251 Los nuevos centros de culto requieren tanto la licencia municipal de apertura y uso como la licencia urbanística. La licencia de apertura y uso sólo puede obtenerse si se cumplen una serie de condiciones técnicas. Estas normas se exponen en el Decreto 94/2010, de 20 de julio, de desarrollo de la ley (artículos 8-17). La licencia urbanística tiene como finalidad que los centros de culto de nueva construcción, o los lugares utilizados como centros de culto en los que se realicen obras de remodelación, cumplan la legislación urbanística existente (artículo 12 de la Ley 16/2009). Los centros de culto establecidos antes de que la legislación entrara en vigor no necesitan licencia de apertura y uso, pero tienen un plazo de cinco años para cumplir las normas básicas de seguridad (disposición transitoria tercera del Decreto 94/2010).

252 Ajuts a les despeses ocasionades per l'adaptació dels centres de culte a la normativa vigent, cerrado el 11 de septiembre de 2010,  
<http://www20.gencat.cat/portal/site/OVT/menuitem.8d9f3f7e23c1cd519e629e30b0c0e1a0/?vgnextoid=7ff71225661e3210VgnVCM1000008d0c1e0aRCRD&vgnextchannel=7ff71225661e3210VgnVCM1000008d0c1e0aRCRD&vgnextfmt=detall&contentid=a5c7ae21b03ca210VgnVCM1000008d0c1e0aRCRD>, consultado el 25 de enero de 2012.

253 [http://www20.gencat.cat/docs/governacio/Afers%20religiosos/Recursos/legislacio/modificacio\\_llei/Projecte\\_modificacio\\_llei\\_centres\\_culte.pdf](http://www20.gencat.cat/docs/governacio/Afers%20religiosos/Recursos/legislacio/modificacio_llei/Projecte_modificacio_llei_centres_culte.pdf)



## CONCLUSIONES

El establecimiento de lugares de culto es un elemento del derecho a la libertad de religión o de creencias. Los Estados deben garantizar que este derecho se respeta, se protege y se realiza. Eso significa que los Estados no sólo deben abstenerse de imponer restricciones ilegítimas a este derecho, sino que además deben impedir que los agentes no estatales las impongan. Además, deben garantizar remedios efectivos para las personas cuyo derecho a la libertad de religión o de creencias haya sido violado. Asimismo, deben emprender acciones positivas para facilitar el disfrute de este derecho. Esto requiere, por ejemplo, que los procesos de planificación y consulta dirigidos a identificar la provisión de instalaciones comunitarias deben tener en cuenta la necesidad de las comunidades religiosas de establecer y mantener lugares de culto adecuados.

Para cumplir las obligaciones del Estado a este respecto, las autoridades públicas, al elaborar o revisar los planes de ordenación urbana locales, deben realizar una consulta sustantiva con los grupos religiosos, al igual que con otros grupos locales, para evaluar sus necesidades. A la hora de elaborar esos planes, deben garantizar la provisión de espacio, por si la población local, o un sector de esa población, lo necesita para edificar nuevos lugares de culto, de la misma forma que destinan espacio al establecimiento de otras instalaciones necesarias para la comunidad.

Las autoridades autonómicas catalanas deben garantizar que las autoridades locales aplican adecuadamente la legislación de 2009 sobre centros de culto, se modifique o no conforme a lo dispuesto por el proyecto de ley de 2011. En particular, la consulta prevista por esta legislación entre las autoridades y las asociaciones religiosas debe ser sustantiva, no estar motivada por estereotipos o prejuicios, y debe tener realmente en cuenta las necesidades expresadas por los grupos religiosos en relación con el establecimiento de nuevos lugares de culto. Para ello, los representantes de las autoridades locales deben abstenerse de emprender o respaldar campañas dirigidas a prohibir el establecimiento de nuevos lugares de culto musulmanes. Si surgen conflictos entre las asociaciones religiosas y otros sectores de la población a causa de la edificación de mezquitas, las autoridades públicas deben tratar de promover el diálogo entre los diferentes grupos y, en concreto, deben tomar medidas para dar a conocer a la opinión pública que el establecimiento de lugares de culto es un elemento fundamental del derecho a la libertad de religión o de creencias, y deben tratar de facilitar la búsqueda de soluciones a largo plazo que eviten conflictos futuros.

Tal como se señaló anteriormente, el gobierno ha expresado la necesidad de respetar la autonomía de los ayuntamientos. Sin embargo, en un contexto como el antes descrito, en el que los partidos políticos han explotado en ocasiones, en el ámbito local, la cuestión del establecimiento de nuevos lugares de culto, Amnistía Internacional mantiene que la legislación y las políticas autonómicas deben establecer unos principios claros que deben ser seguidos por todos los municipios para garantizar que la autonomía de los ayuntamientos no conduce en ningún caso a la violación de derechos humanos tales como la libertad de religión o de creencias.

Las autoridades catalanas deben emprender iniciativas a largo plazo para combatir los estereotipos sobre el islam y los musulmanes, que subyacen bajo gran parte de la oposición a la construcción de centros de culto musulmanes. Estas iniciativas podrían incluirse en un plan general dirigido a combatir el racismo y todas las demás formas de intolerancia en el ámbito autonómico. Hasta la fecha, Cataluña no cuenta con ningún plan de este tipo.

Respecto a las normas técnicas relativas a los lugares de culto, el derecho internacional permite a los Estados imponer restricciones al ejercicio del derecho a expresar la religión o las creencias (lo cual incluiría la imposición de normas técnicas o sobre edificación) si esas restricciones son necesarias y proporcionadas para alcanzar una finalidad legítima, como la seguridad pública. De acuerdo con la obligación de los Estados de garantizar el disfrute de los derechos humanos sin discriminación, las autoridades públicas deben aplicar estos requisitos, de manera coherente y uniforme, a los lugares de culto de todas las religiones. Cuando se proponga un lugar de culto musulmán, o de otra religión minoritaria, que cumpla todos los requisitos, las autoridades públicas no deben denegar el permiso basándose únicamente en que algunas personas del entorno no desean una mezquita en su barrio.

## 6. LEGISLACIÓN QUE PROHÍBE EL VELO INTEGRAL

La posibilidad de prohibir el uso del velo integral ha sido objeto de debate en los últimos años en varios países europeos, como Austria, Bélgica, Bosnia y Herzegovina, Dinamarca, España, Francia, Italia, Países Bajos, Reino Unido o Suiza. Amnistía Internacional teme que esos debates hayan contribuido a reforzar los estereotipos y prejuicios contra la población musulmana. Tal como señaló en 2010 Thomas Hammarberg, comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa: “Resulta lamentable que, en varios países europeos, el debate público se haya centrado casi exclusivamente en el carácter musulmán de la vestimenta, dando la impresión de que se tiene puesta la mira en una religión específica. Se han utilizado algunos argumentos claramente islamofóbicos, y eso desde luego no ha ayudado a tender puentes ni a favorecer el diálogo”.<sup>254</sup>

Amnistía Internacional considera que la prohibición general del velo integral viola el derecho a la libertad de religión, de creencias y de expresión de las mujeres que optan por llevarlo como expresión de sus creencias o de su identidad religiosa, cultural o personal. La organización insta, por tanto, a los Estados a no promulgar ese tipo de legislación, y les pide que adopten una serie de medidas para garantizar que todas las mujeres pueden ejercer sus derechos sin coacción, acoso ni discriminación.

Los Estados están obligados por el derecho internacional a respetar los derechos humanos de todas las personas, sin discriminación; también están obligados a proteger a esas personas frente a los abusos contra dichos derechos cometidos por terceros, incluidos agentes privados pertenecientes a la familia o la comunidad de las víctimas, y a garantizar que esas personas pueden ejercer dichos derechos en la práctica. Por ello, los Estados no deben imponer normas generales que obliguen a las mujeres a vestir o no vestir de determinadas maneras, y deben proteger a las mujeres frente a la imposición de dichas normas por parte de terceros. Esto se aplica tanto a que las mujeres sean obligadas, por el Estado o por agentes no estatales, a llevar pañuelo o velo, como a que se les prohíba por ley llevarlo, como se expone en este capítulo.

La coacción por parte del Estado o de agentes privados para garantizar el cumplimiento de las normas sobre indumentaria tradicional, cultural o religiosa afectan desproporcionadamente a las mujeres, violan su derecho a la libertad de expresión y a menudo se imponen de maneras que violan su derecho a no sufrir trato cruel, inhumano o degradante (en el apéndice encontrarán ejemplos de informes pasados de Amnistía Internacional y otros documentos).

---

254 Punto de vista del comisario, “Rulings anywhere that women must wear the burqa should be condemned – but banning such dresses here would be wrong”, 8 de marzo de 2010. Traducción de Amnistía Internacional.

De igual modo, la legislación y las políticas que imponen prohibiciones generales a ciertas formas de indumentaria, como el velo integral, pueden violar el derecho a la libertad de expresión, de religión o de creencias de las mujeres que optan por vestir ese tipo de prendas. Este capítulo examina algunos casos de países europeos en los que se han impuesto o propuesto esas prohibiciones, y expone algunas de las consecuencias que han tenido en los derechos humanos. También examina los objetivos expresos de las autoridades al imponer esas prohibiciones, y analiza si son legítimos en virtud del derecho internacional de los derechos humanos y si las prohibiciones son una medida necesaria y proporcionada para alcanzarlos.

## 6.1 BÉLGICA

### EL CASO DE S. Y LA NORMATIVA LOCAL

S. lleva 11 años usando el niqab. Según dijo a Amnistía Internacional, “es una elección personal basada en razones espirituales”. En 2009, la policía le dio el alto dos veces cuando acompañaba a su hijo a la escuela en Etterbeek (región de Bruselas). Pensaba que los policías iban a verificar su identidad, pero lo que hicieron fue multarla por cubrirse la cara. “Nunca me he negado a identificarme cuando me lo han pedido. En ocasiones, la policía me ha dicho que no podía llevar el niqab; una vez me dijeron que el niqab estaba prohibido por la ley federal, aunque sabía que no era cierto. Sin embargo, nunca antes me habían multado.” La policía aplicó una norma municipal que prohíbe ocultar el rostro. S. pidió más información en la municipalidad en la que vivía, y descubrió que existía una norma similar pero que no se aplicaba. Tras recibir la segunda multa, presentó una queja. El 26 de enero de 2011, un Tribunal Administrativo resolvió que la norma era contraria al derecho a la libertad de religión o de creencias, y anuló la multa. La norma siguió en vigor. S. dijo a Amnistía Internacional que los argumentos que se exponían para justificarla eran hipócritas, y la intención de promover la igualdad de género al introducir esa prohibición era corta de miras. “Esta prohibición no se respalda con los argumentos de la seguridad ni de la igualdad de género. Nunca ha habido problemas de seguridad por el hecho de que las mujeres lleven el niqab en Bélgica. La legislación debería promover más los derechos de las mujeres. Por ejemplo, se necesitan más medidas para luchar contra la violencia intrafamiliar. No sé cómo saben las autoridades que las mujeres que usan el niqab necesitan ser protegidas frente a la violencia sin ni siquiera consultarlas.” Según afirmó, la nueva legislación federal daría una mayor legitimidad para presionar a las mujeres que llevan el velo integral y para justificar la intolerancia hacia ellas. Ella comprende que hay gente que puede sentirse incómoda al verla con el velo. Sin embargo, no cree que eso justifique la prohibición. “Yo no termino de entender por qué una punk se agujerea todo el cuerpo. Sin embargo, nunca apoyaría una legislación que le prohibiera hacerlo, ni cualquier otra manifestación de intolerancia hacia ella.”

Aunque no hay datos oficiales, se calcula que en Bélgica hay menos de 300 mujeres que utilicen el velo integral.<sup>255</sup> También existe una diversidad de enfoques sobre el uso de este

---

255 El Centro para la Igualdad de Oportunidades y la Lucha contra el Racismo estima la cifra total en 200. El Centro de Acción Laica (Centre d'action laïque) mencionó 270 en una reunión que mantuvo con la comisión francesa presidida por A. Gerin cuyo objetivo era investigar el uso del velo integral en Francia. Véase la página 74 del informe de la comisión: <http://www.assemblee-nationale.fr/13/pdf/rap-info/i2262.pdf>

velo; algunas mujeres lo utilizan únicamente durante unos cuantos años, y otras sólo lo usan en circunstancias específicas.<sup>256</sup>

El 28 de abril de 2011, la Cámara de Representantes (Cámara Baja del Parlamento Federal) votó a favor de una legislación federal que prohibía ocultar el rostro. Todos los miembros de la Cámara votaron a favor, salvo uno que votó en contra y dos que se abstuvieron. La legislación entró en vigor el 23 de julio de 2011.<sup>257</sup> El Parlamento ya había votado a favor de esta legislación en abril de 2010, pero el procedimiento legislativo se había interrumpido por la crisis política que condujo a la celebración de elecciones federales anticipadas. La primera propuesta de introducir esa prohibición databa de 2004 y había sido presentada por el partido político Vlaams Blok (en la actualidad Vlaams Belang).

Antes de que se adoptara la legislación federal, algunas mujeres que usaban el velo integral habían sido multadas de acuerdo con una norma municipal que prohibía ocultar el rostro. Tal como se muestra en el caso de S., algunas autoridades municipales (como las de la municipalidad en la que ella vive) no aplicaban esta norma, pero otras sí lo hacían (a S. la multaron basándose en el Reglamento General de la Policía de Etterbeek, municipio donde su hijo iba a la escuela).<sup>258</sup>

La nueva legislación federal supone una reforma del código penal y prevé una multa (15-25 euros) y/o prisión (de uno a siete días) para quien oculte su rostro total o parcialmente de manera que no sea identificable. La legislación incluía una prohibición general aplicable en todos los espacios públicos, salvo en situaciones en las que el rostro se oculte de acuerdo con las normas que protegen la salud y la seguridad o con ocasión de festividades públicas.

Aunque la legislación está formulada de manera neutra, el lenguaje y los argumentos utilizados en el debate parlamentario anterior a su aprobación indicaban que iba dirigida a las mujeres que utilizan el velo integral. El 18 de abril de 2011 se debatieron tres proyectos de ley, y los diputados que los presentaron establecieron claramente en sus discursos la relación entre sus propuestas y el velo integral. Por ejemplo, la diputada Corinne De Permentier, cuyo borrador fue adoptado por el pleno, declaró que ocultar el rostro creaba problemas de comunicación, y suponía un peligro para la seguridad pública. Según dijo, la mujeres de Kuwait y Afganistán “luchan a diario por librarse de la carga del burka, y

---

256 Investigación no publicada realizada por la profesora Eva Brems, Universidad de Ghent. Reunión con Eva Brems, Leuven, 22 de junio de 2011.

257 Ley de prohibición del uso de cualquier prenda que oculte total o principalmente el rostro (*Loi visant à interdire le port de tout vêtement cachant totalement ou de manière principale le visage*),

<http://staatsbladclip.zita.be/moniteur/lois/2011/07/13/loi-2011000424.html>, consultado el 25 de enero de 2012.

258 Artículo 12, <http://www.etterbeek.irisnet.be/Brochures/reglement-general-de-police>, consultado el 31 de enero de 2012.

debemos transmitirles un mensaje”.<sup>259</sup> El lenguaje utilizado en el debate parlamentario se reflejó en el utilizado en el debate público y en los medios de comunicación, que se referían habitualmente a la legislación propuesta como la “prohibición del burka”.

Los partidarios de la prohibición afirman que ocultar el rostro en público puede dificultar la labor de los agentes de las fuerzas de seguridad a la hora de hacer frente a la delincuencia. Sin embargo, la legislación interna ya permite que esos agentes realicen controles de identidad cuando sospechen que una persona ha infringido o está a punto de infringir la ley o ha alterado o está a punto de alterar el orden público. Cuando una persona se niegue a identificarse, puede ser puesta bajo custodia hasta 12 horas con el fin de verificar su identidad.<sup>260</sup> Por tanto, la legislación que prohíbe ocultar el rostro no parece necesaria para garantizar la seguridad.

El Parlamento no consultó a la sociedad civil ni pidió asesoramiento al Consejo de Estado antes de la votación. En julio de 2011, dos mujeres que usaban el velo integral iniciaron un procedimiento ante el Tribunal Constitucional para que se derogue la legislación. Las demandantes pidieron asimismo una suspensión temporal de su aplicación. El Tribunal Constitucional denegó la suspensión temporal alegando que la legislación no entrañaba un serio perjuicio para las demandantes que fuera difícil de reparar.<sup>261</sup> En el momento de redactar este texto (febrero de 2012), aún estaba pendiente la sentencia sobre la constitucionalidad de la legislación.

## 6.2 FRANCIA

### LA LEGISLACIÓN INCREMENTA LA HOSTILIDAD

M. tiene 20 años, nació en Francia y vive en la región parisina. Lleva un año usando el niqab. Según dijo a Amnistía Internacional, su decisión de usar el velo integral fue una elección personal tomada dentro de su peregrinación espiritual, y no necesariamente un deber religioso. Contó que la policía le había dado el alto seis veces desde abril de 2011, cuando entró en vigor la prohibición de ocultar el rostro. La primera vez le dieron el alto en la estación de tren. Después de verificar su identidad, la llevaron a la comisaría y la interrogaron sobre por qué usaba el niqab y si su esposo la presionaba. Los agentes le hicieron comentarios desagradables y groseros, como “es fácil esconderse detrás del islam” y “es mejor que escondas la cara”. Unos días después le dieron el alto de nuevo, y en esta ocasión pidió que la verificación de la identidad la realizara una agente femenina. Según su relato, el policía se negó, le retorció el brazo y la metió a empujones en el auto patrulla. Según dijo a Amnistía Internacional, la tuvieron 30 minutos en la comisaría. Cuando la dejaron en libertad, fue al hospital, donde los médicos certificaron un hematoma en el brazo. Al parecer, trató de presentar una denuncia contra el agente, pero la policía municipal de la localidad en la que vive se negó repetidamente a admitirla. La tercera vez fue interrogada por la policía ante un tribunal en el que se

---

259 Informe de Leen Dierick en nombre de la Comisión de Interior, Asuntos Generales y Servicio Público, 18 de abril de 2011, págs. 4 y 5, <http://www.dekamer.be/FLWB/pdf/53/O219/53K0219004.pdf>, consultado el 25 de enero de 2012.

260 Artículo 34 de la Ley de 5 de agosto de 1992 sobre la Función Policial.

261 Sentencia 148/2011 de 5 de octubre de 2011, [http://www.euboco.eu/fr/page6/files/cour\\_constit\\_arret\\_%20niqab\\_05102011.pdf](http://www.euboco.eu/fr/page6/files/cour_constit_arret_%20niqab_05102011.pdf), consultado el 25 de enero de 2012.

examinaba el caso de otras dos mujeres que llevaban el niqab. Las demás veces no la llevaron a la comisaría. Hasta el momento, la policía no ha presentado cargos contra ella, y M. no ha recibido ninguna citación judicial.

Según M., desde que se introdujo la ley la gente muestra aun más hostilidad contra las mujeres que llevan el velo integral. En su relato a Amnistía Internacional afirmó que a menudo la insultaban cuando iba sola por la calle, y que había gente que le escupía. “Esta ley segrega a las mujeres que llevan el velo integral. Intento ir acompañada de un hombre siempre que puedo.”

Según un estudio llevado a cabo por el Ministerio del Interior, en Francia 1.900 mujeres llevan el niqab, y ninguna lleva el burka.<sup>262</sup> Una cuarta parte de las mujeres que llevan el niqab son musulmanas conversas, y dos tercios tienen la ciudadanía francesa. Las investigaciones realizadas por el Instituto para una Sociedad Abierta concluyeron que el uso del velo integral no es una práctica homogénea; algunas mujeres lo llevan parte del día y otras durante periodos limitados. La investigación concluyó también que, en contra de la creencia habitual, las mujeres que llevan el velo integral no se segregan necesariamente ni sienten rechazo hacia la sociedad francesa.<sup>263</sup>

En junio de 2009, la Asamblea Nacional (Cámara Baja del Parlamento francés) nombró una comisión encargada de investigar el uso del velo integral en Francia. La comisión concluyó que la práctica era marginal; la mayoría de las personas musulmanas y los representantes de las organizaciones de la sociedad civil entrevistados no lo consideraban un deber religioso. Aunque la comisión reconoció que algunas mujeres optaban libremente por usar el velo integral, consideraba que en algunos casos su uso podía ser debido a presiones comunitarias para que las mujeres cumplieran lo que se consideraba que eran las normas y deberes religiosos.<sup>264</sup>

La legislación francesa entró en vigor el 11 de abril de 2011 (Ley 2010-192)<sup>265</sup> y prohíbe toda indumentaria concebida para ocultar el rostro en público. La prohibición material de la prohibición es muy amplia, ya que se aplica a todos los espacios públicos; el velo integral sólo se puede llevar en casa, en automóviles particulares o en lugares de culto.<sup>266</sup> Otras

262 Asamblea Nacional, informe sobre el uso del velo integral en el territorio nacional, enero de 2010, pág. 28.

263 Fundación para una Sociedad Abierta, “Unveiling the truth: why 32 Muslim women decided to wear full-face veils in France: the practice of wearing full-face veils”, 2011, pág. 12-13, [http://www.soros.org/initiatives/home/articles\\_publications/publications/unveiling-the-truth-20110411/a-unveiling-the-truth-20100510.pdf](http://www.soros.org/initiatives/home/articles_publications/publications/unveiling-the-truth-20110411/a-unveiling-the-truth-20100510.pdf), consultado el 25 de enero de 2012.

264 Informe sobre el uso del velo integral en el territorio nacional: el sometimiento a un contexto caracterizado por las restricciones o la violencia, pág. 50.

265 Ley 2010-1192 de 11 de octubre de 2010 que prohíbe cubrirse el rostro en espacios públicos, <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000022911670&categorieLien=id>, consultado el 26 de enero de 2012.

266 Circular de 2 de marzo de 2011 sobre la aplicación de la ley nº 2010-1192 de 11 de octubre que prohíbe cubrirse el rostro en espacios públicos: la definición de espacio público,

excepciones a la prohibición general son las situaciones en las que el rostro se cubre de acuerdo con la normativa existente sobre seguridad y salud o en festividades públicas. El incumplimiento de esta legislación puede ser sancionado con una multa y/o cursos de formación sobre ciudadanía; los tribunales son los que deciden la sanción en cada caso individual.<sup>267</sup>

En 2009 se había promulgado una nueva legislación que prohibía la ocultación del rostro en manifestaciones públicas, con el fin de garantizar la identificación y el procesamiento de los alborotadores encapuchados.<sup>268</sup> Asimismo, al igual que en Bélgica, ya existía legislación interna relativa a los controles de identidad realizados por funcionarios encargados de hacer cumplir la ley,<sup>269</sup> y no hay indicios de que estas leyes no sean suficientes para abordar las amenazas potenciales a la seguridad pública derivadas de la práctica de ocultar el rostro. Por tanto, la legislación de 2011 parece innecesaria para garantizar la seguridad.

La ley 2010-192 introduce en el Código Penal una disposición dirigida a castigar a las personas que coaccionen a las mujeres para que se cubran el rostro.<sup>270</sup> En julio de 2010, Francia adoptó nueva legislación dirigida a combatir la violencia contra las mujeres, incluidos la violencia psicológica, el acoso y el matrimonio forzado.<sup>271</sup> Para lograr la igualdad de las mujeres y para combatir todas las formas de discriminación de género resultaría más útil mejorar la aplicación de esta legislación ya existente que prohibir de manera general formas específicas de indumentaria, ya que esa prohibición probablemente aumentará la estigmatización de las mujeres pertenecientes a minorías étnicas y religiosas.

El 3 de enero de 2012, el ministro del Interior, Claude Guéant, en una entrevista con el periódico *Le Monde*, dijo que, desde la entrada en vigor de la ley, se habían notificado 237 infracciones y los tribunales administrativos habían multado a seis personas.<sup>272</sup>

---

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000023654701>, consultado el 26 de enero de 2012.

El Consejo Constitucional emitió su opinión sobre el proyecto de ley antes de su aprobación; en ella concluía que el proyecto era conforme a la Constitución, aunque la prohibición no debía aplicarse en lugares de culto abiertos al público, Decisión 2010-613 de 7 de octubre de 2010.

267 Véase Circular de 2 de marzo de 2011 sobre la aplicación de la ley 2010-1192.

268 Decreto 2009-724 de 19 de junio de 2009, que introduce el artículo R645-14 en el Código Penal.

269 Artículo 78.2 del Código de Procedimiento Penal.

270 Artículo 225-4-10 del Código Penal.

271 Ley n° 2010-769 de 9 de julio de 2010 relativa a la violencia dirigida específicamente contra las mujeres, la violencia en el seno de la pareja y sus consecuencias en los niños, [http://www.assemblee-nationale.fr/13/dossiers/repression\\_violences\\_femmes.asp](http://www.assemblee-nationale.fr/13/dossiers/repression_violences_femmes.asp), consultado el 26 de enero de 2012.

272 "L'Islam ne doit pas être un sujet d'empoignades en 2012", *Le Monde*, 3 de enero de 2011.



## 6.3 PAÍSES BAJOS

### LA PROHIBICIÓN GENERAL AISLA A LAS MUJERES QUE LLEVAN VELO

S. tiene 27 años y nació en los Países Bajos, aunque su familia es originaria de Pakistán. Lleva nueve años usando el niqab. Cree que las normas que restringen el uso del velo integral están justificadas en algunos ámbitos específicos, como el de la educación. Según dijo a Amnistía Internacional, en su opinión una maestra no debe cubrirse el rostro, dada la importancia de la comunicación facial al desempeñar su labor profesional. Por eso, a ella le parece lógico que las escuelas puedan restringir el uso del velo integral para las docentes. Sin embargo, piensa que una prohibición general sólo traerá consigo el aislamiento de las mujeres que llevan velo, que ya son objeto de intolerancia en los espacios públicos. Según dijo a Amnistía Internacional: “A una mujer con velo ya le resulta prácticamente imposible encontrar empleo; una prohibición general dará lugar a su exclusión definitiva del mercado laboral”.

S. había considerado la posibilidad de pedir un empleo a tiempo parcial en el servicio de atención telefónica en el que trabajaba su hermana, que no lleva niqab. Sin embargo, se abstuvo de solicitarlo cuando supo que las normas internas no permitían que el personal se cubriera el rostro. “Sigo sin entender el motivo de esa norma, ya que en este caso no puede aducirse ninguna justificación relativa a la comunicación visual. Una prohibición general de cubrirse el rostro dará lugar a que esa norma se aplique en todos sitios, aunque ese requisito no sea necesario para ese puesto en concreto”, señaló.

S. dijo a Amnistía Internacional que a menudo la insultan en la calle, y que no se siente cómoda cuando camina sola por el centro de la ciudad. En ocasiones le pide a su padre o a un familiar que la acompañe. Cuando el gobierno hizo públicos sus planes de prohibir las prendas que cubren el rostro, alguien le gritó: “¡380 euros de multa!”. En otras ocasiones le han dicho que se vuelva a su país: “No comprendo bien lo que eso significa, ya que soy neerlandesa y nací en los Países Bajos”. En una ocasión, en la sala de espera de un médico, oyó a dos mujeres que hacían comentarios sobre su velo. Cuando les hizo saber que entendía el neerlandés, respondieron de manera agresiva: “Tienes que descubrirte el rostro o volverte a tu país”.

En el pasado se han debatido varias iniciativas encaminadas a restringir el uso del velo integral. En 2005, la mayoría del Parlamento neerlandés votó a favor de una resolución dirigida a prohibir el burka en los espacios públicos, presentada por Geert Wilders, entonces diputado independiente y ahora líder del Partido por la Libertad (PVV).<sup>273</sup> En agosto de 2006, una comisión asesora de expertos nombrada por el Ministerio de Inmigración e Integración concluyó que una prohibición general resultaría sumamente problemática.<sup>274</sup> En 2008, en

273 Resolución Wilders de 10 de octubre de 2005, Het openbaar gebruik van de boerka in Nederland te verbieden, Kamerstukken II 2005/2006, 29 754, nr. 41.

274 Overwegingen bij een boerka verbod: zienswijze van de deskundigen inzake een verbod op, gezichtsbedekkende kleding, La Haya, 3 de noviembre de 2006.

gobierno tenía intención de introducir legislación que prohibiera el uso del velo integral en la educación, pero finalmente no presentó ningún proyecto de ley.<sup>275</sup>

El acuerdo de apoyo parlamentario entre la actual coalición de gobierno (Partido Popular para la Libertad y la Democracia (VVD) y Partido Demócrata Cristiano (CDA) y el PVV, firmado en septiembre de 2010, incluía el compromiso de “prohibir el burka y otras prendas que cubran el rostro en público”.<sup>276</sup>

El 16 de septiembre de 2011, el Ministerio del Interior y de Relaciones del Reino anunció que el consejo de ministros semanal había aprobado un proyecto de ley para prohibir las prendas que cubrieran el rostro. El 6 de febrero de 2012, el proyecto de ley se hizo público y se envió al Parlamento,<sup>277</sup> después de que el Consejo de Estado lo hubiera examinado y hubiera cuestionado la necesidad de introducir una legislación así.<sup>278</sup> En el momento de redactar este texto (febrero de 2012), aun no se había fijado la fecha para el debate sobre el proyecto de ley en la Cámara de Representantes.

El proyecto de ley tiene un ámbito material muy amplio, y su finalidad es hacer cumplir una prohibición general de las prendas que cubran el rostro en todos los lugares públicos, incluidos el transporte público y todos los edificios abiertos al público. Se prevén algunas excepciones, como los casos en los que el rostro se cubre por motivos de salud o de seguridad, o para satisfacer requisitos específicos de una profesión o un deporte concretos, en eventos como Sinterklaas (Santa Claus) o carnaval, y en lugares de culto.

El gobierno alegó que la prohibición garantizaría el orden social en los Países Bajos y que la ocultación del rostro constituía un obstáculo para la comunicación abierta y la participación social. Aunque la legislación interna existente sobre controles de identidad establece que toda persona mayor de 14 años debe mostrar su documento de identidad e identificarse ante cualquier funcionario encargado de hacer cumplir la ley que se lo pida,<sup>279</sup> el gobierno insiste en que la ocultación del rostro puede constituir una amenaza para la seguridad.

No existen cifras oficiales sobre el número de mujeres que utilizan el velo integral en los Países Bajos pero, según una investigación académica realizada en 2009, no hay más de

---

275 Carta de los ministros de Interior, Justicia, Vivienda, Comunidades e Integración, y Educación, 8 de febrero de 2008, documentos parlamentarios II 2007/08 31 200 VII, nº. 48, pág. 7.

276 Acuerdo de apoyo parlamentario VVD-PVV-CDA de 30 de septiembre de 2010, capítulo sobre integración, pág. 11.

277 Wetsvoorstel algemeen verbod op gelaatsbedekkende kleding, <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2012/02/06/wetsvoorstel-algemeen-verbod-op-gelaatsbedekkende-kleding.html>, consultado el 10 de febrero de 2012.

278 Asesoramiento W04.11.0379/I de 28 de noviembre de 2011, [http://www.raadvanstate.nl/adviezen/zoeken\\_in\\_adviezen/zoekresultaat?advicepub\\_id=10095](http://www.raadvanstate.nl/adviezen/zoeken_in_adviezen/zoekresultaat?advicepub_id=10095), consultado el 10 de febrero de 2012.

279 Ley sobre el requisito de identificación (*Wet op de identiteitsplicht*), artículo 2.

400 mujeres en el país que usen ese tipo de prenda.<sup>280</sup> Según el derecho de los derechos humanos, el restringir el derecho a la libertad de expresión y religión para fomentar la participación social y promover la igualdad podría ser una finalidad legítima. Sin embargo, en este caso, preocupa la aparente falta de atención del gobierno hacia los posibles efectos negativos de la prohibición, que podrían aislar aun más a las mujeres que llevan el velo integral (como en el caso de S. antes relatado), y que pondrían en duda la proporcionalidad de una restricción general.

## 6.4 ESPAÑA

Según la información recopilada por Amnistía Internacional,<sup>281</sup> 15 municipios de Cataluña y 3 de otras regiones (Mallorca, Madrid y Málaga) han iniciado un proceso para prohibir el uso del velo integral en edificios e instalaciones municipales tales como mercados bajo techo, piscinas y bibliotecas. En el momento de redactar este texto (febrero de 2012), el proceso había concluido al menos en cinco municipios catalanes (Lleida, El Vendrell, Mollet del Vallès, Cervera y Castelló d'Empúries) y en Galapagar (Madrid).

El Parlamento catalán ha rechazado dos veces los intentos de introducir la prohibición del velo integral en los espacios públicos.<sup>282</sup> La opinión de la Dirección General de Inmigración del gobierno catalán (Generalitat de Catalunya) es que la prohibición no constituiría una violación del derecho a la libertad de religión o de creencias porque podría justificarse por razones de seguridad pública y de igualdad de las mujeres. En agosto de 2011, el gobierno catalán anunció que el uso del velo integral se regularía dentro de la ley catalana sobre derechos y deberes de la ciudadanía, que actualmente está siendo redactada por la Consejería de Interior de Cataluña.

La legislación española ya establece condiciones claras en las cuales los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley pueden realizar controles de identidad en los espacios públicos con el fin de proteger la seguridad.<sup>283</sup> Amnistía Internacional no tiene conocimiento de ningún caso en el que una mujer que llevara el velo integral se haya negado a identificarse o haya constituido una amenaza para la seguridad pública.

En opinión de algunas autoridades municipales y autonómicas con las que Amnistía Internacional ha hablado, la prohibición del velo integral es necesaria para garantizar la igualdad de las mujeres, lo que implica también la necesidad de combatir todas las formas

---

280 Annelies Moors, "The Dutch and the veil: the politics of discomfort", *Social Anthropology*, 2009, págs. 393-408.

281 Información actualizada a 26 de enero de 2012.

282 Se rechazaron dos mociones presentadas por el Partido Popular: una fue rechazada el 1 de julio de 2010 por el pleno, y otra el 5 de abril de 2011 por la Comisión de Bienestar, Familia e Inmigración del Parlamento catalán. Por el contrario, el Senado español aprobó dos mociones –el 23 de junio (662/000121) y el 7 de julio de 2010 (662/000126)– en las que pedía al gobierno español que tomara medidas legales para regular las prendas que cubren el rostro.

283 Artículo 20 de la Ley 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana.

de violencia contra las mujeres. Sin embargo, España ya ha adoptado legislación interna para combatir la violencia intrafamiliar. La Ley 1/2004 de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género entró en vigor en 2005 y consagró una definición de violencia que incluye todo acto de violencia física y psicológica, así como toda forma de coacción.<sup>284</sup> Para lograr la igualdad de las mujeres y para combatir todas las formas de discriminación de género resultaría más útil mejorar la aplicación de esta legislación ya existente que imponer prohibiciones generales de formas específicas de indumentaria, unas prohibiciones que probablemente aumentarán la estigmatización de las mujeres pertenecientes a minorías étnicas y religiosas.<sup>285</sup>

## EJEMPLOS DE PROHIBICIONES EN EL ÁMBITO LOCAL

### Lleida

El 8 de octubre de 2010, el ayuntamiento de Lleida aprobó una modificación de la Ordenanza Municipal de Civismo y Convivencia por la cual se prohibía el uso de toda prenda que pudiera dificultar la identificación al acceder a edificios e instalaciones públicos.<sup>286</sup> Las instrucciones que aclaraban la aplicación de la prohibición, aprobadas ese mismo día, incluían una lista de espacios en los que la prohibición podía aplicarse.<sup>287</sup> La modificación entró en vigor el 9 de diciembre de 2010. El incumplimiento de la prohibición podía ser castigado con una multa de hasta 600 euros.<sup>288</sup>

Una concejala municipal dijo a Amnistía Internacional que la práctica de utilizar el velo integral en la ciudad estaba relacionada con la creciente presencia de grupos conservadores musulmanes; la prohibición del velo integral, en opinión del ayuntamiento, podía contribuir a combatir el fundamentalismo religioso. Sin embargo,

---

284 Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, artículo 1, [http://noticias.juridicas.com/base\\_datos/Admin/Io1-2004.tp.html#a1](http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/Io1-2004.tp.html#a1), consultado el 26 de enero de 2012. En Cataluña también existe legislación para combatir la violencia contra las mujeres: la Ley 5/2008, de 24 de abril, del Derecho de las Mujeres a Erradicar la Violencia Machista contiene una amplia definición de violencia, que incluye la violencia psicológica y la coacción (artículo 3), [http://noticias.juridicas.com/base\\_datos/CCAA/ca-I5-2008.html](http://noticias.juridicas.com/base_datos/CCAA/ca-I5-2008.html), consultado el 26 de enero de 2012.

285 Amnistía Internacional, *Obstinada Realidad, Derechos Pendientes. Tres años de la ley de medidas de protección integral contra la violencia de género*, <https://doc.es.amnesty.org/cgi-bin/ai/BRSCGI/OBSTINADA%20REALIDAD,%20DERECHOS%20PENDIENTES%20TRES%20A%C3%91OS%20DE%20LA%20LEY%20DE%20MEDIDAS%20DE%20PROTECCI%C3%93N%20INTEGRAL%20CONTRA%20LA%20VIOLENCIA%20DE%20G%C3%89NERO?CMD=VEROBJ&MLKOB=26649310606>, consultado el 26 de enero de 2012.

286 Artículos 26.2, 27.0 y 102.25 de la Ordenanza, [https://www.paeria.es/arxius/ordenances/Document\\_476.pdf](https://www.paeria.es/arxius/ordenances/Document_476.pdf), consultado el 26 de enero de 2012.

287 Instrucción número 1, [https://www.paeria.es/arxius/ordenances/Document\\_477.pdf](https://www.paeria.es/arxius/ordenances/Document_477.pdf), consultado el 26 de enero de 2012.

288 Artículos 102.25 y 106.A de la Ordenanza.

el ayuntamiento reconoció carecer de datos sobre el número de mujeres que utilizaban el velo integral, y admitió que no se había realizado una consulta específica entre las mujeres musulmanas que utilizaban dicha prenda.

La Asociación Watani para la Libertad y la Justicia, grupo musulmán local, recurrió la prohibición ante el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña. En enero de 2011, el Tribunal suspendió temporalmente la prohibición como medida provisional, considerando que la suspensión de la prohibición no supondría un riesgo para la seguridad o el orden públicos.<sup>289</sup> El 7 de junio de 2011, el Tribunal concluyó que el ayuntamiento era competente para regular esa cuestión, y que la restricción estaba justificada. La sentencia decía: “En nuestra cultura -occidental-el ocultamiento del rostro en la realización de actividades cotidianas produce perturbación en la tranquilidad, por la falta de visión para el resto de personas de un elemento esencialmente identificativo cual es la cara de la persona que lo oculta”.<sup>290</sup> En el momento de redactar este texto (febrero de 2012), la sentencia había sido recurrida ante el Tribunal Supremo, que había admitido el recurso a trámite en octubre de 2011.

### El Vendrell

El 14 de marzo de 2011, el ayuntamiento de El Vendrell aprobó una nueva ordenanza de convivencia y civismo que incluía la prohibición de acceder a edificios municipales llevando prendas que cubran total o parcialmente el rostro y dificulten la identificación.<sup>291</sup> El partido Plataforma por Cataluña (representado en el ayuntamiento por cinco concejales) estaba a favor de una prohibición específica del burka y el niqab en todos los espacios públicos, y por tanto votó en contra. Todos los demás partidos votaron a favor.

Un concejal municipal dijo a Amnistía Internacional que los musulmanes eran uno de los grupos a los que se consideraba más alejados de los valores culturales occidentales. No obstante, señaló que eso no justificaba la exclusión socioeconómica a la que se veían sometidos. No hay datos sobre el número y la situación de las mujeres musulmanas que usan el velo integral en el municipio.

## 6.5 SUIZA

En 2009, el gobierno federal descartó imponer normas sobre el uso del velo integral en Suiza. Por aquel entonces, el uso se consideraba muy marginal y no suscitaba especial preocupación.<sup>292</sup>

En marzo de 2011, el Consejo de los Estados rechazó una iniciativa presentada por el cantón de Argovia que pedía a la Asamblea Federal que estableciera una base jurídica para prohibir

289 Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, Recurso de protección jurisdiccional nº 394/2010, del 12 de enero.

290 Sentencia nº 489, de 7 de junio de 2011, del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, Recurso nº 394/2010, <http://www.itinerauniversitas.org/pdf/ID-jul-ago11-STSJ-de-Catalunya-de-7-de-junio-de-2011-Velo-islamico-en-espacios-publicos.pdf>, consultado el 26 de enero de 2012.

291 Artículo 56.4 de la ordenanza.

292 Respuesta del Consejo Federal a la pregunta 09.4308 sobre el uso de velo y la integración [http://www.parlament.ch/f/suche/pages/geschaefte.aspx?gesch\\_id=20094308](http://www.parlament.ch/f/suche/pages/geschaefte.aspx?gesch_id=20094308), consultado el 26 de enero de 2012.

el uso en espacios públicos de prendas que cubran total o parcialmente el rostro. El Consejo de los Estados consideró que esa legislación era innecesaria, y destacó las posibles repercusiones negativas que una prohibición así podía tener sobre el sector del turismo suizo.<sup>293</sup>

El 29 de septiembre de 2011, el Consejo Nacional (la otra cámara del Parlamento suizo) votó a favor de una propuesta de prohibir la ocultación del rostro en el transporte público y los edificios públicos. La iniciativa está siendo examinada por el Consejo de los Estados.<sup>294</sup>

Según un sondeo de opinión realizado por el periódico *SontagsBlick* en 2010, la mayor parte de la ciudadanía suiza está a favor de prohibir el velo integral.<sup>295</sup>

En el cantón de Ticino se emprendió una iniciativa popular para introducir en la Constitución cantonal un nuevo artículo que prohibiera cubrirse el rostro en todos los espacios públicos, salvo los lugares de culto.<sup>296</sup> El 31 de mayo de 2011, las autoridades cantonales anunciaron que los partidarios de la iniciativa habían recogido 11.767 firmas.<sup>297</sup> En el momento de redactar este texto (febrero de 2012), el Parlamento cantonal está examinando la iniciativa. El delegado cantonal para la Integración de Extranjeros dijo a Amnistía Internacional que no había datos o estudios sobre las mujeres que usan el velo integral en Ticino.

## 6.6 OTROS PAÍSES

### ITALIA

El 19 de octubre de 2011, la Comisión de Asuntos Constitucionales de la Cámara de Diputados apoyó un proyecto de ley para prohibir el uso de velos integrales, como el burka o

---

293 [http://www.parlament.ch/f/suche/Pages/geschaefte.aspx?gesch\\_id=20100333](http://www.parlament.ch/f/suche/Pages/geschaefte.aspx?gesch_id=20100333), consultado el 26 de enero de 2012.

294 De ser aprobada, la iniciativa introduciría un nuevo artículo en la ley federal de 21 de marzo de 1997 que establece las medidas para mantener la seguridad interna. Moción 10.3173 “Abajo las máscaras”, presentada por el diputado Oskar Freysinger, SVP, [http://www.parlament.ch/e/suche/pages/geschaefte.aspx?gesch\\_id=20103173](http://www.parlament.ch/e/suche/pages/geschaefte.aspx?gesch_id=20103173), consultado el 26 de enero de 2012.

295 Encuesta realizada por el periódico *SontagsBlick* en mayo de 2010. El 57,6 por ciento de los participantes estaban a favor de la prohibición, <http://www.news24.com/World/News/Swiss-want-to-ban-burqa-20100523>

296 Iniciativa popular para prohibir la ocultación del rostro en los lugares públicos y los espacios abiertos al público, [http://www4.ti.ch/fileadmin/GENERALE/DIRITTIPOLITICI/Iniziativa\\_e\\_referendum/Documenti/Iniziativa\\_vietare\\_dissimulazione\\_viso\\_nei\\_luoghi\\_pubblici\\_Formulario.pdf](http://www4.ti.ch/fileadmin/GENERALE/DIRITTIPOLITICI/Iniziativa_e_referendum/Documenti/Iniziativa_vietare_dissimulazione_viso_nei_luoghi_pubblici_Formulario.pdf), consultado el 31 de enero de 2012.

297 Según la Constitución del cantón, se necesitan 10.000 firmas para una iniciativa popular destinada a modificar parcialmente la Constitución (artículo 85). El Parlamento está examinando la admisibilidad de la iniciativa, para verificar si es conforme con normas jurídicas superiores (*diritto superiore*-artículo 86), [http://www3.ti.ch/CAN/fu/2011/FU\\_044.pdf#page=2](http://www3.ti.ch/CAN/fu/2011/FU_044.pdf#page=2), consultado el 31 de enero de 2012.

el niqab. El proyecto de ley amplía el ámbito de una legislación de 1975<sup>298</sup> y prevé una multa de entre 1.000 y 2.000 euros para las mujeres que lleven velos integrales en espacios o lugares públicos. Cualquiera que obligue a una persona a cubrirse el rostro podría ser multado con hasta 30.000 euros y condenado a hasta 12 meses de prisión.<sup>299</sup> En el momento de redactar este texto (febrero de 2012), el proyecto de ley estaba aún pendiente ante la Cámara de Diputados.

En opinión del diputado Souad Sbai, a quien la Comisión designó relator sobre este proyecto de ley, la legislación podría “proteger a las mujeres sin derechos que se ven forzadas a la segregación”.

Hamza Roberto Piccardo, portavoz de la Unión de Comunidades Islámicas, señaló que la legislación no era necesaria, ya que en Italia había menos de un centenar de mujeres que usaran el niqab, y la prohibición contribuiría a afianzar los estereotipos sobre los musulmanes.

## 6.7 CONCLUSIONES

Las mujeres deben poder vestir como quieran. Si desean expresar su origen religioso, cultural o tradicional eligiendo libremente llevar un tipo específico de prenda, deben poder hacerlo. Los Estados sólo pueden negarles esta posibilidad, y limitar así su derecho a la libertad de expresión, religión o creencias, para alcanzar un fin legítimo y siempre que las medidas adoptadas sean proporcionadas y necesarias para dicho fin. La evaluación de la legitimidad de toda restricción requiere siempre un cuidadoso estudio caso por caso, con referencia a hechos demostrables y no a presunciones, especulaciones o estereotipos.

No es admisible que los Estados impongan restricciones al uso del velo integral alegando que un sector de la población se opone. Hay algunas restricciones claramente definidas del uso del velo integral que son legítimas, como por ejemplo cuando es necesario mostrar el rostro en ciertos lugares de alto riesgo demostrable, o para los controles de identidad necesarios. Pero, si no existen vínculos demostrables entre amenazas a la seguridad pública y el uso del velo integral, no puede invocarse la seguridad pública para justificar la restricción del

---

298 Ley de 22 de mayo de 1975, n° 152, artículo 5: “È vietato l'uso di caschi protettivi, o di qualunque altro mezzo atto a rendere difficoltoso il riconoscimento della persona, in luogo pubblico o aperto al pubblico, senza giustificato motivo. È in ogni caso vietato l'uso predetto in occasione di manifestazioni che si svolgano in luogo pubblico o aperto al pubblico, tranne quelle di carattere sportivo che tale uso comportino. Il contravventore e' punito con l'arresto da uno a due anni e con l'ammenda da 1.000 a 2.000 euro (1). Per la contravvenzione di cui al presente articolo è facoltativo l'arresto in flagranza (2) (3)”.

299 El proyecto de ley introduce de hecho un nuevo artículo en el Código Penal, el artículo 612-ter, dirigido a castigar toda coacción para que una persona se cubra el rostro, [http://nuovo.camera.it/Camera/view/doc\\_viewer\\_full?url=http%3A/www.camera.it/\\_dati/leg16/lavori/schedela/apriTelecomando\\_wai.asp%3Fcodice%3D16PDL0053740&back\\_to=http%3A/nuovo.camera.it/126%3FPDL%3D627%26leg%3D16%26tab%3D2](http://nuovo.camera.it/Camera/view/doc_viewer_full?url=http%3A/www.camera.it/_dati/leg16/lavori/schedela/apriTelecomando_wai.asp%3Fcodice%3D16PDL0053740&back_to=http%3A/nuovo.camera.it/126%3FPDL%3D627%26leg%3D16%26tab%3D2), consultado el 5 de marzo de 2012.

derecho a la libertad de expresión, religión o creencias que la prohibición del velo supone. Tal como se explicó anteriormente, en países como Bélgica, España, Francia o Países Bajos la legislación nacional ya otorga a los agentes encargados de hacer cumplir la ley la potestad de realizar controles de identidad si existen razones legítimas para creer que una persona representa un peligro para la seguridad pública.

Cuando unas normas sociales o religiosas que prescriben códigos de indumentaria sean un reflejo de la discriminación contra las mujeres, el Estado tendrá la obligación de prevenir esa discriminación. Sin embargo, las medidas deben centrarse en abordar la discriminación en sí y sus causas subyacentes, no únicamente sus síntomas; y no deben imponer restricciones a las mujeres que ejercen libremente su derecho a la libertad de expresión.

Se ha argumentado que la prohibición general del velo integral es necesaria para salvaguardar la igualdad de género y para proteger a las mujeres de ser presionadas o coaccionadas para llevarlo. Los Estados están obligados a respetar y defender la igualdad de género y a garantizar que toda persona puede ejercer libremente su derecho a la libertad de expresión así como otros derechos humanos, como el derecho al trabajo, a la educación y a la libertad de circulación. Por tanto, los Estados deben tomar medidas que protejan a las mujeres de recibir presiones o verse obligadas a llevar el velo integral contra su voluntad. Cuando se recurre a la violencia o a la amenaza de violencia para obligar a las mujeres a llevar determinada indumentaria, el Estado tiene la obligación de intervenir en cada caso individual a través del sistema de asistencia familiar o del sistema penal. Para ello debe adoptar leyes integrales destinadas a combatir todas las formas de violencia contra las mujeres, promover iniciativas para concienciar a las mujeres sobre sus derechos, y poner en marcha mecanismos para solicitar reparación. Sin embargo, las autoridades públicas con las que se entrevistó Amnistía Internacional no pudieron ofrecer datos sobre el número de mujeres que llevaban el velo integral en su país, región o ciudad, ni supieron determinar hasta qué punto el uso de la prenda se debía a coacción.

Las mujeres pertenecientes a minorías étnicas y religiosas sufren en Europa diversas formas de desigualdad, como índices más bajos de empleo, salarios más reducidos y niveles inferiores de educación. Debe buscarse una solución integral a esas desigualdades. Amnistía Internacional considera preocupante que en los últimos años los Estados hayan puesto tanto énfasis en el uso del velo integral, como si se tratara de la práctica de desigualdad más extendida y acuciante a la que se enfrentan las mujeres.

Amnistía Internacional siente preocupación porque los debates sobre el uso del velo integral, que a menudo han recibido una amplia cobertura informativa, han contribuido a la creciente hostilidad contra las mujeres que llevan esta prenda, tal como explicaron algunas mujeres entrevistadas en el marco de esta investigación. La organización siente asimismo preocupación porque este clima hostil, combinado con las prohibiciones generales, puede dar lugar al aislamiento de las mujeres, quienes pueden ser multadas por funcionarios encargados de hacer cumplir la ley o pueden sufrir insultos de ciudadanos particulares únicamente porque desean ir de compras o caminar por la calle con el rostro cubierto.



## 7. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Este informe ilustra algunos ejemplos de la discriminación que sufre la población musulmana en Europa en los ámbitos del empleo y la educación. También hace referencia a situaciones en las que el derecho de la población musulmana a la libertad de religión, de creencias o de expresión se restringe de una manera que no puede justificarse en virtud del derecho internacional de los derechos humanos.

A Amnistía Internacional le preocupa el hecho de que en varios Estados europeos la legislación contra la discriminación no se aplica de manera efectiva, y las instituciones europeas no abordan ese problema. La población musulmana sufre discriminación por motivos de religión o de creencias en el ámbito laboral incluso en países en los que dicha discriminación está prohibida por la legislación interna. Tal como se ha explicado a lo largo del informe, los empleadores aplican diferencias de trato por motivos de religión o de creencias, basándose en justificaciones que no son conformes con las normas internacionales contra la discriminación. Por desgracia, las autoridades públicas no han establecido mecanismos efectivos para impedir que los empleadores privados discriminen por motivos de religión o de creencias. Algunos Estados han introducido prohibiciones generales del uso de símbolos y prendas religiosos o culturales en los empleos públicos para alcanzar fines, como proteger la neutralidad o el laicismo, que no son legítimos por sí mismos en virtud del derecho internacional.

En algunos lugares también se han introducido restricciones al uso de símbolos y prendas religiosos o culturales en los centros educativos, y al hacerlo se ha violado el derecho del alumnado musulmán a la libertad de religión, de creencias y de expresión. En algunos casos, los Estados han introducido prohibiciones generales en la educación pública sin demostrar que son necesarias y proporcionadas para alcanzar un fin legítimo. En otros contextos, los Estados no han garantizado que las restricciones introducidas en los centros individuales por las autoridades escolares son conformes con las normas contra la discriminación, y tampoco han velado por que las escuelas religiosas únicamente apliquen diferencias de trato por motivos de religión o de creencias cuando esas diferencias sean necesarias y proporcionadas para preservar sus valores religiosos o filosóficos.

Las restricciones al establecimiento de lugares de culto han limitado el ejercicio del derecho a la libertad de religión o de creencias en países y regiones como Suiza y Cataluña (España). Por último, algunos gobiernos europeos han introducido legislación que ha dado lugar a la prohibición del uso del velo integral, a menudo sin basarse en datos fiables y sin consultar a las mujeres afectadas por esa prohibición.

Amnistía Internacional recomienda:

### **A todos los gobiernos**

- Que establezcan un órgano nacional de igualdad encargado de vigilar la aplicación de la legislación contra la discriminación, recopilar quejas individuales y prestar apoyo a las víctimas, lo cual incluye brindarles asesoramiento sobre mecanismos informales de resolución de conflictos y proporcionarles asistencia letrada en los casos que lleguen ante los tribunales. Ese órgano debe tener potestad para formular recomendaciones tanto a las autoridades públicas como a los agentes privados sobre cuestiones relativas a la discriminación, y debe ser fuente de consulta para los legisladores a la hora de elaborar políticas con las que abordar la discriminación por motivos de religión o de creencias en los ámbitos del empleo, de la educación y otros; además, debe estar dotado de recursos suficientes para desempeñar su labor.
- Que vigilen la discriminación por motivos de religión o de creencias y sus consecuencias tanto en los musulmanes como en otros grupos religiosos, así como la discriminación múltiple que afecta a las mujeres y niñas musulmanas en particular. Las medidas que se adopten deben incluir la recopilación de datos desglosados por origen étnico, religión y género, y la realización de sondeos de opinión, estudios e investigaciones sobre las percepciones y experiencias de discriminación, con el fin de orientar a los Estados a la hora de elaborar políticas y legislación para combatir la discriminación.
- Que garanticen que la legislación interna reparte la carga probatoria en las demandas por discriminación ante los tribunales administrativos y civiles. Eso significa que, si un demandante ha establecido hechos de los que se deduce que ha habido discriminación, deberá ser el demandado quien demuestre que no la ha habido.
- Que, si aún no lo han hecho, ratifiquen el Protocolo 12 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, que consagra la prohibición de la discriminación por motivos de religión o de creencias, entre otros, respecto a todos los derechos legales.

Amnistía Internacional formula además las siguientes recomendaciones generales a gobiernos específicos:

### **Al gobierno de Suiza**

- Que aplique las recomendaciones de los órganos de vigilancia de los tratados internacionales de derechos humanos e introduzca legislación interna contra la discriminación que prohíba todas las formas de discriminación en el empleo y en otros ámbitos, establezca el reparto de la carga probatoria y cree un órgano de igualdad encargado de vigilar la legislación interna contra la discriminación.

### **Al gobierno de Países Bajos**

- Que emprenda iniciativas para vigilar y para recopilar datos sobre todas las formas de discriminación, incluida la discriminación por motivos de religión o creencias, origen étnico y género, y la intersección entre estos motivos. Para ello, debe aumentar su apoyo a los proyectos promovidos en el pasado (como el Observatorio de la Discriminación Racial) y emprender iniciativas para dar a conocer a las minorías étnicas y religiosas los mecanismos disponibles para pedir reparación por actos de discriminación.

### **Al gobierno de España**

- Que introduzca legislación detallada contra la discriminación para combatir todas las formas de discriminación en todos los ámbitos no abarcados por la legislación actual. Que el órgano de igualdad español esté dotado de recursos adecuados para recibir quejas individuales sobre todas las formas de discriminación y para ayudar a las víctimas. Que incremente la recopilación de información sobre la discriminación contra la población musulmana y garantice que los musulmanes cuentan con más información sobre los mecanismos de reparación disponibles.

### **Al gobierno de Francia**

- Que cubra los vacíos de la legislación interna contra la discriminación para brindar protección contra todas las formas de discriminación en todos los ámbitos, incluida la discriminación por motivos de religión o de creencias en el ámbito de la educación.

Además de las recomendaciones generales antes expuestas, Amnistía Internacional formula las siguientes recomendaciones sobre ámbitos específicos abarcados por este informe:

## **7.1 LUCHA CONTRA LA DISCRIMINACIÓN EN EL EMPLEO**

La Unión Europea debe garantizar que la legislación europea contra la discriminación se aplica, se interpreta y se elabora de acuerdo con el derecho internacional de los derechos humanos. Amnistía Internacional recomienda:

### **A la Comisión Europea**

- Que garantice que los Estados miembros trasladan y aplican la Directiva 2000/78/EC (marco para la igualdad de trato en el empleo) de manera conforme con las normas internacionales de derechos humanos. En particular, las diferencias de trato por motivos de religión o creencias deben basarse en una justificación objetiva y razonable, y debe haber una interpretación estricta del “requisito profesional determinante”, así como limitaciones respecto a su introducción basadas en la naturaleza de la profesión y las tareas requeridas.
- Que inicie un procedimiento de infracción, basado en el artículo 258 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea contra los Estados miembros que no apliquen adecuadamente la legislación europea contra la discriminación, como en los casos de Bélgica, Francia y Países Bajos ilustrados en este informe. Por los motivos expuestos en este informe, y para cumplir las normas internacionales de derechos humanos, la Comisión Europea no debe considerar que establecer como requisito profesional determinante el reforzar la neutralidad, agradar a los clientes o promover una imagen empresarial específica justifica las diferencias de trato por motivos de religión, de creencias o de cualquier otro tipo en el empleo.
- Ante la importancia del principio de igualdad entre hombres y mujeres consagrado en el artículo 8 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y ante las repercusiones específicas de la discriminación múltiple contra las mujeres (reconocida por el considerando 3 de la Directiva 78/2000/EC), es preciso vigilar las consecuencias que tiene la discriminación en el ámbito del empleo contra las mujeres pertenecientes a minorías étnicas y religiosas, incluidas las consecuencias de la discriminación asociada al uso de símbolos y

prendas religiosos o culturales. Cuando proceda, las conclusiones de este proceso de vigilancia deben utilizarse para elaborar y promover propuestas dirigidas a abordar las formas múltiples de discriminación.

- Que haga un seguimiento del procedimiento de infracción (2006-2444) iniciado contra Países Bajos en relación con el incorrecto traslado de la Directiva 2000/78/EC, en vista de que la legislación que entró en vigor el 7 de noviembre de 2011 (544-2011) no aborda de manera exhaustiva los motivos de preocupación mencionados por la Comisión Europea en su carta del 31 de enero de 2008.

### **A todos los gobiernos**

- Que garanticen que la legislación interna protege frente a la discriminación por motivos de religión o creencias en el ámbito laboral. A este respecto, deben proporcionar protección frente a los empleadores privados que introducen normas sobre indumentaria o apariencia que discriminan de hecho a las personas musulmanas, especialmente las mujeres; esas normas sólo pueden imponerse cuanto exista un requisito profesional determinante; en particular, no debe admitirse que los empleadores introduzcan restricciones sobre el uso de símbolos y prendas religiosos o culturales con el fin de reforzar un concepto de neutralidad, promover una imagen empresarial específica o agradar a los clientes.
- Que establezcan mecanismos efectivos para identificar los casos de discriminación por motivos de religión o creencias en el ámbito laboral, ya sea por parte de las autoridades públicas o de empleadores privados, y para garantizar la reparación. Este objetivo puede lograrse por diversos medios, como reforzar las inspecciones de trabajo o establecer procedimientos de presentación de informes para los empleadores privados.
- Que pongan en conocimiento de los empleadores privados la legislación contra la discriminación, y que les hagan saber que la restricción del uso de símbolos y prendas religiosos o culturales en el lugar de trabajo sólo es admisible cuando exista una justificación objetiva y razonable, y que reforzar un concepto de neutralidad, promover una imagen empresarial específica o agradar a los clientes no constituyen justificaciones objetivas y razonables en virtud del derecho internacional de los derechos humanos.
- Que eviten introducir restricciones generales al uso de símbolos y prendas religiosos o culturales en el empleo público. Toda restricción debe ser conforme a las obligaciones contraídas por los Estados en virtud del derecho internacional de los derechos humanos respecto a la no discriminación en el ejercicio de la libertad de religión, de creencias o de expresión. En general, los Estados no deben introducir restricciones a menos que sean proporcionadas y necesarias para alcanzar un fin legítimo. Aunque puede haber legitimidad en el requisito de que quienes representan al Estado (especialmente en el caso de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, los fiscales o los jueces, que ejercen el poder coercitivo del Estado sobre otras personas) deben cumplir el principio de neutralidad absoluta en su indumentaria (excluyendo la posibilidad de usar símbolos y prenda religiosos o culturales), eso no implica necesariamente que esas normas deban ser aplicadas a todos los empleados del sector público.
- Que establezcan mecanismos encargados de vigilar los efectos de cualquier restricción del uso de símbolos y prendas religiosos o culturales impuesta en el empleo público, en

particular de verificar si esas restricciones tienen consecuencias desproporcionadas sobre las minorías étnicas y religiosas, incluida la musulmana; esos mecanismos deben publicar sus conclusiones periódicamente. Si se concluye que esas restricciones afectan de manera desproporcionada a determinados grupos, el Estado debe revisar si son necesarias y proporcionadas y debe tomar medidas adecuadas para abordar su efecto discriminatorio.

#### **Al gobierno de Bélgica**

- Que garantice que la legislación interna contra la discriminación se aplica de acuerdo con las normas internacionales de derechos humanos y con el asesoramiento del Centro para la Igualdad de Oportunidades y la Lucha contra el Racismo. En particular, que garantice que los empleadores privados no discriminan a la población musulmana ni a otras religiones minoritarias introduciendo normas internas sobre el uso de símbolos y prendas culturales o religiosos, a menos que esas normas estén dictadas por un requisito profesional determinante. El reforzar la neutralidad, promover una imagen empresarial específica o agradar a los clientes no puede considerarse un requisito profesional determinante que justifique la introducción de diferencias de trato por motivos de religión o de creencias en el ámbito laboral.
- Que emprenda iniciativas para dar a conocer a las minorías religiosas y étnicas los mecanismos de reparación y apoyo existentes, como los inspectores del Centro para la Igualdad de Oportunidades y la Lucha contra el Racismo.

#### **Al gobierno de Francia**

- Que garantice que la legislación interna contra la discriminación se aplica de acuerdo con las normas internacionales y sobre la base de las deliberaciones de la ya disuelta Alta Autoridad de Lucha contra la Discriminación y por la Igualdad (HALDE). En particular, que garantice que los empleadores privados no discriminan a la población musulmana ni a otras religiones minoritarias introduciendo normas internas sobre el uso de símbolos y prendas culturales o religiosos, a menos que esas normas estén dictadas por un requisito profesional determinante y sean conformes con las normas europeas contra la discriminación y con el Código de Trabajo francés.
- Que se abstenga de emprender iniciativas legislativas o políticas para restringir el uso de símbolos y prendas religiosos o culturales en las empresas privadas, por ejemplo mediante la reforma del Código de Trabajo francés, o en las instituciones privadas que reciben fondos públicos, como los centros de atención a la infancia.

#### **Al gobierno de Suiza**

- Que emprenda iniciativas para vigilar la discriminación en el empleo y sus consecuencias en las minorías religiosas y étnicas, incluida la musulmana, y para recabar datos sobre esta cuestión que sirvan de base para elaborar políticas dirigidas a combatir la discriminación. Que contribuya a fortalecer la red de organizaciones de la sociedad civil que prestan ayuda a las víctimas de discriminación y que introduzca mecanismos para dar a conocer a los trabajadores la existencia de esa ayuda.

#### **Al gobierno de Países Bajos**

- Que elabore una estrategia para mejorar la aplicación de la legislación interna contra la discriminación, especialmente en lo relativo a las políticas o normas impuestas por

empleadores privados. Esta estrategia debe establecer la cooperación entre las distintas partes interesadas, incluidas las organizaciones que representan a las minorías étnicas, las agencias regionales contra la discriminación, la Comisión para la Igualdad de Trato, los sindicatos y los empleadores privados. Deben emprenderse iniciativas específicas para dar a conocer a la población musulmana y a otras minorías étnicas o religiosas los mecanismos existentes para reparar los abusos.

- Que garantice que la legislación interna contra la discriminación se reforma de acuerdo con las sugerencias de la Comisión Europea y la Comisión para la Igualdad de Trato. En particular, el artículo 5.2 de la Ley General sobre Igualdad de Trato, de 2004, debe modificarse con el fin de reducir el ámbito de las excepciones en virtud de las cuales los empleadores pueden aplicar un trato diferente basándose en principios religiosos, políticos o ideológicos, de manera que ese trato diferente sólo esté permitido cuando se base en un requisito profesional determinante.

## 7.2 DERECHOS DE LOS ESTUDIANTES

La Unión Europea debe garantizar que la legislación europea contra la discriminación proporciona igualdad de protección frente a todas las formas de discriminaciones en todos los ámbitos de la vida. Para ello, Amnistía Internacional recomienda:

### Al Consejo de la Unión Europea

- Que adopte la propuesta de una directiva sobre la aplicación, en ámbitos diferentes del empleo y la profesión, del principio de igualdad de trato para todas las personas, independientemente de su religión o creencias, discapacidad, edad u orientación sexual. Esta nueva directiva brindaría protección en toda la UE frente a la discriminación por motivos de religión en varios ámbitos, incluido el de la educación. La directiva debe aclarar que las diferencias de trato por los motivos prohibidos sólo estarán permitidas si se basan en una justificación objetiva y razonable. También debe dejar claro que los centros educativos basados en principios religiosos, ideológicos o políticos sólo pueden aplicar diferencias de trato por motivos de religión o por otro motivo prohibido, con el fin de preservar sus valores, cuando esas diferencias sean necesarias y proporcionadas para alcanzar dicho fin.

### A todos los gobiernos

- Que eviten introducir prohibiciones generales del uso de símbolos y prendas religiosos o culturales en los centros educativos.
- Que garanticen que toda escuela que imponga ese tipo de restricción lo hace únicamente para fines acordes con los establecidos por el derecho internacional de los derechos humanos y sólo si es proporcionada y necesaria para el logro de estos fines. Los Estados deben observar constantemente las consecuencias de las restricciones introducidas en las escuelas individuales, y vigilar si tienen un efecto desproporcionado sobre grupos religiosos específicos, en particular sobre las niñas de minorías étnicas y religiosas. También deben tomar medidas para garantizar que las restricciones al uso de símbolos y prendas religiosos o culturales adoptadas por algunas escuelas no provocan una segregación *de facto* del alumnado musulmán en el sistema escolar.
- Que garanticen que las escuelas basadas en principios religiosos, políticos o filosóficos sólo imponen restricciones al uso de símbolos y prendas religiosos o culturales –y, más en

general, establecen diferencias de trato por motivo de religión o de cualquier otra índole—cuando esas restricciones tengan una justificación objetiva y razonable. El preservar los valores específicos de estas escuelas puede ser una justificación objetiva y razonable, pero esas restricciones o trato diferente sólo son admisibles si son proporcionados y necesarios para la preservación de esos valores.

Además de estas recomendaciones a todos los Estados, Amnistía Internacional formula las siguientes recomendaciones a Estados específicos:

#### **Al Ministerio de Educación de la Comunidad Flamenca, en Bélgica**

- Que garantice que las escuelas públicas de Flandes no imponen una prohibición general del uso de símbolos y prendas religiosos o culturales. Una prohibición de ese tipo probablemente afectará de manera desproporcionada al alumnado musulmán que desee ejercer su derecho a la libertad de religión, de creencias o de expresión.
- Que realicen una consulta entre todas las escuelas públicas de Flandes que hayan prohibido el uso de símbolos y prendas religiosos o culturales. Esta consulta debe identificar la finalidad que desean obtener las escuelas al introducir esa prohibición y debe evaluar si esa finalidad es conforme con lo establecido por el derecho internacional. También debe examinar si la prohibición es necesaria para alcanzar esa finalidad y si es proporcionada, especialmente en la manera en que afecta al alumnado musulmán, y debe tratar de identificar medidas alternativas para alcanzarla dicha finalidad.

#### **Al Ministerio de Educación de Francia**

- Que revise la legislación 2004-225, cuya finalidad es prohibir los símbolos religiosos llamativos en las escuelas públicas. Esa revisión debe identificar si la legislación afecta de manera desproporcionada a la población musulmana y otras minorías religiosas, si se ha conseguido la finalidad perseguida y si esa finalidad podría alcanzarse con medidas alternativas. Esta revisión debe asimismo identificar si la legislación provoca un incremento del número de escuelas privadas musulmanas en el país, y las posibles consecuencias de este fenómeno. Si los informes de actualización confirman que esta legislación tiene un impacto desproporcionado sobre las niñas musulmanas o el alumnado de otras minorías religiosas, la legislación debe ser derogada, y deben adoptarse medidas alternativas.
- Que garantice que la legislación 2004-225 no se aplica ni a estudiantes adultos ni a progenitores que acompañan a los niños en sus excursiones escolares.

#### **Al Ministerio de Educación español y las autoridades de las comunidades autónomas competentes**

- Que garanticen que se respeta y se defiende el principio de no discriminación en la educación. En cooperación con las autoridades autonómicas responsables de la educación, el Ministerio debe establecer sistemas de vigilancia periódica para evaluar si las restricciones a la indumentaria introducidas en las escuelas individuales respetan el derecho a la libertad de religión, de creencias o de expresión, así como el derecho del alumnado musulmán, especialmente las niñas, a no sufrir discriminación.

#### **Al gobierno de Países Bajos**

- Que garantice que toda política adoptada por los centros educativos basados en valores religiosos, ideológicos o políticos es conforme con el derecho internacional de los derechos humanos. Que reforme el artículo 7.2 de la Ley General sobre Igualdad de Trato para garantizar que toda restricción –incluidas las restricciones a la indumentaria o las diferencias de trato por motivos de religión– que afecte desproporcionadamente a un grupo religioso específico se permite únicamente si la escuela que la imponga puede demostrar que es necesaria y proporcionada para preservar sus valores.

#### **Al gobierno de Turquía**

- Que reforme la Ley de Educación Superior para que los estudiantes adultos de centros de educación superior puedan llevar símbolos o prendas religiosos o culturales.

### **7.3 LUGARES DE CULTO**

Amnistía Internacional recomienda:

#### **A todas las autoridades públicas**

- Que, al elaborar o revisar los planes locales de ordenación urbana, realicen una consulta sustantiva con los grupos religiosos, al igual que con otros grupos locales, para evaluar sus necesidades. A la hora de elaborar esos planes, deben garantizar la provisión de espacio, por si la población local, o un sector de esa población, lo necesita para edificar nuevos lugares de culto, de la misma forma que destinan espacio al establecimiento de otras instalaciones necesarias para la comunidad.
- Que toda restricción a la construcción de lugares de culto sea debida a un fin legítimo, como garantizar la seguridad pública, y sea proporcionada y necesaria para alcanzar ese fin. Las normas técnicas impuestas a los lugares de culto no deben ser superiores a las impuestas a edificios públicos equivalentes en general. Si se cumplen todos los requisitos técnicos, la autorización para establecer un lugar de culto no debe denegarse por el único motivo de que a algunos residentes de la zona puede no gustarles.
- Si existe oposición pública a la construcción de mezquitas, las autoridades deben tomar medidas para sensibilizar respecto a que el establecimiento de lugares de culto es un elemento fundamental del derecho a la libertad de religión y de creencias, y para combatir los estereotipos existentes contra los lugares de culto musulmanes.

#### **Al gobierno de Suiza**

- Que reforme el mecanismo de iniciativas populares para evitar que se promulgue legislación interna que viole el derecho internacional de los derechos humanos, incluido el principio de no discriminación, que Suiza está obligada a cumplir.
- Que elabore estrategias y soluciones para derogar la prohibición de construir minaretes consagrada en la Constitución suiza, con el fin de garantizar el derecho a la libertad de religión o de creencias de la población musulmana en el país.
- Que adopte un plan de amplio alcance para combatir los estereotipos contra los musulmanes en el país. El plan debe sensibilizar a la población suiza respecto a que los musulmanes deben poder gozar sin discriminación de sus derechos humanos, como el derecho a la libertad de religión, que incluye el establecimiento de lugares de culto.





### **Al gobierno de Cataluña**

- Que establezca un mecanismo encargado de supervisar la aplicación de la Ley 16/2009 de los centros de culto. En particular, debe garantizar que los ayuntamientos toman medidas adecuadas para aplicar el artículo 4 de dicha ley, relativo a la necesidad de identificar, al elaborar los planes de ordenación urbana, espacios que puedan utilizarse para el establecimiento de lugares de culto, y debe asegurarse de que los ayuntamientos no actúan de forma discriminatoria al establecer los requisitos técnicos necesarios para abrir nuevos centros de culto.
- Que garantice que, al realizar consultas públicas sobre los planes de ordenación urbana, se consulta de manera real y completa con los grupos religiosos para abordar adecuadamente sus necesidades respecto a los centros de culto nuevos o existentes.
- Que rebata públicamente los mensajes y propuestas formulados por los partidos políticos que se oponen al establecimiento de centros de culto musulmanes cuando esos mensajes o propuestas, de ser aplicados, puedan violar el derecho a la libertad de religión.
- Que elabore una estrategia autonómica para combatir el racismo y todas las demás formas de intolerancia. Esa estrategia debe incluir iniciativas específicas para combatir los estereotipos sobre el islam y los musulmanes.

### **A los ayuntamientos de Cataluña**

- Que tomen medidas adecuadas para aplicar el artículo 4 de la ley 16/2009 y garanticen que, al elaborar los planes de ordenación urbana, se consulta de manera real y completa con los grupos religiosos para abordar adecuadamente sus necesidades respecto a los centros de culto nuevos o existentes.
- Que se abstengan de dictar moratorias al establecimiento de nuevos lugares de culto, especialmente alegando motivos económicos o como medio de acallar las críticas de los partidos de oposición.

### **Al gobierno de España**

- Que vigile la legislación, las políticas y las prácticas adoptadas por Cataluña y otras comunidades autónomas respecto al establecimiento de lugares de culto, y que tome medidas adecuadas cuando esas leyes, políticas y prácticas no respeten, protejan y hagan realidad sin discriminación el derecho a la libertad de religión o de creencias de la población musulmana o cualquier otra minoría religiosa.

## **7.4 EL VELO INTEGRAL**

### **A todos los gobiernos**

- Que se abstengan de adoptar legislación que imponga una prohibición general al uso del velo integral.
- Que garanticen que toda restricción impuesta al uso del velo integral, ya sea en el ámbito nacional o en las políticas o legislación adoptadas por las autoridades regionales o locales, es demostrablemente necesaria y proporcionada para lograr un propósito reconocido como legítimo por el derecho internacional de los derechos humanos.

- Que evalúen la necesidad y la proporcionalidad de esas restricciones en el contexto de sus repercusiones sobre los derechos humanos de las mujeres que optan por llevar el velo integral como expresión de su identidad o sus creencias, además de sobre los de aquellas que no desean llevarlo. Esa evaluación debe basarse en información fiable, no en suposiciones estereotipadas.

La protección del derecho de las mujeres a no llevar el velo integral podría ser una finalidad legítima para introducir una restricción al uso de esa prenda. Sin embargo, no debe imponerse ninguna restricción por este motivo sin realizar un examen crítico sobre si es necesaria y proporcionada para la finalidad que se desea alcanzar, y en particular sin evaluar cuidadosamente si una prohibición es la medida más adecuada para combatir la coacción potencial de las mujeres, o si sería más efectivo adoptar legislación y políticas centradas en combatir todas las formas de violencia contra las mujeres. Amnistía Internacional recomienda a todos los gobiernos:

- Que adopten y apliquen legislación para combatir todas las formas de violencia contra las mujeres, incluidas la discriminación y la coacción, y que establezcan mecanismos para informar a las mujeres pertenecientes a minorías étnicas y religiosas sobre la legislación y los mecanismos existentes de reparación.
- Que firmen y ratifiquen el convenio del Consejo de Europa para prevenir y combatir la violencia contra las mujeres, incluida la violencia doméstica.

#### **Al gobierno de Bélgica**

- Que derogue la legislación 2011-000424 que prohíbe el uso de cualquier prenda que oculte total o parcialmente el rostro.

#### **Al gobierno de Francia**

- Que derogue los artículos 1, 2, 3 y 5 de la Ley 2010-1192 de 11 de octubre de 2010 que prohíbe cubrirse el rostro en espacios públicos.

#### **A la Cámara de Representantes de Países Bajos**

- Que rechace el proyecto de ley para prohibir el uso de prendas que cubran el rostro presentado por el gobierno el 6 de febrero de 2012.

# APÉNDICE

Gran parte de este informe sobre la discriminación por razones de religión que afecta a la población musulmana en Europa trata las restricciones al uso de símbolos y prendas religiosos o culturales, unas restricciones que en la práctica tienen consecuencias desproporcionadas sobre las mujeres y las niñas que optan por llevar esos símbolos o prendas.

Esto refleja la conclusión a la que llegó Amnistía Internacional al investigar para este informe: que, para muchas personas musulmanas, esas restricciones constituyen una de las formas de discriminación religiosa que, en la práctica, sufren en su vida cotidiana.

Los Estados están obligados por el derecho internacional a respetar los derechos humanos de todas las personas, sin discriminación; también están obligados a proteger a esas personas frente a los abusos contra dichos derechos cometidos por terceros, incluidos agentes privados, y a garantizar que esas personas pueden ejercer dichos derechos en la práctica. Llevar –o no llevar– símbolos y prendas religiosos o culturales forma parte del derecho a la libertad de expresión y de religión o de creencias. El derecho a la libertad de religión o de creencias tiene un componente positivo –como es, por ejemplo, tener derecho a manifestar la propia religión o creencias llevando determinados símbolos o prendas de vestir– pero también uno negativo: el derecho a no sufrir presiones para llevar determinados símbolos o prendas. Por ello, los Estados no deben imponer normas que obliguen a las mujeres a vestir o no vestir de determinadas maneras, y deben proteger a las mujeres de la imposición de dichas normas por parte de terceros.

Esta obligación de los Estados se aplica tanto si se impide a las mujeres usar, por ejemplo, el pañuelo o el velo, como se describe en este informe, como si se las obliga a usarlo. La coacción por parte del Estado o de agentes privados para que se cumplan unas normas sobre indumentaria tradicional, cultural o religiosa viola el derecho de las mujeres a la libertad de expresión, de religión o de creencias, y a menudo se impone de maneras que violan el derecho de las mujeres a no sufrir trato cruel, inhumano o degradante. A continuación se exponen varios ejemplos de casos en los que Amnistía Internacional ha informado sobre esta cuestión.

El Estado tiene la obligación de salvaguardar la libertad de elección de las mujeres, no de restringirla. Por ejemplo, el velo y el pañuelo de las mujeres musulmanas se han convertido en motivo de disputa entre culturas, en símbolo de opresión para un bando y en atributo esencial de libertad religiosa para el otro. Está mal obligar a las mujeres de Arabia Saudí o Irán a llevar el velo. También está mal que en Turquía o Francia se prohíba por ley cubrir la cabeza con el pañuelo. Y es un desatino que los dirigentes de los países occidentales afirmen que un trozo de tela es un obstáculo serio para la armonía social.

En el ejercicio de su derecho a la libertad de expresión y religión, una mujer debería poder elegir libremente lo que desea llevar puesto. Los gobiernos y los líderes religiosos tienen la obligación de crear un entorno seguro en el que toda mujer pueda tomar esa decisión sin la amenaza de violencia ni coerción. La universalidad de los derechos humanos implica que éstos conciernen de igual manera a mujeres y a hombres. Esta universalidad, tanto en la interpretación como en la aplicación, es el instrumento más poderoso contra la violencia de género, la intolerancia, el racismo, la xenofobia y el terrorismo.

**Amnistía Internacional, Informe 2007**

Las normas jurídicas y sociales que rigen los códigos de vestimenta y otras conductas tienen a menudo consecuencias desproporcionadas para las mujeres cuya indumentaria y apariencia son objeto de una reglamentación específica. Estas restricciones dan lugar a violencia contra las mujeres, aplicada como castigo por transgredir esos códigos.

Los agentes de la policía religiosa de **Arabia Saudí** —el Comité para la Propagación de la Virtud y la Prevención del Vicio (*mutawa'een*)— están autorizados a hacer cumplir estos estrictos códigos de conducta moral. Para desempeñar esa labor, recurren a golpes, detenciones y reclusiones. Las mujeres, en particular, corren peligro de que la policía religiosa les dé el alto, las golpee y las detenga por cometer presuntas infracciones de las normas sobre indumentaria, como mostrar los tobillos o el rostro. La infracción de estos códigos conlleva una sospecha de prostitución, y puede dar lugar a detención, brutalidad y tortura por parte de la policía, en especial la policía religiosa, que patrulla las calles vigilando, entre otras cosas, la conducta, la indumentaria y el comportamiento de las mujeres.

La indumentaria de una persona puede ser una expresión importante de su identidad personal, cultural, religiosa o de otra índole, y es un elemento del derecho a la libertad de expresión. Amnistía Internacional reconoce el derecho de las personas a expresarse por esa vía, y se opone a la imposición forzosa de códigos de indumentaria. En virtud de las normas internacionales de derechos humanos, los Estados tienen la obligación de garantizar la libertad de expresión para todas las personas, sin discriminación. Las restricciones de este tipo impuestas a las mujeres no sólo violan su derecho a la libertad de expresión, sino que las ponen en peligro de sufrir tortura o trato cruel, inhumano o degradante a manos de los órganos encargados de hacer cumplir la ley. Ese trato constituye violencia de género, ya que está directamente relacionado con restricciones discriminatorias que tienen consecuencias desproporcionadas para las mujeres.

***Gulf Cooperation Council (GCC) countries: Women deserve dignity and respect* (Índice AI: MDE 04/004/2005 – disponible en inglés)**

Las mujeres siguen viéndose obligadas a cubrirse la cabeza con pañuelos debido a las amenazas de miembros de grupos islamistas. Estos grupos han elegido como objetivo a las mujeres y niñas que no llevan cubierta la cabeza, incluidas las no musulmanas, en la calle, las escuelas y las universidades. En consecuencia, el número de mujeres y niñas que se cubren con pañuelos o velos ha aumentado aún más. La elección de las prendas de vestir puede ser un elemento importante del derecho a la libertad de expresión. La intimidación de las mujeres y niñas para obligarlas a observar un código indumentario estricto equivale a una restricción de ese derecho. Tales formas de control social tienen a menudo una repercusión desproporcionada sobre las mujeres, ya que su indumentaria y aspecto están sometidos a una regulación especial. Por debajo de tales controles se halla la amenaza de lesiones o algo peor. No sólo restringen la libertad de circulación de las mujeres, su derecho a la educación y el trabajo, y a veces su libertad de religión, sino que también exponen a las mujeres al riesgo de violencia como pena por la transgresión.

***Irak: Decenios de sufrimiento. Es hora de que las mujeres reciban un trato mejor* (Índice AI: MDE 14/001/2005)**

Se amenazaba y agredía a las mujeres por no cumplir estrictos códigos de conducta e indumentaria, y las autoridades no les proporcionaban la debida protección contra la violencia, ni siquiera en el caso de la ejercida por sus familiares. Se dieron casos de mujeres muertas presuntamente a manos de hombres de sus familias a los que las autoridades no llevaron ante la justicia.

**Amnistía Internacional, *Informe 2009 - Irak***

Las mujeres continuaron sufriendo un alto grado de discriminación y violencia. Algunas fueron agredidas en la calle por hombres armados o recibieron amenazas de muerte de hombres que las acusaban de no cumplir los estrictos códigos morales islámicos.

**Amnistía Internacional, Informe 2010 - Irak**

Las mujeres padecían violencia a manos de los grupos armados, y las que no observaban un estricto código indumentario estaban bajo amenaza. Sufrían también violencia en el ámbito familiar y no estaban debidamente protegidas ni en la ley ni en la práctica. Muchas mujeres y niñas eran objeto de prácticas perjudiciales, como matrimonios forzados y a edad temprana.

**Amnistía Internacional, Informe 2011 - Irak**

Los grupos islamistas armados seguían matando de forma ilegítima y torturando a personas a las que acusaban de espionaje o de no ajustarse a su propia interpretación de la ley islámica. Mataban a personas en público, con métodos como la lapidación, y llevaban a cabo amputaciones y flagelaciones. También imponían códigos indumentarios restrictivos, flagelaban a mujeres que no vestían el hiyab y obligaban a los hombres a llevar pantalones que no llegaran más abajo del tobillo.

**Amnistía Internacional, Informe 2011 - Somalia**

Los códigos de indumentaria pueden ser una manifestación de actitudes discriminatorias subyacentes, y reflejan un deseo de controlar la sexualidad de las mujeres, a las que convierten en objetos y niegan su autonomía personal.

A las mujeres, cuando son sometidas a violencia o estigmatizadas por no cumplir los códigos de indumentaria, se les dice que la culpa es suya. El culpar a las víctimas de esta manera se utiliza como pretexto para reforzar la supuesta legitimidad de las restricciones a la indumentaria.

Los Estados no deben basarse en estereotipos sobre la religión, las tradiciones o la cultura para restringir los derechos humanos individuales. Por ejemplo, no debe darse por supuesto que las mujeres procedentes de determinados entornos étnicos, religiosos o culturales abrazan las creencias o las normas asociadas habitualmente a esos entornos. Además, las mujeres que optan por identificarse religiosa o culturalmente de determinadas maneras deben poder tomar sus propias decisiones sobre las normas que siguen, en lugar de verse obligadas a cumplir las normas que otros les imponen. [...]

En **Chechenia (Federación Rusa)**, en noviembre de 2007, el presidente Ramzan Kadyrov pidió a las mujeres que vistieran recatadamente, de acuerdo con la tradición, y llevaran un pañuelo en la cabeza. A las escolares de más de 10 años y a las alumnas de centros de educación superior se las ha obligado a cubrirse la cabeza con un pañuelo, o de lo contrario se enfrentan a la expulsión. En la entrada de los edificios públicos de Grozni se han colocado carteles que dicen que las mujeres sólo pueden acceder al interior si llevan un pañuelo en la cabeza, y los guardias de seguridad, según los informes, obligan a cumplir esa norma.

Unos defensores rusos de los derechos humanos dijeron en septiembre de 2010 que habían visto a grupos de jóvenes vestidos de uniforme o de negro que interceptaban a las mujeres cuya indumentaria no consideraban conforme a la tradición chechena y las aleccionaban sobre los valores tradicionales chechenos.

La Comisión Nacional sobre la Violencia contra las Mujeres (*Komnas Perempuan*) de **Indonesia** señaló 21 normas regionales sobre códigos de indumentaria que “discriminan directamente a las mujeres”, ya sea como

intención directa o como consecuencia. Desde 2010, un reglamento restringe la indumentaria de las mujeres musulmanas en el distrito de Aceh Occidental.

La Comisión concluyó que las supuestas infracciones a los códigos de indumentaria se utilizan indebidamente para disculpar delitos, con lo que se perpetúa “la impunidad de los delincuentes, ya que a las mujeres víctimas se las considera las principales responsables”. Los códigos de indumentaria también discriminan a las minorías étnicas y religiosas.

El castigo por las infracciones de estos códigos oscila desde las sanciones disciplinarias para las funcionarias hasta las sanciones sociales, incluida la vergüenza pública. Las autoridades gubernamentales pueden negarse a prestar servicios a las mujeres de las que consideran que no cumplen las normas. En Aceh, la policía de la *sharia* (denominada *Wilayah Hisbah*) y, en algunos casos, ciudadanos particulares, llevan a cabo redadas para hacer que las mujeres que no cumplen las normas sean castigadas con tres meses de prisión o una multa de dos millones de rupias (220 dólares estadounidenses).

En la **República Islámica de Irán**, las mujeres y los hombres deben cumplir en público un código de indumentaria obligatorio establecido por ley.

Los vestidos de las mujeres deben ser holgados y deben cubrirles la cabeza, el cuello, los brazos y las piernas durante todo el año. Aunque muchas mujeres llevan prendas tradicionales, otras han optado por interpretar este código a su manera, lo que las ha expuesto a ser acosadas por la policía o por otras fuerzas de seguridad, como la milicia voluntaria *basij*, especialmente durante operaciones de represión llevadas a cabo durante el verano que han aumentado desde la elección del presidente Ahmadineyad en 2005.

Las infracciones del código de indumentaria están tipificadas como delito por el artículo 638 del Código Penal Islámico, que establece que cualquier persona que atente contra la moral pública será condenada a entre diez días y dos meses de prisión o hasta 74 latigazos. Una nota a dicho artículo dice que las mujeres que se muestren en público sin indumentaria islámica serán castigadas a entre diez días y dos meses de prisión o a una multa.

El código de indumentaria en **Arabia Saudí** se aplica a todo el mundo, pero es especialmente restrictivo para las mujeres, de las que se espera que se vistan con prendas que les cubran el cuerpo entero y que no sean transparentes ni ajustadas, ya que se considera que mostrar partes del cuerpo es un factor que puede conducir al adulterio. No existe un código escrito sobre indumentaria porque Arabia Saudí no tiene código penal; las normas se basan en las referencias sobre el recato contenidas en el Corán y la Sunna (prácticas del profeta Mahoma).

El tutor (*mahram*) de la mujer debe asegurarse de que ésta cumple el código. La policía religiosa —el Comité para la Propagación de la Virtud y la Prevención del Vicio (*mutawa'een*)— vigila el cumplimiento de los estrictos códigos de conducta islámicos, incluido el código de indumentaria. Lo hace verbalmente, con reprimendas a las mujeres o a sus tutores, y en ocasiones propinándoles latigazos allí mismo o deteniéndolos por presuntas infracciones como no cubrirse el rostro o mostrar las piernas, los brazos, los tobillos o el cabello.

En **Sudán**, las penas de flagelación impuestas a mujeres en virtud del artículo 152 de la Ley Penal de 1991 por “vestir de forma indecente o inmoral” salieron a la luz pública en 2009, con el caso de la periodista Lubna Hussein. Más de un año después, el recurso que la periodista presentó contra la constitucionalidad de la ley sigue pendiente ante el Tribunal Constitucional.

El régimen de orden público, que se aplica a hombres y mujeres, incluye una Policía de Orden Público y unos tribunales de orden público que imponen penas crueles, inhumanas o degradantes por delitos de indumentaria o conducta “indecente o inmoral”. Las leyes de orden público no especifican qué es una indumentaria inmoral o indecente, por lo que la Policía de Orden Público goza de una amplia potestad para juzgar si una persona ha actuado “de manera indecente, o de manera contraria a la moralidad pública” o

“viste una indumentaria indecente o inmoral que disgusta al sentimiento público”. Los tribunales de orden público pueden imponer castigos corporales de hasta 40 latigazos.

El régimen de orden público afecta principalmente a las mujeres, independientemente de sus creencias religiosas o sus tradiciones, ya que la Policía de Orden Público dirige en general sus acciones contra personas no musulmanas procedentes del sur del país que residen en Jartum, contra mujeres de las diásporas eritrea y etíope y contra las mujeres de entornos pobres, como las vendedoras de té o las vendedoras ambulantes.

***Women’s right to choose their dress, free of coercion***

***Statement submitted by Amnesty International to the 55th session of the UN Commission on the Status of Women (New York, 22 February – 4 March 2011), (Índice AI: IOR 40/022/2010 – disponible en inglés)***





**QUIERO  
AYUDAR**

YA SEA EN UN CONFLICTO  
DE GRAN REPERCUSIÓN O  
EN UN RINCÓN PERDIDO DEL PLANETA,  
**AMNISTÍA INTERNACIONAL**  
ACTÚA EN FAVOR DE LA JUSTICIA,  
LA LIBERTAD Y LA DIGNIDAD  
PARA TODAS LAS PERSONAS  
Y PERSIGUE EL RESPALDO  
DE LA OPINIÓN PÚBLICA PARA  
CONSTRUIR UN MUNDO MEJOR.

### ¿QUÉ PUEDES HACER?

Activistas de todo el mundo han demostrado que es posible oponer resistencia a las peligrosas fuerzas que socavan los derechos humanos. Súmate a este movimiento. Lucha contra quienes siembran el miedo y el odio.

- Únete a Amnistía Internacional y sé parte de un movimiento formado por personas de todo el mundo que trabajan para poner fin a las violaciones de derechos humanos. Ayúdanos a hacer que las cosas cambien.
- Haz un donativo en apoyo del trabajo de Amnistía Internacional.

**Juntos conseguiremos que se oiga nuestra voz.**

☐ Me interesa recibir información sobre cómo unirme a Amnistía Internacional.

Nombre y apellidos

Domicilio

País

Correo-e

☐ Quiero hacer un donativo a Amnistía Internacional (indica la divisa de tu donativo).

Cantidad

Con cargo a mi

Visa

☐

Mastercard

☐

Número

Caduca en

Firma

Envía este formulario a la oficina de Amnistía Internacional de tu país.  
Oficinas de Amnistía Internacional en todo el mundo: <http://www.amnesty.org/es/worldwide-sites>

Si en tu país no hay oficina, envía el formulario al Secretariado Internacional en Londres:  
**Amnistía Internacional**, Secretariado Internacional, Peter Benenson House,  
1 Easton Street, London WC1X 0DW, Reino Unido.

amnesty.org



## **ELECCIÓN Y PREJUICIO**

### **DISCRIMINACIÓN DE PERSONAS MUSULMANAS EN EUROPA**

Europa cuenta con una población de musulmanes que proceden de grupos étnicos muy diversos y que profesan distintas prácticas culturales, religiosas y tradicionales. Sufren discriminación por diferentes motivos, entre ellos por su religión o creencias, origen étnico y género.

Este informe destaca la discriminación ejercida por motivos de religión o convicciones e ilustra algunas de sus consecuencias. En varios países, como Bélgica, España, Francia, Países Bajos y Suiza se han promulgado leyes y políticas restrictivas sobre el código de vestimenta. Las personas musulmanas, especialmente las mujeres, que desean manifestar su identidad cultural o religiosa llevando símbolos o prendas de vestir específicos han visto negado su acceso al empleo o han sido excluidas de las aulas. Algunos partidos políticos y autoridades también se oponen a la creación de lugares de oración para musulmanes, que es un componente del derecho a la libertad de religión. Por ejemplo, en Suiza, el principal partido político ha hecho campaña con éxito para prohibir la construcción de minaretes.

En Europa existen leyes contra la discriminación. Amnistía Internacional pide a las autoridades que las hagan cumplir, tanto en el ámbito europeo como en el nacional. Los gobiernos no deben adoptar prohibiciones generales sobre el uso de símbolos y prendas religiosos o culturales, y deben poner fin a la práctica de restringir el derecho de las personas musulmanas a establecer lugares de culto.

**amnesty.org**

Índice: EUR 01/001/2012  
Abril de 2012

**AMNISTÍA**  
INTERNACIONAL

