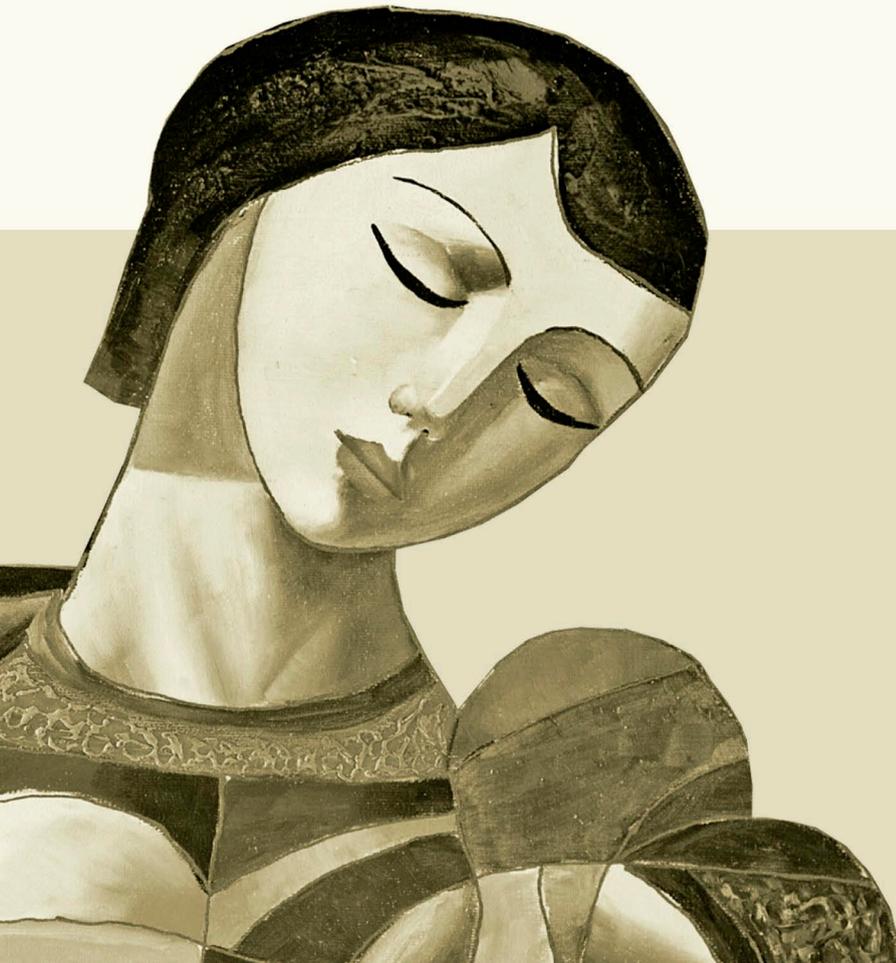


Serie Extravagantes

Mujer, discriminación, odio y creencias

María Jesús Gutiérrez del Moral

Prólogo de Francisca Pérez Madrid



DYKINSON

MUJER, DISCRIMINACIÓN, ODIO Y CREENCIAS

MUJER, DISCRIMINACIÓN, ODIO Y CREENCIAS

Análisis del marco jurídico de Naciones Unidas,
Consejo de Europa y Unión Europea

María Jesús Gutiérrez del Moral

Universitat de Girona

ORCID 0000-0002-4743-9323

Prólogo de Francisca Pérez-Madrid

DYKINSON

2024

Publicación financiada por el Proyecto de I+D+i, Referencia: PID2020-114400GB-I00, “Igualdad de género y creencias en el marco de la Agenda 2030”, financiado por el MCIN/AEI/10.13039/501100011033. Ministerio de Ciencia e Innovación.

Extravagantes, 26
ISSN: 2660-8693

© 2024 María Jesús Gutiérrez del Moral

Editorial Dykinson
c/ Meléndez Valdés, 61 – 28015 Madrid
Tlf. (+34) 91 544 28 46
E-mail: info@dykinson.com
<http://www.dykinson.com>

Preimpresión: TALLERONCE

ISBN: 978-84-1170-910-1

Versión electrónica disponible en e-Archivo
<http://hdl.handle.net/10016/39191>



Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 3.0 España

*A Bernabé, Juan y Gregorio,
por acompañarme siempre en el camino*

ÍNDICE

Prólogo	13
I. Introducción	15
II. Aproximación a las nociones de discriminación y odio contra la mujer por motivos de sexo o de género y por motivos de religión o creencias	21
III. Discriminación múltiple e interseccional en el ámbito internacional y europeo	37
IV. La discriminación y el odio religioso y contra la mujer en las Naciones Unidas	49
1. Marco jurídico básico	49
2. Igualdad de género y no discriminación por motivos de sexo en las Naciones Unidas y su relación con la religión o creencias	56
3. La convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y el comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer y la libertad de religión o creencias	67
4. Discurso de odio en Naciones Unidas contra la mujer por motivos de sexo y motivos de religión o creencias	79
5. Los informes de la relatora especial sobre la violencia contra las mujeres y del relator especial sobre la libertad de religión o de creencias	91
V. La discriminación y el odio religioso y contra la mujer en el Consejo de Europa	105
1. Marco jurídico básico	106
2. Igualdad de género y no discriminación de la mujer en el Consejo de Europa y su relación con la religión o creencias	114
3. Discriminación y odio hacia la mujer por motivos religiosos en el ECRI	122

VI. La discriminación y el odio religioso contra la mujer en la Unión Europea	133
1. Marco jurídico básico	134
2. Política de la Unión Europea sobre la igualdad entre la mujer y el hombre y la no discriminación de la mujer por motivos religiosos	137
3. La igualdad de género y no discriminación por motivos de religión en la Unión Europea y su regulación	143
4. La discriminación y el odio religioso contra la mujer en la Unión Europea	150
5. Propuestas legislativas para seguir combatiendo la discriminación contra la mujer en Europa	158
VII. Consideraciones finales	167
Referencias bibliográficas	173

LISTA DE ACRÓNIMOS

- ACNUDH/ACNUR: Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos
AAVV: Varios autores
CCPR: Comité de Derechos Humanos
CEDAW: Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer
CEE: Comunidad Económica Europea
COE: Consejo de Europa
DGII: Dirección General de Democracia del Consejo de Europa
ECRI: Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia
en el Consejo de Europa
EIGE: Instituto Europeo para la Igualdad de Género
FEEM: Comisión de Derechos de la Mujer e Igualdad de Género de la UE
FRA: Agencia Europea de Derechos Fundamentales
GEC: Comisión de Igualdad de Género del Consejo de Europa
INSTRAW: Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación
para la Promoción de la Mujer
ODIHR: Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la OSCE
ONU: Naciones Unidas
OSCE: Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa
PDCP: Pacto de Derechos Civiles y Políticos
PDSEC: Pacto de Derechos Sociales, Económicos y Culturales
TUE: Tratado de la Unión Europea
TFUE: Tratado de funcionamiento de la Unión Europea
UE: Unión Europea
UNIFEM: Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer

PRÓLOGO

En 2023, varios Informes sobre la libertad religiosa en el mundo, como el de la Fundación Ayuda a la Iglesia Necesitada y el de la Organización *Open Doors*, han llamado específicamente la atención sobre la gran probabilidad que tiene la mujer de sufrir algún tipo de persecución religiosa grave en la actualidad. Los medios empleados son muy diversos: la violencia sexual, la violencia psicológica, el secuestro, el matrimonio forzado, la planificación familiar, la imposición de un código de vestimenta y la persecución digital, por citar algunos ejemplos.

Otras acciones que en principio no parecen conducir directamente a la violencia, incitan al odio a través del uso de un lenguaje peyorativo o intolerante. En ocasiones se trata de un verdadero ataque a la dignidad de las personas, originado por motivos de sexo y creencias.

De hecho, el solapamiento de diversos tipos de injusticias puede producir un efecto multiplicador que cause un daño mayor a la persona atrapada en dichas situaciones.

El Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, la Unión Europea y algunas Conferencias internacionales, han comenzado a tener en cuenta los conceptos de interseccionalidad y de discriminación múltiple; sean o no considerados equivalentes, encontramos con frecuencia una recomendación. Se alienta a que los Estados en sus legislaciones, los tribunales y las autoridades competentes remuevan cualquier tipo de discriminaciones directas hacia mujeres y niñas y que tengan debidamente en cuenta estas posibles vulnerabilidades múltiples a efectos sustantivos y procesales. También se realizan frecuentes llamadas a la sensibilización y a la educación ante estas situaciones como un medio preventivo. Sin embargo, los tribunales no parecen especialmente dispuestos a utilizar dichos conceptos.

El análisis de las aportaciones de Naciones Unidas, del Consejo de Europa y de la Unión Europea sobre la discriminación y odio por motivos religiosos contra la mujer recogidas en este libro es de gran interés, teniendo en cuenta que podemos calificar el tema como “punto ciego” en la literatura jurídica. Pero además puede abrir nuestra inquietud intelectual para plantearnos diversos interrogantes. ¿Es realmente la interseccionalidad un concepto nuevo? ¿podría permitir la ampliación de lo que se considera “lenguaje del odio” cuando se dirige hacia las mujeres y niñas? La autora, al hilo de numerosas y oportunas referencias doctrinales, va ofreciendo algunas respuestas oportunas.

Desgraciadamente, como decía al inicio, los actos de intolerancia religiosa aumentan en todo el mundo. Nazila GHANEA, relatora especial sobre la libertad de religión o de creencias en Naciones Unidas, denunció dichas agresiones en 2023

pidiendo que se contrarrestaran de forma eficaz. Sin embargo, subrayó que era necesario respetar el triple requisito establecido en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos: las restricciones a la libre expresión deben ser legales, estrictamente necesarias y proporcionadas para alcanzar un objetivo legítimo establecido en la legislación internacional sobre derechos humanos.

Estamos ante un tema complejo que requiere equilibrar una serie de cuestiones de gran importancia; en primer lugar, se ha de proteger a quienes sufren una multiplicidad de vulnerabilidades; en segundo lugar, es preciso respetar simultáneamente todos los derechos y libertades fundamentales contrapuestas. Además, se deberá tener en cuenta la voluntad libremente expresada de las mujeres, sin caer en falsos paternalismos. Por último, habrá que garantizar la autonomía legítimamente ejercida de las confesiones religiosas a las que libremente pertenecen muchas mujeres y niñas. La autora, como es habitual en su larga trayectoria académica, recoge, analiza y plantea soluciones a estas cuestiones con una gran prudencia jurídica. El resultado es esta monografía de gran interés que se enmarca en el Proyecto I+D+i PID2020-114400GB-I00, financiado por MCIN/AEI/10.13039/501100011033/.

La consideración de que existe *a priori* una tensión irresoluble entre la igualdad de género y la libertad religiosa o de creencias, como hizo algún informe respaldado por Naciones Unidas, coloca directamente a las confesiones religiosas en el banquillo de los acusados. Quedan identificadas como culpables prioritarias de la discriminación y el odio por razón de género, olvidando el protagonismo que han tenido y podrán tener en el futuro en la promoción de una cultura de igualdad, ya sea en cuestiones de género o en otros ámbitos.

Es inútil utilizar términos tan prometedores como interseccionalidad o vulnerabilidad si lo que prevalece es una visión negativa del valor de la libertad religiosa, arrinconándola como un derecho de segunda categoría. Sea por este u por otro motivo, el silencio de diversos organismos internacionales acerca de las mujeres y niñas perseguidas u odiadas por motivos religiosos en todo el mundo es ruidoso; las dejan en una situación de invisibilidad que salta a la vista.

9 de enero de 2024.

FRANCISCA PÉREZ-MADRID

INTRODUCCIÓN

Es indudable que la mujer, como toda persona, es titular de la libertad religiosa y del derecho a no ser discriminada por motivo alguno, ya sea el sexo o la religión, o cualquier otra causa. Igualdad de género no significa que hombre y mujer han de ser iguales, evidentemente son diferentes. Tal como sostiene la doctrina¹, la igualdad de género supone tener acceso a las mismas oportunidades, y, como es sabido, este es un objetivo prioritario en la sociedad hoy en día. La desigualdad de la mujer aún es una realidad y hay que seguir luchando para conseguir que la mujer pueda disfrutar de sus derechos en libertad e igualdad.

Los delitos de discriminación y los delitos de odio e incidentes provocados por el odio son una preocupación de los poderes públicos, en el ámbito internacional y en ámbito estatal. Tanto las Naciones Unidas (ONU), el Consejo de Europa (COE), la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), o la Unión Europea (UE) se han pronunciado al respecto en multitud de ocasiones y ofrecen herramientas a los Estados para una efectiva lucha contra dichos actos lesivos de los derechos humanos. Odiar no es delito, pero la incitación al odio, a la violencia o la discriminación, como actuación lesiva de los derechos fundamentales de igualdad y no discriminación y de la dignidad personal sí pueden ser considerados delitos o actos sancionables administrativamente, y en otros casos simplemente serán actos reprobables.

Desde hace años, en el ámbito internacional y europeo existe un importante movimiento de lucha contra la discriminación, y también el discurso de odio, por motivos de creencias o religión y por motivos de género, entre otros². Es inevitable tener presente a las Naciones Unidas que tienen como función, entre otras, proteger los derechos humanos, así como promocionarlos a través de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos

1 FOCES RUBIO, Paula. “La desigualdad de género en Europa”, *Derecho y cambio social*, 41 (2015), p. 4.

2 Para una visión general de la labor de las organizaciones europeas respecto a los delitos de odio véase: QUESADA ALCALÁ, Carmen. “La labor de la Unión Europea, el Consejo de Europa y la OSCE en materia de crímenes de odio: sus repercusiones en España”, *Revista General de Derecho Europeo*, 36 (2015), https://www.iustel.com/v2/revistas/detalle_revista.asp?id_noticia=416101&d=1 (4/1/2023).

(ACNUDH), que está en permanente contacto con el Consejo de Derechos Humanos³, y con los órganos de los tratados que se encargan de hacer el seguimiento de la aplicación de los tratados internacionales, como el Comité de Derechos Humanos (CCPR), que supervisa la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PDCP), o el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW), que supervisa la aplicación de la *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*⁴. Pero existen otros órganos y entidades de las Naciones Unidas que participan en la promoción y protección de los derechos humanos, así, se ha de tener presente la labor de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer y Mujeres de las Naciones Unidas, en la que aquella se apoya en su labor⁵.

En 2015, los Estados miembros de las Naciones Unidas aprobaron diecisiete Objetivos como parte de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, en la que se establece un plan para alcanzarlos en 15 años. El quinto de los Objetivos es la igualdad de género, en concreto lleva por título “Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y niñas”. La igualdad de género no es solo un derecho humano fundamental, sino que es uno de los fundamentos esenciales para construir un mundo pacífico, próspero y sostenible. Las Naciones Unidas son conscientes de que, aunque se han hecho avances en este tema, aún queda mucho por hacer. Entre las metas del Objetivo quinto destaca, en primer lugar, “poner fin a todas las formas de discriminación contra todas las mujeres y las niñas en todo el mundo”, y, en segundo lugar, “eliminar todas las formas de violencia contra las mujeres y las niñas en los ámbitos público y privado”. El discurso de odio contra la mujer o el delito de odio contra la mujer, por ser mujer, forman parte de las prácticas contra las que luchar, para hacer posible la igualdad de género⁶. Por otra parte, las Naciones Unidas vienen subrayando que existe una inquietante oleada de xenofobia, racismo e intolerancia, con un aumento del antisemitismo, el odio contra los musulmanes y la persecución de los cristianos. Se utilizan los medios sociales y de comunicación como plataformas para promover la into-

3 Que sustituyó a la Comisión de Derechos Humanos en 2006, que había sido creado por la Carta de Naciones Unidas, de 26 de junio de 1945.

4 <https://www.oacnudh.org/derechos-humanos/los-organos-de-derechos-humanos/> (11/1/2023).

5 <https://www.unwomen.org/es/csw> (18/1/2023); <https://www.unwomen.org/es/about-un-women> (18/1/2023).

6 <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/gender-equality/> (21/11/2022).

lerancia. El odio se generaliza, no solo en sistemas autoritarios, también en las democracias liberales. El discurso de odio constituye una amenaza para los valores democráticos, la estabilidad y la paz social. Luchar y limitar el discurso de odio es imprescindible para impulsar el progreso de la Agenda de las Naciones Unidas, ya que contribuye a prevenir los conflictos armados, los crímenes atroces y el terrorismo, y a poner fin a la violencia contra la mujer y a otras violaciones graves de los derechos humanos, promoviendo sociedades de paz, inclusivas y justas. No existe una definición jurídica internacional de discurso de odio, y es una terminología que plantea cierta polémica y discusión, pero para las Naciones Unidas el discurso de odio es “cualquier forma de comunicación de palabra, por escrito o a través del comportamiento, que sea un ataque o utilice lenguaje peyorativo o discriminatorio en relación con una persona o un grupo sobre la base de quiénes son o, en otras palabras, en razón de su religión, origen étnico, nacionalidad, raza, color, ascendencia, género u otro factor de identidad”⁷. A veces, en la discriminación se dan dos motivaciones a la vez y entonces se habla de discriminación múltiple o discriminación interseccional, que suele afectar a la mujer de una manera específica, por motivos de género y por motivos de religión o de creencias, por ejemplo.

En el ámbito europeo, la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia en el Consejo de Europa (ECRI) se dedica a luchar contra la discriminación y la intolerancia de forma específica. Por otra parte, la Agencia Europea de Derechos Fundamentales (FRA), en la Unión Europea, o el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en el Consejo de Europa, tratan el tema de los derechos humanos de un modo más genérico, aunque también se pronuncien sobre la discriminación y la intolerancia. Las funciones de estos organismos es la promoción de los derechos humanos en su relación con la no discriminación y la tolerancia, mediante informes, recomendaciones, y creación de bases de datos para proteger a la persona frente a los delitos de odio y de discriminación. En cualquier caso, todos ellos se complementan en sus funciones para reforzar el compromiso de lucha contra dichos actos lesivos de los derechos humanos⁸.

7 ONU. *La Estrategia y Plan de Acción de las Naciones Unidas para la Lucha Contra el Discurso de Odio*, mayo de 2019, p. 3. https://www.un.org/en/genocideprevention/documents/advising-and-mobilizing/Action_plan_on_hate_speech_ES.pdf (21/11/2022).

8 Véase QUESADA ALCALÁ, Carmen. “Los mecanismos del Consejo de Europa ante el discurso de odio: ¿coherencia o dispersión?”, *El tratamiento normativo del discurso del odio*, Cizur Menor, 2021, p. 43.

La *Recomendación número 2 de política general de la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia, de 7 de diciembre de 2017, Los órganos especializados en la lucha contra el racismo, la xenofobia, el antisemitismo y la intolerancia a nivel nacional*⁹, expone los motivos de discriminación contemplados en el mandato de la ECRI: “la raza, el color, el idioma, la religión, la ciudadanía, el origen nacional o étnico, la orientación sexual y la identidad de género, así como la discriminación múltiple e intersectorial por estos motivos y cualesquiera otros, como los cubiertos por el artículo 14 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, integrando al mismo la perspectiva de género. Los organismos de promoción de la igualdad también pueden cubrir otros motivos, como el sexo, el género, la edad y la discapacidad” (Recomendación 4.b). Trata la lucha contra la discriminación e intolerancia en el ámbito de la educación, el empleo, la vivienda y la salud, la representación política, el poder y la toma de decisiones, el reconocimiento, el estatus y el prestigio, y las relaciones de cuidado, respeto y solidaridad con otros grupos e instituciones (§18). “La prevención y eliminación de la discriminación y la intolerancia es un pilar central para lograr la igualdad e incluye combatir todas las formas de racismo (con inclusión de la xenofobia, la islamofobia, el antisemitismo y el antigitanismo), la homofobia y la transfobia y su expresión, como el discurso de incitación al odio y el odio cibernético” (§19). Asimismo, se reconoce que la perspectiva de género debe formar parte de la labor de los organismos de promoción de la igualdad (§23).

En materia de discurso de odio, hay que destacar la *Recomendación número 15 de política general de la ECRI, relativa a la lucha contra el discurso de odio, de 8 de diciembre de 2015*¹⁰, que busca una respuesta urgente ante el uso del discurso de odio, pues las medidas adoptadas hasta entonces no habían sido suficientes. Se reconoce que el uso del discurso de odio parece estar aumentando, especialmente a través de los medios de comunicación electrónicos, que magnifican sus efectos. La libertad de expresión no es un derecho ilimitado y debe ejercerse de modo que no atente contra los derechos de los demás. Existe la obligación de luchar contra el aumento del racismo y la discriminación racial, el antisemitismo, la islamofobia, entre otras formas

9 <https://rm.coe.int/ecri-general-policy-no-2-on-equality-bodies-to-combat-racism-and-intol/1680a02873> (21/4/2023). Viene a sustituir la versión de la Recomendación de 13 de junio de 1997.

10 <https://rm.coe.int/ecri-general-policy-recommendation-n-15-on-combating-hate-speech-adopt/16808b7904> (28/11/2022).

discriminatorias, y la intolerancia. El objetivo es la defensa de los derechos de todas las personas, más que credos o ideologías y religiones en concreto. Es por ello por lo que se debe combatir el discurso de odio que puede adoptar diferentes formas de manifestación. La ECRI es consciente del problema y de la gravedad especial que supone el discurso de odio dirigido contra las mujeres por razón de su sexo o género y más, si cabe, cuando a ello se unen una o más de las demás características o motivos de discriminación, lo que se considera una forma agravada de discurso de odio (§31).

En la Unión Europea (UE), la *Decisión Marco 2008/913/JAI del Consejo, de 28 de noviembre de 2008, relativa a la lucha contra determinadas formas y manifestaciones de racismo y xenofobia mediante el Derecho Penal*, establece que “el racismo y la xenofobia son violaciones directas de los principios de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, así como del Estado de Derecho, principios en los que se fundamenta la Unión Europea y que son comunes a los Estados miembros”. Se habla expresamente de los delitos de incitación al odio, de manera que “se considerarán punibles como delitos penales determinados actos, tales como: incitación pública a la violencia o al odio, dirigidos contra un grupo de personas o contra un miembro de dicho grupo, definido en relación con la raza, el color, la religión o creencia, la ascendencia o el origen nacional o étnico; el delito anterior realizado con la difusión, por cualquier medio, de escritos, imágenes u otros soportes; apología pública, negación o trivialización flagrante de los crímenes de genocidio, crímenes contra la humanidad y crímenes de guerra, tal como se definen en el Estatuto de la Corte Penal Internacional (artículos 6, 7 y 8) y los crímenes definidos en el artículo 6 del Estatuto del Tribunal Militar Internacional, cuando las conductas puedan incitar a la violencia o al odio contra tal grupo o un miembro del mismo. También serán punibles la incitación, la participación intencional o la tentativa de cometer alguno de los actos anteriormente mencionados”¹¹. Es curioso cómo esta norma comunitaria no menciona el sexo o el género como motivo de los delitos de odio.

No obstante, según el artículo 21 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, de 12 de diciembre de 2007, son motivos de discriminación el sexo, la raza, el color, los orígenes étnicos o sociales, las características

¹¹ <https://eur-lex.europa.eu/ES/legal-content/summary/framework-decision-on-combating-certain-forms-and-expressions-of-racism-and-xenophobia-by-means-of-criminal-law.html> (16/1/2023).

genéticas, la lengua, la religión o las convicciones, las opiniones políticas o de cualquier otro tipo, la pertenencia a una minoría nacional, el patrimonio, el nacimiento, la discapacidad, la edad y la orientación sexual. El artículo 23 de la Carta, además, garantiza la igualdad entre hombres y mujeres y acepta la discriminación positiva del sexo menos representado.

En este trabajo me voy a detener en el análisis del tratamiento jurídico de la discriminación y el odio dirigidos contra la mujer por ser mujer y por motivos religiosos, en los ámbitos de las Naciones Unidas, el Consejo de Europa y la Unión Europea. En las siguientes páginas no hay pretensión alguna de exhaustividad. El objeto y extensión de este trabajo hace imposible citar y reseñar todos los instrumentos y documentos internacionales y europeos que hacen referencia a esta forma de discriminación múltiple o interseccional, de gran interés en la actualidad, pero que no siempre es fácil de visibilizar. Además, normalmente ambas formas de discriminación, por ambos factores, son tratadas de modo separado. No obstante, la discriminación múltiple o interseccional es más grave, si cabe, y tiene como víctimas a la mujer o a la niña, casi por definición, como se podrá comprobar. Por tanto, voy a destacar el marco jurídico en cada caso, además de los documentos y actuaciones que me parecen imprescindibles para conocer y entender cómo se afronta este tema en las Naciones Unidas, el Consejo de Europa y la Unión Europea.

II

APROXIMACIÓN A LAS NOCIONES DE DISCRIMINACIÓN Y ODIO CONTRA LA MUJER POR MOTIVOS DE SEXO O DE GÉNERO Y POR MOTIVOS DE RELIGIÓN O CREENCIAS

El artículo 3 del *Pacto de Derechos Civiles y Políticos*, de 16 de diciembre de 1966, establece la obligación de los Estados de garantizar a hombres y mujeres, en igualdad, el goce de todos los derechos enunciados en el Pacto. Y el artículo 26 del Pacto dispone que todas las personas son iguales ante la ley y se prohíbe toda discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social. El Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, en la *Observación General número 18 sobre “No discriminación”*¹, ha reconocido que la no discriminación, junto a la igualdad ante la ley y la igual protección de la ley, constituye un principio básico y general relativo a la protección de los derechos humanos. Entiende por discriminación toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que se base en determinados motivos, como la religión y el sexo, y tiene por objeto anular o menoscabar el reconocimiento o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales de las personas. También hace un recordatorio del artículo 1 de la *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, de 18 de diciembre de 1979*, que establece que la expresión “«discriminación contra la mujer» denotará toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera” y que sorprende que no mencione la discriminación por motivo de religión o creencia, aunque podría entenderse comprendida en “cualquier otra esfera”.

1 Observación General número 18. “No discriminación”. Aprobada por el Comité en su 37º período de sesiones, 1989. (§1, §3, §5-8, §10, y §13). https://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos_hum_Base/CCPR/oo_2_obs_grales_Cte%20Der-Hum%20%5BCCPR%5D.html#GEN18 (18/11/2022).

Por otra parte, el goce en condiciones de igualdad de los derechos y libertades no significa igualdad de trato en toda circunstancia. A veces, el principio de igualdad exige que los Estados adopten disposiciones positivas para reducir o eliminar la discriminación de hecho. No toda diferenciación de trato constituirá una discriminación, si los criterios para tal diferenciación son razonables y objetivos, y lo que se persigue es lograr un propósito legítimo conforme a los textos internacionales. La *Observación General número 28, sobre “La igualdad de derechos entre hombres y mujeres (artículo 3)”*², insiste en la igualdad de la mujer y la niña en todos los ámbitos, sin que pueda ser objeto de discriminación por razón de religión, entre otros motivos. La religión no puede justificar ningún tipo de discriminación. También se reconoce que algunas actitudes religiosas son la causa de la desigualdad que sufren las mujeres. Los Estados deben cerciorarse de que no se justifique ninguna discriminación en razones religiosas y han de proponer medidas para rectificar esas situaciones. Además, la mujer es titular del derecho fundamental de libertad de pensamiento, de conciencia y de religión, tal como está reconocido en el artículo 18 PDCP, y eso significa que tiene derecho a practicar su fe religiosa, y a tomar decisiones conforme a sus convicciones siempre que no supongan un daño real y efectivo para el derecho de los demás o del orden público.

Siguiendo con el *Pacto de Derechos Civiles y Políticos*, su artículo 4.1 faculta a los Estados a adoptar medidas, en situaciones excepcionales, que suspendan determinadas obligaciones contraídas en virtud del Pacto, pero, entre otras cosas, no podrán suponer una discriminación fundada únicamente en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social. Así mismo, el artículo 23.4 del PDCP dispone que los Estados parte tomarán las medidas apropiadas para asegurar la igualdad de derechos y de responsabilidad de ambos esposos en cuanto al matrimonio, durante el matrimonio y en caso de disolución de este. Las medidas que se adopten podrán ser de carácter legislativo, administrativo o de otra condición, pero los Estados parte tienen la obligación positiva de asegurar que los esposos tengan igualdad de derechos. Una cuestión sobre la que también se pronuncia la *Observación General número 28*.

2 Observación General número 28. “La igualdad de derechos entre hombres y mujeres (artículo 3)”. Aprobada por el Comité en su 68º período de sesiones, celebrada el 29 de marzo de 2000. (§5, §13, §21, §24, §28, §30 y §32). https://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos_hum_Base/CCPR/00_2_obs_grales_Cte%20DerHum%20%5BCCPR%5D.html#GEN28 (18/11/2022).

Se debe destacar que ni el *Pacto de Derechos Civiles y Políticos*, ni la *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*, hacen mención del género, sino que se refieren al sexo, como motivo de discriminación. Tampoco se utilizan los términos odio, discurso de odio o delito de odio. Aparecen de modo más habitual años más tarde, como comprobaremos. La doctrina ya ha puesto de manifiesto que en las ciencias sociales se está consolidando el uso del término género. El término sexo se refiere a la diferenciación biológica entre hombres y mujeres, y la expresión género se refiere a una realidad más amplia, que incluye el conjunto de roles y atributos socioculturales que se asignan a una persona atendiendo al sexo al que pertenece, y convierte la diferencia sexual en diferencia cultural. De esta manera, el género hace referencia a las diferencias sociales entre hombres y mujeres, que han sido aprendidas y asumidas generación tras generación, que pueden variar con el paso del tiempo y difieren de unas culturas a otras³.

La *Convención Internacional para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial*, de 21 de diciembre de 1965, anterior al *Pacto de Derechos Civiles y Políticos*, no menciona la discriminación por motivos de sexo o género, ni la discriminación por razón de religión o de creencia. Su artículo 4 sí condena toda la propaganda y organizaciones que se inspiren en ideas o teorías basadas en la superioridad de una raza o de un grupo de personas de un determinado color u origen étnico, o que pretendan justificar o promover el odio racial y la discriminación racial, cualquiera que sea su forma; y ofrece un compromiso de tomar medidas inmediatas y positivas destinadas a eliminar toda incitación a tal discriminación o actos de tal discriminación, siempre en el respeto de los derechos reconocidos en la *Declaración Universal de Derechos Humanos*. Se considera un acto punible la difusión de ideas basadas en la superioridad o en el odio racial, toda incitación a la discriminación racial, y todo acto de violencia o toda incitación a cometer tales actos contra cualquier raza o grupo de personas de otro color u origen étnico, y toda asistencia a las actividades racistas. Se declararán ilegales y se prohibi-

3 CARMONA CUENCA, Encarna. “Los principales hitos jurisprudenciales del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en materia de igualdad de género”, *UNED. Teoría y Realidad Constitucional*, 42 (2018), p. 312. AGUDO ZAMORA, Miguel. “La prohibición de discriminación directa por razón de sexo en la jurisprudencia del Tribunal de Estrasburgo”, *UNED. Revista de Derecho Político*, 114 (2022), p. 182. FERNÁNDEZ-RIVERA, Paz. “Sexo y género: De la tradicional intercambiabilidad de los términos a la necesaria precisión conceptual de la STC 67/2022 de 2 de junio”, *Anuario de la Facultad de Derecho. Universidad de Alcalá*, 15 (2022), pp. 173-195.

rán las organizaciones que lleven a cabo dichos actos. En la *Recomendación General número 25, de 20 de marzo de 2000*⁴, relativa a las dimensiones de la discriminación racial relacionadas con el género, el Comité reconoce que esta discriminación afecta a las mujeres de forma desigual y propone integrar una perspectiva de género como parte de su metodología de trabajo. La *Recomendación General número 35 del Comité sobre la Eliminación de la Discriminación Racial, La lucha contra el discurso de odio racista, de 26 de septiembre de 2013*⁵, detalla las obligaciones ligadas al artículo 4 de la *Convención*, y hace una referencia clara a la discriminación y al discurso de odio dirigido contra las mujeres pertenecientes a grupos vulnerables, y al dirigido contra personas pertenecientes a determinados grupos étnicos que profesan o practican una religión distinta de la mayoría, como islamofobia, antisemitismo y otras manifestaciones de odio similares⁶.

Siguiendo en el ámbito de las Naciones Unidas, en *La Estrategia y Plan de Acción para la Lucha contra el Discurso de Odio, de mayo de 2019*, el discurso de odio es “cualquier forma de comunicación de palabra, por escrito o a través del comportamiento, que sea un ataque o utilice lenguaje peyorativo o discriminatorio en relación con una persona o un grupo sobre la base de quiénes son o, en otras palabras, en razón de su religión, origen étnico, nacionalidad, raza, color, ascendencia, género u otro factor de identidad”. El Derecho internacional no se refiere a la prohibición del discurso de odio como tal, sino que prohíbe la incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia. La incitación es una forma de expresión muy peligrosa, ya que da lugar a discriminación, hostilidad y violencia, que a su vez puede dar lugar a crímenes atroces y terrorismo. Luchar contra el discurso de odio supone luchar contra la violencia de género y prevenirla, luchar contra todas las formas de racismo y discriminación, y proteger los derechos humanos en general, entre otras acciones⁷. Al respecto, las Naciones Unidas asumen un compromiso fundamental de promocionar sociedades pacíficas, inclusivas y justas para afrontar

4 CERD/C/GC/25.

5 CERD/C/GC/35.

6 Al respecto, y sobre la actuación del Comité sobre la Eliminación de la Discriminación Racial en la concreción de dicho artículo ver GASCÓN CUENCA, Andrés. “El concepto de delito de odio y de discurso de odio en el ámbito internacional y regional europeo”, *Odio, Prejuicios y Derechos humanos*, Granada, 2021, pp. 174-178.

7 ONU. *La Estrategia y Plan de Acción de las Naciones Unidas para la Lucha Contra el Discurso de Odio*, mayo de 2019, p. 3. https://www.un.org/en/genocideprevention/documents/advising-and-mobilizing/Action_plan_on_hate_speech_ES.pdf (18/11/22).

y contrarrestar el discurso de odio. “El sistema de las Naciones Unidas debe concienciar sobre el respeto de los derechos humanos, la no discriminación, la tolerancia y la comprensión de otras culturas y religiones, así como la igualdad de género, incluido el mundo digital. Debe promover la comprensión mutua y el diálogo intercultural, interreligioso e intrarreligioso”⁸. Es evidente, cómo en el ámbito de Naciones Unidas difícilmente podemos separar la lucha contra el delito de odio, del discurso de odio, que a veces podrá tener consideración de delito, y de cualquier forma de discriminación. El artículo 20 del PDCP establece que toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia estarán prohibidas por la ley, lo que es compatible con el derecho a la libertad de expresión del artículo 19 del PDCP⁹.

El concepto del delito de odio ofrecido por la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa es uno de los que más impacto ha tenido, tanto a nivel internacional como nacional¹⁰. Define los delitos de odio como todo acto delictivo con una motivación prejuiciosa. Es decir, es necesario que haya un delito y el autor debe cometerlo por un prejuicio o varios, ya sea la religión, el sexo, u otros. Es la presencia de dicha motivación la que diferencia al delito ordinario del delito de odio. “Un delito de odio se da cuando su autor ha designado intencionadamente a una persona o propiedad como su objetivo por una o más características protegidas o ha expresado hostilidad hacia alguna característica protegida durante la comisión del delito”¹¹. La Oficina de

8 *Ibid.* p. 6.

9 Observación general número 11 (1983). Artículo 20 del PDCP: “Para que el artículo 20 llegue a ser plenamente eficaz debería existir una ley en la que se dejase bien sentado que la propaganda y la apología en él descritas son contrarias a la política del Estado y en la que se estableciese una sanción adecuada en caso de incumplimiento. El Comité estima, por lo tanto, que los Estados parte que aún no lo hayan hecho, deben tomar las medidas necesarias para cumplir las obligaciones enunciadas en el artículo 20 y deben ellos mismos abstenerse de toda propaganda o apología de esa naturaleza”. Sobre la interpretación del artículo 20.2, ver ROLLNERT LIERN, Göran. “El discurso de odio: una lectura crítica de la regulación internacional”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 115 (2019), pp. 84-90.

10 GASCÓN CUENCA, Andrés. “El concepto de delito de odio y de discurso de odio en el ámbito internacional y regional europeo”, p. 167. Ver también MARTÍN HERRERA, David. “Libertad de expresión: ¿Derecho ilimitado según el TEDH? Del discurso de odio al crimen de odio”, *Estudios de Deusto*, 62-2 (2014), p. 18.

11 OSCE. *Los delitos de odio motivados por el racismo y la xenofobia*. (Varsovia: ODIHR, 2021). <https://www.osce.org/files/f/documents/6/b/502275.pdf> (4/1/2023).

Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la OSCE (ODIHR)¹² defiende que los delitos de odio deben distinguirse de la discriminación, aunque pueden verse como un ejemplo extremo de discriminación. Interpreta que los actos de discriminación carecen del elemento esencial de un acto constitutivo de un delito. También diferencia claramente el delito de odio (*hate crime*) del discurso de odio (*hate speech*). Aquel se refiere a un acto delictivo y este a la manifestación y expresión de opiniones sin tener como base un delito, por tanto, están interrelacionados. El delito de odio suele darse en el contexto del discurso de odio. Es la existencia del prejuicio en la motivación del delito de odio, lo que lo agrava y lo que exige un tratamiento específico y diferenciado a otros delitos. Además, el delito de odio envía a la víctima un mensaje de exclusión de la sociedad, con una victimización secundaria que conlleva una mayor degradación, humillación y aislamiento de dicha víctima, que se puede extender a la comunidad o grupo del que forma parte. En definitiva, un delito de odio puede consistir en cualquier delito realizado por motivos prejuiciosos u odiosos, ya sea una intimidación, amenaza, agresión, asesinato o daños en la propiedad; y es distinto al discurso de odio y a la discriminación cuando estos no tienen de base un delito¹³. Por consiguiente, si partimos de la existencia de un delito de discriminación, en el que existe una motivación de rechazo y odio hacia la víctima, se puede identificar el delito de odio con aquel.

Por su parte, el Consejo de Europa sostiene que el ejercicio de la libertad de expresión y de información a veces da lugar a actuaciones radicales en contra de un grupo nacional, étnico o una religión determinada, entre otros, y esto puede ser considerado un discurso de odio. Este abarca muchas formas de expresión que difunden, incitan, promueven o justifican el odio, la violencia y la discriminación contra una persona o grupo de personas por diferentes razones. El discurso de odio, así entendido, supone un grave peligro para la sociedad democrática, el estado de derecho y la protección de los derechos

Véase también: OSCE. *Preventing and responding to hate crimes. A resource guide for NGOs in the OSCE region*. (Varsovia: ODIHR, 2009). <https://www.osce.org/files/f/documents/8/a/39821.pdf> (4/1/2023); OSCE. *Hate Crime Laws. A Practical Guide*. (Varsovia: ODIHR, 2009). <https://www.osce.org/files/f/documents/3/e/36426.pdf> (4/1/2023); OSCE. *Prosecuting Hate Crimes: A Practical Guide*. (Varsovia: ODIHR, 2014). <https://www.osce.org/files/f/documents/o/o/124532.pdf> (4/1/2023).

¹² *Preventing and responding to hate crimes. A resource guide for NGOs in the OSCE region*, p. 18.

¹³ *Hate Crime Laws. A Practical Guide*, p. 16. *Prosecuting Hate Crimes: A Practical Guide*, pp. 20-24.

humanos. El discurso de odio es una forma extrema de intolerancia que contribuye al crimen de odio, que debe ser combatido, pues puede conducir a actos de violencia y conflictos mayores. La prohibición penal del discurso del odio es necesaria, aunque la sanción penal debe ser el último recurso, y no debe suponer un menoscabo de la libertad de expresión. Las restricciones al discurso de odio no pueden suponer silenciar a las minorías y suprimir las críticas a las políticas oficiales, la oposición política o las creencias religiosas¹⁴.

Según la *Recomendación número 15 de política general, de la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia, del Consejo de Europa, de 8 de diciembre de 2015*¹⁵, relativa a la lucha contra el discurso de odio, el término “«odio» se refiere a emociones intensas e irracionales de oprobio, enemistad, y aversión hacia el grupo objetivo”, y habría que añadir hacia la persona, considerada individualmente. Los hechos provocados por el odio, sea por el motivo que sea, género o creencias u otros, nos conducen a la discriminación, que puede llegar a ser calificada como infracción administrativa o como delito. Carmen QUESADA ALCALÁ¹⁶, comentando esta Recomendación y destacando la influencia de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en la ECRI, subraya que los actos constitutivos de discurso de odio serían: el fomento, la humillación o el menosprecio, así como el acoso, descrédito, difusión de estereotipos negativos, estigmatización o amenaza; y su uso no solo debe tener por objeto incitar a que se cometan actos de violencia, intimidación, hostilidad o discriminación, sino que también caben actos de los que se puede esperar que produzcan tal efecto. Por otra parte, el discurso de odio puede revestir diferentes formas: oral o escrita o cualquier otra, como pinturas, señales, símbolos, dibujos, música, obras de teatro o vídeos. En cualquier caso, habrá que estar a la prueba de la motivación de los actos considerados lesivos.

En la *Recomendación (97) 20 del Comité de Ministros del Consejo de Europa, de 30 de octubre de 1997, sobre “discurso de odio”*¹⁷, se define lo

14 <https://www.coe.int/en/web/european-commission-against-racism-and-intolerance/hate-speech-and-violence> (22/2/2021).

15 <https://rm.coe.int/ecri-general-policy-recommendation-n-15-on-combating-hate-speech-adopt/16808b7904> (28/2/2023).

16 Al respecto véase QUESADA ALCALÁ, Carmen. “Los mecanismos del Consejo de Europa ante el discurso de odio: ¿coherencia o dispersión?”, *El tratamiento normativo del discurso del odio*, Cizur Menor, 2021, pp. 45-48.

17 https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=0900001680505d5b (28/2/2023).

que es y sus diferentes formas de expresión, y destaca que su impacto puede ser mayor y más perjudicial si se utilizan los medios de comunicación social. Considera necesario establecer directrices para los gobiernos de los Estados miembros sobre cómo abordar estas formas de expresión, recomendando a los Estados establecer o mantener un marco jurídico sólido que contenga disposiciones de Derecho civil, penal y administrativo. Se entiende por discurso de odio “todas las formas de expresión que difundan, inciten, promuevan o justifiquen el odio racial, la xenofobia, el antisemitismo u otras formas de odio basadas en la intolerancia, incluyendo la intolerancia expresada por el nacionalismo agresivo y el etnocentrismo, la discriminación y la hostilidad contra las minorías, los migrantes y las personas de origen inmigrante”.

Se puede apreciar cómo en este caso no se menciona el odio religioso de modo expreso, tampoco el odio por motivos de sexo o género. Sí se cita el antisemitismo, que como sabemos es una forma de discriminación que conlleva una motivación no solo religiosa, sino también étnica o racial, y el odio contra las minorías, que pueden ser religiosas. Esto podría plantear dudas sobre si el concepto de discurso de odio incluye de manera general el odio religioso e incluso el odio contra la mujer.

Asimismo, en el Consejo de Europa se advierte que la discriminación en todas sus formas y expresiones es una de las formas más comunes de abuso y de violación de los derechos humanos. Discriminación e intolerancia son conceptos relacionados. La intolerancia es una falta de respeto a las prácticas o creencias diferentes a la propia y puede manifestarse, por ejemplo, a través de discurso de odio, o a través de lesiones físicas. La discriminación se produce cuando las personas reciben un trato diferenciado, menos favorable que el dispensado a los demás en una situación similar, sin una justificación objetiva y razonable, solo porque pertenecen, o así se considera, a un determinado grupo o categoría de personas. Los motivos de la discriminación pueden ser la religión o creencias, sexo o género, entre otras muchas (edad, discapacidad, etnia, origen, raza, cultura...). Los tratados internacionales sobre derechos humanos prohíben tanto la discriminación directa como indirecta y admiten la discriminación positiva para lograr la igualdad efectiva, y solo hasta que son alcanzados los objetivos que la justificaron. El Consejo de Europa también destaca la posibilidad de que se dé una discriminación múltiple, sobre todo en mujeres, minorías visibles y personas con discapacidad¹⁸. En cuanto

¹⁸ Consejo de Europa, “Discriminación e intolerancia”, *Manual de Educación en los Derechos Humanos con jóvenes*. Discriminación e intolerancia - Council of Europe (coe).

a las diferentes formas de discriminación e intolerancia, el Consejo de Europa cita la xenofobia; el racismo; el antisemitismo; la discriminación contra la población gitana; la discriminación por motivos de identidad de género u orientación sexual; y la intolerancia religiosa. Respecto a la intolerancia religiosa, está con frecuencia relacionada con el racismo y la xenofobia, y en particular con el antisemitismo y la islamofobia, y puede implicar múltiples formas de discriminación. Se consideran superadas, hoy en día en Europa, las diferencias entre las diversas comunidades religiosas cristianas y no se menciona la posible discriminación de estas. Si bien, se afirma que en Europa existe una creciente diversidad religiosa representada por minorías religiosas (bahaíes, budistas, cristianos, hindúes, judíos, musulmanes y rastafaris), a menudo ignoradas, así como millones de europeos que no son religiosos¹⁹. Por otra parte, con ocasión de tratar los conceptos de religión y creencias, el Consejo de Europa identifica claramente tres formas de intolerancia y discriminación religiosa: la islamofobia, la cristianofobia y el antisemitismo²⁰. En

int) (21/11/2022). Véase GUTIÉRREZ DEL MORAL, María Jesús. “El odio religioso en las Recomendaciones de la Comisión Europea Contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI)”, *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, 56 (2021), pp. 6-7.

19 GUTIÉRREZ DEL MORAL, María Jesús. “El odio religioso en las Recomendaciones de la Comisión Europea Contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI)”, pp. 7-8.

20 Consejo de Europa, “Discriminación e intolerancia”, *Manual de Educación en los Derechos Humanos con jóvenes*, op. cit: El Islam es la religión más difundida en Europa después del cristianismo, y la mayoritaria en varios Estados miembros del Consejo de Europa, se sigue dando discriminación contra los musulmanes en varios países europeos, lo que preocupa. “La hostilidad hacia el Islam como religión y hacia el pueblo musulmán, en particular después de la “guerra contra el terror”, ha revelado profundos prejuicios contra los musulmanes en muchas sociedades europeas. Con la percepción de esta religión como asociada únicamente con el terrorismo y el extremismo, la islamofobia ha contribuido a las opiniones negativas del Islam y de los musulmanes, a generalizar erróneamente el extremismo religioso y el ultra-conservadurismo militante en todos los países musulmanes y en la población musulmana. Esta intolerancia y estereotipos del Islam, se ha manifestado en una serie de formas, que van desde abusos verbales o escritos hacia el pueblo musulmán, discriminación en las escuelas y lugares de trabajo, acoso psicológico o presión, a simples ataques violentos a mezquitas y personas, especialmente a las mujeres que llevan velo”. En cuanto a la cristianofobia, se reconoce que los autores de esta “pueden ser personas de otras religiones, que a menudo son las religiones mayoritarias, así como instituciones laicas”. La hostilidad se manifiesta en ataques a lugares de culto, abuso verbal o restricciones en la construcción o conservación de iglesias o monasterios, sobre todo en países donde los cristianos son minoría, y preocupa especialmente los ataques contra estos en

cuanto a la discriminación por motivos de género, incluye, entre otras²¹, la discriminación de las mujeres en comparación a los hombres, conocida como discriminación por razón de sexo o sexismo. La igualdad de género y la lucha contra la discriminación por motivos de sexo es fundamental en el Consejo de Europa. Por “«género» se entenderán los roles, comportamientos, actividades y atribuciones socialmente construidos que una sociedad concreta considera propios de mujeres o de hombres”, según la *Recomendación de política general número 15 de la ECRI. La Convención del Consejo de Europa sobre la prevención y la lucha contra la violencia contra la mujer y la violencia doméstica, de 11 de mayo de 2011*, el primer instrumento, en el mundo, jurídicamente vinculante, que crea un marco jurídico general para prevenir la violencia, proteger a las víctimas y poner fin a la impunidad de los autores, define y tipifica diversas formas de violencia contra la mujer, por ejemplo, los matrimonios forzados, la mutilación genital, el acoso, la violencia física y psicológica y la violencia sexual²².

En la Unión Europea, la *Decisión Marco 2008/913/JAI del Consejo, de 28 de noviembre de 2008, relativa a la lucha contra determinadas formas y manifestaciones de racismo y xenofobia mediante el Derecho penal*, unifica y solo habla de delitos de carácter racista y xenófobo por motivos de raza, color, religión, ascendencia u origen nacional o étnico, pero se acepta que se puedan incluir otros criterios como la posición social o las convicciones políticas, y se podría añadir el sexo o el género. De esta manera asimila los delitos de odio a los delitos de discriminación.

La doctrina tampoco es unánime al tratar los conceptos de discurso de odio, delitos de odio y delitos de discriminación. El discurso de odio puede ser considerado un delito de odio en el que se utiliza la palabra, oral o escrita, contra la víctima, pero hay otros delitos de odio en los que se lleva a cabo una

Oriente Medio. Del antisemitismo se dice que es un ejemplo de la combinación de racismo y discriminación religiosa, pues no solo existen motivos religiosos en la discriminación, y el ataque normalmente se dirige hacia los judíos como pueblo.

21 El Consejo de Europa trata de forma conjunta la discriminación por motivos de identidad de género, de género u orientación sexual, por tanto, también la discriminación de personas transgénero y transexuales, cuya identidad de género es incoherente o no culturalmente asociada con su sexo. La discriminación basada en la orientación sexual afecta a personas homosexuales y bisexuales. Consejo de Europa, “Discriminación e intolerancia”, *Manual de Educación en los Derechos Humanos con jóvenes, op. cit.*

22 Consejo de Europa, “Género”, *Manual de Educación en los Derechos Humanos con jóvenes*. <https://www.coe.int/es/web/compass/gender> (21/11/2022).

acción lesiva contra la víctima por odio²³. Tal como expone Josep M. TAMARIT SUMALLA²⁴, los delitos de odio suponen la realización de una conducta delictiva, mediante la cual el autor expresa un mensaje de odio o discriminación hacia un grupo social. La víctima es elegida como consecuencia de su adscripción y vinculación a un grupo determinado. La pertenencia a dicho grupo puede ser su religión o creencia o por ser mujer, entre otros motivos, y es por ello que se convierte en el objetivo del autor del delito. Asimismo, el grupo del que forma parte se convierte en destinatario del mensaje discriminatorio y víctima indirecta del hecho delictivo. Patricia LAURENZO COPELLO concluye “que los llamados delitos de odio en realidad son delitos de discriminación o no son nada”, que pretenden proteger a grupos vulnerables²⁵. En el mismo sentido, Jon-Mirena LANDA GOROSTIZA explica que “en España se está asentando la referencia a los delitos de odio, pero en combinación con otras denominaciones como normativa penal antidiscriminatoria, protectora del principio de

23 El tema de los delitos de odio y el discurso de odio ha sido tratado por la doctrina en numerosas ocasiones. Además de la doctrina ya citada, a modo de ejemplo se puede ver: LAURENZO COPELLO, Patricia. “No es odio, es discriminación. A propósito del fundamento de los llamados delitos de odio”, *Odio, Prejuicios y Derechos humanos*, Granada, 2021, pp. 257-284. DAUNIS RODRÍGUEZ, Alberto. “Fórmulas para una interpretación restrictiva de los delitos de odio”, *Odio, Prejuicios y Derechos humanos*, Granada, 2021, pp. 285-313. TAPIA BALLESTEROS, Patricia. “Los titulares del bien jurídico en los delitos de odio”, *Odio, Prejuicios y Derechos humanos*, Granada, 2021, pp. 313-328. LANDA GOROSTIZA, Jon-Mirena. *Los delitos de odio*, Valencia, 2018. TAMARIT SUMALLA, Josep M. “Los delitos de odio en las redes sociales”, *Revista de Internet, Derechos y Política*, 27 (septiembre, 2018), pp. 17-29. DE VICENTE MARTÍNEZ, Rosario. *El discurso de odio*, Valencia, 2018. LÓPEZ ULLA, Juan M. “El discurso de odio como concepto: dificultades para definirlo en la práctica”, *Diálogos judiciales en el sistema europeo de protección de derechos: una mirada interdisciplinar*, Valencia, 2018, pp. 399-412. FUENTES OSORIO, Juan L. “El odio como delito”, *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 19-27 (2017), pp. 1-52. ESQUIVEL ALONSO, Yéssica. “El discurso de odio en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos”, *Cuestiones Constitucionales. México*, 35 (2016), pp. 3-44. GÜERRI FERRÁNDEZ, Cristina. “La especialización de la fiscalía en materia de delitos de odio y discriminación”, *Indret*, 12 (2015), pp. 1-33.

24 TAMARIT SUMALLA, Josep M. “Los delitos de odio en las redes sociales”, p. 19.

25 LAURENZO COPELLO, Patricia. “No es odio, es discriminación. A propósito del fundamento de los llamados delitos de odio”, p. 279. En el mismo sentido, DAUNIS RODRÍGUEZ, Alberto. “Fórmulas para una interpretación restrictiva de los delitos de odio”, pp. 309-310; TAPIA BALLESTEROS, Patricia. “Los titulares del bien jurídico en los delitos de odio”, *Odio, Prejuicios y Derechos humanos*, Granada, 2021, p. 313.

igualdad”²⁶. Cristina GÜERRI FERRÁNDEZ también trata en conjunto los delitos de odio y de discriminación, pues entran dentro del ámbito de actuación del Servicio de Delitos de Odio y Discriminación en la Fiscalía Provincial de Barcelona que se creó en 2009, aunque hace una clara distinción entre ellos²⁷. Y, en la misma línea, los *Planes de Acción de Lucha Contra los Delitos de Odio* y los *Informes del Ministerio del Interior* identifican las diferentes formas de discriminación con delitos de odio. Rosario DE VICENTE MARTÍNEZ diferencia entre delitos de odio y delitos de discriminación, siguiendo a la OSCE y el *Informe Raxen*²⁸: “Los delitos de odio se encontrarían en mayor medida vinculados a la exigencia de una motivación prejuiciosa, mientras que los delitos de discriminación lo estarían a la protección de determinadas minorías”²⁹.

En definitiva, discriminar supone ofrecer un trato desigual ante circunstancias semejantes, un trato de inferioridad a una persona o una colectividad por alguna causa. En mi opinión, el concepto de odio o incitación al odio iría unido a la discriminación, de modo que odio y en consecuencia discrimino. Los motivos de discriminación pueden ser muy variados, en España, la lista ofrecida por el artículo 14 de la *Constitución* se ha ampliado por la legislación penal al regular los delitos de odio o de discriminación, y a través de la *Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación*. Así, a los tradicionales motivos de discriminación, de religión o creencias y sexo entre otros, se ha añadido el motivo de expresión de género, diferente a la identidad sexual y a la identidad de género³⁰. Esta Ley no hace referencia al género, a secas, como motivo de discriminación.

En cuanto a la discriminación por motivos religiosos o el discurso de odio religioso la doctrina ha destacado que no siempre se aplican los mismos criterios a la hora de juzgarlos frente a la discriminación por otras causas, como

26 LANDA GOROSTIZA, Jon-Mirena. *Los delitos de odio*, p. 45. Para el autor los delitos de odio en sentido estricto serían los tipificados en los artículos 510, 510 bis, 515.4 y 22.4; y el resto en los artículos 511, 512, 314, 170.1, 174, 197.5, 522-526, etc.

27 GÜERRI FERRÁNDEZ, Cristina. “La especialización de la fiscalía en materia de delitos de odio y discriminación”, pp. 4-5.

28 <https://www.informeraxen.es/wp-content/uploads/2017/03/RAXEN-Especial-2016.pdf> (21/11/2022).

29 DE VICENTE MARTÍNEZ, Rosario. *El discurso de odio*, p. 38.

30 Así se depende del texto de la Ley y del *Informe sobre la Evolución de los Delitos de Odio en España en 2021*, Ministerio del Interior, pp. 57-58. <https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/servicios-al-ciudadano/delitos-de-odio/estadisticas/INFORME-EVOLUCION-DELITOS-DE-ODIO-VDEF.pdf> (15/10/2022).

el sexo, la raza o la orientación sexual. Además, el hecho de que la ofensa se dirija contra una comunidad minoritaria o mayoritaria, sin perjuicio de la mayor vulnerabilidad de la primera, no es un factor definitivo de diferenciación. La justificación de criminalizar dichas actuaciones es que va contra los principios de una sociedad democrática, pues suponen una descalificación de seres humanos, a los que se considera inferiores o indignos, por tener una concreta raza o sexo o mantener una ideas religiosas o creencias³¹.

Respecto a la discriminación por motivos de sexo o género, he de aclarar que en mi estudio solo me voy a referir a la discriminación y odio que sufre la mujer. Ya se ha expuesto lo que se entiende por discriminación contra la mujer en Naciones Unidas, toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer de sus derechos, lesionando su dignidad y, aunque no se hable de discriminación por motivos religiosos en la *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer de 1979*, se puede entender que esta hace una remisión a los motivos de discriminación detallados en el artículo 2 del *Pacto* y es evidente que los Estados parte condenan la discriminación contra la mujer en todas sus formas (artículo 8), por tanto, también la discriminación por motivos de creencias o religión. En cuanto a la discriminación por motivos religiosos, la doctrina ha mantenido que es contraria a la igualdad religiosa, pues “forma parte del común y radical patrimonio jurídico del ciudadano español la titularidad, en igualdad de calidad y trato ante la ley, del derecho de libertad religiosa”³². Como principio, la igualdad y no discriminación por motivos religiosos implica un Estado y un ordenamiento jurídico respetuoso con el pluralismo religioso, donde no se aceptan distintas categorías del derecho de libertad religiosa o de libertad de conciencia, ni de sus titulares, incluyendo la opción atea o agnóstica. No podremos confundir, sin embargo, igualdad con uniformidad. La uniformidad no permite tener en cuenta lo específico o peculiar del sujeto del derecho, lo que podría constituir en sí mismo una discriminación³³. El artículo 14 de la *Constitución* permite una

31 MARTÍNEZ-TORRÓN, Javier. “La tragedia de Charlie Hebdo: algunas claves para su análisis jurídico”, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 50 (febrero 2015), p. 27.

32 VILADRICH, Pedro J. y FERRER, Javier. “Los principios informadores del Derecho eclesiástico español”, *Derecho Eclesiástico del Estado Español*, Pamplona 1996, 4ª edición, p. 137.

33 *Ibid.* p. 137-139. MANTECÓN SANCHO, Joaquín. *El derecho fundamental de libertad religiosa*, Pamplona 1996, pp. 69-75.

desigualdad, pero exige que no sea discriminatoria³⁴. En conclusión, la discriminación por religión o creencia consistirá en el diferente e ilegítimo trato a personas, basado en la religión de la que son fieles y en la que creen, o por razón de sus creencias, lo que supone una violación del derecho fundamental de libertad de pensamiento, de conciencia y de religión, siguiendo la terminología usada por los textos internacionales. La discriminación religiosa puede presentar diferentes variantes como el antisemitismo, que recoge actitudes, conductas y manifestaciones de rechazo de la comunidad judía. En este caso se considera que no existe sólo discriminación por creencias, sino también cultural o racial, o incluso social. La islamofobia, o intolerancia y discriminación hacia los musulmanes, comprende aquellas actitudes, conductas y manifestaciones hostiles hacia el Islam o la comunidad islámica, otra forma de discriminación por motivos religiosos, culturales y sociales. Y se puede hablar de cristianofobia, aquellas formas de discriminación e intolerancia contra los cristianos, que sería todo atentado dirigido contra personas cristianas, o contra simbología o figuras de dicha fe, basado en motivos religiosos³⁵. En definitiva, el discurso de odio por razones religiosas es lesivo de la libertad religiosa, es una forma de violencia y discriminación del derecho fundamental, considerado por la doctrina, en función de su gravedad, como delito de odio, en el que la víctima es elegida por sus convicciones o creencias³⁶.

34 El Tribunal Constitucional, en sentencia 24/1982, de 13 de mayo (fundamento jurídico 1), reconoce el principio de igualdad en materia religiosa como básico, subordinado en cierto modo al de libertad religiosa. La igualdad en materia religiosa está vinculada a la libertad religiosa, e implica que las ideologías o creencias o las actitudes religiosas de los sujetos de derecho no pueden justificar ningún tipo de discriminación, ningún tipo de trato jurídico diverso, ni diferencias de trato jurídico. Asimismo, el Tribunal reconoce que la igualdad establecida en el artículo 14 de la *Constitución* es un principio y un derecho, aunque no distingue claramente ambos conceptos. Y en sentencia del Tribunal Constitucional 180/2001, de 17 de septiembre (fundamento jurídico 7), también se aprecia cómo el trato en igualdad y no discriminatorio en materia religiosa es una exigencia derivada de la libertad religiosa, manteniendo aquella línea interpretativa. GUTIÉRREZ DEL MORAL, María Jesús y CAÑIVANO SALVADOR, Miguel Á. *El Estado frente a la libertad de religión*, Barcelona 2003, pp. 153-159.

35 GUTIÉRREZ DEL MORAL, María Jesús. “Delitos de discriminación por motivos religiosos: marco jurídico y regulación penal”, *Religión, Libertad y Seguridad*, Valencia, 2017, pp. 56-57. Sobre la definición de estos conceptos ver: AAVV. *Manual práctico para la investigación y enjuiciamiento de delitos de odio y discriminación*, Barcelona 2015, pp. 52-55. AAVV. *Manual de apoyo para la formación de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en la identificación y registro de Incidentes racistas y xenófobos*, Madrid 2012, pp. 10-17.

36 Al respecto véase: PÉREZ MADRID, Francisca. “Incitación al odio religioso o «hate

Vista la discriminación por motivos de género y la discriminación por motivos de religión o creencia, es innegable que en algunos casos se darán de manera conjunta, dando lugar a una discriminación múltiple o interseccional, que plantea una mayor gravedad y que victimiza a la mujer y a las niñas de un modo específico. Siguiendo la clara exposición de José M. Díaz de Valdés Juliá³⁷, la discriminación múltiple es aquella que suma dos o más factores o características personales diferentes que se convierten en los motivos de la discriminación. La interseccional se da cuando se combinan ciertos factores o características de la persona, de modo que se determina un estatus distinto. En el primer caso, sería, por ejemplo, cuando una mujer es discriminada por ser mujer y por ser judía, de manera que se le impide ascender por ambas circunstancias, pues la empresa es de musulmanes comprometidos. En el segundo caso, la prohibición del velo islámico en el ámbito laboral sólo afectaría a la mujer musulmana, suponiendo una discriminación especial resultado de la asociación de ambas cualidades. Vuelvo sobre este tema en el siguiente apartado, al tratar los organismos internacionales, ya que existe la tendencia actual a prestar una especial atención a estas formas de discriminación.

speech» y libertad de expresión”, *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, 19 (2009), p. 11. PALOMINO LOZANO, Rafael. “Libertad de expresión y libertad religiosa elementos para el análisis de un conflicto”, *Tensiones entre libertad de expresión y libertad religiosa*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014, pp. 53-60. FERREIRO GALGUERA, Juan. “Libertad de expresión y sensibilidad religiosa: estudio legislativo y jurisprudencial”, *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, 35 (2014), p. 50. COMBALÍA, Zoila. “Los conflictos entre libertad de expresión y religión: Tratamiento jurídico del discurso de odio”, *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, 31 (2015), pp. 358-362. REY MARTÍNEZ, Fernando. “Discurso del odio y racismo líquido”, *Libertad de expresión y discursos del odio*, Alcalá de Henares, 2015, pp. 54-56. CABELLOS, Miguel A. “Libertades de expresión y libertad religiosa: situaciones de conflicto y criterios para su tratamiento”, *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, 33 (2017), pp. 285-291. CRUZ ÁNGELES, Jonatan. “Libertad de expresión vs. Discurso de odio en Internet: Análisis del marco jurídico internacional”, *La prevención y represión del discurso del odio. Hacia la construcción multidisciplinar de la tolerancia*, Cizur Menor, 2019, pp. 211-240.

37 DÍAZ DE VALDÉS JULIÁ, José M. *Igualdad constitucional y no discriminación*, Valencia, 2019, p. 203. Según MERINO SANCHO, Víctor. “Evolución y estándares internacionales de protección frente a la violencia de género”, *Las respuestas del Derecho ante la violencia de género desde un enfoque multidisciplinar*, Cizur Menor, 2019, p. 38: Interseccionalidad es la “interrelación de modelos de opresión en la que una misma persona comparta rasgos y/o posiciones de subordinación que generen una situación de discriminación diferenciada de los sujetos que comparten uno de los rasgos”.

III

DISCRIMINACIÓN MÚLTIPLE E INTERSECCIONAL EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL Y EUROPEO

La discriminación múltiple e interseccional ha sido, y sigue siendo, objeto de atención destacada en el ámbito internacional y europeo. El uso del concepto de “discriminación múltiple” es relativamente reciente en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y en el Derecho en general. El fundamento de la idea de discriminación múltiple tiene origen anglosajón, en Estados Unidos, respecto a la discriminación de la mujer negra y la dificultad de presentar demandas desde una perspectiva conjunta del género y de la raza, por lo que era más bien una discriminación procesal, y algo parecido sucedía en Canadá¹.

En la *Declaración de Beijing, de 15 de septiembre de 1995*, en el marco de la *Cuarta Conferencia Mundial sobre Mujeres*, ya se hacía referencia a las múltiples barreras a las que se enfrentan las mujeres y las niñas para lograr la igualdad real (§32): Nosotros, los Gobiernos participantes, estamos determinados a intensificar los esfuerzos para asegurar el igual disfrute de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales a todas las mujeres y las niñas que enfrentan múltiples barreras para lograr su empoderamiento y

1 REY MARTÍNEZ, Fernando. “La discriminación múltiple, una realidad antigua, un concepto nuevo”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 84 (2008), pp. 255-263. RESURRECCIÓN, Liliana. “La «discriminación múltiple». Formación del concepto y bases constitucionales para su aplicación en el Perú”, *Pensamiento Constitucional*, 20 (2015), pp. 312-316. CARRASQUERO CEPEDA, Maoly. “La discriminación múltiple en Europa”, *Revista de Estudios Europeos*, 75 (enero-junio 2020), pp. 43-44. SERRA CRISTÓBAL, Rosario, “La mujer como especial objeto de múltiples discriminaciones. La mujer discriminada”, *La discriminación múltiple en los ordenamientos jurídicos español y europeo*, Valencia, 2013, pp. 19-20. MARTÍN MARTÍNEZ, Magdalena M. “La discriminación interseccional en la jurisprudencia de los Tribunales Internacionales y su relación con los delitos de odio”, *Odio, Prejuicios y Derechos Humanos*, Granada, 2021, pp. 191-192. MORONDO TARAMUNDI, Dolores. “Desigualdad compleja e interseccionalidad: «reventando las costuras» del derecho antidiscriminatorio”, *Desigualdades complejas e Interseccionalidad. Una revisión crítica*, Madrid, 2021, p. 26. LEÓN ALONSO, Marta. “Feminismo, mujeres e interseccionalidad desde una perspectiva jurídica”, *Genero, Derecho y Tutela Jurisdiccional*, Valencia, 2022, p. 80.

progreso a causa de factores tales como su raza, edad, lengua, grupo étnico, cultura, religión, discapacidad o por pertenecer a una comunidad indígena².

Si bien, es en la *Conferencia de Naciones Unidas contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y la Intolerancia*, celebrada en Durban (Sudáfrica), del 31 de agosto al 8 de septiembre de 2001³, cuando se reconoce expresamente el concepto de discriminación múltiple, poniéndolo en el mapa del Derecho internacional, y de ahí pasó a la Unión Europea⁴. En el *Preámbulo de la Declaración de Durban* se reafirma que los Estados tienen el deber de proteger y promover los derechos humanos y las libertades fundamentales de todas las víctimas y que deberían aplicar una perspectiva de género, que reconozca las múltiples formas de discriminación, que pueden afectar a las mujeres. Asimismo, en las Cuestiones Generales se reconoce que las víctimas de la discriminación pueden sufrirla por diversas causas y en formas múltiples o agravadas (§2). De tal modo, que existe el convencimiento de que dichas discriminaciones múltiples afectan de manera diferenciada a las mujeres y las niñas, y se estima necesario integrar la perspectiva de género en las políticas, estrategias y programas de acción contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia, a fin de hacerles frente (§69-70). En el *Programa de Acción de Durban* se hace referencia a casos concretos de discriminación múltiple y se insta a los Estados “a que reconozcan los problemas particularmente graves del prejuicio y la intolerancia religiosos con que tropiezan muchos afrodescendientes y a que apliquen políticas y medidas encaminadas a prevenir y eliminar toda discriminación basada en la religión y las creencias que, combinada con ciertas otras formas de discriminación, constituye una forma de discriminación múltiple” (§14). Igual se hace respecto a las mujeres migrantes, ante las cuales los Estados deben prestar “una atención especial a las cuestiones de género, en especial a la discriminación sexual, y en particular cuando los múltiples obstáculos con que tropiezan las mujeres migrantes se combinan” (§31); y respecto a las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas, los Estados deben adoptar las medidas apropiadas para

2 <https://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/Beijing%20ofull%20report%20S.pdf> (20/12/2022).

3 https://www.un.org/es/events/pastevents/cmcr/durban_sp.pdf (20/12/2022).

4 Al respecto véase: BALLESTER CARDELL, María. “Mujer y discapacidad”, *La discriminación múltiple en los ordenamientos jurídicos español y europeo*, Valencia 2013, p. 164. REY MARTÍNEZ, Fernando, “La discriminación múltiple, una realidad antigua, un concepto nuevo”, pp. 254-255.

prevenir también las formas de discriminación múltiple (§49). En el mismo sentido, se “exhorta a los Estados a que protejan y promuevan el ejercicio de los derechos enunciados en la Declaración sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o las convicciones, proclamada por la Asamblea General en su *Resolución 36/55, de 25 de noviembre de 1981*, para evitar la discriminación religiosa que, combinada con otros tipos de discriminación, constituye una forma de discriminación múltiple” (§79). En general, la *Declaración de Durban* recomienda atender de manera especial a las formas de discriminación múltiple (en el empleo, §104; en la estrategia para lograr una igualdad plena y efectiva, §172; y como recomendación a los actores de la sociedad civil, §212).

La *Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 13 de diciembre de 2006, reconoce que las mujeres y niñas con discapacidad están sujetas a múltiples formas de discriminación y, en consecuencia, insta a los Estados a adoptar medidas para asegurar que puedan disfrutar plenamente y en igualdad de condiciones de todos sus derechos y libertades (artículo 6.1)⁵.

El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW), en el *Proyecto de Recomendación General número 28 relativa al artículo 2 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*⁶, de 2010, recoge el concepto de la interseccionalidad como básico para comprender el alcance de las obligaciones generales de los Estados, en virtud del artículo 2. “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 que a los hombres. Los Estados parte deben reconocer y prohibir en sus instrumentos jurídicos estas formas entrecruzadas de discriminación y su impacto negativo combinado en las mujeres afectadas. También deben aprobar y poner en

5 La doctrina, por otra parte, ha destacado que esta Convención también supone un límite al concepto de discriminación múltiple, pues se trata única y exclusivamente la discriminación por discapacidad que afecta a mujeres y niñas, dejando de lado otras posibles intersecciones que sin embargo son citadas en su Preámbulo. CARRASQUERO CEPEDA, Maoly. “La discriminación múltiple en Europa”, p. 45.

6 CEDAW/C/GC/28.

práctica políticas y programas para eliminar estas situaciones y, en particular, cuando corresponda, adoptar medidas especiales de carácter temporal, de conformidad con el párrafo 1 del artículo 4 de la *Convención* y la *Recomendación general número 25*” (§18).

En otras Recomendaciones Generales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer se hacen referencias a la discriminación interseccional, que en definitiva se reconoce como forma agravada de discriminación que requiere de medidas jurídicas y normativas adecuadas. Se tendrá oportunidad de ver con más detalle en el apartado correspondiente al CEDAW, pero se pueden citar ahora, a modo de ejemplo, algunas de ellas: *Recomendación general número 30 (2013), sobre las mujeres en la prevención de conflictos y en situaciones de conflicto y posteriores a conflictos*; *Recomendación general número 33 (2015), sobre el acceso de las mujeres a la justicia*; y *Recomendación general número 35 (2017), sobre la violencia por razón de género contra la mujer, por la que se actualiza la Recomendación general número 19*⁷.

En la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos se ha prestado una especial atención a la interseccionalidad y formas múltiples de discriminación. Así en la publicación *Los derechos de la mujer son derechos humanos*, de 2014⁸, se trata como una cuestión clave, reconociendo que siempre han existido formas de discriminación entrecruzadas y de múltiples niveles, aunque solo se han empezado a identificar en las últimas décadas. También es de interés el *Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Efectos de las formas múltiples e interseccionales de discriminación y violencia en el contexto del racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia sobre el pleno disfrute por las mujeres y las niñas de todos los derechos humanos, de junio de 2017*⁹. Este pone de manifiesto como la discriminación interseccional afecta profundamente a las mujeres, por ejemplo, en su búsqueda de empleo o en el lugar de trabajo. En concreto: “Las mujeres y

7 Sobre el desarrollo de la interseccionalidad por los Comités Internacionales del sistema de protección de los derechos humanos, véase MARTÍN MARTÍNEZ, Magdalena M. “La discriminación interseccional en la jurisprudencia de los Tribunales Internacionales y su relación con los delitos de odio”, pp. 201-204.

8 ONU. *Los derechos de la mujer son derechos humanos*, HR/PUB/14/2, ACNURH, Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra, 2014, pp. 39-41. https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/HR-PUB-14-2_SP.pdf (25/7/2023).

9 A/HRC/35/10.

niñas que sufren discriminación interseccional por razón de su género, raza, etnia, empleo y ascendencia o religión a menudo carecen de oportunidades económicas y de un trabajo decente, y tienen una presencia desproporcionada en trabajos mal remunerados, como el servicio doméstico, donde a menudo son explotadas” (§14); y “las mujeres pueden tener que soportar que se les pida que oculten su identidad cultural o religiosa, o ser acosadas o despedidas en caso de no hacerlo” (§16). En el ámbito de la educación, se ha de luchar contra la discriminación interseccional de modo especial, pues supone un obstáculo real para la enseñanza de las niñas y su permanencia en las escuelas. “Los planes de estudios y el material educativo pueden reflejar estereotipos y prejuicios basados en el género, la raza, el origen étnico, el empleo y la ascendencia, así como la religión u otros motivos y, por tanto, puede agravar la discriminación y engendrar violencia contra las mujeres y las niñas en la educación” (§23). En esa línea, se reconoce que “los estereotipos y prejuicios basados en una combinación de factores, como la raza, el origen étnico, el empleo y la ascendencia, la religión y el género, exponen a las mujeres y a las niñas a un riesgo mayor de sufrir diversas formas de violencia” (§31). Las mujeres y las niñas de las minorías étnicas y religiosas y de pueblos indígenas, en períodos de conflicto, pueden correr mayor riesgo de sufrir abusos graves contra sus derechos humanos (embarazos forzados, violaciones sistemáticas, abusos sexuales, o esclavitud sexual). A lo largo y ancho del mundo no faltan ejemplos de mujeres y niñas, pertenecientes a minorías étnicas y religiosas, que han sido objeto de lesiones de sus derechos humanos, lo que se ha considerado un arma de guerra y por consiguiente sancionable (§33-35). En cuanto a la participación de la mujer en la vida pública, se observa que la prohibición de símbolos religiosos, como el velo islámico, es discriminatoria contra determinados grupos de mujeres (como las mujeres musulmanas), pues menoscaba su derecho a dicha participación (§40); o se ha utilizado la violencia sexual contra las mujeres de algún grupo religioso con el fin de controlarlas (§41). Por otra parte, la discriminación por motivos de género, raza, origen étnico o religión puede dar lugar a situaciones migratorias irregulares que suponen grave riesgo de violencia, detención y expulsión (§45). Por todo ello, se hacen las siguientes recomendaciones, entre otras (§65): “se supriman todas las leyes, políticas y prácticas que legalicen y faciliten la discriminación directa e indirecta y la violencia contra las mujeres y las niñas basadas en múltiples motivos, como la raza, el origen étnico, el género o la religión, y se garantice la aplicación no discriminatoria de la legislación, incluidas las

leyes de nacionalidad y ciudadanía”; y que la mujeres afectadas por formas de discriminación interseccional puedan acceder en igualdad a la justicia, la educación, los servicios de atención a la salud, el empleo, etc. Es necesaria la concienciación en materia de discriminación interseccional que afecta a la mujer, para poder visibilizarla, luchar contra ella y poder proteger de modo eficaz a mujeres y niñas.

A pesar de lo explicado respecto a la *Declaración de Durban*, la discriminación múltiple en la Unión Europea es un concepto ya mencionado en la *Directiva 2000/43/CE del Consejo, 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* (considerando 14), y en la *Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación* (considerando 3), y en ambos casos se reconoce que afecta de manera especial a las mujeres, aunque no se utilice la terminología precisa de la interseccionalidad¹⁰. En la *Decisión 750/2000/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, por la que se establece un programa de acción comunitario para luchar contra la discriminación (2001-2006)*, directa e indirecta, basada en motivos de origen racial o étnico, de religión o creencias, discapacidad, edad u orientación sexual (artículo 1), se indica que las mujeres son a menudo víctimas de múltiples discriminaciones, formas de discriminación que hay que combatir: “La presente Decisión puede contribuir a establecer una estrategia global para luchar contra toda discriminación basada en distintos motivos, que de ahora en adelante debería desarrollarse de forma paralela”. Su artículo 2 establece como objetivos que la Comunidad y los Estados miembros deberán promover medidas de prevención y de lucha contra la discriminación simple y múltiple, incluidas actividades de sensibilización, y también medidas legislativas. La *Estrategia marco contra la discriminación y por la igualdad de oportunidades para todos, de 1 de junio de 2005*, asimismo, hace referencia a la discriminación múltiple: “en algunos ámbitos puede ser pertinente la apli-

10 “Estas Directivas que tienen como finalidad expresa la lucha contra la discriminación por otros rasgos distintos del sexo –origen racial o étnico, discapacidad, edad, orientación sexual, religión o convicciones-, también van a ser instrumentos efectivos de la lucha contra la discriminación por razón de sexo, al interseccionar muchas mujeres esta discriminación con la que tiene que ver con los rasgos sospechosos arriba citados”. GIMÉNEZ GLUCK, David, “La legislación y la jurisprudencia de la Unión Europea ante la multidiscriminación”, *La discriminación múltiple en los ordenamientos jurídicos español y europeo*, Valencia, 2013, pp. 56-57.

cación de un enfoque integrado para combatir la discriminación y fomentar la igualdad entre hombres y mujeres que tenga en cuenta el hecho de que algunas personas pueden sufrir discriminaciones múltiples por varios motivos”. Sin embargo, tradicionalmente la prohibición de discriminación se ha abordado desde un solo factor o causa de discriminación, aunque se sabía que algunas víctimas de discriminación lo eran por varios motivos asociados, lo que en realidad amplía la gravedad de la lesión de su dignidad e incluso la transforma, especialmente cuando una de las causas es el género o sexo¹¹.

El *Informe elaborado en el año 2007 para la Comisión Europea sobre discriminación múltiple*¹² hace suyas las definiciones de Timo MAKKONEN¹³ que distingue entre discriminaciones múltiples, compuestas e interseccionales. La múltiple se produce cuando la persona es discriminada por diferentes causas en distintos momentos. La compuesta se da cuando varios factores de discriminación actúan en un caso concreto produciendo una dificultad añadida a la existente. Y en la interseccional, diversos motivos de discriminación interactúan simultáneamente, produciendo una forma específica de discriminación¹⁴. Para Fernando REY MARTÍNEZ, no obstante, la discriminación múltiple es sinónimo de la interseccional, y no es coherente considerar que esta, en sentido estricto, pueda suponer una respuesta específica y diferente del ordenamiento, por su complejidad frente a aquella. Destaca incluso que el término “interseccional” no figura en el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, por lo que lo más adecuado sería hablar de discrimina-

11 REY MARTÍNEZ, Fernando, “La discriminación múltiple, una realidad antigua, un concepto nuevo”, p. 253.

12 BIELEFELDT, Hanne. *Tackling Multiple Discrimination. Practices, policies and laws*. European Commission, september 2007, p. 15. https://ec.europa.eu/migrant-integration/library-document/tackling-multiple-discrimination-practices-policies-and-laws_en (20/12/2022).

13 MAKKONEN, Timo, *Multiple, Compound and Intersectional Discrimination: bringing the experiences of the most marginalized to the fore*, Institute For Human Rights, Abo Akademi University, abril, 2002, pp. 9-17. <https://www.abo.fi/wp-content/uploads/2018/03/2002-Makkonen-Multiple-compound-and-intersectional-discrimination.pdf> (20/12/2022). El autor también identifica la discriminación superpuesta, en la que se dan diferentes causas que operan de forma independiente, pero en una misma situación.

14 Véase también REY MARTÍNEZ, Fernando. “La discriminación múltiple, una realidad antigua, un concepto nuevo”, p. 10. RESURRECCIÓN, Liliana. “La «discriminación múltiple». Formación del concepto y bases constitucionales para su aplicación en el Perú”, pp. 316-319.

ción múltiple¹⁵. Según Magdalena MARTÍN MARTÍNEZ, “quizás por influencia de los estudios de género, predomina el término discriminación interseccional, mientras que en el Derecho internacional de los derechos humanos es más usual hablar de discriminación múltiple”¹⁶. En definitiva, la doctrina está dividida¹⁷ y muestra de ello es que nuestra más reciente legislación diferencia entre discriminación múltiple e interseccional en la *Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación*.

Dicho Informe de 2007, de igual modo, contiene una serie de recomendaciones en las que hay referencias a la discriminación múltiple por motivos de sexo y religión, en cuanto el derecho antidiscriminatorio debe cubrir estas posibles causas, entre otras, no solo en el empleo, sino en la protección social, las ventajas sociales, la educación, el acceso y el suministro de bienes y servicios. Y se debe prever el abordaje de la discriminación interseccional, con la introducción de disposiciones específicas para combatir esta y la discriminación múltiple; creando organismos nacionales de igualdad para ayudar a las víctimas en general, y de la discriminación múltiple en particular; la promoción y desarrollo de funciones positivas y la transversalización de la igualdad en el ámbito público y privado, teniendo en cuenta diferentes motivos (Recomendación 2)¹⁸.

También debe ser destacado el Informe de la Comisión Europea de 2009, probablemente el más importante sobre esta materia: *Multiple Discrimination in EU Law. Opportunities for legal responses to intersectional gender discrimination?*¹⁹ Elaborado por la Red Europea de Expertos Legales en Discriminación por razón de Género, nos da una idea de la vinculación entre la discriminación múltiple y la discriminación por motivos de género. El Informe destaca el hecho de que existan personas que sufren discriminación por

15 REY MARTÍNEZ, Fernando. “La discriminación múltiple, una realidad antigua, un concepto nuevo”, pp. 10-13. RESURRECCIÓN, Liliana. “La «discriminación múltiple». Formación del concepto y bases constitucionales para su aplicación en el Perú”, pp. 316-321.

16 MARTÍN MARTÍNEZ, Magdalena M. “La discriminación interseccional en la jurisprudencia de los Tribunales Internacionales y su relación con los delitos de odio”, p. 196.

17 *Ibid.* p. 197.

18 BIELEFELDT, Hanne. *Tackling Multiple Discrimination. Practices, policies and laws*. European Commission, septiembre 2007, p. 53.

19 BURRI, Susanne y SCHIEK, Dagmar. *Multiple Discrimination in EU Law. Opportunities for legal responses to intersectional gender discrimination?* European Network of Legal Experts in the Field of Gender Equality, julio 2009. file:///C:/Users/majesus/Downloads/multiplediscriminationfinal7september2009_en.pdf (23/10/23).

diversas causas, especialmente la mujer, lo que provoca un mayor efecto de exclusión, lo cual debe ser tenido en cuenta por la política comunitaria²⁰.

La mención de la discriminación múltiple e interseccional es reiterada en documentos y resoluciones en la Unión Europea. En la *Propuesta de Directiva sobre el principio de igualdad de trato entre las personas, independientemente de su religión o convicciones, discapacidad, edad y orientación sexual*, aprobada por Resolución del Parlamento Europeo, de 2 de abril de 2009²¹, se hace referencia a la discriminación múltiple. Y también en la *Resolución del Parlamento Europeo de 2013 sobre mujeres con discapacidad*; en la *Resolución de 2014 sobre violencia contra las mujeres*; o en la *Resolución de 2014 sobre explotación sexual y prostitución*²². La doctrina ha criticado que la *Propuesta de Directiva de 2009 sobre igualdad de trato*, aunque sí establece el concepto de discriminación múltiple, ofrece una definición limitada, pues se omite la posible interacción entre la raza y el género, que suele ser la más frecuente en la práctica. Además, no se proporcionan los recursos adecuados para combatir dichas discriminaciones múltiples²³.

A modo de conclusión, podemos recordar que según el Instituto Europeo para la Igualdad de Género (EIGE)²⁴, en la Unión Europea, la discriminación múltiple es cualquier combinación de formas de discriminación contra las personas por motivos de sexo, origen racial o étnico, religión o creencias, discapacidad, edad, orientación sexual, identidad de género u otras características, y la discriminación sufrida por quienes tienen, o se percibe que tienen, esas características²⁵. Por otra parte, la distingue de la discriminación interseccional, la que se produce sobre la base de varios motivos personales o ca-

20 SERRA CRISTÓBAL, Rosario, “La mujer como especial objeto de múltiples discriminaciones. La mujer discriminada”, p. 20-21. Giménez Gluck, David. “La discriminación múltiple en el Derecho de la Unión”, *Revista de Derecho Europeo*, 45 (2013), p. 125.

21 https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-6-2009-0211_ES.html (16/12/2022).

22 SERRA CRISTÓBAL, Rosario. “El reconocimiento de la discriminación múltiple por los Tribunales”, *TEORDER*, 27 (2020), p. 146.

23 CARRASQUERO CEPEDA, Maoly. “La discriminación múltiple en Europa”, pp. 42, 47-48.

24 “El Instituto Europeo de la Igualdad de Género (EIGE) se creó en 2010 para reforzar y promover la igualdad de género en toda la Unión Europea (UE). Tras más de diez años de experiencia en la recogida de datos, la realización de investigaciones y el desarrollo de recursos, el EIGE se ha convertido en el centro de conocimiento de la UE en materia de igualdad de género. <https://eige.europa.eu/es/in-brief> (14/12/2022).

25 <https://eige.europa.eu/thesaurus/terms/1297> (13/12/2022).

racterísticas/identidades, que operan e interactúan entre sí al mismo tiempo, de manera que son inseparables²⁶. Asimismo, la interseccionalidad se define como una herramienta analítica para estudiar, comprender y responder a las formas en que el sexo y el género se cruzan con otras características/identidades personales, y cómo estas intersecciones contribuyen a experiencias únicas de discriminación²⁷. Por tanto, se puede interpretar que la discriminación interseccional es un tipo de discriminación múltiple, pero va más allá, pues es como si de la combinación de diferentes motivos de discriminación, entre los que destacarían el sexo o el género, surgieran nuevos motivos con consecuencias propias perjudiciales para la víctima y lesivas de sus derechos.

Tal como expone David GIMÉNEZ GLUCK, “en realidad, el término de discriminación interseccional se creó para asegurar que no estábamos ante una simple acumulación de discriminaciones sino ante una discriminación cualitativamente diferente, lo que justificaba una respuesta cualitativamente diferente”²⁸.

Es a partir de la *Estrategia para la Igualdad de Género 2020-2025 de la Unión* que se insiste en la necesidad de atender a la discriminación interseccional para conseguir una efectiva protección de los derechos de las mujeres y las niñas. La *Resolución del Parlamento Europeo, de 10 de marzo de 2022, sobre la integración de la perspectiva de género en el Parlamento Europeo - Informe anual 2020*²⁹, que cita todas las Resoluciones del Parlamento más recientes sobre igualdad de género en la Unión Europea, confirma su firme compromiso con la igualdad de género, y respalda la integración de la perspectiva de género en su actuación. Asimismo, destaca que las medidas para garantizar la igualdad de género deben incorporar un enfoque interseccional para evitar toda discriminación, especialmente las interseccionales, que tienen como víctimas a las mujeres.

Veremos que la *Propuesta de Directiva sobre la lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica, adoptada por la Comisión Europea, el 8 de marzo de 2022*, hace una referencia expresa a la discriminación múltiple de las mujeres, estableciendo que las víctimas afectadas por ella de-

26 <https://eige.europa.eu/thesaurus/terms/1492> (13/12/2022).

27 <https://eige.europa.eu/thesaurus/terms/1263> (13/12/2022).

28 GIMÉNEZ GLUCK, David. “La discriminación múltiple en el Derecho de la Unión”, p. 126. Ver también LEÓN ALONSO, Marta. “Feminismo, mujeres e interseccionalidad desde una perspectiva jurídica”, p. 81.

29 https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0072_ES.html (14/12/2022).

ben recibir la debida atención, con medidas específicas cuando exista intersección de múltiples formas de discriminación, pues las mujeres de origen racial o étnico corren un mayor riesgo de sufrir violencia de género, así como las mujeres con discapacidad, lesbianas, bisexuales, transexuales, no binarias, intersexuales y *queer* (LGTBI) (Considerando 11). Y las víctimas de violencia contra las mujeres se encuentran en un mayor riesgo de intimidación, represalias y victimización secundaria y reiterada, y deben recibir una atención especial para proteger su dignidad y su integridad física (Considerando 12).

El *Informe sobre la Discriminación Interseccional en la Unión Europea: situación socioeconómica de las mujeres de origen africano, de Oriente Próximo, latinoamericano y asiático, de 2022*³⁰, contiene una propuesta de resolución del Parlamento Europeo, e insiste en la discriminación de las mujeres por diferentes factores, entre ellos la religión, diferenciando la múltiple de la interseccional, que supone un tipo único de discriminación fruto de la interrelación de diferentes factores, sin dar prioridad a uno sobre otro. Considera que la discriminación interseccional afecta especialmente a las mujeres romaníes, las mujeres musulmanas, las mujeres transgénero, en particular las mujeres transgénero racializadas, y las mujeres con discapacidad, lo que las hace más vulnerables a la exclusión social, la pobreza y la violencia. Observa que la discriminación interseccional agrava en algunos casos la violencia de género. Por todo ello se insta a las instituciones de la Unión a que se aborden las formas interseccionales de discriminación en la legislación y las políticas de la Unión en materia de lucha contra la discriminación y de igualdad de género, pues la actual normativa no parece dar respuesta adecuada para la protección de los derechos humanos, y en particular los derechos de la mujer. También pide a la Comisión y a los Estados miembros que integren una perspectiva de interseccionalidad.

A pesar de lo expuesto, la doctrina ha venido defendiendo que la Unión Europea continúa ignorando la realidad de la discriminación múltiple, que no ha sido reconocida de modo claro en sede normativa o judicial, lo que sería deseable y conveniente³¹. Las legislaciones y las políticas normalmente van dirigidas a un solo aspecto de la identidad del individuo, ignorando la posible existencia de múltiples identidades. En esta línea reclama el reconocimiento normativo expreso del concepto. Es necesario que los tribunales apliquen el

³⁰ A9-0190/2022. Parlamento europeo, 22 de junio de 2022.

³¹ GIMÉNEZ GLUCK, David. “La discriminación múltiple en el Derecho de la Unión”, pp. 131-134.

enfoque interseccional para ofrecer soluciones satisfactorias de protección de los derechos de la mujer³². El reconocimiento de la existencia de discriminación múltiple no supone una obligación a los Estados de aprobar una normativa de aplicación directa de protección de los individuos y colectivos afectados por esa realidad. Pero, es evidente, que puede marcar las políticas y las interpretaciones de los Tribunales de prestar atención a esos supuestos de discriminación múltiples y más agravados³³. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea viene evitando pronunciarse sobre la discriminación múltiple e interseccional, una tendencia que es visible en el Tribunal Europeo de Derechos Humanos³⁴. Y se reclama adoptar una mirada o perspectiva interseccional para proteger de manera efectiva los derechos humanos, pues solo atendiendo a la interseccionalidad se tendrán presentes las diferentes identidades y cualidades de las personas y de los grupos vulnerables, para poder prevenir y combatir cualquier forma de discriminación, y también los delitos de odio, prohibidos en todo caso por el Derecho internacional³⁵. La discriminación de la mujer musulmana que utiliza el velo integral, por ejemplo, es un caso claro de discriminación múltiple o cruzada³⁶.

32 CARRASQUERO CEPEDA, Maoly. “La discriminación múltiple en Europa”, p. 42 y 54.

33 SERRA CRISTÓBAL, Rosario, “La mujer como especial objeto de múltiples discriminaciones. La mujer discriminada”, pp. 17.

34 MARTÍN MARTÍNEZ, Magdalena M. “La discriminación interseccional en la jurisprudencia de los Tribunales Internacionales y su relación con los delitos de odio”, 212-220.

35 ABARCA LIZANA, Magdalena. “¿Para quién trabajan los derechos humanos? Críticas al sistema internacional de los derechos humanos desde una perspectiva interseccional”, *Anuario de Derechos Humanos*, 15-2 (2019), pp. 328-329. HEALY, Jane. “Thinking outside the box: intersectionality as a hate crime research framework”, *Papers from the British Criminology Conference*, 19 (2019), pp. 63-68. MARTÍN MARTÍNEZ, Magdalena M. “La discriminación interseccional en la jurisprudencia de los Tribunales Internacionales y su relación con los delitos de odio”, pp. 221-223.

36 En el mismo sentido VALERO HEREDIA, Ana. “Mujer y pertenencia a una minoría religiosa: el uso público del velo integral en los ordenamientos jurídicos francés e italiano”, *La discriminación múltiple en los ordenamientos jurídicos español y europeo*, Valencia 2013, p. 133.

IV

LA DISCRIMINACIÓN Y EL ODIOS RELIGIOSO Y CONTRA LA MUJER EN LAS NACIONES UNIDAS

Las Naciones Unidas vienen desarrollando una labor muy importante en materia de derechos humanos y también en materia de igualdad de género. Todo comenzó con la *Carta de las Naciones Unidas*, de 26 de junio de 1945, firmada en San Francisco¹, un tratado internacional vinculante para los Estados miembros, que recoge los principios de las relaciones internacionales basados en los derechos fundamentales del hombre (incluida la igualdad de derechos de hombres y mujeres) y de las naciones grandes y pequeñas. Este texto junto a la *Declaración Universal de Derechos Humanos*, de 10 de diciembre de 1948, supuso un paso fundamental en el reconocimiento internacional de los derechos humanos. La Carta de San Francisco habla expresamente de igualdad entre hombre y mujer, y del deber de no discriminación por motivos de sexo y religión, entre otros (artículo 1.3, 13.2, 55.3 y 76.c). Al respecto, la doctrina sostiene que estas son las primeras referencias al sexo y la “igualdad de género” en el campo de los derechos humanos a nivel universal y general. Y es a partir de ese momento que se empieza a hablar de derechos humanos de la mujer que, sobre la base de los tratados internacionales sobre derechos humanos, en general, darán lugar a la adopción de textos internacionales específicos protectores de las mujeres y las niñas².

1. MARCO JURÍDICO BÁSICO

Como ya es sabido, el papel de Naciones Unidas, para el reconocimiento y garantía de la igualdad y no discriminación, ha sido esencial. Aunque los textos de Naciones Unidas sobre derechos humanos son de sobra conocidos, hay que recordar de modo obligado la *Declaración Universal de Derechos*

1 <https://www.un.org/es/about-us/un-charter> (21/7/2023).

2 JIMÉNEZ SÁNCHEZ, Carolina. “Los derechos humanos de las mujeres en Europa y América Latina: perspectiva jurisprudencial internacional”, *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política, Humanidades y Relaciones Internacionales*, 40 (2018), pp. 486-487. Díez PERALTA, Eva. “Los derechos de la mujer en el Derecho internacional”, *Revista Española de Derecho Internacional*, 63-2 (2011), p. 90-91.

Humanos, de 1948, ya citada, que hace un reconocimiento, en su Preámbulo, de la igualdad de derechos de hombres y mujeres. “Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos”, dicta su artículo 1. El artículo 2 declara que “toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición. Además, no se hará distinción alguna fundada en la condición política, jurídica o internacional...”. E insiste en que “todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley. Todos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta Declaración y contra toda provocación a tal discriminación” (artículo 7). Asimismo, el artículo 16, en cuanto a derechos matrimoniales, establece la igualdad entre hombres y mujeres, sin restricción alguna por motivos de raza, nacionalidad o religión. Además, el artículo 18 reconoce que toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión.

También en 1948, *la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio* de 9 de diciembre, “contempla un supuesto especialmente grave de incitación al odio”, por motivos étnicos, raciales o religiosos³. “Se entiende por genocidio cualquiera de los actos mencionados a continuación, perpetrados con la intención de destruir, total o parcialmente, a un grupo nacional, étnico, racial o religioso, como tal: a) Matanza de miembros del grupo; b) Lesión grave a la integridad física o mental de los miembros del grupo; c) Sometimiento intencional del grupo a condiciones de existencia que hayan de acarrear su destrucción física, total o parcial; d) Medidas destinadas a impedir los nacimientos en el seno del grupo; e) Traslado por fuerza de niños del grupo a otro grupo”, artículo 2. Y a tenor del artículo 3 será castigado, entre otros actos, “la instigación directa y pública a cometer genocidio”.

La *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados*, de 28 de julio de 1951, y el *Protocolo* correspondiente, de 31 de enero de 1967, da protección y considera refugiada a toda persona, respecto a la que existen “fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse

3 PÉREZ MADRID, Francisca. “Protección penal de la libertad religiosa y límites de la libertad de expresión”, *Novedades de Derecho canónico y Derechos eclesiástico del Estado. A un año de la reforma del proceso matrimonial*, Madrid, 2017, p. 121.

a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él”, artículo 1.A.2 de la *Convención*. Prohíbe la discriminación por motivos de raza, religión, o país de origen, en la aplicación de la *Convención* (artículo 3) y se establece que los refugiados deben recibir un trato no discriminatorio en cuanto a la libertad de practicar su religión y en cuanto a la libertad de instrucción religiosa de sus hijos. No se hace mención de posible discriminación por motivo de sexo o género, pero las primeras Directrices de ACNUR (Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas), que se publicaron, fueron relativas a persecuciones por motivos de género en 2002, y por motivos de género y religión conjuntamente. No entraré, sin embargo, a analizar la actuación de ACNUR en este sentido, pues ha sido objeto de un interesante trabajo de Francisca PÉREZ MADRID, al que me remito⁴.

El *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* (PDCP), y el *Pacto de Derechos Sociales, Económicos y Culturales* (PDSEC), ambos de 19 de diciembre de 1966, otorgan carácter vinculante en Naciones Unidas a los compromisos anunciados por la Declaración Universal, de la que son herederos y, como tales, parten del reconocimiento de la dignidad humana de toda persona, de la que derivan los derechos iguales e inalienables. Además, los Estados se comprometen a asegurar a los hombres y a las mujeres iguales derechos, según los respectivos artículos 3 de los Pactos. En concreto, el PDCP reconoce la igualdad de todos los individuos como titulares de derechos, sin distinción de sexo o religión, entre otras razones, en su artículo 2, y configura, en su artículo 26, la no discriminación como un derecho de carácter autónomo y general: “Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley. A este respecto, la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”. Asimismo, el artículo 20.2, del PDCP, indica que “toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia estará prohibida por la ley”, convirtiéndose en la base de la normativa antidiscriminatoria y contra los delitos de odio en Naciones Unidas. El

4 PÉREZ MADRID, Francisca. *Persecuciones por motivos religiosos o por orientación sexual y derecho de asilo. La perspectiva de Naciones Unidas*, Cizur Menor, 2021.

artículo 18 del PDCP establece que toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión.

Ni en la *Declaración Universal* ni en los *Pactos Internacionales* existe un precepto que contenga una protección específica de los derechos de las mujeres, pero la doctrina interpreta que es a partir de la *Carta Internacional de Derechos Humanos* con la que se abre paso a “la posibilidad de considerar a las mujeres como un grupo con la necesidad de blindar una serie de derechos concretos que resultan afectados en todas las sociedades”⁵.

La *Convención Internacional para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial*, de 21 de diciembre de 1965, a pesar de que en su Preámbulo habla del “respeto universal y efectivo de los derechos humanos y de las libertades fundamentales de todos, sin distinción, por motivos de raza, sexo, idioma o religión”, su artículo 1 no incluye a la religión o el sexo como motivos de la discriminación racial, y solo se menciona la raza, el color, el linaje, y el origen nacional o étnico. El artículo 4 condena el discurso de odio y la discriminación racial. Y su artículo 5 reconoce el compromiso de los Estados de prohibir y eliminar la discriminación racial en todas sus formas y a garantizar la igualdad, sin distinción de raza, color y origen nacional o étnico, particularmente en el goce de algunos derechos, entre ellos la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión. Nada se dice respecto a los derechos de la mujer de modo particular. Si bien, en el *Documento Final de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las*

5 “Se denomina Carta Internacional de Derechos Humanos a la suma entre la Declaración Universal de Derechos Humanos y los Pactos Internacionales de 1966”, JIMÉNEZ SÁNCHEZ, Carolina. “Los derechos humanos de las mujeres en Europa y América Latina: perspectiva jurisprudencial internacional”, p. 489. DÍEZ PERALTA, Eva. “Los derechos de la mujer en el Derecho internacional”, pp. 98-99: “Desde la perspectiva sectorial, Naciones Unidas pronto auspició una escueta Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer, de 20 de diciembre de 1952, en cuyos tres primeros artículos se reconocen los derechos de participación política y de participación en la vida pública de las mujeres, en condiciones de igualdad con los hombres. Asimismo, esta organización sirvió de marco para la conclusión, el 29 de enero de 1957, de la Convención sobre la Nacionalidad de la Mujer Casada, y de la Convención sobre el Consentimiento para el Matrimonio, la Edad Mínima de Matrimonio y su Registro, esta última firmada el 7 de noviembre de 1962. En el apartado general de prevención de la discriminación son, igualmente, reseñables la Convención de la OIT sobre Igual Remuneración entre Hombres y Mujeres, de 29 de junio de 1951, y la Convención en materia de Empleo y Ocupación, de 25 de junio de 1958. A las dos anteriores hay que sumar, también, la Convención relativa a la Lucha contra la Discriminación en la esfera de la Enseñanza, aprobada por la UNESCO el 14 de diciembre de 1960”.

Formas Conexas de Intolerancia de Durban (31 de agosto a 7 de septiembre de 2001), se manifiesta su preocupación por el aumento de los actos de incitación al odio dirigidos contra comunidades religiosas y sus miembros, a través de medios diversos. Además, se reafirma que los Estados tienen el deber de proteger y promover los derechos humanos y las libertades fundamentales de todas las víctimas, y que deberían aplicar una perspectiva de género (igualdad entre hombre y mujer), que reconozca las múltiples formas de discriminación que pueden afectar a las mujeres, puesto que el disfrute de sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales es indispensable para el desarrollo de las sociedades en todo el mundo. Por su parte, en el Informe de la *Conferencia de Examen de Durban de 2009* (Ginebra, 20 a 24 de abril), se reafirma que las leyes deben “prohibir toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, hostilidad o la violencia”⁶. No se hace ninguna otra referencia a la discriminación por motivos religiosos o de sexo en las siguientes *Conferencias Mundiales contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia que celebran el aniversario de la Declaración y el programa de acción de Durban* (Nueva York, 2011 y 2021). Pero la doctrina interpreta que parece razonable que se puedan aplicar por analogía, las previsiones que sean más relevantes a la discriminación o la intolerancia basada en motivos religiosos⁷. El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de Naciones Unidas, en la *Recomendación General número 35, La lucha contra el discurso de odio racista, de 2013*⁸, sí se refiere a la discriminación por motivos religiosos, aunque parece que atiende a estos en cuanto pueden ir unidos a otros motivos étnicos, y habla de grupos “etnorreligiosos” (§6). Sin embargo, no menciona la discriminación por motivos de sexo, pero rechaza el discurso de odio por motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico, dirigido contra mujeres pertenecientes a grupos vulnerables (§6).

En otros documentos de Naciones Unidas se habla de la discriminación por motivos religiosos y del discurso de odio religioso, como en la *Declaración sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o las convicciones*, de 25 de noviembre de

6 <https://www.un.org/es/conferences/racism/durban2001> (26/1/2023).

7 PÉREZ MADRID, Francisca. “Incitación al odio religioso o «hate speech» y libertad de expresión”, *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, 19 (2009), p. 14.

8 CERD/C/GC/35, de 26 de septiembre de 2013.

1981, que, si bien, no cita la discriminación por razón de sexo. Según su artículo 2: “1. Nadie será objeto de discriminación por motivos de religión o convicciones por parte de ningún Estado, institución, grupo de personas o particulares. 2. A los efectos de la presente Declaración, se entiende por «intolerancia y discriminación basadas en la religión o las convicciones» toda distinción, exclusión, restricción o preferencia fundada en la religión o en las convicciones y cuyo fin o efecto sea la abolición o el menoscabo del reconocimiento, el goce o el ejercicio en pie de igualdad de los derechos humanos y las libertades fundamentales”. Aunque no tiene carácter vinculante, es un documento importante en la protección de la libertad religiosa⁹. La Comisión de Derechos Humanos¹⁰ de Naciones Unidas en 1986 introdujo un mecanismo para proteger de manera más eficaz la libertad religiosa y el cumplimiento de la Declaración, a través del mandato del Relator Especial sobre intolerancia religiosa, que en 2000 se convierte en el Relator Especial sobre la libertad de religión o de creencias. Por decisión del propio Consejo de Derechos Humanos, desde 1996, el Relator tiene la obligación de adoptar una perspectiva de género en sus informes en esta materia. Además, desde 2007, en los informes se debe señalar qué abusos se cometen concretamente contra las mujeres¹¹.

También se debe tener presente el *Plan de Acción de Rabat, sobre la prohibición de la apología del odio nacional, racial o religioso que constituye incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia*, con su *Declaración final* de 5 de octubre de 2012¹². Sobre la base de la protección y pleno respeto de la libertad de expresión, se pretende lograr una mejor comprensión del

9 Véase MOTILLA, Agustín. “La protección de la libertad religiosa y la lucha contra la discriminación por razón de religión o convicciones en los organismos internacionales”, *Anuario del Derecho Eclesiástico del Estado*, 30 (2014), pp. 622-623.

10 Sobre las resoluciones aprobadas por la Comisión de Derechos Humanos que hacen referencia a la libertad religiosa y de creencias y que en ocasiones se refieren a la protección de los derechos de las mujeres, ver MOTILLA, Agustín. “La protección de la libertad religiosa y la lucha contra la discriminación por razón de religión o convicciones en los organismos internacionales”, pp. 629-634.

11 GAS-AIXENDRI, Montserrat. “El impacto de la perspectiva de género en el Mandato especial de Naciones Unidas sobre Libertad de Religión o Creencias”, *Quaderni di Diritto e Política Ecclesiastica*, 2 (2023), p. 6. Véase ONU. *Rapporteur's Digest on Freedom of Religion or Belief*, 2023. <https://www.ohchr.org/sites/default/files/RapporteursDigest-FreedomReligionBelief.pdf> (11/1/2023).

12 <https://www.ohchr.org/SP/Issues/FreedomOpinion/Articles19-20/Pages/Index.aspx> (11/1/2023).

concepto de la incitación al odio nacional, racial y religioso y cómo combatirlo legislativamente, judicialmente y con políticas concretas, de conformidad con el Derecho internacional de los derechos humanos, buscando medidas apropiadas para ello¹³. Se volverá sobre el *Plan de Rabat* con posterioridad.

Respecto a la igualdad de género, no cabe duda de que todos los tratados internacionales de derechos humanos son aplicables por igual a hombres y mujeres. Sin embargo, se reconoce que las mujeres y las niñas son especialmente vulnerables a los abusos en esta materia, por ello se aprobó la *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*, de 18 de diciembre de 1979. Como se verá con más detalle en el siguiente epígrafe, la *Convención* define la discriminación contra la mujer y establece lo que debe hacerse por parte de los gobiernos nacionales para luchar contra ella¹⁴: “A los efectos de la presente *Convención*, la expresión «discriminación contra la mujer» denotará toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera”, (artículo 1)¹⁵. Esta referencia genérica a “cualquier otra esfera” es la que ha conllevado más conflictividad respecto a las reservas planteadas por los Estados por motivos religiosos, pues parece incluir el ámbito de los grupos y comunidades religiosas, y se podría entrar en contradicción con el ejercicio del derecho fundamental de libertad religiosa en su dimensión individual o colectiva. En 1994 se creó la figura de la Relatora Especial sobre la violencia contra las mujeres¹⁶, con inclusión de sus causas

13 Una visión sobre las actuaciones para la lucha contra el discurso de odio contra las religiones, anteriores y posteriores al Plan de Acción de Rabat puede verse en CARRILLO DONAIRE, Juan A. “Libertad de expresión y «discurso de odio» religioso: la construcción de la tolerancia en la era postsecular”, *Revista de Fomento Social*, 70 (2015), pp. 231-234.

14 Heredera de la Declaración sobre la eliminación de la discriminación contra la mujer, de 7 de noviembre de 1967, 187 países de todo el mundo han ratificado este tratado (de 189 Estados parte), incluidos todos los países europeos. Sobre los antecedentes de la Convención para la eliminación de toda forma de discriminación contra las mujeres, ver JIMÉNEZ SÁNCHEZ, Carolina. “Los derechos humanos de las mujeres en Europa y América Latina: perspectiva jurisprudencial internacional”, pp. 489-490.

15 <https://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/sconvention.htm> (18/1/2023).

16 Informes temáticos anuales | OHCHR (6/2/2023).

y consecuencias¹⁷. Su mandato principal es la integración de la perspectiva de género en el sistema general de protección de los derechos humanos en las Naciones Unidas, para lograr una efectiva igualdad material¹⁸.

2. IGUALDAD DE GÉNERO Y NO DISCRIMINACIÓN POR MOTIVOS DE SEXO EN LAS NACIONES UNIDAS Y SU RELACIÓN CON LA RELIGIÓN O CREENCIAS

Para el reconocimiento y garantía de la igualdad entre el hombre y la mujer y la no discriminación de la mujer por razón de sexo, en Naciones Unidas han sido básicas las cuatro Conferencias Mundiales sobre la Mujer¹⁹. La primera se celebró en México en 1975²⁰ y en esta reunión se inicia el proceso para el reconocimiento de la igualdad de género y la eliminación de la discriminación por motivos de sexo, la integración y la plena participación de la mujer en el desarrollo, y la necesaria contribución de la mujer en el fortalecimiento de la paz²¹.

17 E/CN.4/1995/42 p. 3: 1. En su 50º período de sesiones, de 4 de marzo de 1994, la Comisión de Derechos Humanos aprobó la Resolución 1994/45 titulada “La cuestión de la integración de los derechos de la mujer en los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas y la eliminación de la violencia contra la mujer”, por la cual decidió nombrar para un período de tres años a un Relator Especial sobre la violencia contra la mujer, con inclusión de sus causas y consecuencias.

18 MERINO SANCHO, Víctor. “Tensiones entre el proceso de especificación de los derechos humanos y el principio de igualdad respecto a los derechos de las mujeres en el marco internacional”, *Derechos y Libertades*, 27 (junio 2012), pp. 345-351. ROMÁN MARTÍN, Laura. “La Llei 5/2008, del dret de les dones a erradicar la violència masclista: reflexions a propòsit de la seva reforma per la Llei 17/2022”, *Revista d'Estudis Autònoms i Federals*, 36 (2022), p. 69.

19 <https://www.unwomen.org/es/how-we-work/intergovernmental-support/world-conferences-on-women> (18/1/2023). Al respecto puede verse también Díez PERALTA, Eva. “Los derechos de la mujer en el Derecho internacional”, pp. 99-

20 E/CONF.66/34. En ella se aprobó el Plan de acción mundial para la consecución de los objetivos del Año Internacional de la Mujer.

21 “La Conferencia instó a los gobiernos a formular estrategias, metas y prioridades nacionales. Condujo al establecimiento del Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación para la Promoción de la Mujer (INSTRAW) y el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), los cuales se fusionaron posteriormente, junto con otras dos entidades de las Naciones Unidas, en 2010, para formar ONU Mujeres”. <https://www.un.org/es/conferences/women/mexico-city1975> (18/1/2023).

La doctrina reconoce que el concepto de perspectiva de género o transversalidad de género aparece como resultado de la *Declaración de la Década de Naciones Unidas para la Mujer*, lanzada en la *Conferencia de México* en 1975 y surge como respuesta a la preocupación por el efecto que las políticas de ayuda al desarrollo tendrían sobre las mujeres. Aunque esas políticas parecieran neutrales podrían consolidar desigualdades de género existentes, luego se hacía necesario incorporar la perspectiva de género como mecanismo para proteger a las mujeres e incluirlas en los planes de desarrollo²².

En la *Segunda Conferencia Mundial de Naciones Unidas sobre la Mujer*, Copenhague 1980²³, se reconoce la existencia de una disparidad entre los derechos garantizados y la capacidad de la mujer para ejercerlos, y se establece la necesidad de fijar una serie de medidas para la igualdad, el desarrollo y la paz, concretamente, en el ámbito del acceso a la educación, a los servicios de atención a la salud y en las oportunidades de empleo. El informe final de la conferencia destaca los esfuerzos hechos por muchos países para integrar a la mujer en el desarrollo²⁴.

Un año antes, la Asamblea General de Naciones Unidas había aprobado la *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer* de 1979, que entró en vigor como tratado internacional el 3 de septiembre de 1981, tras su ratificación por 20 países, hoy son casi 200 los países firmantes. La *Convención* ocupa un importante lugar por incorporar la mitad femenina de la humanidad a la esfera de los derechos humanos en sus distintas manifestaciones. Define el significado de la igualdad e indica cómo lograrla. En este sentido, la *Convención* establece no sólo una declaración internacional de derechos para la mujer, sino también un programa de acción para que los Estados parte garanticen el goce de esos derechos, pues “... la máxima participación de la mujer, en igualdad de condiciones con el hombre, en todos los campos, es indispensable para el desarrollo pleno y completo de un país, el bienestar del mundo y la causa de la paz”. Además de ofrecer una definición de discriminación contra la mujer, proporciona un marco global para hacer frente a las diversas fuerzas que han creado y mantenido la discriminación basada en el sexo. El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer queda regulado en los

22 CARMONA CUENCA, Encarna. “Gender mainstreaming and human rights”, *Journal of Literature and Art Studies*, 5-10 (octubre 2015), p. 918.

23 A/CONF.94/35.

24 <https://www.un.org/es/conferences/women/copenhagen1980> (18/1/2023).

artículos 17 a 22 de la *Convención* y es el encargado de velar por su aplicación²⁵.

A partir de este momento, más allá de los aspectos jurídicos, sociales o económicos, se puede hablar de la identificación de la discriminación por razón de sexo como un atentado a los derechos humanos: “la discriminación contra la mujer viola los principios de la igualdad de derechos y del respeto de la dignidad humana, que dificulta la participación de la mujer, en las mismas condiciones que el hombre, en la vida política, social, económica y cultural de su país, que constituye un obstáculo para el aumento del bienestar de la sociedad y de la familia y que entorpece el pleno desarrollo de las posibilidades de la mujer para prestar servicio a su país y a la humanidad”, según el Preámbulo de la *Convención*.

La *Tercera Conferencia Mundial sobre la Mujer* se celebró en Nairobi, en 1985²⁶, en donde se reconoció la necesidad de seguir trabajando en la misma línea y buscar nuevas vías para superar los obstáculos que suponía la discriminación de la mujer. Marcó el final del *Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer*, con la aprobación de las *Estrategias de Nairobi*, orientadas hacia el futuro para el adelanto de la mujer, que hacen una llamada a la institucionalización de los temas de la mujer en todos los ámbitos y esferas²⁷.

Pero será la *Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer*, celebrada en Beijing en 1995, la más importante, pues se basó en los acuerdos políticos alcanzados en las tres conferencias mundiales anteriores y consolidó cinco decenios de avances jurídicos para garantizar la igualdad de las mujeres y los hombres, en la legislación y en la práctica²⁸. En ella se aprueba la *Declaración de Beijing* y su *Plataforma de Acción*²⁹ por 189 países, que demuestran el nuevo compromiso internacional por alcanzar la igualdad, el desarrollo y la paz de las mujeres de todo el mundo en doce áreas: pobreza, educación, salud, violencia contra la mujer, conflictos armados, economía, la toma de decisiones, mecanismos institucionales para el adelanto de la mujer, derechos humanos, medios de comunicación, medio ambiente y niña. La Plataforma de Beijing requiere que los Estados incorporen la perspectiva de género en todas sus políticas y programas para una auténtica igualdad de sexos o, en otras pa-

25 Al respecto véase la Introducción a la Convención.

26 A/CONF.116/28/Rev.1.

27 <https://www.un.org/es/conferences/women/nairobi1985> (18/1/2023).

28 <https://www.un.org/es/conferences/women/beijing1995> (18/1/2023).

29 A/CONF.177/20/Rev.1.

labras, se pretende integrar la dimensión de la igualdad en la elaboración y aplicación de las normas y las políticas públicas, a través del principio de transversalidad de la dimensión de género. Se puede decir que es entonces cuando se produce el cambio de la referencia del sexo al género, como elemento configurador³⁰.

Poco antes de Beijing, la *Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Hombre*, celebrada en Viena en junio de 1993³¹, trata la cuestión de la violencia de género desde la perspectiva de los derechos humanos, considerándola incompatible con la dignidad y la valía de la persona humana, por lo que debe ser eliminada: “Los derechos humanos de la mujer y de la niña son parte inalienable, integrante e indivisible de los derechos humanos universales. La plena participación, en condiciones de igualdad, de la mujer en la vida política, civil, económica, social y cultural en los planos nacional, regional e internacional y la erradicación de todas las formas de discriminación basadas en el sexo son objetivos prioritarios de la comunidad internacional (§18)”³². Y la Asamblea General de la ONU, en la 85ª se-

30 Al respecto véase CARMONA CUENCA, Encarna. “Gender mainstreaming and human rights”, p. 919. MERINO SANCHO, Víctor. “Tensiones entre el proceso de especificación de los derechos humanos y el principio de igualdad respecto a los derechos de las mujeres en el marco internacional”, pp. 351-354. GIL RUIZ, Juana M. “El derecho internacional de los derechos humanos y su apertura al principio de Gender Mainstreaming: el caso español”, *IUS. Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla, México*, 28 (julio-diciembre 2011), p. 245.

31 A/CONF.157/23.

32 Para lo que interesa también: “37. La igualdad de condición de la mujer y sus derechos humanos deben integrarse en las principales actividades de todo el sistema de las Naciones Unidas. Todos los órganos y mecanismos pertinentes de las Naciones Unidas deben tratar estas cuestiones en forma periódica y sistemática. En particular, deben adoptarse medidas para acrecentar la cooperación entre la Comisión sobre la Condición Jurídica y Social de la Mujer, la Comisión de Derechos Humanos, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, el Fondo de las Naciones Unidas de Desarrollo para la Mujer, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y otros organismos de las Naciones Unidas y para promover una mayor integración de sus objetivos y finalidades. En este contexto, deben fortalecerse la cooperación y la coordinación entre el Centro de Derechos Humanos y la División para el Adelanto de la Mujer. 38. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos subraya en especial la importancia de la labor destinada a eliminar la violencia contra la mujer en la vida pública y privada, a eliminar todas las formas de acoso sexual, la explotación y la trata de mujeres, a eliminar los prejuicios sexistas en la administración de la justicia y a erradicar cualesquiera conflictos que puedan surgir entre

sión plenaria, de 20 de diciembre de 1993, aprobaba la *Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer*, para insistir en el necesario cumplimiento de la *Convención* sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, y con una única referencia a la cuestión religiosa, en el sentido de que ninguna consideración religiosa puede utilizarse para eludir la obligación de eliminar la violencia contra la mujer (artículo 4)³³. El proceso que comienza en Viena se ratifica en Beijing. La doctrina asevera que es a partir de ese momento que la violencia contra las mujeres se sitúa en el ámbito de la violación de sus derechos humanos. A continuación, en 1994, como ya sabemos, se crea la figura de la Relatora Especial sobre la violencia contra las mujeres, cuyo mandato principal es la integración de la perspectiva de género en el sistema general de protección de los derechos humanos en las Naciones Unidas, para lograr una efectiva igualdad material³⁴.

Cinco años después de la *Conferencia de Beijing*, la Asamblea General de la ONU celebró su 23º período extraordinario de sesiones y se propuso a todos los interesados la oportunidad de compartir y comparar experiencias, renovar antiguos compromisos y adquirir otros nuevos, examinar los obstáculos encontrados, así como las buenas prácticas a la hora de aplicar la *Plataforma de Acción*, y de ello surgió un *Documento final*, “*La mujer en el*

los derechos de la mujer y las consecuencias perjudiciales de ciertas prácticas tradicionales o costumbres, de prejuicios culturales y del extremismo religioso. La Conferencia pide a la Asamblea General que apruebe el proyecto de declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer e insta a los Estados a que combatan la violencia contra la mujer de conformidad con las disposiciones de la declaración. Las violaciones de los derechos humanos de la mujer en situaciones de conflicto armado constituyen violaciones de los principios fundamentales de los derechos humanos y el derecho humanitario internacionales. Todos los delitos de ese tipo, en particular los asesinatos, las violaciones sistemáticas, la esclavitud sexual y los embarazos forzados, requieren una respuesta especialmente eficaz”.

33 A/RES/48/104, de 23 de febrero de 1994. Al respecto, véase MERINO SANCHO, Víctor. “Evolución y estándares internacionales de protección frente a la violencia de género”, *Las respuestas del Derecho ante la violencia de género desde un enfoque multidisciplinar*, CIZUR MENOR, 2019, pp. 29-31. DíEZ PERALTA, Eva. “Los derechos de la mujer en el Derecho internacional”, pp. 107-109.

34 MERINO SANCHO, Víctor. “Tensiones entre el proceso de especificación de los derechos humanos y el principio de igualdad respecto a los derechos de las mujeres en el marco internacional”, pp. 345-351. ROMÁN MARTÍN, Laura. “La Llei 5/2008, del dret de les dones a erradicar la violència masclista: reflexions a propòsit de la seva reforma per la Llei 17/2022”, *Revista d'Estudis Autònoms i Federals*, 36 (2022), p. 69.

*año 2000: igualdad entre los géneros, desarrollo y paz para el siglo XXI*³⁵. El examen y evaluación de la *Plataforma de Acción de Beijing* y de dicho *Documento final*, se produjo en marzo de 2005 (49º período de sesiones). Al respecto, la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer³⁶ hizo una Declaración, básicamente reafirmando los documentos anteriores y la nece-

35 Agosto de 2000. https://www.un.org/es/events/pastevents/beijing_plus_5/ (18/1/2023).

36 La Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer es el principal órgano intergubernamental mundial dedicado, exclusivamente, a la promoción de la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer. “Se trata de una comisión orgánica dependiente del Consejo Económico y Social, creado en virtud de la resolución 11 (II) del Consejo de 21 de junio de 1946. La Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer desempeña una labor crucial en la promoción de los derechos de la mujer documentando la realidad que viven las mujeres en todo el mundo, elaborando normas internacionales en materia de igualdad de género y empoderamiento de las mujeres. En 1996, en virtud de la resolución 1996/6, el Consejo Económico y Social amplió el mandato de la Comisión y decidió que debería asumir un papel de liderazgo en la seguimiento y revisión de los avances y las dificultades encontradas en la implementación de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, así como en la incorporación de la perspectiva de género en las actividades de las Naciones Unidas”. <https://www.unwomen.org/es/csw> (18/1/2023).

La Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, en su labor, se apoya en ONU Mujeres o Mujeres de las Naciones Unidas: “la organización de las Naciones Unidas que desarrolla programas, políticas y normas con el fin de defender los derechos de las mujeres y garantizar que todas las mujeres y las niñas alcancen su pleno potencial”. Creada en 2010 por la Asamblea General de las Naciones Unidas para promover la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres en el mundo, y acelerar los objetivos de la Organización en esta materia. Fusiona y sigue el importante trabajo de cuatro componentes del sistema de la ONU, con el fin de centrarse exclusivamente en la igualdad y el empoderamiento de las mujeres: División para el Adelanto de la Mujer (DAW, establecida en 1946); Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación para la Promoción de la Mujer (INSTRAW, establecido en 1976); Oficina del Asesor Especial en cuestiones de género (OSAGI, establecido en 1997); Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM, establecido en 1976). <https://www.unwomen.org/es/news/stories/2010/7/un-creates-new-structure-for-empowerment-of-women> (18/1/2023). Apoya a los Estados miembros en el establecimiento y desarrollo de políticas y normativas con perspectiva de género. Se centra en cinco áreas prioritarias: liderazgo y participación de las mujeres; la violencia contra la mujer; la paz y la seguridad; empoderamiento económico de la mujer; y planificación y el presupuesto nacional para el desarrollo. Asimismo, coordina y promueve el trabajo de las Naciones Unidas en favor de la igualdad de género en todos los debates y acuerdos relativos a la Agenda 2030, aprobada el 25 de septiembre de 2015. <https://www.unwomen.org/es/about-un-women> (18/1/2023).

sidad de seguir trabajando en la misma línea³⁷. Pero no debemos olvidar que, en septiembre de 2000, se aprobaba la *Resolución de la Asamblea General, Declaración del Milenio*, en la que se insistía en la igualdad entre mujeres y hombres, la lucha contra todas las formas de violencia contra la mujer y la aplicación de la *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*³⁸. Los *Objetivos de Desarrollo del Milenio* establecían los objetivos y metas a alcanzar para 2015 como consecuencia de la Declaración de 2000, y el tercero estaba dedicado a “promover la igualdad de género”. Llegados a este punto, se hace evidente cómo se incorpora la perspectiva de género en todos los órganos y actividades de las Naciones Unidas. Y, como es habitual en los documentos de Naciones Unidas, se hace un recordatorio de los motivos de discriminación, entre los que se cita la religión, pero no se hace ninguna otra referencia a cuestión religiosa.

Se hizo nuevo examen y evaluación de la *Plataforma de Acción de Beijing* en 2010 (54º período de sesiones de la Comisión); en 2015 (59º período de sesiones de la Comisión), que defendió el papel clave de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres en la agenda de desarrollo después de 2015; y en 2020 (64º período de sesiones de la Comisión) se tendría que haber llevado a cabo un nuevo examen, pero a causa de la pandemia provocada por el Covid-19 se suspendió³⁹. El Proyecto de resolución, presentado por el Presidente de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, sobre la base de consultas officiosas que contiene la Declaración política, con ocasión del 25º aniversario de la *Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer*⁴⁰, es muy claro en el sentido de insistir en el compromiso de aplicar de manera plena, efectiva y acelerada la *Declaración y Plataforma de Acción de Beijing*, para lograr la igualdad entre géneros y el empoderamiento de todas

37 <https://www.un.org/womenwatch/daw/csw/agreedconclusions/Spanish%20AC%20PDF/49%20Spanish.pdf> (18/1/2023).

Es muy interesante el Informe del Secretario General (E/CN.6/2005/2), en el que se hacen multitud de referencias a la igualdad de género, y a la discriminación de la mujer, la realidad existente, y las reformas legislativas que se han ido realizando en los diferentes Estados del mundo. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/No4/636/86/PDF/No463686.pdf?OpenElement> (18/1/2023).

38 A/RES/55/2.

39 <https://www.un.org/es/conferences/women> (18/1/2023). <https://www.unwomen.org/es/csw/csw64-2020> (19/1/2023).

40 E/CN.6/2020/L.1k, de 2 de marzo de 2020.

las mujeres y niñas, incluido el pleno disfrute de sus derechos humanos⁴¹. En cualquier caso, la Asamblea General llevó a cabo una reunión de alto nivel dedicada al 25º aniversario de la *Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer*, el 1 de octubre de 2020, con el lema *Acelerar la consecución de la igualdad de género y el empoderamiento de todas las mujeres y las niñas*, pues la Asamblea General ha ido haciendo igualmente el seguimiento de dicha Conferencia y de la plena aplicación de la *Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing*. En 2021 la Asamblea General aprueba la *Resolución de 16 de diciembre (76º período de sesiones) sobre el Seguimiento de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer y plena aplicación de la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing y de los resultados del vigésimo tercer período extraordinario de sesiones de la Asamblea General*⁴², que no hace referencia a cuestión religiosa alguna. En definitiva, lo que se pretende es conseguir la inclusión de la perspectiva de género en todos los ámbitos, social, económico y cultural y luchar por la igualdad real de sexos, pues a pesar de todos los intentos, aún queda trabajo por hacer, por ello se sigue insistiendo después de casi cinco décadas. Sin embargo, casi no se hace referencia a la discriminación de la mujer por motivos religiosos.

No nos olvidemos de que, en 2015, en su 70ª Asamblea General, las Naciones Unidas aprobaron el documento *Transformando nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*⁴³, así como la *Agenda de los ob-*

41 En cuanto a la labor realizada por la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la mujer con posterioridad a esas fechas se puede destacar: 65º período de sesiones, 2021 (E/CN.6/2021/3), “La participación de las mujeres y la adopción de decisiones por ellas de forma plena y efectiva en la vida pública, así como la eliminación de la violencia, para lograr la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de todas las mujeres y las niñas”; 66º período de sesiones 2022 (E/CN.6/2022/L.7), “El logro de la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de todas las mujeres y las niñas en el contexto de las políticas y programas relativos al cambio climático, el medio ambiente y la reducción del riesgo de desastres”. En ambos períodos se plantea la pretensión de implementar medidas de concienciación y sensibilización dirigidas a la comunidad, a los líderes religiosos, los medios de comunicación, hombres y niños de todas las generaciones sobre los derechos y la participación de la mujer en la vida pública (65º período), y en las políticas y programas relativos al cambio climático, el medio ambiente y la reducción del riesgo de desastres (66º período), sin más referencia a cuestión religiosa, salvo a la lucha contra la discriminación interseccional, en términos generales.

42 A/RES/76/142.

43 Con él se puso fin a la Agenda de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) aprobada en el año 2000. BIELEFELDT, Hanne. *Tackling Multiple Discrimination. Practi-*

jetivos de desarrollo sostenible, que incluía una declaración, 17 objetivos de desarrollo sostenible y 169 metas⁴⁴. En dicha declaración se reafirma el compromiso de proteger los derechos humanos y promover la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres y las niñas (§3); se busca un mundo en el que todas las mujeres y niñas gocen de plena igualdad entre los géneros y donde se hayan eliminado todos los obstáculos jurídicos, sociales y económicos que impiden su empoderamiento (§8); esto contribuirá de manera decisiva en el progreso respecto de todos los objetivos y metas de la Agenda, de este modo se eliminarán todas las formas de discriminación y violencia contra las mujeres y las niñas, y “la incorporación sistemática de una perspectiva de género en la implementación de la Agenda es crucial” (§20); se procura el empoderamiento económico de las mujeres (§27); se promueve la participación de la mujer en la consolidación de la paz y la seguridad (§35); así como en el deporte, que promueve la tolerancia y el respeto (§37)⁴⁵. En definitiva, la perspectiva de género y una especial atención a las mujeres son evidentes prácticamente en todos los objetivos de la Agenda 2030, pero pueden ser destacados los objetivos de desarrollo sostenible 1, 4, 5, 8 y 10, que tienen una especial relevancia para conseguir la efectiva igualdad y no discriminación de la mujer.

El quinto objetivo es el que está dedicado a “lograr la igualdad de género y empoderar a las mujeres y las niñas”:

“5.1 Poner fin a todas las formas de discriminación contra todas las mujeres y las niñas en todo el mundo.

5.2 Eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres y las niñas en los ámbitos público y privado, incluidas la trata y la explotación sexual y otros tipos de explotación.

ces, policies and laws. European Commission, septiembre 2007, p. 15. https://ec.europa.eu/migrant-integration/library-document/tackling-multiple-discrimination-practices-policies-and-laws_en (20/12/2022).

44 A/RES/70/1.

45 “Para impulsar compromisos concretos e instalar la igualdad de género, los derechos de las mujeres y su empoderamiento en el centro de la agenda mundial, ONU Mujeres y la República Popular China organizaron en conjunto una «Reunión de líderes mundiales sobre igualdad de género y empoderamiento de las mujeres: Un compromiso de acción» que se celebró el 27 de septiembre de 2015, en la sede de las Naciones Unidas en Nueva York”. <https://www.unwomen.org/es/what-we-do/2030-agenda-for-sustainable-development> (19/1/2023); <https://www.unwomen.org/en/news/stories/2015/9/closing-remarks-global-leaders-meeting> (19/1/2023).

5.3 Eliminar todas las prácticas nocivas, como el matrimonio infantil, precoz y forzado y la mutilación genital femenina.

5.4 Reconocer y valorar los cuidados y el trabajo doméstico no remunerados mediante servicios públicos, infraestructuras y políticas de protección social, y promoviendo la responsabilidad compartida en el hogar y la familia, según proceda en cada país.

5.5 Asegurar la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo a todos los niveles decisorios en la vida política, económica y pública.

5.6 Asegurar el acceso universal a la salud sexual y reproductiva y los derechos reproductivos según lo acordado de conformidad con el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, la Plataforma de Acción de Beijing y los documentos finales de sus conferencias de examen.

5.a Empezar reformas que otorguen a las mujeres igualdad de derechos a los recursos económicos, así como acceso a la propiedad y al control de la tierra y otros tipos de bienes, los servicios financieros, la herencia y los recursos naturales, de conformidad con las leyes nacionales.

5.b Mejorar el uso de la tecnología instrumental, en particular la tecnología de la información y las comunicaciones, para promover el empoderamiento de las mujeres.

5.c Aprobar y fortalecer políticas acertadas y leyes aplicables para promover la igualdad de género y el empoderamiento de todas las mujeres y las niñas a todos los niveles”.

En resumen, Naciones Unidas quiere acabar con cualquier discriminación contra la mujer o la niña, y cualquier forma de violencia, sin olvidar la trata y la explotación sexual, también pretende acabar con prácticas nocivas, como el matrimonio infantil, precoz y forzado y la mutilación genital femenina, vinculados a ciertas prácticas culturales. Por otra parte, quiere asegurar, entre otras cosas, la participación plena de la mujer en la vida política, económica y pública. Entiende necesario el uso de los medios de comunicación, así como aprobar políticas y leyes adecuadas para promover la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres y las niñas en todos los ámbitos.

Respecto al resto de objetivos, el número 1 está dedicado al fin de la pobreza de hombres y mujeres y prevé, entre otras cosas, que estas “tengan los mismos derechos a los recursos económicos y acceso a los servicios básicos, la propiedad y el control de la tierra y otros bienes, la herencia, los recursos naturales, las nuevas tecnologías apropiadas y los servicios financieros, incluida la microfinanciación”. El número 4 garantiza una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos, y propone asegurar el acceso igualitario a la educación a hombres y mujeres en todos los niveles. El objetivo 8, dedicado a promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, habla de lograr el empleo pleno

y productivo y el trabajo decente para todas las mujeres y los hombres, así como la igualdad de remuneración. De igual modo, hace un recordatorio de la necesaria protección de los derechos de las mujeres migrantes. Y el número 10, destinado a reducir la desigualdad en los países y entre ellos, aunque no se refiere a la mujer, sí apunta a potenciar y promover la inclusión social, económica y política de todas las personas, independientemente de su edad, sexo, discapacidad, raza, etnia, origen, religión o situación económica u otra condición. Se invita a reducir la desigualdad en un sentido amplio, con medidas legislativas, políticas o de cualquier otra índole. Finalmente, podríamos incluir en este listado el objetivo número 17, cuya pretensión es fortalecer los medios de implementación y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible a través de la cooperación, especialmente financiera y tecnológica, que es imprescindible para la consecución de todos los objetivos.

En 2021 se publica el *Plan Estratégico para 2022-2025 de ONU Mujeres*⁴⁶, que busca guiar la organización para alcanzar los *Objetivos de Desarrollo Sostenible*, es decir la *Agenda 2030*. El *Plan* “se basa en la *Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer*, la *Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing*, las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre las mujeres, la paz y la seguridad, el *Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo* y otros resultados de procesos intergubernamentales pertinentes, como resoluciones de la Asamblea General y conclusiones convenidas de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer (§4)”⁴⁷. El *Plan Estratégico* se centra en abordar las formas múltiples e interseccionales de discriminación, por edad, sexo, raza, etnia, ubicación, discapacidad, migración y desplazamiento y condición indígena, socioeconómica y de otro tipo, donde podemos incluir los motivos de religión o de creencias, aunque no sean citados expresamente, ni haya referencia alguna, en todo el documento. No deja de sorprender que la referencia a la discriminación de la mujer por

46 UNW/2021/6. Junta Ejecutiva de la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres), 12 de julio de 2021. <https://www.unwomen.org/es/digital-library/publications/2021/09/un-women-strategic-plan-2022-2025> (18/1/2023).

47 El Anexo 1 al *Plan Estratégico* contiene el Marco integrado de resultados y recursos, es decir los resultados que se pretenden alcanzar y una serie de indicadores al respecto. <https://www.unwomen.org/sites/default/files/Headquarters/Attachments/Sections/Library/Publications/2021/UN-Women-Strategic-Plan-2022-2025-Annex-01-Integrated-results-and-resources-framework-en.pdf> (18/1/2023).

ser mujer y por motivos religiosos, como forma múltiple o interseccional de discriminación, es casi nula, como se ha podido comprobar hasta ahora. Tampoco se hace mención del odio contra las mujeres, solo a la discriminación, en términos generales.

3. LA CONVENCIÓN SOBRE LA ELIMINACIÓN DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER Y EL COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER Y LA LIBERTAD DE RELIGIÓN O CREENCIAS

Por su vinculación a la igualdad de género en Naciones Unidas, merecen ser tratados por separado la *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, de 1979*⁴⁸ y el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW), dada su relevancia⁴⁹.

Como ya se ha adelantado, la *Convención* establece una declaración internacional de derechos para la mujer y un programa de acción para que los Estados puedan garantizar el goce de dichos derechos por parte de esta en igualdad, indispensable para el pleno desarrollo de los países, la paz y el bienestar mundial⁵⁰. Se habla de todos los derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos, y se reafirma el principio de no discriminación, ofreciendo una definición de discriminación contra la mujer en su artículo 1: “toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera”. Los Estados condenan la discriminación contra la mujer y se comprometen a consagrar en sus Constituciones y legislación: el principio de igualdad de hombre y mujer; adoptar las medidas adecuadas para prohibir y sancionar la discriminación contra la mujer; establecer la protección jurídica

48 <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/convention-elimination-all-forms-discrimination-against-women> (22/1/2023).

49 Al respecto puede verse GONZÁLEZ ORTA, Lydia C. *Los derechos humanos de las mujeres y el movimiento feminista transnacional. Tesis doctoral*, Universidad de Valencia, octubre 2019, pp. 99-150.

50 Al respecto véase DIEZ PERALTA, Eva. “Los derechos de la mujer en el Derecho internacional”, pp. 100-104.

de los derechos de la mujer sobre la igualdad; abstenerse de incurrir en actos discriminatorios contra la mujer y velar por que las autoridades públicas respeten dicho principio, así como también cualquier persona, organización o empresa privada; adaptar toda la normativa para que no suponga una discriminación contra la mujer; y derogar las disposiciones penales que constituyan discriminación contra la mujer (artículo 2). Los Estados tomarán todas las medidas necesarias en las esferas política, social, económica y cultural para el desarrollo y adelanto de la mujer (artículo 3), y se aceptan medidas de discriminación positiva temporal para acelerar el logro de la efectiva igualdad de hombre y mujer (artículo 4). Se tomarán medidas, por los Estados, para modificar patrones socioculturales, eliminar prejuicios y prácticas consuetudinarias que impliquen desigualdad entre los sexos o funciones estereotipadas de hombres y mujeres, para garantizar que la educación familiar incluya una comprensión adecuada de la maternidad como función social, y la igual responsabilidad de hombre y mujer en la educación y desarrollo de sus hijos, cuyo interés es primordial en todos los casos (artículo 5). Igualmente se adoptarán medidas para suprimir todas las formas de trata de mujeres y explotación de la prostitución de la mujer (artículo 6). A continuación, la *Convención* se refiere a las medidas para asegurar la igualdad de la mujer en la vida política y pública (artículos 7 a 9), en la educación (artículo 10), en el empleo (artículo 11), en la atención médica (artículo 12), en la vida económica y social (artículo 13), en el ámbito rural (artículo 14), ante la ley (artículo 15), y en el matrimonio y las relaciones familiares (artículo 16). En los artículos 17 a 22 se regula el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Y en la sexta y última parte de la *Convención* (artículos 23 a 30), se establece que esta no afectará a ninguna disposición que busque la igualdad entre hombres y mujeres; el compromiso de los Estados para la plena realización de los derechos reconocidos; la firma, ratificación y adhesión de la *Convención*, la posible revisión de la *Convención*; su entrada en vigor; así como la posibilidad de plantear reservas por parte de los Estados, siempre que no sean incompatibles con el objeto y propósito de la *Convención* (artículo 28.2).

Como se puede comprobar, en ningún caso se mencionan los derechos específicos de la mujer, tampoco la libertad religiosa o de creencias, ni siquiera de motivos de discriminación, entre los que deberían citarse la religión o creencias o el sexo. Tampoco se hace referencia a cuestión religiosa alguna, ni siquiera como origen de posibles discriminaciones de la mujer, pues solo se apunta, de modo general, a la esfera cultural y a patrones socioculturales

que pudieran ser ámbito y causa, respectivamente, de posibles desigualdades y discriminaciones.

La *Convención* en realidad, no aporta ninguna novedad respecto a la concreción de nuevos derechos humanos y la doctrina explica que esta solo pretende garantizar el disfrute de derechos de la mujer en igualdad de condiciones que los hombres, pero “no logra exceder del modelo de igualdad formal”, aunque el legislador internacional ha hecho esfuerzos ulteriores en este sentido, como la definición y regulación internacional de la violencia contra las mujeres basadas en el género⁵¹.

Por otra parte, la doctrina destaca la gran cantidad de reservas que los Estados han planteado a la *Convención*, quizás por razones vinculadas a esa falta de referencia a la libertad religiosa, entre otras. Así, María MUT BOSQUE⁵² expone que, al examinar las reservas a la *Convención*, se aprecia que una gran parte de estas tienen que ver con la difícil relación entre el principio de igualdad entre hombres y mujeres, propugnado por la *Convención*, y la libertad religiosa, que no aparece citada de modo expreso, sobre todo respecto a las reservas planteadas por Estados islámicos al considerar, estos, que la *Convención* contraría la sharía. Por su parte, Israel estableció su reserva con respecto al artículo 7.b) de la *Convención*, sobre el nombramiento de mujeres para ejercer el cargo de juezas de tribunales religiosos, por incompatibilidad del derecho israelí con la *Convención* y, en cuanto al artículo 16, también existe incompatibilidad con relación al matrimonio y la vida familiar⁵³. Pero estos no son los únicos casos, otros Estados cristianos, como Malta o Reino Unido, han planteado reservas por motivos religiosos o relacionadas con cuestiones religiosas. En algunos casos, los Estados cristianos que no han propuesto reservas por motivos religiosos en sí, han presentado objeciones a las reservas de los Estados islámicos, y declaran que con dichas reservas se deja vacía de contenido a la *Convención*. La autora concluye que el silencio de la *Convención* respecto a la libertad religiosa, y cómo debe interpretarse a la luz del principio de igualdad entre hombres y mujeres, es una cuestión muy presente que se manifiesta en el momento de la prestación del consen-

51 MERINO SANCHO, Víctor. “Tensiones entre el proceso de especificación de los derechos humanos y el principio de igualdad respecto a los derechos de las mujeres en el marco internacional”, pp. 339-351 y 358.

52 MUT BOSQUE, Maria. “Religión e igualdad en las reservas a la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer”, *Estudios Eclesiásticos*, (2023) (en prensa).

53 http://www.bayefsky.com/html/israel_t2_cedaw.php (22/1/2023).

timiento de muchos de los Estados parte. Tras muchas de las reservas existe una auténtica motivación religiosa, más que una intención de mero incumplimiento. Por consiguiente, es difícil interpretar qué prima más, si el principio de libertad religiosa o el principio de igualdad entre hombre y mujer. Habría sido deseable una referencia en este sentido, pues la cuestión religiosa sigue siendo un tema sensible y con un gran peso aún en algunos Estados⁵⁴. Ciertamente, la *Convención* no toma en consideración la libertad religiosa en su doble dimensión, individual y colectiva, y su silencio respecto a la libertad religiosa hace pensar que la igualdad de sexos siempre se debe interpretar por encima de aquella. No obstante, como sabemos, no hay jerarquía entre los derechos fundamentales, y los conflictos entre ellos se deben interpretar atendiendo a criterios de razonabilidad, necesidad y proporcionalidad⁵⁵. Los derechos fundamentales merecen la mayor protección posible y la menor restricción necesaria, por tanto, también la libertad religiosa. No se entiende que la igualdad de género deba interpretarse como un derecho superior a la libertad religiosa, cuando es la mujer la que decide libremente⁵⁶.

El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer es el órgano formado por 23 expertos independientes que supervisa la aplicación de la *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*. Los Estados se comprometen a enviar al Comité un informe sobre las medidas adoptadas para hacer efectivo lo dispuesto en la *Convención*, cada cuatro años y cuando el Comité lo solicite. Este, todos los años, examinará los informes recibidos y podrá hacer sugerencias y recomendaciones

54 MUT BOSQUE, María. “Religión e igualdad en las reservas a la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer”, *Estudios Eclesiásticos*, (2023) (en prensa).

55 Al respecto puede verse: RUIZ RUIZ, Ramón. “La ponderación en la resolución de colisiones de derechos fundamentales. Especial referencia a la jurisprudencia constitucional española”, *Revista Telemática de Filosofía del Derecho*, 10 (2006-2007), pp. 53-77. MORESO, Juan J. “Conflictos entre derechos constitucionales y maneras de resolverlos”, *ARBOR. Ciencia, Pensamiento y Cultura*, CLXXXVI 745 (septiembre-octubre 2010), pp. 821-832.

56 Lógicamente no todas las prácticas basadas en la religión son iguales y no todas van a suponer una lesión de otros derechos, no se puede generalizar. Así, la colisión de la libertad religiosa con el derecho a la vida o la integridad física o la salud o la dignidad personal dará lugar a la restricción de aquella, salvo alguna excepción. Como, por ejemplo, en la objeción de conciencia a tratamiento médico, cuando no se pone en riesgo la salud pública.

de carácter general a los Estados. Los informes del Comité se transmitirán, por el Secretario General de Naciones Unidas, a la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer para su información.

El 6 de octubre de 1999, la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó el *Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*, que amplía las competencias del Comité, para recibir y considerar las comunicaciones presentadas por personas o grupos de personas particulares, ciudadanos y ciudadanas de un Estado parte en el *Protocolo*, que aleguen ser víctimas de una violación de cualquiera de los derechos de la *Convención*, o actúen en nombre de esas personas o grupos de personas, con su consentimiento⁵⁷.

No podemos dejar de citar algunas de las Recomendaciones de la CEDAW que tratan de manera específica la discriminación o la violencia por razón de género contra la mujer en relación con la religión o las creencias⁵⁸:

a) *Recomendación General número 14 (9º período de sesiones, 1990), Circuncisión femenina*: Se dirige a políticos, profesionales y dirigentes religiosos y comunitarios para que actúen por la erradicación de la circuncisión femenina.

b) *Recomendación general número 21 (13º período de sesiones, 1994), La igualdad en el matrimonio y en las relaciones familiares*: Dispone que “la forma y el concepto de familia varían de un Estado a otro y hasta de una región a otra en un mismo Estado. Cualquiera que sea la forma que adopte

57 La mayor parte de los Estados caribeños y una minoría de los latinoamericanos no han firmado ni ratificado el Protocolo. MUT BOSQUE, María. “Religión e igualdad en las reservas a la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer”, *Estudios Eclesiásticos*, (2023) (en prensa).

58 Las Recomendaciones generales número 12 (1989) y número 19 (1992), tratan sobre La violencia contra la mujer, pero no hacen referencia alguna a cuestión religiosa. En la número 19 se declara que la definición de discriminación del artículo 1 de la Convención hay que entender incluida la violencia contra la mujer. Un comentario al respecto puede verse en JIMÉNEZ SÁNCHEZ, Carolina. “Los derechos humanos de las mujeres en Europa y América Latina: perspectiva jurisprudencial internacional”, pp. 493-494; y Díez PERALTA, Eva. “Los derechos de la mujer en el Derecho internacional”, p. 106.

https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=sp&TreatyID=3&DocTypeID=11 (19/1/2023). <https://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/recomm-sp.htm> (19/1/2023). Véase también FRÍAS, María. *La interseccionalidad de la discriminación por razones de raza, etnia y género*, Madrid 2022, pp. 20-22.

y cualesquiera que sea el ordenamiento jurídico, la religión, las costumbres o la tradición en el país, el tratamiento de la mujer en la familia tanto ante la ley como en privado debe conformarse con los principios de igualdad y justicia para todas las personas, como lo exige el artículo 2 de la *Convención*” (§13). Asimismo, respecto al artículo 16.1.c, se reconoce que en muchos países los derechos y deberes de los cónyuges se basan en el derecho religioso o el derecho consuetudinario, en lugar de en los principios de la *Convención*, centrandose en el esposo la toma de decisiones y dando lugar a desigualdades en el matrimonio (§17). Por otra parte, se insiste en que los matrimonios religiosos deben inscribirse legalmente para poder asegurar la observancia de la *Convención* e instituir la igualdad entre los cónyuges, la edad mínima para el matrimonio, la prohibición de la bigamia o la poligamia y la protección de los derechos de los hijos (§39). El Comité observa alarmado el número de Estados que han formulado reservas respecto del artículo 16 (igualdad en el matrimonio y en las relaciones familiares), en todo o en parte, especialmente cuando también se ha formulado una reserva respecto del artículo 2 (condena de toda discriminación contra la mujer en todas sus formas), alegando que la observancia de este artículo puede estar en contradicción con una visión comúnmente percibida de la familia basada, entre otras cosas, en creencias religiosas (§41). Los Estados parte deben desalentar decididamente toda noción de desigualdad entre la mujer y el hombre que sea afirmada por las leyes, por el derecho religioso o privado o por las costumbres y avanzar hacia una etapa en que se retiren las reservas, en particular al artículo 16 (§44). Por ello, reclama a los Estados que en sus informes indiquen expresamente si sus leyes cumplen los principios del artículo 16, entre otros, y, si se entorpece la observancia de la ley o de la *Convención* por razón del derecho religioso (§48). Así, se establece que los Estados deberían introducir medidas destinadas a alentar la plena observancia de los principios de la *Convención*, sobre todo cuando el derecho religioso o privado o las costumbres choquen con ellos (§50).

c) *Recomendación general número 23 (16º período de sesiones, 1997), Vida política y pública*: El CEDAW afirma que, en todas las naciones, los factores más importantes que han impedido la capacidad de la mujer para participar en la vida pública han sido los valores culturales y las creencias religiosas, que han cumplido un papel determinante en el confinamiento de la mujer a actividades del ámbito privado y la han excluido de la vida pública activa. A ello ha ayudado igualmente la falta de servicios y el hecho de que el hombre no ha participado en la organización del hogar, ni en el cuidado

y crianza de los hijos (§10). Así mismo, se manifiesta que de los informes estatales se desprende que la ley excluye a la mujer de actuar como juez en los tribunales religiosos o tradicionales con jurisdicción en nombre del Estado, lo que supone una discriminación de la mujer contraria a la *Convención* (§31).

d) *Recomendación general número 24 (20° período de sesiones, 1999), Artículo 12 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. La mujer y la salud*: En particular se dispone que “los informes que se presentan al Comité deben demostrar que la legislación, los planes y las políticas en materia de salud se basan en investigaciones y evaluaciones científicas y éticas del estado y las necesidades de salud de la mujer en el país y tienen en cuenta todas las diferencias de carácter étnico, regional o a nivel de la comunidad, o las prácticas basadas en la religión, la tradición o la cultura” (§9).

e) *Recomendación general número 29 (2013), Relativa al artículo 16 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. Consecuencias económicas del matrimonio, las relaciones familiares y su disolución*⁵⁹: Se reconoce que el matrimonio puede ser una institución religiosa, y se sugiere a los Estados que retiren sus reservas a la *Convención* y que cualquier régimen jurídico relativo al matrimonio se ajuste a la *Convención* en general y a su artículo 16, en particular (§3). Asimismo, en algunos Estados las cuestiones relativas a la condición personal, o al derecho de familia, las determinan las comunidades étnicas o religiosas que no protegen a la mujer frente a la discriminación, aunque dichos Estados hayan aprobado Constituciones que incluyen disposiciones contra la discriminación (§10). Algunos Estados tiene múltiples regímenes jurídicos, sobre la base del origen étnico o la religión, y su aplicación debe ser siempre de libre elección para las partes, y en cualquier caso se considera discriminatorio para la mujer la existencia de múltiples regímenes jurídicos. Se recomienda un único código de familia unificado, basado en la igualdad y la no discriminación, y a falta de ello, la libertad de elección de la ley aplicable en cualquiera de las etapas de la relación (§12-15). Se aceptan los matrimonios religiosos, pero se recomienda su inscripción para poder garantizar los derechos de la mujer (§25). Se insiste en el rechazo de la poligamia aceptada conforme a ley religiosa o al derecho consuetudinario, con una remisión a la *Recomendación general 21*, por infringir el derecho de la mujer a la igualdad con el hombre y con consecuencias negativas graves para ella, emocionales y económicas, por

59 CEDAW/C/GC/29 (30 de octubre de 2013).

lo que debe prohibirse (§27). Finalmente se hace una referencia a las reservas que los Estados han planteado a los artículos 2 y 16 de la *Convención*, rechazando que las prácticas religiosas, entre otras, puedan justificar la violación de las disposiciones de la *Convención*. Las reservas formuladas por motivos religiosos, entre otros, son incompatibles con la *Convención* y deben ser examinadas y modificadas o retiradas (§54).

f) *Recomendación general número 30 (2013), Sobre las mujeres en la prevención de conflictos y en situaciones de conflicto y posteriores a conflictos*⁶⁰: Se pone de manifiesto que las mujeres y las niñas, pertenecientes a minorías religiosas, a veces tienen mayor riesgo de ser víctimas de violencia, durante y después de los conflictos (§36), por ello se recomienda que se prohíba cualquier forma de violencia por razón de género, y que se prevenga, investigue y sancionen dichas formas de violencia de manera adecuada (§38). Igualmente se recomienda que se atiendan las necesidades particulares de las desplazadas internas y refugiadas que son objeto de discriminaciones diversas y entrecruzadas, por motivos de sexo o religión, entre otros, es decir discriminación interseccional (§57). Corren mayor riesgo de ser víctimas de violencia las mujeres y las niñas apátridas (§60), por lo que se recomienda que se prevenga la apatridia y se las proteja de modo adecuado antes, durante y después de un conflicto, y que se les garantice la documentación adecuada (§61).

g) *Recomendación general número 31 (2014), del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y Observación general número 18 del Comité de los Derechos del Niño, Sobre las prácticas nocivas, adoptadas de manera conjunta*⁶¹: Se asevera que las prácticas nocivas que provocan discriminación por razón de sexo, género y edad, a menudo se justifican invocando valores religiosos, socioculturales o costumbres, y se citan la mutilación genital femenina, el matrimonio infantil o forzoso, la poligamia, los delitos cometidos por motivos de “honor” y la violencia por causa de la dote (§7), prácticas que son comentadas con detalle en el documento. Al respecto, se exige a los Estados que actúen sin demora para modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres para eliminar los prejuicios y toda práctica basados en la idea de inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres, y que supongan discriminación de la mujer y las niñas (§31). Para ello

60 CEDAW/C/GC/30 (1 de noviembre de 2013).

61 CEDAW/C/GC/31/CRC/C/GC/18 (14 de noviembre de 2014).

debe actuarse tanto en el plano horizontal, en todas las esferas (educación, salud, justicia, bienestar social, cumplimiento de la ley, inmigración y asilo, y medios de comunicación), y en el plano vertical, es decir, en el ámbito local, regional y nacional, incluyendo las autoridades tradicionales y religiosas (§34, 70 y 77). Se exige velar por la eficacia de la prohibición de leyes religiosas o consuetudinarias o tradicionales que admitan prácticas nocivas y se ha de procurar que las víctimas no tengan limitado su acceso a la justicia, por culpa de prejuicios y escasa capacidad de los jueces de los tribunales consuetudinarios y religiosos, o por los mecanismos de solución de controversias tradicionales, o por la creencia de que las cuestiones dirimidas por estos no deben someterse a ningún examen o escrutinio por parte del Estado u otros órganos judiciales (§43-44). Por ello se recomienda anteponer la *Convención* a cualquier ley religiosa, tradicional o consuetudinaria, que permita dichas prácticas nocivas, de manera que esas leyes deben ser derogadas sin tardanza (§55); así como que se inicien debates públicos para prevenir las prácticas nocivas y promover su eliminación, involucrando a todas las partes interesadas en la preparación y aplicación de las medidas, incluidas las comunidades religiosas: “Las actividades deben afirmar los principios culturales positivos de una comunidad que sean congruentes con los derechos humanos e incluir información sobre experiencias de éxito en la eliminación de las prácticas nocivas por parte de comunidades antiguamente practicantes con circunstancias similares” (§81.f).

h) *Recomendación general número 32 (2014), Sobre las dimensiones de género del estatuto de refugiada, el asilo, la nacionalidad y la apatridia de las mujeres*⁶²: Pone de manifiesto como la mujer y la niña refugiada y solicitante de asilo necesitan una protección especial pues a menudo son víctimas de discriminación interseccional. “La discriminación contra la mujer por motivos de sexo o género a menudo 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, la edad, la clase, la casta, la condición de lesbiana, bisexual o transgénero y otras condiciones” (§6).

i) *Recomendación general número 33 (2015), Sobre el acceso de las mujeres a la justicia*⁶³: El Comité, cuando alude al acceso a la justicia, lo hace también a los “sistemas de justicia plural”, que se refieren a la coexistencia de las leyes y los procedimientos estatales y las leyes y prácticas religiosas,

62 CEDAW/C/GC/32 (14 de noviembre de 2014).

63 CEDAW/C/GC/33 (3 de agosto de 2015).

consuetudinarias, indígenas o comunitarias, que son denominados “sistemas de justicia tradicional”, sin hacer distinción alguna, sean o no reconocidos por el Estado (§5). Se hace alusión a la discriminación interseccional que sufre la mujer, entre otros, por motivos de religión, creencias y por ser mujer (§8). Los Estados tienen la obligación de asegurar que las mujeres disfruten de una igualdad sustantiva respecto a los hombres, en todos los ámbitos (artículo 15 de la *Convención*), incluido el ámbito de las leyes religiosas (§22). De forma que se recomienda a los Estados que se protejan a las mujeres y las niñas contra interpretaciones de textos religiosos que establecen obstáculos para su acceso a la justicia, dando lugar a que se las discrimine (§25.d); que se adopte normativa que establezca la igualdad, conforme a la *Convención*, con independencia de la comunidad a la que pertenezcan o de su identidad religiosa (§46.a); y que se tomen medidas para que los sistemas de justicia tradicionales, y los religiosos, se armonicen con la *Convención* (§64.a).

j) *Recomendación general número 34 (2016), Sobre los derechos de las mujeres rurales*⁶⁴: El Comité asevera que uno de los factores que contribuyen a las prácticas y estereotipos discriminatorios, máxime en las zonas rurales, es la existencia paralela de leyes y autoridades reglamentarias, consuetudinarias y religiosas, a menudo superpuestas o contradictorias. Y, al respecto, se exige la armonización de todas las normas con la *Convención* (§8). Se remite a las *Recomendaciones generales 19 y 33* (§25).

k) *Recomendación general número 35 (2017), Sobre la violencia por razón de género contra la mujer, por la que se actualiza la Recomendación general número 19*⁶⁵: Se parte de la concepción de que la discriminación y violencia por razón de género está justificada a menudo en la religión, la tradición, la cultura o una ideología fundamentalista (§7). Se acepta que las mujeres son objeto de discriminación múltiple o interseccional, que tienen un efecto negativo agravado, que requiere de normativas y medidas jurídicas adecuadas (§12 y 14). La violencia por razón de género contra la mujer constituye una discriminación contra la mujer con arreglo al artículo 1 de la *Convención* y supone obligaciones para los Estados que deben seguir una política encaminada a eliminar dicha discriminación contra la mujer, en especial la violencia por razón de género. Es esta una obligación que no admite demoras por ningún motivo, ya sea económico, cultural o religioso (§21). Se insiste en que, en el ámbito legislativo, la *Convención* exige la adecuación de todos

64 CEDAW/C/GC/34 (7 de marzo de 2016).

65 CEDAW/C/GC/35 (24 de julio de 2017).

los sistemas de justicia, incluidos los religiosos, que deben armonizarse con sus normas, y se debe proceder a la derogación de todas las leyes que constituyan discriminación contra la mujer (§26.a). Y esta es una de las primeras recomendaciones del Comité en cuanto a medidas legislativas generales, la derogación de dichas leyes que suponen discriminación de la mujer, considerándose, por ejemplo, violencia de género el matrimonio infantil o forzado, las disposiciones que penalizan el aborto, las prácticas centradas en la “virginidad” y las defensas jurídicas o factores atenuantes basados en la cultura, la religión o el privilegio masculino, como la defensa del denominado “honor” (§29.c). Asimismo, entre las medidas preventivas se citan los programas de concienciación para la comprensión de la violencia de género contra la mujer como algo inaceptable y perjudicial y que se proporcione información sobre los recursos jurídicos disponibles contra ella. Estos programas deben ir dirigidos a las mujeres y a los hombres, en todos los niveles, sin olvidar a los líderes religiosos (§30.b.ii).

1) *Recomendación general número 36 (2017), Sobre el derecho de las niñas y las mujeres a la educación*⁶⁶: El Comité recomienda que los Estados adopten medidas para paliar los efectos de las prácticas culturales y religiosas que impiden el acceso de las niñas y las mujeres a la educación, facilitar el diálogo con los dirigentes religiosos y tradicionales sobre la importancia de la educación de las niñas y alentar a que estos se opongan a la práctica de la mutilación genital femenina.

Por otra parte, el Comité ha tenido la oportunidad de pronunciarse en diversas ocasiones sobre cuestiones que tienen que ver con la libertad religiosa en sus informes, dirigiéndose a los Estados y recordándoles los compromisos contenidos en la *Convención*, en la línea de lo comentado respecto a la Recomendaciones generales citadas. La doctrina, que ha tenido la oportunidad de analizar dichos informes, manifiesta que el Comité está marcado por un sesgo ideológico muy evidente, no se tiene en cuenta la libertad religiosa como derecho fundamental y se antepone siempre la igualdad de género, sin pretender un entendimiento y compatibilidad entre dicho principio y el principio de libertad religiosa⁶⁷.

En este sentido, y como conclusión, según hemos visto en las Recomen-

66 CEDAW/C/GC/36 (23 de noviembre de 2017).

67 A modo de ejemplo, véase MUT BOSQUE, Maria. “Religión e igualdad en las reservas a la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer”, *Estudios Eclesiásticos*, (2023) (en prensa).

daciones, se ofrece un concepto de religión reduccionista y unívoco, muy negativo y limitador de los derechos de la mujer de manera generalizada. No se hacen distinciones entre grupos o comunidades o confesiones religiosas. En términos generales se asocia la idea de la religión como fundamento y origen de la discriminación y la violencia contra la mujer en muchos casos, y especialmente en el ámbito familiar. Es indudable que se obvian los derechos religiosos, si entran en contradicción con la *Convención*, de algún modo, y se exige que la normativa de carácter religioso se acomode y adapte a los principios de la *Convención*. Esto no deja de ser una interpretación muy radical y de negación de una parcela muy importante en cualquier persona, también en la mujer, que es titular de la libertad religiosa, y por tanto libre para decidir sus convicciones religiosas, o creencias y llevarlos a la práctica, mientras no supongan un riesgo para el derecho de los demás o para el orden público. Tal como expone Francisca PÉREZ MADRID, la religión es un rasgo de identidad importante y la secularización, que impregna la cultura contemporánea, puede ser en ocasiones “una amenaza externa para los creyentes”, al marcar “un terreno de confrontación cotidiana”⁶⁸. No obstante, en alguna ocasión remota se atiende a la práctica religiosa de la mujer no como algo negativo, por ejemplo, se debe tener en cuenta para identificar las necesidades del cuidado de su salud (*Recomendación general número 24*). Parece que sólo se reconoce la legitimidad de las leyes religiosas cuando se han armonizado con la *Convención*, según se desprende de la *Recomendación general número 31*. Esta Recomendación llama la atención, porque apunta, de manera reiterada, a la violencia contra la mujer que deriva de las prácticas religiosas, y a las prácticas religiosas nocivas para mujeres y niñas. En ningún caso se refiere a la posibilidad de que algunas comunidades religiosas hagan una gran labor respecto a la protección de los derechos de la mujer, incluso en el ámbito familiar. La visión de la religión es claramente negativa y perjudicial, y la igualdad de sexos se antepone a cualquier práctica basada en la religión, si entra en conflicto con la *Convención*. Es una obviedad que no todas las religiones en el mundo defienden la mutilación genital femenina, el matrimonio infantil o forzoso, la poligamia, los delitos por causa del “honor”, ni exigen una dote para la celebración del matrimonio.

Por otra parte, podemos preguntarnos qué legitimidad tiene el Estado para

68 PÉREZ MADRID, Francisca. “Protección penal de la libertad religiosa y límites de la libertad de expresión”. *Novedades de Derecho Canónico y Eclesiástico del Estado*, Asociación Española de Canonistas, Madrid 2017, p. 112.

exigir a las comunidades religiosas que se adapten íntegramente a la *Convención*, una cuestión ya estudiada por la doctrina. La *Convención* es un tratado internacional y como tal son los Estados parte los que se comprometen a su cumplimiento, no las comunidades religiosas que, además, conforme al derecho fundamental de libertad religiosa, tienen garantizada su autonomía frente a los Estados⁶⁹. Tal como expone María MUT BOSQUE, queda fuera del alcance de la *Convención* la imposición de medidas que obliguen a entidades no estatales del ámbito interno de un Estado. “Desde el punto de vista de la cohesión política, lo ideal sería que, si las medidas afectan a Iglesias, confesiones o comunidades religiosas, sobre todo si estas forman parte de un Estado, deberían consensuarse con ellas. No obstante, especialmente en el caso de Estados aconfesionales o laicos, para que dichas medidas sean exigibles a las Iglesias, confesiones o comunidades religiosas, no bastará con la acción de un determinado gobierno, sino que deberá contarse con el respaldo del resto de Instituciones y se tendrá que cumplir siguiendo los procedimientos internos legalmente previstos en cada Estado y ello no siempre será posible”. A falta de una norma estatal que prevea esa exigencia a las comunidades religiosas de acomodación a la *Convención*, no se les podrá exigir responsabilidad internacional ante el incumplimiento y el Derecho internacional público no prevé que pueda derivarse responsabilidad del Estado en estos supuestos⁷⁰.

4. DISCURSO DE ODIOS EN NACIONES UNIDAS CONTRA LA MUJER POR MOTIVOS DE SEXO Y MOTIVOS DE RELIGIÓN O CREENCIAS

Otra forma de discriminación y violencia contra la mujer es el discurso del odio. Este es tratado de un modo especial en el ámbito internacional, pues combatirlo se hace imprescindible para la protección de los derechos fundamentales de todos los ciudadanos y ciudadanas. El discurso de odio puede estar basado en motivos de sexo y también en motivos religiosos o creencias, incluso de manera conjunta, dando lugar a una discriminación múltiple o interseccional.

La lucha contra el discurso de odio también está presente en la Agenda

69 GUTIÉRREZ DEL MORAL, María Jesús. “Neutralidad religiosa de los poderes públicos en el Tribunal Europeo de Derecho Humanos”, *Derecho y Religión*, 9 (2014), pp. 153-154.

70 MUT BOSQUE, María. “Religión e igualdad en las reservas a la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer”, *Estudios Eclesiásticos*, (2023) (en prensa).

2030 de Naciones Unidas, aprobada en 2015. En particular se ha incluido dentro de la esfera de acción del cuarto objetivo de desarrollo sostenible, sobre una educación de calidad. La Reunión Global sobre la Educación 2020 incluyó, entre las principales preocupaciones, la prevención sobre el discurso de odio en las aulas, con especial incidencia en las situaciones provocadas por la pandemia del Covid-19⁷¹.

Es importante tener presente el ya citado *Plan de Acción de Rabat*, sobre la prohibición de la apología del odio nacional, racial o religioso que constituye incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia, con su *Declaración final* de 5 de octubre de 2012⁷². La correspondiente reunión de expertos, con remisiones y referencias a la *Convención sobre la eliminación del odio racial* de 1965, establecen que se pretende lograr una mejor comprensión de los esquemas legislativos, las prácticas judiciales y las políticas relativas al concepto de incitación al odio religioso, entre otros, y al mismo tiempo velar por el pleno respeto de la libertad de expresión conforme a los artículos 19 y 20 del *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*; evaluar de forma exhaustiva el estado de aplicación de la prohibición a la incitación al odio; y definir las medidas aplicables en todas las esferas (§6). Igualmente, se recomienda a los Estados el entendimiento intercultural y la sensibilidad de género (§43). Se admite la limitación de la libertad de expresión con la única finalidad de proteger personas o comunidades pertenecientes a grupos étnicos, nacionales o religiosos, de hostilidades, discriminación o violencia, pero no se pretende proteger, de la mera crítica, a sistemas de creencias, religiones o instituciones (§ 11). En las conclusiones del *Plan de Rabat* se expone que el “discurso de odio” puede restringirse en virtud de los artículos 18 y 19 del *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* por diferentes motivos, incluido el respeto de los derechos de los demás, el orden público o, en ocasiones, la seguridad nacional. Los Estados están obligados a prohibir expresiones que equivalgan a la incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia (artículo 20.2 del *Pacto* y artículo 4 de la *Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial*) (§14).

71 Sesión extraordinaria sobre Educación Post Covid-19, 20 y 22 de octubre de 2020. <https://en.unesco.org/sites/default/files/gem2020-extraordinary-session-concept-notes.pdf> (14/2/2023). Véase JIMÉNEZ SÁNCHEZ, Carolina. “Derechos humanos y discurso de odio en tiempos de Covid-19”, *Odio, Prejuicios y Derechos Humanos*, Granada, 2021, p. 241.

72 <https://www.ohchr.org/SP/Issues/FreedomOpinion/Articles19-20/Pages/Index.aspx> (11/1/2023).

Los debates de los diversos talleres demostraron la ausencia de una prohibición legal de la incitación al odio en muchos marcos jurídicos nacionales de todo el mundo, mientras que la legislación que prohíbe la incitación al odio utiliza una terminología variable y suele ser incompatible con el artículo 20 del *Pacto*. Cuanto más amplia es la definición de la incitación al odio en la legislación nacional, más se abre la puerta a la aplicación arbitraria de las leyes (§15). Las restricciones de la libertad de expresión, en cualquier caso, deben estar previstas por la ley, servir a un interés legítimo y ser necesarias en una sociedad democrática (legalidad, proporcionalidad y necesidad) (§18). Se rechaza la blasfemia como fundamento de posibles discriminaciones por motivos religiosos (§19). En términos de principios generales, debe hacerse una distinción clara entre tres tipos de expresión: expresión que constituye un delito penal; expresión que no es penalmente punible, pero puede justificar una acción civil o sanciones administrativas; expresión que no da lugar a sanciones penales, civiles o administrativas, pero sigue suscitando preocupación en términos de tolerancia, civismo y respeto por los derechos de los demás (§20). En la normativa se deben incluir las definiciones de términos clave como odio, discriminación, violencia, y hostilidad, entre otros (§21). En definitiva, los Estados deben adoptar leyes integrales contra la discriminación que incluyan acción preventiva y punitiva para combatir eficazmente la incitación al odio (§26). Y se busca la complicidad de los líderes religiosos (§36)⁷³. Como consecuencia del *Plan* se ha elaborado una prueba de umbral que consta de seis parámetros para comprobar si una declaración puede ser considerada delito: 1. el contexto social y político; 2. la categoría del hablante; 3. la intención de incitar a la audiencia contra un grupo determinado; 4. el contenido y la forma del discurso; 5. la extensión de su difusión; y 6. la probabilidad de causar daño, incluso de manera inminente⁷⁴.

La única referencia que se hace a la discriminación por motivos de sexo o género en la *Declaración final* del *Plan de Rabat*, como se ha visto, es que se aboga por el entendimiento intercultural, incluyendo sensibilidad de género, y la recomendación general, a todas las partes interesadas, de que se eviten referencias innecesarias a la raza, religión, género y otras características del grupo, que puedan promover la intolerancia. Se pueden interpretar estas menciones en el sentido de tener en cuenta la perspectiva de género y cómo

⁷³ https://www.ohchr.org/sites/default/files/Rabat_draft_outcome.pdf (11/1/2023).

⁷⁴ Al respecto véase PÉREZ MADRID, Francisca. “Consideraciones sobre el hate preaching”, *Discurso de odio y creencias*, Madrid 2022, pp. 162-171.

puede afectar a la mujer, por ser mujer, cualquier forma de discriminación, hostilidad o violencia provocada por la apología del odio nacional, racial o religioso.

Por otra parte, el 24 de abril de 2015 se aprobó la *Declaración de Fez* (Marruecos) y la presentación del correspondiente *Plan de Acción para Líderes y Actores Religiosos para la Prevención de la Incitación a la Violencia que Podría Dar Lugar a Crímenes Atroces* (aunque no dirigido solo a los líderes religiosos), se llevó a cabo el 14 de julio de 2017, en la sede de Naciones Unidas⁷⁵. Los principios generales de la declaración son denunciar públicamente los crímenes atroces y actos de violencia, incluso los perpetrados en nombre de la religión y las creencias; denunciar públicamente la destrucción o el deterioro intencionado del patrimonio cultural, incluido el religioso; condenar públicamente todos los casos de discriminación por motivos de religión o creencias; y abstenerse de difundir mensajes de odio e incitación a la violencia. En cuanto a la prevención y a la respuesta ante los crímenes atroces y la incitación a cometerlos, se establece vigilar y denunciar la difusión de ideologías que promuevan el odio y la incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia basadas en la religión o las creencias; vigilar, denunciar y responder ante cualquier crimen realizado por motivos de religión o creencias, también cuando se difundan por medios de comunicación y redes sociales; vigilar y denunciar todos los delitos de odio; difundir mensajes de respeto mutuo en lugares de culto y enseñanza y medios de comunicación, así como redes sociales; entablar un diálogo con quienes se sienten atraídos por ideologías extremistas y actos violentos por causa religiosa o que los defiendan o participen en ellos, para prevenir los crímenes; contribuir al diálogo entre las religiones y en el seno de ellas; recabar la participación de líderes civiles y políticos para apoyar las medidas propuestas en la *Declaración*; aplicar el *Plan de Acción* en su totalidad; velar por que se adopte un enfoque sensible al género en su aplicación; y reclamar y buscar la ayuda de todas las personas de fe, creencias y buena voluntad que se esfuercen por construir un mundo más cooperativo y pacífico.

Como consecuencia de la *Declaración*, entre los años 2015 y 2017, se llevó a cabo el *Proceso de Fez*, auspiciado por las Naciones Unidas, que hace refe-

75 ONU. *Plan de Acción para Líderes y Actores Religiosos. Para la Prevención de la Incitación a la Violencia que Podría Dar Lugar a Crímenes Atroces*, 2017, pp. 36-38. https://www.un.org/en/genocideprevention/documents/publications-and-resources/UN%20Plan%20of%20Action_ES.pdf (13/2/2023).

rencia a una serie de consultas con líderes religiosos, organizaciones religiosas y laicas, organizaciones regionales y expertos que elaboraron el *Plan de Acción para Líderes y Actores Religiosos para la Prevención de la Incitación a la Violencia que Podría Dar Lugar a Crímenes Atroces*. Entonces surge la necesidad de comprender, exponer y promover mejor la capacidad de los líderes religiosos para prevenir la incitación a la violencia y los actos violentos y de integrar el trabajo de dichos líderes en un más amplio esfuerzo de prevención. El *Plan de Acción* contiene recomendaciones para los Estados, instituciones estatales y la sociedad civil, incluidos los medios de comunicación. Se basa en los principios de los derechos humanos, en particular el derecho a la libertad de expresión y de opinión, la libertad de religión y de creencias y el derecho de reunión pacífica. Fundamentalmente se recomienda que se aplique el *Plan de Acción* a nivel local, regional y nacional, bajo la tutela de la Oficina de las Naciones Unidas para la Prevención del Genocidio y la Responsabilidad de Proteger, con la contribución de todos los actores sociales citados. El *Plan de Acción para Líderes y Actores Religiosos* trata la incitación a la violencia, que considera diferente del discurso de odio, si bien, declara que no existe una definición jurídica del discurso de odio y la caracterización de qué significa “odioso” es una cuestión controvertida. “El discurso de odio se define normalmente como cualquier tipo de comunicación verbal, escrita o de conducta que denigra a una persona o a un grupo por razón únicamente de quiénes son, es decir, en función de su religión, etnia, nacionalidad, raza o cualquier otro factor de identidad. El discurso de odio puede sugerir que la persona o el grupo contra el que se dirige —por lo general suele ser un grupo— son inferiores y deben ser excluidos o discriminados por ese motivo”⁷⁶. Con base en la normativa de Naciones Unidas, se establece que la prevención de la incitación a la violencia es un elemento crucial para prevenir los crímenes atroces, y los líderes religiosos tienen una gran capacidad para influir en la vida y el comportamiento de quienes siguen su fe y comparten sus creencias, de modo que estos pueden usar su influencia de forma positiva o negativa. Haciendo remisión al *Plan de Acción de Rabat*, se reconoce que los líderes y actores religiosos pueden ser importantes aliados en la prevención de los crímenes atroces, y por ello las instituciones políticas, la sociedad civil y los medios de comunicación deben relacionarse y cooperar con ellos en la labor de prevención⁷⁷. Las recomendaciones del *Plan* se pueden agrupar en tres

⁷⁶ *Ibid.* p. 5.

⁷⁷ *Ibid.* pp. 6-7.

bloques: *prevenir, fortalecer y desarrollar*. *Prevenir* la incitación a la violencia, el extremismo violento y la violencia de género. *Fortalecer* y mejorar la educación; promover el diálogo entre las diferentes religiones y en cada una de ellas; fortalecer la colaboración con los medios de comunicación; y fortalecer la colaboración con los socios regionales e internacionales. *Desarrollar* sociedades pacíficas, inclusivas y justas a través del respeto, la protección y la promoción de los derechos humanos; establecer redes de líderes religiosos⁷⁸. En concreto, en cuanto a la prevención de la incitación a la violencia de género, las metas establecidas son: “i) tratar de suprimir las actitudes culturales que sustentan el uso de la violencia sexual y el estigma y la vergüenza asociados a ella; ii) poner freno a la discriminación y la violencia por motivos de género, incluida la incitación a cometer esos actos; y iii) crear vías o espacios para contrarrestar la exclusión y la discriminación de la mujer y procurar su participación activa en el liderazgo religioso”⁷⁹. Dichas metas están dirigidas a los líderes y actores religiosos, a las instituciones religiosas y a las instituciones estatales.

La *Declaración de Fez* y su *Plan de Acción* tienen sus antecedentes, entre otros, en la *Resolución, aprobada por el Consejo de Derechos Humanos 16/18, de 12 de abril de 2011*⁸⁰, *Lucha contra la intolerancia, los estereotipos negativos y estigmatización, la discriminación, la incitación a la violencia y la violencia contra las personas basadas en la religión o las creencias*⁸¹; en el *Informe anual de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos acerca de los talleres de expertos sobre la prohibición de la incitación al odio nacional, racial o religioso (22º periodo de sesiones)*, de 11 de enero de 2013, que incluye el *Plan de Acción de Rabat*⁸²; *Preventing incitement: Policy options for action*, de noviembre de 2013, de la *Office on Ge-*

78 *Ibid.* p. 12.

79 *Ibid.* p. 20.

80 <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/G11/127/30/PDF/G1112730.pdf?OpenElement> (14/2/2023).

81 Otras Resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre la misma temática son: Resolución 67/178, de 20 de diciembre de 2012; Resolución 68/169, de 18 de diciembre de 2013, y Resolución 69/174, de 18 de diciembre de 2014. Ver CARRILLO DONAIRE, Juan A. “Libertad de expresión y «discurso de odio» religioso: la construcción de la tolerancia en la era postsecular”, *Revista de Fomento Social*, 70 (2015), p. 242.

82 https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session22/A-HRC-22-17-Add4_sp.pdf (14/2/2023).

nocide Prevention and the Responsibility to Protect de Naciones Unidas⁸³; en la *Declaración de Beirut* y en los *18 compromisos de Fe religiosa para los derechos humanos*, de 2017; y una serie de encuentros con líderes religiosos en diferentes ámbitos geográficos de todo el mundo, Europa, África, América, y Asia.

En marzo de 2017 se puso en marcha el proyecto *Fe para los Derechos*⁸⁴, bajo el amparo de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, y sobre la base del *Plan de Acción de Rabat*, y el papel que pueden jugar los agentes religiosos para responder positivamente a la incitación a la violencia. Cuenta con la participación de agentes religiosos y expertos internacionales en derechos humanos de todo el mundo. El objetivo de *Fe para los Derechos* es movilizar recursos basados en la fe para promover el marco de los derechos humanos, reconociendo la interdependencia de la libertad de expresión y la libertad de religión o de creencias. Fruto de este marco es la *Declaración de Beirut*, de 27-28 de marzo de 2017⁸⁵ y sus *18 compromisos*⁸⁶. La *Declaración* prioriza la identificación de puntos comunes entre todas las religiones y creencias y no las diferencias teológicas y doctrinales, con la profunda convicción de que las religiones y creencias de los participantes comparten el compromiso común de defender la dignidad y la igualdad de todos los seres humanos. La fe y los derechos deben ser esferas que se refuercen entre sí. Las convicciones religiosas y las creencias deben ser vistas como una fuente para la protección de los derechos humanos inalienables. Se comprometen a difundir los valores humanos comunes que los unen y a combatir cualquier forma de violencia, discriminación y el odio religioso. La *Declaración* se dirige a los miembros de las religiones y creencias de todo el mundo, para promover sociedades cohesionadas, pacíficas y respetuosas sobre una plataforma y objetivos comunes en defensa de la dignidad humana y los derechos humanos. Se pretende unir fe y derechos, para definir formas en las que la fe pueda defender los derechos de manera más efectiva y se enriquezcan mutuamente. Reconocen que no basta con denunciar la incitación al odio, las injusticias, la discriminación por motivos religiosos o cualquier

83 https://www.un.org/en/genocideprevention/documents/our-work/Doc.10_of%20incitement.Policy%20options.Nov2013.pdf (14/2/2023).

84 <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Faith4Rights.pdf> (14/2/2023).

85 <https://www.ohchr.org/Documents/Press/21451/BeirutDeclarationonFaithforRights.pdf> (14/2/2023).

86 <https://www.ohchr.org/Documents/Press/21451/18CommitmentsonFaithforRights.pdf> (14/2/2023).

forma de intolerancia religiosa, que tiene el deber de reparar el discurso de odio mediante la compasión reparadora y la solidaridad que cura corazones y sociedades por igual, una reparación que debe trascender las fronteras religiosas o de creencias. Asimismo, exponen que la violencia en nombre de la religión derrota sus fundamentos básicos, la misericordia y la compasión. Por último, haciendo de nuevo remisión al *Plan de Acción de Rabat*, se recuerdan tres responsabilidades específicas de los líderes religiosos: 1. Los líderes religiosos deben abstenerse de utilizar mensajes de intolerancia o expresiones que puedan incitar a la violencia, la hostilidad o la discriminación; 2. Los líderes religiosos tienen un papel crucial que desempeñar al hablar con firmeza y prontitud contra la intolerancia, los estereotipos discriminatorios y los casos de incitación al odio; y 3. Los líderes religiosos deben tener claro que la violencia nunca se puede tolerar como respuesta a la incitación al odio (por ejemplo, la violencia no se puede justificar por una provocación previa). Por su parte, a la *Declaración de Beirut* le acompañan 18 compromisos, con sus correspondientes medidas de seguimiento. En resumen, vienen a decir que se evite que la “religión de Estado” o la confesionalidad estatal suponga una discriminación para personas o grupos; que se revisen las interpretaciones de los textos religiosos que suponga desigualdad de género; que se defiendan los derechos de las minorías; que se denuncien públicamente los casos de fomento del odio que supongan incitación a la violencia, discriminación u hostilidad; que se vigilen las interpretaciones, decisiones y otras opiniones religiosas que contradigan abiertamente la normativa internacional sobre derechos humanos; que se evite suprimir las opiniones críticas y se inste a los Estados a que deroguen la leyes que castiguen la blasfemia o la apostasía; que se perfeccionen los planes de estudio, materiales didácticos y escolares; y que se interactúe con niños y jóvenes que sean víctimas de la incitación a la violencia en nombre de la religión o que puedan ser vulnerables a esa prédica⁸⁷. La *Declaración sobre la Fe para los Derechos* ha sido y sigue sien-

87 “La Carpeta de herramientas de «Fe religiosa para los derechos humanos» (en formato PDF), presentada en línea en enero de 2020, traduce el marco de “Fe religiosa para los derechos humanos” en programas prácticos de aprendizaje y aumento de capacidades mediante la educación entre homólogos. La Carpeta contiene 18 módulos de aprendizaje, que reflejan cada uno de los compromisos de la iniciativa. Estos módulos aportan ideas concretas para realizar ejercicios pedagógicos, por ejemplo, sobre cómo intercambiar relatos personales, la búsqueda de nuevas citas relativas a la fe o el aporte de ejemplos de expresiones artísticas inspiradoras. Los mediadores pueden adaptar la carpeta para ajustar los módulos a las necesidades específicas de los participantes. Estas herramientas aprove-

do objeto de seminarios, talleres y encuentros que han continuado trabajando sus objetivos⁸⁸.

El *Informe del Relator Especial sobre Libertad de religión o de creencias, de 5 de marzo de 2019*⁸⁹, destaca que “la *Declaración de Beirut sobre la Fe para los Derechos y sus 18 compromisos* promueven la determinación de no oprimir las voces y opiniones críticas sobre cuestiones de religión o creencias, por equivocadas u ofensivas que puedan considerarse, en nombre de la “inviolabilidad” del tema en cuestión (...). Haciéndose eco del *Plan de Acción de Rabat*, los 18 compromisos también incluyen un llamamiento a los Estados que todavía cuentan con leyes contra la blasfemia o la apostasía para que las deroguen, haciendo hincapié en que sofocan la libertad de pensamiento, conciencia y religión o creencias, así como un diálogo y un debate saludables sobre cuestiones religiosas”.

Por su parte, el *Plan de Acción para Prevenir el Extremismo Violento*, de 24 de diciembre de 2015⁹⁰, aprobado por la Asamblea de las Naciones Unidas, nace de la idea de que el extremismo violento es una afrenta a los propósitos y principios de la ONU, socava la paz y seguridad internacional, los derechos humanos y el desarrollo sostenible (§1). El mensaje del extremismo violento es de intolerancia religiosa, cultural y social (§2), y afecta de manera específica a los derechos humanos, desde el derecho a la vida, el derecho a la libertad y a la seguridad de la persona, la libertad de expresión, de asociación y de pensamiento, de conciencia y de religión. Suele conllevar una violencia basada en el género, y los actos violentos se suelen dirigir hacia comunidades religiosas, mujeres, niños, defensores de los derechos humanos, políticos, periodistas, etc. (§18-19). Entre las recomendaciones se requiere fomentar la participación de los dirigentes religiosos para crear una plataforma de diálogo y debate intra e interconfesional para promover la tolerancia y la comprensión entre comunidades, y para expresar su rechazo de las doctrinas violentas; y que se preserve el patrimonio de la diversidad cultural y religiosa contra los intentos

chan la experiencia de otros instrumentos análogos elaborados por varias organizaciones de las Naciones Unidas. También presentan varios temas de debate con el fin de mejorar las competencias de los agentes religiosos para gestionar la diversidad confesional en situaciones de la vida real, con miras a alcanzar los objetivos de la iniciativa «Fe religiosa para los derechos humanos»”. <https://www.ohchr.org/es/faith-for-rights> (14/2/2023).

88 <https://www.ohchr.org/es/faith-for-rights/faith-rights-framework-action> (14/2/2023).

89 A/HRC/40/58, §21.

90 A/70/674. <https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=A%2F70%2F674&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False> (14/2/2023).

extremistas violentos de destrucción de objetos y lugares que sean símbolos de pluralismo y tolerancia (§49.e-f). También se recomienda la aplicación del *Plan de Acción de Rabat*, además de la *Resolución 1624 (2005) del Consejo de Seguridad*, que exhorta a los Estados a prevenir y prohibir la incitación a la comisión de actos de terrorismo, a reforzar la cooperación internacional y el control de las fronteras, así como a promover el diálogo y a mejorar el entendimiento entre las civilizaciones. En esta línea se sugiere que se tomen medidas contra todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o las creencias en las instituciones educativas, culturales y religiosas, en particular a través de planes de estudios, libros de texto y métodos de enseñanza. Asimismo, se exige que se garantice que toda restricción de la libertad de expresión cumpla con los requisitos de legalidad, proporcionalidad y necesidad (§50.i-j-k). El *Plan de Acción para Prevenir el Extremismo Violento* parte de los *Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030*, y en concreto atiende a la igualdad de género y al empoderamiento de las mujeres y las niñas, de manera que se tiene en cuenta de modo especial este objetivo, y se reconoce que no es una coincidencia que las sociedades que registran mejores indicadores de igualdad de género sean menos vulnerables al extremismo violento. Además, se recomienda que los Estados incorporen la perspectiva de género en todas las iniciativas encaminadas a prevenir el extremismo violento; que se investigue sobre el papel de la mujer en el extremismo violento, y cómo afecta la lucha contra dicho extremismo a las mujeres, para buscar respuestas normativas y programáticas adecuadas; que se cuente con las mujeres para participar en organismos nacionales, en iniciativas de prevención; y que se atiendan las necesidades específicas de las mujeres en la lucha contra el extremismo violento (§53)⁹¹. Finalmente, hay que destacar que el *Plan de Acción* subraya la importancia de la educación para la prevención del extremismo violento y también de la labor de los medios de comunicación, en general, para prevenirlo y combatirlo (§54-55).

Tal como han expuesto las Naciones Unidas en *La Estrategia y Plan de Acción para la Lucha contra el Discurso de Odio*, de mayo de 2019, es fun-

91 Se hace remisión a la Resolución 2242 (2015) del Consejo de Seguridad, S/RES/2242 (2015), que insta a lograr una mayor participación y liderazgo de las mujeres y de las organizaciones de mujeres en la elaboración de estrategias para contrarrestar el extremismo violento y el terrorismo, y crea un Grupo informal de expertas y expertos sobre mujeres, paz y seguridad para respaldar al Consejo en la implementación sistemática de sus compromisos en este ámbito. [https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=S%2FRES%2F2242\(2015\)&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False](https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=S%2FRES%2F2242(2015)&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False) (14/2/2023).

damental el compromiso de promocionar sociedades pacíficas, inclusivas y justas para hacer frente a las causas profundas y los factores del discurso de odio, y poder contrarrestarlo: “El sistema de las Naciones Unidas debe concienciar sobre el respeto de los derechos humanos, la no discriminación, la tolerancia y la comprensión de otras culturas y religiones, así como la igualdad de género, incluido el mundo digital. Debe promover la comprensión mutua y el diálogo intercultural, interreligioso e intrarreligioso”. Además, se considera imprescindible el “uso de la educación como instrumento para afrontar y contrarrestar el discurso de odio”⁹². Ante una inquietante oleada de xenofobia, racismo e intolerancias, antisemitismo, islamofobia y cristianofobia, poner límites al discurso de odio es decisivo para impulsar la agenda de la ONU, puesto que contribuye a prevenir los conflictos armados, los crímenes atroces y el terrorismo, así como a poner fin a la violencia contra la mujer y otras violaciones graves de los derechos humanos, como la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión. También se llama la atención sobre el poder de los medios de comunicación y las redes sociales para difundir discursos de odio, que pueden suponer violencia contra la mujer. A partir de la aprobación de esta Estrategia, se entiende que todos los órganos e instituciones de la ONU van a vigilar y analizar el discurso de odio para buscar las causas e intentar atenuar sus efectos negativos, y proteger y apoyar a las víctimas⁹³.

Por otra parte, en septiembre de 2019 se publica el *Plan de Acción de la ONU para Salvaguardar los Sitios Religiosos*⁹⁴, que destaca el importante papel que puede jugar la mujer en la prevención de actos violentos y extremistas. El *Plan* se basa en el respeto de la diversidad religiosa y cultural, el entendimiento mutuo y la cooperación, el respeto del otro, el diálogo, y la solidaridad y unidad para responder a los ataques. Y está destinado a la prevención de posibles ataques contra sitios religiosos y mejorar la respuesta ante dichos ataques, y para ello hace una serie de recomendaciones.

En cuanto a la Asamblea General, algunas de sus resoluciones tratan sobre discurso de odio o sobre discriminación o violencia por motivos de religión o creencia, como la *Resolución de 25 de julio de 2019, Promoción del diálogo y*

92 ONU. *La Estrategia y Plan de Acción para la Lucha contra el Discurso de Odio*, 2019, p. 6. https://www.un.org/en/genocideprevention/documents/advising-and-mobilizing/Action_plan_on_hate_speech_ES.pdf (13/2/2023).

93 JIMÉNEZ SÁNCHEZ, Carolina. “Derechos humanos y discurso de odio en tiempos de Covid-19”, pp. 242-243.

94 <https://www.unaoc.org/wp-content/uploads/Plan-of-Action-to-Safeguard-Religious-Sites-191219.pdf> (14/2/2023).

*la tolerancia entre religiones y culturas para combatir el discurso de odio*⁹⁵; la *Resolución de 16 de diciembre de 2020, Lucha contra la intolerancia, los estereotipos negativos, la estigmatización, la discriminación, la incitación a la violencia y la violencia contra las personas, basados en la religión o las creencias*⁹⁶; la *Resolución de 21 de julio de 2021, Promoción del diálogo y la tolerancia entre religiones y culturas para contrarrestar el discurso de odio*⁹⁷; la *Resolución de 16 de diciembre de 2021, Lucha contra la intolerancia, los estereotipos negativos, la estigmatización, la discriminación, la incitación a la violencia y la violencia contra las personas, basados en la religión o las creencias*⁹⁸; la *Resolución de 15 de diciembre de 2022, Lucha contra la intolerancia, los estereotipos negativos, la estigmatización, la discriminación, la incitación a la violencia y la violencia contra las personas por motivos de religión o creencias*⁹⁹. Sin embargo, hay que reconocer que estas no hablan de la posible discriminación o violencia u odio contra mujer.

La Asamblea General de Naciones Unidas trata el odio contra las mujeres, incluso por motivos religiosos, en resoluciones específicas sobre formas de violencia contra la mujer y la niña como en la *Resolución de 15 de diciembre de 2022, Intensificación de los esfuerzos para prevenir y eliminar todas las formas de violencia contra las mujeres y las niñas: estereotipos de género y normas sociales negativas, incluyendo la apología del odio religioso y la discriminación múltiple e interseccional*¹⁰⁰. La *Resolución* expresa la preocupación por el aumento en todo el mundo de los incidentes de intolerancia racial y religiosa, discriminación y violencia conexa contra las mujeres y las niñas, a causa de los estereotipos raciales y religiosos negativos. “Condena, en ese contexto, la apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia”, e insta “a los Estados a que adopten medidas eficaces, en consonancia con las obligaciones que les incumben en virtud del Derecho internacional de los derechos humanos, para afrontar y combatir tales incidentes”. En concreto, se reclama a los Estados que condenen enérgicamente todas las formas de violencia en cualquier entorno, y se reafirma que no se debe invocar ninguna costumbre, tradición o

95 A/RES/73/328.

96 A/RES/75/187.

97 A/RES/75/309.

98 A/RES/76/157.

99 A/RES/77/225.

100 A/RES/77/193.

consideración religiosa para eludir su obligación de eliminarla. Se ha de aplicar, sin dilación alguna y por todos los medios apropiados, una política encaminada a eliminar todas las formas de violencia contra las mujeres, según lo dispuesto en la *Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer* (§3). Igualmente, se “exhorta a los Estados a que combatan las formas múltiples e interseccionales de discriminación, que exponen a las mujeres y las niñas a un mayor riesgo de explotación, violencia y malos tratos, a que apliquen medidas para prevenir y eliminar los estereotipos de género y las normas, actitudes y conductas sociales negativas que generan discriminación y violencia contra las mujeres y las niñas o las perpetúan, y a que garanticen su participación y liderazgo en la sociedad” (§4). En esta línea, se solicita a los Estados que tomen medidas amplias, multisectoriales, y coordinadas, eliminando barreras políticas, jurídicas, culturales, sociales, económicas, institucionales y religiosas que impidan la participación de la mujer en cualquier puesto del ámbito público, pues dicha participación puede reducir de modo importante el riesgo de violencia contra las mujeres y las niñas. Es preciso que la mujer participe de manera efectiva e igualitaria en las políticas y legislación sobre género para prevenir y eliminar todas las formas de violencia contra las mujeres y las niñas, sin intimidación o represalias (§5.m). Asimismo, se deben exigir responsabilidades a las personas que ocupan cargos de autoridad, en el ámbito público o privado (maestros, líderes religiosos y comunitarios, autoridades tradicionales, políticos y agentes del orden), que no cumplan o no defiendan la normativa sobre violencia contra las mujeres y las niñas, con el fin de prevenirla, y dar respuesta para acabar con la impunidad y la revictimización de las víctimas (§5.y).

Anteriormente, la *Resolución de 16 de diciembre de 2020, Intensificación de los esfuerzos para prevenir y eliminar todas las formas de violencia contra las mujeres y las niñas*¹⁰¹, no menciona expresamente el odio, sino formas de violencia, también religiosa, y basadas en factores múltiples e interseccionales.

5. LOS INFORMES DE LA RELATORA ESPECIAL SOBRE LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES Y DEL RELATOR ESPECIAL SOBRE LA LIBERTAD DE RELIGIÓN O DE CREENCIAS

La Relatora Especial sobre la violencia contra las mujeres ha elaborado muchos informes, desde que comenzó su labor en 1994¹⁰². En algunos de ellos

101 A/RES/75/161.

102 Informes temáticos anuales | OHCHR (6/2/2023).

se ha hecho referencia a la cuestión religiosa, a la discriminación de la mujer por motivos religiosos, y a la discriminación múltiple o interseccional. Las Relatoras han sido Radhika COOMARASWAMY, desde 1994 a 2003, Yakin ERTÜRK desde agosto de 2003 a julio de 2009, Rashida MANJOO, desde agosto de 2009 a julio de 2015, Dubravka ŠIMONVIĆ, desde agosto de 2015 a julio de 2021, y Reem ALSALEM, desde agosto de 2021 hasta la actualidad. De un modo u otro, todos los informes presentan un interés para el tema que nos ocupan, pues tratan la violencia contra la mujer, pero solo voy a destacar los que atienden a la cuestión religiosa o a la discriminación interseccional de manera más específica.

El *Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias*, Radhika COOMARASWAMY, *Prácticas culturales dentro de la familia que entrañan violencia contra la mujer, de 2002*¹⁰³, “exhorta a los Estados a no invocar ninguna costumbre, tradición o consideración religiosa para evitar su obligación de erradicar la violencia contra la mujer y la niña en la familia. En su lugar, sugiere, que los Estados deben imponer sanciones penales, civiles y administrativas en la legislación interna para penar la violencia dentro de la familia y proporcionar reparaciones a las víctimas. La sanción penal debe ser enérgica y eficaz”. Además, los Estados deben elaborar programas de salud, sociales y educativos para acabar con la violencia dentro de la familia, particularmente la que se relaciona con prácticas culturales. Se expone que debe ejercerse la máxima presión internacional y nacional para asegurar que las normas religiosas y consuetudinarias se ajusten a las normas internacionales universalmente aceptadas. También ofrece una relación de prácticas culturales en la familia que violan los derechos de la mujer, relativas a la mutilación genital femenina, los asesinatos por cuestión de honor, la consagración de jóvenes por razones económicas y culturales, la caza de brujas, la casta, el matrimonio (de niñas, forzado, poligamia...), la legislación discriminatoria, la preferencia por el hijo varón, las prácticas que violan los derechos reproductivos de las mujeres, la vejez, y el incesto. Obviamente no todas están vinculadas a una motivación religiosa, pero se detallan algunas que sí, aunque lo sean a grupos minoritarios. Para acabar con dichas prácticas se entienden necesarias, entre otras acciones: acudir a la sensibilización de género, a la educación, y a medidas legales; organizar servicios sociales y ayudar a las víctimas; y conseguir la complicidad de los dirigentes religiosos, familias y comunidades, así como de los medios de comunicación.

103 E/CN.4/2002/83.

Radhika COOMARASWAMY se despidió de su mandato, en 2003¹⁰⁴, con un *Informe sobre la Integración de los derechos humanos de la mujer y la perspectiva de género*, en el que trata la violencia de la mujer, que sigue en la línea de lo expuesto. Como novedad, se detiene en los extremismos religiosos, además de en las prácticas tradicionales nocivas, como lesivos de los derechos humanos de la mujer.

El *Informe de la Relatora Especial Yakin ERTÜRK, Hacia una aplicación efectiva de las normas internacionales para poner fin a la violencia contra la mujer, de 2003*¹⁰⁵, muestra una gran preocupación, porque a pesar de los adelantos logrados en el plano normativo, la violencia contra la mujer subsiste como la violación más grave de los derechos humanos, que atenta contra la integridad física y la dignidad de todas las mujeres. Se pretende dar prioridad a la elaboración de directrices para la aplicación práctica de las normas internacionales sobre los derechos humanos universales de la mujer y, en particular, la observancia de la *Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer de 1993*¹⁰⁶. También manifiesta su preocupación por el fundamentalismo y el extremismo religiosos. Y busca la complicidad de los dirigentes religiosos para luchar contra las prácticas represivas de la mujer y demostrar la compatibilidad de la cultura y la religión con los derechos universales de la mujer.

En el *Informe de Yakin ERTÜRK, Intersecciones entre la cultura y la violencia contra la mujer, de 2007*¹⁰⁷, básicamente se establece la primacía del derecho de la mujer a no estar sometida a la violencia de género y se parte del concepto de violencia interseccional. Se recuerda que los Estados no pueden invocar ningún discurso cultural, costumbre, tradición o religión, para justificar o condonar o aceptar cualquier acto de violencia, o minimizar el daño que causa esa violencia. Cualquier discurso cultural que justifique la violencia tiene que ser denunciado y castigado. Si bien, se toma como base la idea de que los discursos culturales, y entre ellos se hayan los religiosos, constituyen uno de los principales obstáculos al ejercicio de los derechos de la mujer y se hace remisión al Informe de 2002. Se rechazan las reservas de los Estados a los artículos 2 y 16 de la *Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas*

104 E/CN.4/2003/75.

105 E/CN.4/2004/66.

106 Aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 48/104, de 20 de diciembre de 1993.

107 A/HRC/4/34.

de Discriminación contra la Mujer, que se consideran incompatibles con el objeto y fin del instrumento (artículo 28.2), por lo que no son admisibles, y se reclama su retirada, así como de las reservas referidas a los artículos 9 y 15.

Los siguientes informes no aportan novedades relevantes a destacar. *El Informe de la Relatora Especial*, Rashida MANJOO, *Formas múltiples e interrelacionadas de discriminación y violencia contra las mujeres, de 2011*¹⁰⁸, afirma que “las formas interpersonales, institucionales y estructurales de violencia perpetúan las desigualdades de género, pero también las jerarquías sociales, las ortodoxias religiosas...”, y existen prácticas culturales y/o religiosas perjudiciales para la mujer. Las experiencias mundiales ofrecen ejemplos de cómo las prácticas religiosas y culturales se utilizan para justificar la desigualdad y la discriminación, los actos de violencia y la tensión entre derechos, causando la violación de derechos de la mujer. Además, se identifican formas interseccionales de discriminación de la mujer por motivos de religión o creencias, que intensifican la violencia contra la mujer. Si bien, se reafirma el derecho de la mujer a la libre determinación, a la libertad de religión y a su ejercicio.

En el *Informe de la Relatora Especial* Rashida MANJOO, *de 2012*¹⁰⁹, se vuelve a hacer una revisión de ciertas prácticas nocivas para los derechos de la mujer, a veces basadas en la tradición o en la religión o creencias. Y se insiste en “que los Estados deben condenar la violencia contra la mujer y no invocar ninguna costumbre, tradición o consideración religiosa para eludir su obligación de procurar eliminarla; deben establecer en su legislación nacional sanciones penales, civiles, laborales y administrativas para castigar y reparar los agravios infligidos a las víctimas; deben dar acceso a la mujer a los mecanismos de la justicia y, con arreglo a la legislación nacional, un resarcimiento justo y eficaz, así como asegurarse de que no haya reincidencia en la victimización de la mujer como consecuencia de leyes, prácticas de aplicación de la ley y otras intervenciones que no tengan en cuenta la discriminación contra la mujer”.

No es hasta 2018, que se vuelve a hacer referencia a la discriminación interseccional, basada en un conjunto de otras causas, entre ellas la religión. En el *Informe sobre Violencia contra las mujeres, sus causas y consecuencias, acerca de la violencia en línea contra las mujeres y las niñas desde la*

108 A/HRC/17/26.

109 A/HRC/20/16.

perspectiva de los derechos humanos, de Dubravka ŠIMONVIĆ, de 2018¹¹⁰, se reconoce que las mujeres se ven afectadas de manera desproporcionada por la violencia en línea y sufren graves consecuencias. Su acceso a las tecnologías también se ve afectado por formas interseccionales de discriminación que suponen una mayor gravedad. Las mujeres que se definen de formas múltiples, suelen ser destinatarias de ataques en línea sobre la base de una combinación de factores, como la discriminación racial y el discurso de odio.

En los últimos informes, sin embargo, no se hace mención de la cuestión religiosa ni de la discriminación interseccional, o se hace de modo muy genérico sin aportar novedades: *Informe de la Relatora Especial, Veinticinco años de mandato de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias: análisis de su evolución, retos actuales y camino a seguir*, Dubravka ŠIMONVIĆ, de 2019¹¹¹; *Informe de la Relatora Especial, Dubravka ŠIMONVIĆ, Erradicación de la violencia contra las periodistas, de 2020*¹¹²; *Informe de la Relatora Especial, La violación como violación grave, sistemática y generalizada de los derechos humanos, como delito y como manifestación de la violencia de género contra las mujeres y las niñas, y su prevención*, Dubravka ŠIMONVIĆ, de 2021¹¹³.

El Relator Especial sobre libertad de religión y de creencias también ha llevado a cabo informes que hacen referencia a la condición de la mujer y a la perspectiva de género¹¹⁴. Los Relatores Especiales han sido Angelo VIDAL D'ALMEIDA RIBEIRO, desde 1986 a 1993, Abdelfattah AMOR, desde 1993 a 2004, Asma JAHANGIR, desde 2004 a 2010, Heiner BIELEFELDT, desde 2010 a 2016, Ahmed SHAHEED, desde 2016 a 2022, y Nazila GHANEA, desde 2022 a la actualidad¹¹⁵.

110 A/HRC/38/47.

111 A/HRC/41/42.

112 A/HRC/44/52. En este Informe se trata la discriminación interseccional que sufren las periodistas por motivos por religión, entre otros, y se destaca la gravedad de la violencia de género contra la mujer en línea. Se identifica igualmente que en el caso de las periodistas, que se identifican como miembros de minorías étnicas o religiosas, el acoso puede ser extremo. Por otra parte, las periodistas, que informan sobre cuestiones de género, o sobre los derechos de la mujer, en lugares en los que la tradición y la religión desempeñan un papel importante socialmente, suelen ser objeto de agresiones y abusos.

113 A/HRC/47/26.

114 <https://www.ohchr.org/es/special-procedures/sr-religion-or-belief/annual-reports> (16/2/2023).

115 Todos los informes se pueden consultar en: <https://www.ohchr.org/es/special->

En los informes del primer Relator se hicieron referencias, exclusivamente, a algunas prácticas nocivas para la mujer, bien por motivos religiosos, por ser mujer o por ambos factores a la vez, pero no a cuestiones como el género, sexualidad o personas LGTBI, aunque desde 1996 se había hecho la llamada a integrar la perspectiva de género en dichos informes. En el *Informe* de Abdelfattah AMOR *de 1998* se dedica un apartado específico a la discriminación religiosa de las mujeres¹¹⁶; en *el de 1999* se anuncia una serie de estudios sobre la discriminación de la mujer en iglesias y religiones¹¹⁷; y en *el de 2001* se hace referencia explícita a las diversas prácticas nocivas, que se reconoce que no siempre tienen como base normas religiosas, y se recomienda que se elabore un plan de acción contra las discriminaciones que afectan a las mujeres en el seno de las tradiciones y las religiones¹¹⁸. El *Informe* presentado por Abdelfattah AMOR en *2002* interesa de una manera especial, porque contiene un extenso *Estudio sobre libertad de religión o creencias y la condición de la mujer en relación con la religión y las tradiciones*¹¹⁹. Reconoce que todas las prácticas y valores culturales y religiosos no son negativos ni perjudiciales para la condición o la salud de la mujer; algunas, incluso, deben mantenerse y fomentarse (§25). Pero destaca la persistencia de los estereotipos culturales perjudiciales para la mujer, y, al respecto, expone que la interpretación errónea, e incluso la utilización y manipulación de la religión, pueden llegar a crear mecanismos sociales de control de la condición de la mujer que supone una lesión de sus derechos (§93). Se detalla cómo algunas prácticas son discriminatorias de la mujer, a veces basadas en la religión, como la preferencia por el varón, el extremismo religioso que suele negar la igualdad de sexos, y algunas prescripciones indumentarias muy estrictas para las mujeres (§94-

procedures/sr-religion-or-belief/annual-reports (16/2/2023). Al respecto, véase GAS-AXENDRI, Montserrat. “El impacto de la perspectiva de género en el Mandato especial de Naciones Unidas sobre Libertad de Religión o Creencias”, pp. 7-14. Ver también, WIENER, Michael. “Freedom of Religion or Belief and Sexuality: Tracing the Evolution of UN Special Rapporteur’s Mandate Practice Over Thirty Years”, *Oxford Journal of Law and Religion*, 6-2 (2017), pp. 253-267.

116 E/CN.4/1998/6.

117 E/CN.4/1999/58.

118 E/CN.4/2001/63. “Situación de las minorías en términos de los principios de tolerancia y no discriminación en el ámbito de la religión y las creencias; Labor del Comité Preparatorio de la Conferencia Consultiva Internacional sobre Educación Escolar en relación con la libertad de religión y creencias, la tolerancia y la no discriminación”.

119 E/CN.4/2002/73/Add.2.

102). Asimismo, se presenta una relación de prácticas nocivas para la mujer (§103-188): a) prácticas perjudiciales para su salud (mutilación genital femenina, prácticas tradicionales de parto y tabúes alimentarios); b) discriminación contra la mujer en la familia (prácticas vinculadas al matrimonio y su disolución, discriminación en materia de nacionalidad, testimonio y herencia y administración de bienes); c) atentados contra el derecho a la vida de las mujeres (infanticidio, trato cruel a las viudas y delitos de honor); d) atentados a su dignidad; e) atentados contra la dignidad de la mujer (prostitución, esclavitud y violación y abusos sexuales); y f) descalificación social que sufren las mujeres (restricciones a la educación y prohibición de ejercer determinadas funciones). Finalmente, también se tratan las discriminaciones agravadas, es decir las discriminaciones múltiples o interseccionales, que sufren muchas mujeres, por ser mujeres y por motivos religiosos y/o étnicos, y que son especialmente lesivas de los derechos de la mujer.

Asma JAHANGIR, en sus informes, ha puesto en evidencia las prácticas discriminatorias contra las mujeres en las comunidades religiosas, con referencias concretas a la discriminación por motivos de orientación sexual. Su *Informe de 2006*¹²⁰ contiene menciones expresas a la discriminación múltiple e interseccional y, por tanto, agravada, por motivos religiosos, étnicos y sexuales, por ejemplo, cuando se limita el acceso de la mujer a la educación y al empleo (§34-39). “La libertad de religión o de creencias es un derecho humano fundamental cuyo ejercicio no puede suspenderse sino solo restringirse bajo condiciones estrictas. Sin embargo, este derecho, como otros derechos humanos, no puede invocarse para justificar la violación de otros derechos humanos y libertades” (§37). En su último *Informe de 2010*, se hace una referencia expresa a *La mujer y la libertad de pensamiento, conciencia y religión o creencias*¹²¹, insistiendo en la existencia de prácticas que suponen discriminación de la mujer¹²²: “Muchas de estas prácticas pueden atribuirse a interpretaciones culturales de los preceptos religiosos o incluso pueden ser contrarias a lo prescrito por las religiones. Si bien, los dirigentes religiosos, las comunidades o los Estados consideran ciertas prácticas nocivas un deber sacro que ellos y sus antepasados han cumplido fielmente desde tiempo inmemorial. Todo esto hace especialmente difícil desafiar tales prácticas y darles un tratamiento adecuado”.

120 A/HRC/4/21.

121 A/65/207.

122 GAS-AIXENDRI, Montserrat. “El impacto de la perspectiva de género en el Mandato especial de Naciones Unidas sobre Libertad de Religión o Creencias”, p. 7.

Tal como expone Montserrat GAS-AIXENDRI¹²³, Heiner BIELEFELDT es el Relator que ha trabajado de modo más intenso y sistemático durante su mandato, tratando en sus informes diversidad de cuestiones vinculadas a la libertad religiosa y la igualdad de género. Merece ser comentado el *Informe Libertad de religión o de creencias e igualdad entre hombres y mujeres, de 2013*, que reconoce que muchas mujeres sufren una discriminación múltiple o interseccional u otras formas de violación de los derechos humanos por motivo de su género y de su religión o sus creencias (§17). “Para evitar el riesgo de que las personas afectadas por la discriminación múltiple o intersectorial y las violaciones conexas de sus derechos humanos sigan estando excluidas de las actividades relativas a la promoción y la protección de los derechos humanos, estos complejos fenómenos merecen una atención sistemática. En el plano normativo, esto requiere un enfoque holístico para hacer frente a los diversos motivos de discriminación, así como un entendimiento holístico de los derechos humanos en general” (§18). Dicho entendimiento global y entrelazado de los derechos humanos tiene su base en un principio que se formuló en la *Conferencia Mundial de Derechos Humanos de Viena*, en 1993: “[t]odos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí”; además, todos los derechos humanos deben tratarse “en forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo peso. (...) En otras palabras, a nivel normativo, las normas de derechos humanos deben interpretarse de forma que no se ataquen unas a otras, sino que se refuercen mutuamente” (§19). Los titulares de los derechos humanos son las personas, por tanto, la libertad de religión o de creencias protege a la mujer y al hombre, no a la religión o a las creencias en sí, sus doctrinas y tradiciones. Si bien, la religión o las convicciones son un elemento fundamental para quien las profesa y su concepción de la vida, y la libertad de religión sirven para respetar y proteger esta realidad (§23-26). Aunque existen desigualdades y tendencias patriarcales en algunas tradiciones religiosas, al mismo tiempo existen grupos de personas en casi todas las tradiciones que

123 Libertad religiosa y la enseñanza escolar (2010), A/HRC/16/53; la función del Estado en la promoción de la comunicación interreligiosa (2011), A/66/156; el derecho a la conversión (2012), A/67/303; la libertad de las minorías religiosas (2012), A/HRC/22/51; la igualdad entre mujeres y hombres (2013), A/68/290; el odio religioso (2013), A/HRC/25/58; la discriminación religiosa en el ámbito laboral (2014), A/69/261; la prevención de la violencia en nombre de la religión (2014), A/HRC/28/66; la libertad religiosa de los menores (2015), A/70/286; las relaciones entre libertad de creencias, la libertad de opinión y la libertad religiosa (2015), A/HRC/31/18. *Ibid.* p. 11.

hacen uso de su libertad de religión o de creencias como recurso positivo para la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres, con innovadoras interpretaciones de las fuentes y las tradiciones religiosas, mostrando la posible compatibilidad entre libertad de religión o de creencias y la igualdad de derechos de la mujer. Las prácticas nocivas (mutilación genital femenina, matrimonio forzoso, asesinatos por motivos de honor, prostitución ritual forzada o denegación del derecho de las niñas a la educación), que suponen claras lesiones del derecho de la mujer, aunque a veces sean justificadas en nombre de la religión, es un tema controvertido en las mismas tradiciones religiosas. En cualquier caso, la libertad de religión o de creencias nunca puede servir de justificación a violaciones de los derechos humanos de las mujeres y niñas. Asimismo, la libertad de religión no puede ser restringida, salvo que se cumplan los criterios establecidos en el artículo 18.3 PIDCP (§27-31). Por otra parte, la discriminación interseccional, por motivos de sexo y por motivos religiosos, es una realidad que sufren muchas mujeres (conversión forzosa combinada con matrimonio forzoso; prohibición de vestimenta religiosa que limita el acceso de mujeres de minorías religiosas a cargos profesionales o públicos). Es necesario buscar las posibles sinergias entre la libertad de religión o de creencias y la promoción del derecho de la mujer a la igualdad (§32-35). El Relator invita, en primer lugar, a abordar los estereotipos religiosos conjuntamente a los estereotipos de género, pero esto no puede suponer no reconocer y no respetar el derecho de libertad de religión o de creencias de las mujeres. “Por lo tanto, deben adoptarse políticas de eliminación de los estereotipos de género, en cumplimiento de las obligaciones de los Estados en virtud de la *Convención*, junto con políticas destinadas a evitar y disipar las percepciones estereotipadas de las personas basadas en su religión o sus creencias, en consonancia con la Declaración sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o las convicciones. No hay una contradicción normativa inherente entre estas dos tareas. (...) Así, la libertad de religión o de creencias debe integrarse sistemáticamente en los programas de lucha contra la discriminación relacionada con el género como elemento de su propia gestión de la calidad. Y, al contrario, las políticas que promueven la libertad de pensamiento, conciencia, religión o creencias deben integrar sistemáticamente una perspectiva de género para defender las aspiraciones universalistas que definen el enfoque de los derechos humanos en general” (§44-45). En segundo lugar, establece que los criterios para imponer limitaciones a la libertad de religión o de creencias debe ajustarse a la nor-

mativa internacional y al principio de proporcionalidad (§46-50). En tercer lugar, se destaca la importancia del derecho a la educación de la mujer y la niña, y de los programas educativos en materia de derechos humanos, que han de incorporar la igualdad de género, y debe respetarse de igual forma la libertad religiosa, pues ambos son derechos humanos inalienables. Además, debe respetarse la libertad de los padres y los tutores legales para educar a los hijos de conformidad con sus propias convicciones morales o religiosas (§51-56). En cuarto lugar, se reconoce la autonomía de las confesiones religiosas, que supone el reconocimiento de la dimensión colectiva de la libertad de religión o de creencias y el derecho a establecer instituciones religiosas, que tiene que ser respetado por los Estados. Pero, el respeto por parte del Estado de la autonomía de las instituciones religiosas nunca puede suplir su responsabilidad de prevenir o enjuiciar las amenazas o los actos de coacción contra las personas, dependiendo de las circunstancias del caso específico (§57-61). Y, en quinto lugar, se señala la importancia de la protección de la mujer en el derecho de familia, que cuando es de naturaleza religiosa suele suponer una desprotección de la mujer. Los Estados no deben aplicar normativa religiosa, pues supondrá una discriminación para aquellos que no son miembros de la confesión correspondiente, además de que tiene la responsabilidad de hacer posibles los derechos humanos en igualdad para todos y todas. Se insiste en reclamar un entendimiento holístico de la libertad de religión o de creencias y la igualdad entre hombres y mujeres, como normas de derechos humanos que se refuerzan mutuamente (§62-66). En definitiva, se recomienda, entre otras cosas, que “los Estados deben proporcionar un marco abierto en el que pueda desarrollarse libremente la pluralidad religiosa nueva y existente sin discriminación. Garantizar la libre expresión de la pluralidad puede mejorar las oportunidades de que se produzca una nueva evolución que tenga en cuenta las cuestiones de género dentro de las distintas tradiciones religiosas, que no puede iniciar el Estado, sino que debe dejarse a los respectivos creyentes, que son los titulares de los derechos en el contexto de la libertad de religión o de creencias” (§74.j).

El *Informe* de Heiner BIELEFELDT sobre la necesidad de establecer *Medidas contra las manifestaciones de odio religioso colectivo, de 2013*, hace alusión al odio que sufren algunas mujeres por motivos religiosos. Las mujeres son objeto, a menudo, de una estigmatización compleja e intersectorial, que las hace especialmente vulnerables a la propaganda del odio y las manifestaciones concomitantes de desprecio, por razones religiosas. El *Informe* del mis-

mo Relator sobre la *Lucha contra la intolerancia y la discriminación por motivos religiosos en el lugar de trabajo, de 2014*, insiste en la discriminación interseccional que sufren las mujeres por motivos religiosos en el ámbito laboral y que debe ser combatida, sobre todo respecto a aquellas que forman parte de minorías religiosas. En su *Informe de 2014, sobre La prevención de la violencia infligida en nombre de la religión*, cita las formas de violencia que sufren las mujeres, que ya conocemos. También se citan formas de violencia homofóbica y transfóbica contra las personas lesbianas, gais, bisexuales y trans (LGBT), a veces, procedentes de normativa religiosa o extremismos religiosos. Si bien, se reclama la inadecuación de señalar “la religión” como factor aislado al describir los conflictos, pues a veces existen motivos políticos de fondo, entre otros. Ciertamente, la violencia no puede atribuirse a la religión en general o en particular, pero al mismo tiempo es cierto que la acción humana podría ser motivada por causas religiosas. Las comunidades religiosas y sus líderes tienen la obligación de combatir cualquier forma de violencia. Entre las recomendaciones, se expone que “los Estados deben respetar la libertad de religión o de creencias y todos los demás derechos humanos al aplicar medidas para contener y combatir la violencia infligida en nombre de la religión” (§92). Y “la legislación de lucha contra la discriminación debe proteger la igualdad de todos en cuanto al disfrute de los derechos humanos, sin distinción por motivos de religión o confesión, para así prevenir o eliminar las divisiones dentro de la sociedad. Los Estados, en particular, deben adoptar medidas para asegurar que se protejan los derechos de todos, de manera que todos se sientan seguros en sus religiones o creencias” (§97).

Del período del Relator Especial Ahmed SHAHEED hay que destacar el *Informe sobre Libertad de religión o creencia e igualdad de género, de 2020*¹²⁴, que parte de la base de considerar la violencia y discriminación por razón de género como resultado de la aplicación de las leyes y políticas del Estado que se basan en “justificaciones” religiosas. Hace alusión a las reservas de carácter religioso que los Estados han hecho a la normativa internacional sobre igualdad de género y que lo dejan vacío de contenido (§16). Destaca las disposiciones jurídicas discriminatorias en materia de situación personal y derecho de familia en interpretaciones de tradiciones religiosas, aplicadas por algunos Estados (§17-18). Se señalan leyes y políticas promulgadas en relación con las creencias religiosas que tipifican como delito las conductas protegidas por el Derecho internacional de los derechos humanos, que suponen discrimi-

124 A/HRC/43/48.

nación por orientación sexual e identidad de género (§19-24). Se identifican discriminaciones por razón de género y de identidad religiosa, por ejemplo, por imposición de vestimenta que limitan los derechos de la mujer (§25-27). Asimismo, se indican restricciones estatales al acceso a los derechos sexuales y reproductivos, por motivos religiosos, como al acceso al aborto (§28-31). De esta manera, se identifican comunidades e instituciones religiosas que están provocando violencia de género y discriminación por razón de religión. Incluso preocupa el reconocimiento del derecho a la objeción de conciencia de los profesionales sanitarios al aborto, entre otras formas de objeción, como una amenaza a la igualdad de género. Y se considera como preocupante el reconocimiento de la autonomía de las comunidades religiosas, en cuanto no acepten la libertad de orientación sexual e identidad de género (§32-52).

Al respecto es de interés el análisis realizado por Montserrat GAS-AIXENDRI¹²⁵, que señala que desde el punto de vista jurídico el documento se aleja del rigor y el equilibrio de los Informes de Heiner BIELEFELDT. Además, se ofrece un planteamiento muy limitado de la autonomía de las instituciones religiosas, lo cual puede trivializar la protección de la dimensión colectiva de la libertad religiosa, y no deja clara la posible intervención de los Estados para limitar dicha autonomía por motivos religiosos. El *Informe*, como se ha podido comprobar, cuestiona la posibilidad de proteger los intereses religiosos de la ciudadanía cuando entran en conflicto con la igualdad, lo que puede dar lugar a la restricción de su derecho, por ejemplo, la objeción de conciencia. En definitiva, no se proyecta una visión positiva de la religión, y como ya se había visto en otros documentos de Naciones Unidas, se da prioridad a la igualdad de género sobre otro derecho fundamental, la libertad de religión o de creencias, sin pretender una compatibilidad o entendimiento entre ambos derechos humanos. Parece que se prescinde de esa visión holística de la que

125 GAS-AIXENDRI, Montserrat. “El impacto de la perspectiva de género en el Mandato especial de Naciones Unidas sobre Libertad de Religión o Creencias”, *Quaderni di Diritto e Politica Ecclesiastica*, 2 (2023), p. 9. Ver también, RELAÑO PASTOR, Eugenia. “Can We Reconcile the Freedom of Religion with the Right to Be Free from Gender Discrimination?”, *BYU LAW. International Center for Law and Religious Studies*, (2020), <https://talkabout.iclrs.org/2020/04/20/can-we-reconcile-the-freedom-of-religion-with-the-right-to-be-free-from-gender-discrimination/> (22/2/2023). YILDRIM, Mine. “Synergy and Conflict—Competing and Overlapping Interests of Freedom of Religion or Belief and Equality”, *BYU LAW. International Center for Law and Religious Studies*, (2020), <https://talkabout.iclrs.org/2020/04/20/synergy-and-conflict-competing-and-overlapping-interests-of-freedom-of-religion-or-belief-and-equality/> (22/2/2023).

se hablaba en el *Informe de 2013*, y se vuelve a la tensión y al conflicto entre ambos derechos, como si no fueran posibles las sinergias entre la igualdad de género y la libertad de religión y de creencias. De algún modo, esa tensión entre igualdad de género y libertad de religión o de creencias y esa visión de la religión, como generadora de discriminación para la mujer, se ha apreciado en los informes de la Relatora Especial sobre la violencia contra las mujeres.

LA DISCRIMINACIÓN Y EL ODIO RELIGIOSO Y CONTRA LA MUJER EN EL CONSEJO DE EUROPA

El Consejo de Europa desarrolla una labor significativa en materia de derechos humanos y, por tanto, también respecto a la igualdad de género de la mujer y al derecho a la igualdad y a no ser discriminado por religión o creencia, entre otros motivos. Hay que destacar la labor de la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia que se dedica a luchar contra la discriminación, el racismo y la xenofobia de forma específica. Igualmente, la Comisión de Igualdad de Género (GEC) es uno de los instrumentos organizativos que debe tenerse en cuenta¹. Tiene la labor de ayudar a garantizar la integración de la igualdad de género en todas las políticas del Consejo de Europa², y brinda asesoramiento, orientación y apoyo a otros órganos del Consejo de Europa y a los Estados miembros. La Comisión de Igualdad de Género apoya la implementación de los seis objetivos de la *Estrategia de Igualdad de Género del Consejo de Europa 2018-2023*, como veremos. Otros organismos y departamentos de la Organización, como el Comité de Ministros, la Asamblea Parlamentaria, el Comisionado para los Derechos Humanos, el Comité Consultivo de la *Convención Marco para la Protección de las Minorías Nacionales* y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, al mismo tiempo, contribuyen al objetivo de la lucha contra el racismo y la intolerancia, es decir cualquier forma de discriminación o violencia contra las personas por uno o varios factores, también contra las mujeres y las niñas³. Dada la extensión y objetivo de este trabajo no es posible hacer referencia detallada a todos ellos y su actividad. Solo se ofrece una aproximación a la

1 También se puede citar la División de Igualdad de Género y los Relatores y Relatorias para la Igualdad de Género en cada uno de los demás Comités intergubernamentales y un Coordinador temático sobre Igualdad y Trata en el Comité de Ministros. <https://www.inmujeres.gob.es/areasTematicas/Internacional/IgualdadGeneroConsejoEuropa.htm> (13/6/2023).

2 <https://www.coe.int/en/web/genderequality/gec1> (13/6/2023).

3 GUTIÉRREZ DEL MORAL, María Jesús. “El odio religioso en las Recomendaciones de la Comisión Europea Contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI)”, *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, 56 (2021), p. 10.

labor de algunos de ellos, por haberla considerado más interesante para el tema objeto de estudio⁴.

1. MARCO JURÍDICO BÁSICO

En el ámbito del Consejo de Europa hay que referirse de forma obligada al *Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales*, de 4 de noviembre de 1950, o *Convenio de Roma*. Su artículo 14, sobre prohibición de discriminación, dispone que “el goce de los derechos y libertades reconocidos en el presente *Convenio* ha de ser asegurado sin distinción alguna, especialmente por razones de sexo, raza, color, lengua, religión, opiniones políticas u otras, origen nacional o social, pertenencia a una minoría nacional, fortuna, nacimiento o cualquier otra situación”. Si bien, cuando hablamos de discriminación por motivos religiosos o de creencias, debemos tener presente el reconocimiento de la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión como derecho fundamental para entender aquella, artículo 9 del *Convenio*⁵. Y si tratamos el discurso de odio por motivos de religión o creencias, o por motivos de sexo o género, debemos tener presente, así mismo, el artículo 10 del *Convenio*⁶, que recoge la libertad de expresión como

4 No haré referencia a la labor del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre la discriminación de la mujer por motivos de género y de religión o de creencia. Me remito a GUTIÉRREZ DEL MORAL, María Jesús. “Libertad religiosa e igualdad de género en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos”, *Revista Catalana de Dret Públic*, 66 (2023), pp. 1-19.

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

6 “1. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión. Este derecho comprende la libertad de opinión y la libertad de recibir o de comunicar informaciones o ideas sin que pueda haber injerencia de autoridades públicas y sin consideración de fronteras. El presente artículo no impide que los Estados sometan a las empresas de radiodifusión, de cinematografía o de televisión a un régimen de autorización previa. 2. El ejercicio de estas libertades, que entrañan deberes y responsabilidades, podrá ser sometido a ciertas formalidades, condiciones, restricciones o sanciones, previstas por la ley, que constituyan me-

derecho fundamental, pues la lucha contra aquel debe asegurar la garantía de este.

Por su parte, el *Protocolo número 12*, de 4 de noviembre de 2000, del *Convenio de Roma*, está dedicado a la prohibición general de discriminación. Reconoce que todas las personas son iguales ante la ley, tienen derecho a la misma protección por parte de la ley, y reitera que “el principio de no discriminación no impide a los Estados parte tomar medidas para promover una igualdad plena y efectiva, siempre que respondan a una justificación objetiva” (Preámbulo). Su artículo 1 establece: “1. El goce de todos los derechos reconocidos por la ley ha de ser asegurado sin discriminación alguna, en particular por razones de sexo, raza, color, lengua, religión, opiniones políticas o de otro carácter, origen nacional o social, pertenencia a una minoría nacional, fortuna, nacimiento o cualquier otra situación. 2. Nadie podrá ser objeto de discriminación por parte de cualquier autoridad pública, basada en particular en los motivos mencionados en el apartado 1”. Asimismo, el artículo 5 del *Protocolo número 7*, de 22 de noviembre de 1984, del *Convenio de Roma* establece la igualdad entre los cónyuges, en lo que respecta al matrimonio, durante el mismo y en caso de su disolución.

Como es evidente, el *Protocolo 12* no aporta novedades en cuanto a los motivos discriminatorios, pues se utiliza casi idéntica redacción, pero tal como indica el propio Consejo de Europa, el artículo 14 del *Convenio de Roma* solo brinda protección contra la discriminación en relación con el disfrute de los demás derechos enunciados en la *Convención*, y el *Protocolo 12* amplía el alcance de la protección, pues abarca la discriminación en cualquier derecho legal, aunque no esté específicamente cubierto por la *Convención*⁷. Es decir, la igualdad y la no discriminación constituyen un derecho autónomo, no dependiente de los otros derechos reconocidos en la *Convención*⁸.

La doctrina sostiene que el Consejo de Europa perdió, con el *Protocolo*

didadas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad nacional, la integridad territorial o la seguridad pública, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, la protección de la reputación o de los derechos ajenos, para impedir la divulgación de informaciones confidenciales o para garantizar la autoridad y la imparcialidad del poder judicial”.

7 Consejo de Europa, “Discriminación e intolerancia”, *Manual de Educación en los Derechos Humanos con jóvenes*. Discriminación e intolerancia - Council of Europe (coe.int) (13/6/2023).

8 Véase Exposición de Motivos de la Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación.

número 12, la oportunidad de adoptar un texto específico sobre los derechos humanos de las mujeres y se conformó con legitimar las acciones positivas promoviendo la igualdad desde su Preámbulo⁹.

El *Convenio-marco para la protección de las Minorías Nacionales del Consejo de Europa*, hecho en Estrasburgo el 1 de febrero de 1995, es interesante en tanto, sobre la base de la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, pretende la protección y no discriminación de las minorías nacionales, incluidas las religiosas, y aunque no hace referencia expresa a la mujer, ofrece herramientas para la protección de las minorías, esencial para la estabilidad, la seguridad democrática y la paz. “Una sociedad pluralista y genuinamente democrática no sólo debe respetar la identidad étnica, cultural, lingüística y religiosa de cada persona perteneciente a una minoría nacional, sino también crear las condiciones apropiadas que permitan expresar, preservar y desarrollar esa identidad”, pues la diversidad cultural enriquece la sociedad (Preámbulo). El artículo 4 prohíbe toda discriminación fundada sobre la pertenencia a una minoría nacional y permite que se adopten medidas para conseguir la igualdad respecto de las mayorías, sin que ello sea considerado discriminatorio. Las Partes se comprometen a promover las condiciones necesarias para lograr que las personas que formen parte de una minoría puedan mantener y desarrollar su cultura, preservando los elementos esenciales de su identidad, ya sea su religión, lengua, tradiciones o patrimonio cultural; y se prohíbe cualquier actuación para la asimilación de estas. (artículo 5). Se procurará la tolerancia y el diálogo intercultural entre todas las personas que vivan en un territorio, aunque pertenezcan a diferentes minorías o mayorías, sobre todo en el ámbito de la educación, de la cultura y de los medios de comunicación. Existe el compromiso de tomar las medidas necesarias para proteger a las personas que puedan ser objeto de amenazas, discriminación, hostilidad o violencia a consecuencia de su identidad étnica, cultural, lingüística o religiosa (artículo 6). Toda persona perteneciente a una minoría nacional tiene derecho a la libertad de reunión pacífica, a la libertad de asociación, a la libertad de expresión y a la libertad de pensamiento, de conciencia o de religión (artículo 7), así como el derecho a manifestar su religión o creencias (artículo 8). El *Convenio* no hace mención alguna de la posi-

9 JIMÉNEZ SÁNCHEZ, Carolina. “Los derechos humanos de las mujeres en Europa y América Latina: perspectiva jurisprudencial internacional”, *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política, Humanidades y Relaciones Internacionales*, 40 (2018), p. 491.

ble discriminación de la mujer, tampoco a formas de discriminación múltiple o interseccional, pero indudablemente permite la protección de la mujer que forme parte de una minoría religiosa, frente a una discriminación por sexo y religión o creencia.

En el ámbito del Consejo de Europa no se puede dejar de citar el *Convenio sobre Ciberdelincuencia*, firmado en Budapest el 23 de noviembre de 2001. Prevé importantes mecanismos de cooperación internacional para la investigación y persecución de delitos cometidos por medio de la red y contiene un *Protocolo Adicional relativo a la Penalización de Actos de Índole Racista y Xenófoba cometidos por medio de Sistemas Informáticos*, firmado en Estrasburgo el 28 de enero de 2003, para facilitar la lucha contra mensajes y propaganda discriminatoria. El artículo 2 del *Protocolo* identifica qué debe entenderse por material racista y xenófobo: “todo material escrito, toda imagen o cualquier otra representación de ideas o teorías, que propugne, promueva o incite al odio, la discriminación o la violencia, contra cualquier persona o grupo de personas, por razón de la raza, el color, la ascendencia o el origen nacional o étnico, así como de la religión en la medida en que esta se utilice como pretexto para cualquiera de esos factores”. Y los artículos 3 a 7 están dedicados a las medidas legislativas que los Estados deben tomar respecto a la tipificación de los actos realizados por sistemas informáticos considerados lesivos de la igualdad y la no discriminación, como la difusión de material racista y xenófobo; las amenazas y los insultos con motivación racista y xenófoba, la negación, minimización burda, aprobación o justificación del genocidio o crímenes contra la humanidad; y la cooperación y complicidad en estos delitos.

Al respecto, debemos preguntarnos si cuando se menciona “material racista y xenófobo” se incluye material discriminatorio de la mujer, o material antisemita, islamófobo o cristianófobo, o en contra de cualquier otra religión, pues plantea dudas la redacción del artículo 2 del *Protocolo*: “Por «*material racista y xenófobo*» se entenderá todo material escrito, toda imagen o cualquier otra representación de ideas o teorías, que propugne, promueva o incite al odio, la discriminación o la violencia, contra cualquier persona o grupo de personas, por razón de la raza, el color, la ascendencia o el origen nacional o étnico, así como de la religión...”. No se hace distinción entre hombre o mujer, pues se protege a cualquier persona. La religión puede ser un motivo de racismo y xenofobia “... en la medida en que esta se utilice como pretexto para cualquiera de esos factores”. ¿Esos factores son la incitación al odio, la discriminación o la violencia? Quiero creer que sí, y que la religión o las creencias

religiosas deben ser consideradas un motivo de discriminación como la raza, y el origen nacional o étnico. A veces, incluso, se dará una discriminación múltiple o interseccional.

El Comisionado para los derechos humanos del Consejo de Europa¹⁰, en su informe de 2017, *Human Rights in Europe: From Crisis to Renewal?*¹¹, insiste en la importancia de los derechos humanos y la no discriminación, la protección de los derechos de la mujer, entre ellos la libertad religiosa, y su empoderamiento, también de la mujeres pertenecientes a las minorías religiosas y migrantes; la necesidad de la igualdad de género en todos los ámbitos de la vida y las políticas sensibles al género; la protección frente al discurso de odio por motivos religiosos entre otros; luchar contra el extremismo racista, principalmente migrantes y miembros de minorías nacionales, étnicas y religiosas, y defender los derechos humanos. La intolerancia no puede combatirse solo a través de la ley, pues se requieren medidas preventivas desde el ámbito político y a través de los medios de comunicación para luchar contra los estereotipos negativos¹².

Por otra parte, respecto a la igualdad de género y no discriminación de la mujer en el seno del Consejo de Europa se han llevado a cabo acciones en reconocimiento de dicha igualdad como derecho fundamental y como una exigencia de la sociedad democrática, desde los años noventa del siglo XX. Con clara influencia de la *Conferencia Mundial de Beijing*, de 1995, de Naciones Unidas, se adopta el concepto del *mainstreaming* de género, es decir, la perspectiva de género, para su aplicación en las políticas, en todos los niveles, y en todas las etapas, por los actores políticos, de modo que se amplía el concepto de igualdad de género para incluir la igualdad material, para adoptarlo, asimismo, por la Unión Europea y los Estados miembros, en todas las materias prioritarias, admitiendo la participación de la mujer en la toma de decisiones, para conseguir, no solo la igualdad material, sino también el fomento de los derechos humanos en general¹³.

10 Resolución (99) 50 sobre el Comisionado para los Derechos Humanos del Consejo de Europa.

11 <https://rm.coe.int/human-rights-in-europe-from-crisis-to-renewal-/168077fb04> (13/6/2023)

12 Instituto de Derecho Humanos “Bartolomé de las Casas” de la Universidad Carlos III de Madrid, *Análisis sobre las normas y recomendaciones de las organizaciones internacionales, regionales y de la Unión Europea en materia de lucha contra la discriminación hacia la población migrante, el racismo y la xenofobia*, Madrid, 2022, pp. 40-41.

13 MERINO SANCHO, Víctor. “Tensiones entre el proceso de especificación de los dere-

La *Declaración* adoptada en la 4ª Conferencia ministerial europea sobre la igualdad entre las mujeres y los hombres (Estambul, 13-14 de noviembre de 1997)¹⁴ tuvo como tema general *La democracia y la igualdad entre mujeres y hombres*; el Subtema 1, *La igualdad entre mujeres y hombres como criterio fundamental de la democracia*; y el Subtema 2, *Promover la igualdad en una sociedad democrática: el rol de los hombres*. “Los Ministros de los Estados participantes elaboraron una *Declaración sobre la igualdad entre mujeres y hombres como criterio fundamental de la democracia*, así como una *Declaración sobre la igualdad entre mujeres y hombres en el contexto del 50º Aniversario del Consejo de Europa*”¹⁵. Se sigue la misma línea de la *Declaración de Beijing*, se destaca la necesidad de integrar la igualdad y la eliminación de toda discriminación de la mujer, como lesivas de los derechos humanos.

1.1. Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica, de 11 de mayo de 2011

No se puede dejar de comentar el *Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica*, conocido como el *Convenio de Estambul*, de 11 de mayo de 2011. Es el instrumento internacional más amplio para abordar de modo integral la violencia contra las mujeres sobre las siguientes bases: el reconocimiento de la igualdad entre mujeres y hombres, como elemento clave de la prevención de la violencia contra las mujeres; la violencia es una manifestación del desequilibrio histórico entre la mujer y el hombre que ha llevado a la discriminación de aquella; la violencia contra la mujer está basada en el género y mantiene la subordinación de la mujer respecto al hombre; las mujeres y las niñas se exponen a veces a graves formas de violencia, entre otras, el matrimonio forzado, los crímenes en nombres del “honor”, las mutilaciones genitales, además de la violencia doméstica, el acoso sexual, o la violación; y

chos humanos y el principio de igualdad respecto a los derechos de las mujeres en el marco internacional”, *Derechos y Libertades*, 27 (junio 2012), p. 353.

14 En la misma línea se pronuncia unos años después la 5ª Conferencia ministerial europea sobre la igualdad entre las mujeres y los hombres (Skopje, 22 y 23 de enero de 2003). [http://www.coe.int/T/E/Human_Rights/Equality/PDF_MEG-5\(2003\)3_Spanish.pdf](http://www.coe.int/T/E/Human_Rights/Equality/PDF_MEG-5(2003)3_Spanish.pdf) (23/03/2009).

15 Consejo de Europa. *Anuario de Relaciones Internacionales* (1998), https://www.iri.edu.ar/publicaciones_iri/anuario/A98/A98-DHU5.html (9/6/2023).

la mujer es víctima de violencia de forma especial en situación de conflictos armados¹⁶.

Los preceptos que interesan particularmente al tema que nos ocupa son los artículos 4, 12, 32, 37, 38 y 42 del *Convenio*, sin olvidar el artículo 3 que nos ofrece unas definiciones muy útiles. Así, por ejemplo, “por «violencia contra las mujeres» se deberá entender una violación de los derechos humanos y una forma de discriminación contra las mujeres, y designará todos los actos de violencia basados en el género que implican o pueden implicar para las mujeres daños o sufrimientos de naturaleza física, sexual, psicológica o económica, incluidas las amenazas de realizar dichos actos, la coacción o la privación arbitraria de libertad, en la vida pública o privada”; y “por «violencia contra las mujeres por razones de género» se entenderá toda violencia contra una mujer porque es una mujer o que afecte a las mujeres de manera desproporcionada”. Se puede concluir que se está identificando la violencia contra la mujer, por ser mujer, como una forma de discriminación.

El *Convenio* en el artículo 4 establece que las Partes adoptarán las medidas necesarias, legislativas o de otro tipo, para promover y proteger el derecho de la mujer a vivir a salvo de la violencia, en el ámbito público y privado; condena cualquier forma de discriminación contra las mujeres que debe ser prevenida legislativamente y por otros medios; y cita los diferentes motivos de discriminación, entre ellos el sexo, el género y la religión. Los Estados parte deben tomar medidas para la prevención, para erradicar prejuicios, costumbres, tradiciones o prácticas basadas en la inferioridad de la mujer, para evitar formas de violencia, y “velarán por que no se considere que la cultura, las costumbres, la religión, la tradición o el supuesto «honor» justifican actos de violencia incluidos en el ámbito de aplicación del presente *Convenio*” (artículo 12). Entre las medidas que deben tomar las Partes, se dispone que se luchará para que los matrimonios forzados puedan ser anulables o disueltos sin perjuicios económicos o administrativos excesivos para la víctima (artí-

16 Véase ROMÁN MARTÍN, Laura. “La Llei 5/2008, del dret a les dones a erradicar la violència masclista: reflexions a propòsit de la seva reforma per la Llei 17/2020”, *Revista d’Estudi Autònomic i Federals*, 36 (2022), p. 72. JIMÉNEZ SÁNCHEZ, Carolina. “Los derechos humanos de las mujeres en Europa y América Latina: perspectiva jurisprudencial internacional”, p. 493. THILL, Magaly. “El Convenio de Estambul: Análisis iusfeminista del primer instrumento europeo vinculante específico sobre violencia de género”, *IgualdadES*, 2 (2020), pp. 157-196. ROMÁN MARTÍN, Laura. “El marco internacional de protección de las víctimas de violencia de género”, *Las respuestas del derecho ante la violencia de género desde un enfoque multidisciplinar*, Cizur Menor, 2019, pp. 81-84.

culo 32). Se considera un delito obligar a una persona a contraer matrimonio (artículo 37). Las Partes también deben tipificar como delito la mutilación genital femenina (artículo 38). Y no se acepta, de ningún modo, la justificación de delitos penales en la cultura, la costumbre, la religión, la tradición o el supuesto “honor” (artículo 42)¹⁷.

En cuanto al control de la aplicación del *Convenio* no es jurisdiccional y no se admiten denuncias de particulares, pues su objetivo no es tanto sancionador, sino fundamentalmente de prevención de la violencia contra las mujeres, a través del fomento de la tipificación y visibilización de esta en los Estados parte¹⁸.

No hay referencia alguna a formas múltiples de discriminación o interseccionalidad, aunque no se descarte que pueda darse más de un factor de discriminación, de los citados, a la vez. Se indica que en ocasiones la religión puede ser la causa de la violencia contra la mujer o de la discriminación de la mujer, sin hacer distinciones, lo que inevitablemente lleva a una visión negativa de la religión. Esto no es una novedad, pues ya se ha visto que sucede también en el ámbito de Naciones Unidas. Tal como expone Paola PAROLARI, el *Convenio* puede ser criticado por cómo afronta la cuestión de la relación entre violencia contra las mujeres y la multiculturalidad, además de no ofrecer medios idóneos para garantizar la tutela de los derechos de las mujeres pertenecientes a minorías culturales. Por otra parte, en la identificación de dichos medios idóneos es importante evitar formas de prejuicio cultural que lleven a absolver injustificadamente culturas empapadas de violencia y a condenar culturas en las cuales la violencia contra la mujer es una excepción. Hay que atender, en todo caso, a la cultura en concreto, pero al mismo tiempo al contexto social y cultural en el cual se registran los comportamientos que se quieren combatir, para garantizar una tutela eficaz de los derechos de la mujer, sin olvidar sus tradiciones culturales que no suponen un riesgo y que deben ser respetadas¹⁹. Esto es igualmente aplicable a religiones y prácticas religiosas.

17 Al respecto es de interés PAROLARI, Paola. “Violencia contra las mujeres, multiculturalidad en Europa”, *Derecho PUCP*, 83 (2019), pp. 368-370.

18 JIMÉNEZ SÁNCHEZ, Carolina. “Los derechos humanos de las mujeres en Europa y América Latina: perspectiva jurisprudencial internacional”, pp. 497-498.

19 PAROLARI, Paola. “Violencia contra las mujeres, multiculturalidad en Europa”, pp. 378-379.

2. IGUALDAD DE GÉNERO Y NO DISCRIMINACIÓN DE LA MUJER EN EL CONSEJO DE EUROPA Y SU RELACIÓN CON LA RELIGIÓN O CREENCIAS

En el ámbito del Consejo de Europa se han aprobado diferentes documentos con estrategias para la igualdad de género. En 2012, se puso en marcha el primer *Programa Transversal de Igualdad de Género* con el objetivo de aumentar el impacto y el conocimiento de los instrumentos específicos y de respaldar su adopción en los Estados miembros y en la propia Organización. A continuación, se aprobó la *Estrategia de Igualdad de Género 2014-2017*²⁰, adoptada por el Comité de Ministros en noviembre de 2013, que proponía cinco objetivos estratégicos: Combatir los estereotipos de género y el sexismo; Prevenir y combatir la violencia hacia las mujeres; Garantizar el acceso igualitario de las mujeres a la justicia; Conseguir una participación equilibrada de las mujeres y de los hombres en la toma de decisiones tanto políticas como públicas; y Conseguir la transversalidad de género en todas las políticas y medidas. Pero no hace mención alguna de cuestión religiosa, o con relación a discriminación o violencia por motivos religiosos.

Los informes anuales de la Comisión de Igualdad de Género al Comité de Ministros sobre la aplicación de la Estrategia muestran el liderazgo del Consejo de Europa en el ámbito de la igualdad de género, tanto en el plano europeo como mundial. En marzo de 2018, el Consejo de Europa adopta una nueva *Estrategia de Igualdad de Género 2018-2023*²¹, que parte de los logros de la *Estrategia* anterior, y los pone en relación con el nuevo contexto económico y con la política del Consejo y sus prioridades globales. En concreto, los objetivos estratégicos planteados son seis, coincidentes con los ya previstos anteriormente, con la novedad de “proteger los derechos de las mujeres y las niñas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo”. Se atiende, así, a la realidad de los flujos migratorios y de refugiados, prestando una especial atención a las causas interseccionales de discriminación y a la discriminación múltiple y la interseccionalidad que afecta de manera especial a las mujeres. Y esta es la única ocasión que en el documento se hace referencia a la posible discriminación de la mujer por motivos de religión junto a otras posibles causas. Así mismo se vincula la *Estrategia a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* y se confirma que tanto la *Estrategia de 2014-2017*, como la de 2018-2023, tratan directamente muchas de las metas del obje-

20 <https://rm.coe.int/1680590178> (9/6/2023).

21 <https://www.coe.int/en/web/genderequality/gender-equality-strategy> (9/6/2023).

tivo 5, por ejemplo, la dignidad humana y la lucha contra la desigualdad de género; la promoción de la participación plena de la mujer en la sociedad; la necesidad de garantizar el acceso universal a sistemas de justicia eficaces y establecer alianzas. Como se puede comprobar, la referencia a la discriminación por motivos de religión es muy breve, pero un recordatorio en este sentido es positivo, y al menos tampoco se habla de la religión como causa de discriminaciones. Sí se hace alusión a que hay actitudes tradicionales o culturales que sí suponen una lesión de los derechos de la mujer, que deben ser combatidas y en ningún caso justificadas. En los correspondientes informes anuales de la Comisión de Igualdad de Género se detallan las actuaciones llevadas a cabo para luchar contra la discriminación de la mujer, también por motivos religiosos, e interseccionalidad.

Obviamente, el Comité de Ministros y la Asamblea Parlamentaria trabajan, asimismo, en materia de igualdad de género, a través de Recomendaciones y Resoluciones, para luchar “contra la discriminación por razón de sexo, la eliminación del lenguaje sexista, la protección de la mujer frente a la violencia, la consecución de una participación equilibrada entre mujeres y hombres en la toma de decisiones políticas y públicas, la incorporación de la perspectiva de género en la educación, el deporte, los medios de comunicación y el sector audiovisual, proporcionando para ello normas y mecanismos en materia de igualdad de género, protegiendo y fomentando los derechos de las mujeres y las niñas con discapacidades y garantizando la igualdad de género en los medios. Ofrecen a los Estados miembros una serie de criterios esenciales para legislar y adoptar políticas en el ámbito nacional acordes con las normas establecidas por la comunidad internacional en este ámbito”²².

Para lo que nos interesa, por ejemplo, se pueden citar las siguientes recomendaciones del Consejo de Ministros a los Estados del Consejo de Europa²³:

a) *Recomendación CM/Rec (2002)5 sobre la protección de las mujeres contra la violencia*: Establece que los Estados no pueden invocar la costumbre, la religión o la tradición como medio para eludir la obligación de salva-

22 Consejo de Europa, Estrategia de Igualdad de Género 2018-2023, §12.

23 Algunas de ellas se pueden consultar en COE. *Make Gender Equality In Law A Reality In Fact, Compilation of recommendations of the Committee of Ministers of the Council of Europe in the field of gender equality*, Consejo de Europa, 2021. <https://rm.coe.int/prems-013421-gbr-2573-make-gender-equality-couv-texte-a4-web-2778-0010/1680a1d3de> (13/6/2023).

guardar el derecho de la mujer a no ser objeto de violencia de ningún tipo, ni por parte de ninguna persona.

b) *Recomendación CM/Rec (2007)17 sobre normas y mecanismos de igualdad entre las mujeres y los hombres*: Señala que la igualdad es un principio de los derechos humanos y responsabilidad de todo gobierno y de la sociedad en su conjunto. Y, en concreto, se insiste en la necesidad de igualdad de género en el matrimonio y la adopción de medidas de sensibilización al respecto, incluido el diálogo con comunidades étnicas y religiosas, sus líderes e instituciones educativas, centros de salud, etc. Asimismo, se destaca que algunas mujeres pertenecientes a grupos vulnerables están especialmente expuestas a una discriminación múltiple por motivos de religión y por razón de sexo, entre otros posibles factores, a lo que se debe prestar atención por parte de los gobiernos.

c) *Recomendación CM/Rec (2010)10 sobre el papel de las mujeres y de los hombres en la prevención y solución de conflictos y la consolidación de la paz*: Reconoce la existencia de la violencia por motivos religiosos que debe ser combatida y destaca que la mujer debe participar en el diálogo intercultural e interreligioso para abrir nuevas oportunidades y allanar el camino para nuevos modelos de prevención de conflictos.

d) *Recomendación CM/Rec (2019)1 del Comité de Ministros a los Estados miembros para prevenir y combatir el sexismo*: Parte de la idea de que los estereotipos de género suponen una discriminación de la mujer y que pueden tener su origen en prejuicios culturales, costumbres, tradiciones y también en interpretaciones de creencias y prácticas religiosas, ofreciendo una visión negativa de estas. Las mujeres y los hombres pueden enfrentarse a formas diferentes e interrelacionadas de sexismo, basadas en una variedad de factores, el origen étnico, condición de minoría, edad, religión, condición de refugiado o migrante, etc. Las mujeres en ambientes predominantemente masculinos o en posiciones de poder o autoridad, pueden ser objeto de sexismo, y para luchar contra esto y reforzar positivamente la igualdad de género se reclama la colaboración de los líderes religiosos y las instituciones de educación religiosa. Además, recuerda que el *Convenio de Estambul* prohíbe que la cultura, la religión, la costumbre o la tradición puedan justificar actos de violencia contra mujeres y niñas.

e) *Recomendación CM/Rec (2022)17 sobre la protección de los derechos de las mujeres y niñas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo*²⁴: Hace

24 <https://rm.coe.int/1680a72dbc> (13/6/2023).

referencia a la protección de la mujer frente a discriminaciones múltiples e interseccionales, sin citar de modo específico la discriminación por motivos religiosos o de creencia, pero sí de la eliminación de estereotipos, y de que los Estados deben cuidarse de que la cultura, las costumbres, la religión, la tradición o el “honor” no sean causa justificante de explotación o violencia contra las mujeres y las niñas.

En cuanto a la Asamblea Parlamentaria, se pueden destacar las siguientes resoluciones:

a) *Resolution 1464 (2005) on women and religion in Europe, de 4 de octubre*²⁵: Reconoce que en la vida de muchas mujeres europeas la religión es muy importante. Los derechos de las mujeres a menudo se restringen o se violan en nombre de la religión, pues, aunque predicán la igualdad, otorgan diferentes roles a mujeres y hombres. Se habla de cultura patriarcal, pero también de crímenes de “honor”, matrimonios forzados y mutilación genital femenina, quedando estas prácticas vinculadas a las religiones y ofreciendo una visión negativa de estas. Se expone que la libertad de religión no puede aceptarse como pretexto para justificar violaciones de los derechos de las mujeres, ya sean abiertas o sutiles, legales o ilegales, practicadas con o sin el consentimiento nominal de las víctimas: las mujeres. Los Estados miembros deben proteger a las mujeres contra las violaciones de sus derechos en nombre de la religión y promover e implementar plenamente la igualdad de género. De esta manera, se afirma que la libertad de religión está limitada por los derechos humanos.

b) *Resolution 1615 (2008) on empowering women in a modern, multicultural society, de 24 de junio*²⁶: En la misma línea que la Resolución anterior, se parte de la concepción de la cultura y la religión como causantes de la discriminación de las mujeres, y de nuevo se propone luchar contra el relativismo cultural y religioso que impide la igualdad de género.

c) *Resolution 1662 (2009) on action to combat gender-based human rights violations, including the abduction of women and girls, de 28 de abril*²⁷: En igual sentido, explica que en las comunidades inmigrantes y de refugiados aún se aceptan prácticas que son delitos contra las mujeres, a veces

25 <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-EN.asp?fileid=17372&lang=en> (13/6/2023).

26 <https://pace.coe.int/en/files/17653#trace-4> (13/6/2023).

27 <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17732&lang=en> (13/6/2023).

consentidas por la cultura o la religión, y se insiste en la necesidad de luchar contra estas prácticas con medidas legislativas y de otra índole.

El Comité de Ministros y la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa también han aprobado recomendaciones y resoluciones para la lucha contra la discriminación por motivos religiosos y el discurso de odio religioso, pero en ellas no se suele hacer especial referencia a la discriminación de la mujer²⁸. No obstante, deben ser citadas:

a) *Recomendación 1805 (2007) Blasfemia, insultos religiosos y discurso de odio contra las personas por razón de su religión*: Reitera el compromiso con la libertad de expresión y la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión, pilares fundamentales de la democracia. Subraya la importancia del respeto y la comprensión de la diversidad cultural y religiosa de Europa y en todo el mundo, y reconoce la necesidad de un diálogo. Es necesario conciliar ambos derechos, pero en algunos casos puede ser necesario establecer restricciones a estas libertades, prescritas por la ley, necesarias en una sociedad democrática y proporcionales a los objetivos legítimos perseguidos. La blasfemia no debe ser considerada un delito, pero el discurso de odio contra las personas por motivos religiosos debe ser penalizado. Si bien, en una sociedad democrática, los grupos religiosos deben tolerar las declaraciones críticas y el debate público sobre sus enseñanzas y creencias, siempre que esas críticas no entrañen insultos gratuitos o *hate speech* antirreligioso. La Asamblea enfatiza que la libertad de religión protegida por el artículo 9 de la *Convención* también protege a las religiones al establecer valores para sus seguidores. Las religiones son libres de sancionar en un sentido religioso cualquier ofensa religiosa, tales sanciones no deben amenazar la vida, la integridad física, la libertad o la propiedad de un individuo, ni los derechos civiles y fundamentales de la mujer. Los Estados miembros tienen la obligación de proteger a las personas contra sanciones religiosas que amenacen el derecho a la vida y el derecho a la libertad y la seguridad de una persona en virtud de los artículos 2 y 5 del *Convenio*. Además, ningún Estado tiene derecho a imponer tales penas por ofensas religiosas²⁹.

28 Al respecto véase GUTIÉRREZ DEL MORAL, María Jesús. “El odio religioso en las Recomendaciones de la Comisión Europea Contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI)”, pp. 10-15.

29 Al respecto “la Comisión de Venecia discutió y ratificó un informe pormenorizado sobre el tema”. Véase COMBALÁ, Zoila. “Los conflictos entre libertad de expresión y religión: Tratamiento jurídico del discurso de odio”, *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, 31 (2015), pp. 360-362. CARRILLO DONAIRE, Juan A. “Libertad de expresión y «dis-

b) *Recomendación 1927 (2010) Islam, Islamismo e Islamofobia en Europa*³⁰: Su objetivo es la lucha contra cualquier forma de radicalización religiosa o antirreligiosa respecto al Islam, y también contra la mujer musulmana, de modo expreso, así como hacer posible la libertad religiosa de los musulmanes sin discriminación. Entre otras cuestiones se trata el derecho de la mujer musulmana a usar el velo religioso, si así lo decide libremente, que no debe prohibirse de manera generalizada, pues no permite que la mujer pueda participar en el ámbito público, lo que puede ser discriminatorio, aunque se reconoce que en algunos casos la limitación de su uso puede estar justificado por seguridad pública o por la neutralidad debida.

c) *Resolución 1887 (2012) Discriminación múltiple contra la mujer musulmana en Europa: por la igualdad de oportunidades*³¹: Reconoce que las mujeres musulmanas a menudo son víctimas de estereotipos, e identificadas sólo por sus creencias religiosas. Los medios de comunicación contribuyen a este fenómeno informando sobre ellas principalmente como víctimas de los llamados “crímenes de honor” y en relación con su vestimenta. El debate político y la acción legislativa se centra, con demasiada frecuencia, en cuestiones como el velo o el velo integral, en lugar de en la no discriminación y la igualdad de oportunidades que merecen estas mujeres. Hay que promover el empoderamiento de las mujeres musulmanas, su acceso a la educación, los servicios sanitarios y el ámbito laboral, estableciendo incentivos para su participación en la sociedad, fomentando su intervención en organizaciones

curso de odio» religioso: la construcción de la tolerancia en la era postsecular”, *Revista de Fomento Social*, 70 (2015), pp. 236-237: La Comisión Venecia, donde se trabaja la Recomendación 1805, “admite que el respeto por los sentimientos religiosos puede ser violado por presentaciones provocativas de objetos de veneración y ataques ofensivos a los principios religiosos y sus dogmas, y considera que estas actuaciones van contra el espíritu de tolerancia propio de una sociedad democrática. Además, señala que el Convenio Europeo de Derechos Humanos ha de ser leído como un todo, por lo que la libertad de expresión debe ser sopesada con el derecho de otros a ser respetados en su religión y creencias, así como con el interés general de preservar el orden público y la “paz religiosa”. Pero, a pesar de estos razonamientos, la Comisión concluye que «no es necesario ni deseable crear un delito de insultos religiosos sin el elemento de la incitación al odio como un elemento esencial». Ver también, PÉREZ MADRID, Francisca. “Incitación al odio religioso o «hate speech» y libertad de expresión”, *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, 19 (2009), pp. 11-13.

30 <https://rm.coe.int/09000016804606cb> (13/6/2023).

31 <https://pace.coe.int/en/files/18921> (13/6/2023).

y facilitando la creación de redes que les den visibilidad. Todo ello debe ir acompañado de la lucha contra la discriminación múltiple que sufren estas mujeres, de políticas de sensibilización, y de recursos económicos adecuados. Con respecto a la lucha contra la violencia contra las mujeres se recomienda ratificar el *Convenio para la prevención y lucha contra la violencia contra la mujer y la violencia doméstica*, si no se hubiera hecho; condenar cualquier referencia al honor como justificación de actos violentos; garantizar la protección de las mujeres en Europa contra la violencia, independientemente de su religión, antecedentes culturales o nacionalidad, o estatus migratorio regular o irregular. Asimismo, la Asamblea insta a los líderes religiosos musulmanes a condenar públicamente la violencia contra la mujer, la violencia doméstica y los llamados “crímenes de honor”; y emitir declaraciones públicas explicando que la práctica de la mutilación genital femenina no es un requisito de la fe musulmana.

d) *Resolución 1928 (2013) Salvaguardar los derechos humanos en lo que se refiere a la religión y el credo y proteger a las comunidades religiosas de la violencia*³²: Recoge las Recomendaciones y Resoluciones de la Asamblea Parlamentaria relativas al tema de la religión. Destaca la preocupación por los ataques violentos que sufren las comunidades religiosas por motivo de sus creencias. Pide a los Estados miembros que garanticen la igualdad de trato de las personas y comunidades independientemente de su religión o creencias, e insta a los Estados que condenen de manera inequívoca cualquier uso de la violencia en general, y de todas las formas de discriminación e intolerancia, incluido el discurso de odio, basadas en la religión y las creencias. También solicita a los Estados que pongan sus esfuerzos en la prevención y la lucha contra dicha violencia, y en particular en proteger a las mujeres y las niñas, y garantizar que no sean víctimas de violencia justificada por la religión (asesinatos por honor, quema de novias o matrimonios forzados y mutilación genital femenina).

e) *Resolución 1967 (2014) Una estrategia para prevenir el racismo y la intolerancia en Europa*³³: La Asamblea Parlamentaria cree que es urgente abordar el racismo, el odio y la intolerancia en Europa con un enfoque estratégico y no fragmentario, por motivos de sexo y religión, entre otros. Estos fenómenos tienen repercusiones más allá de los individuos, afectan a

32 <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=19695&lang=en> (13/6/2023).

33 <https://pace.coe.int/en/files/20431> (13/6/2023).

grupos enteros y conllevan la victimización grupal, provocan divisiones en la sociedad y dañan los derechos humanos y la cohesión social, erosionando la confianza en las autoridades públicas, el Estado de derecho y la democracia. Es fundamental la prevención, la sensibilización y la educación en derechos humanos, con el uso de Internet y las redes sociales como herramientas valiosas para llegar a un público más amplio. Los gobiernos y los políticos deben liderar esfuerzos para eliminar el racismo, el odio y la intolerancia con determinación. Entre las recomendaciones se sugiere a los Estados garantizar un marco legal adecuado sobre el discurso de odio y los delitos de odio y llevar a cabo actuaciones de prevención y campañas de sensibilización a gran escala sobre la lucha contra el racismo, el odio y la intolerancia, utilizando Internet y las redes sociales.

f) *Resolución 2069 (2015) Reconocer y prevenir el neo-racismo*³⁴: La Asamblea Parlamentaria expone que en lo que respecta al marco jurídico sobre el discurso de odio, se debe incluir y garantizar la más amplia variedad posible de motivos discriminatorios, incluida la religión y el sexo, además de la raza, el color, la etnia, el idioma, la discapacidad, la condición de migrante, la orientación sexual y la identidad de género.

En suma, se puede decir que el Consejo de Europa, como ocurre en las Naciones Unidas, no acaba de contemplar la religión en un sentido totalmente positivo. A pesar de que se reconozca la libertad religiosa como un derecho fundamental de la persona, la vinculación entre religión o creencias y lesión de los derechos de la mujer es evidente en muchos de los documentos comentados. Es obvio que, si hablamos de lesiones de los derechos humanos o delitos contra la mujer, en esos casos el consentimiento de esta, que es la víctima, no puede justificarlos, así como tampoco ninguna religión o creencia. Si bien, la mujer es libre para elegir sus convicciones religiosas y quizás aceptar libremente, por ejemplo, un sistema patriarcal de familia, lo que merece todo el respeto, aunque este pueda considerarse contrario a la igualdad de género propugnada por el Consejo de Europa. No parece aceptable que reiteradamente se vincule la religión a prácticas contrarias a los derechos de la mujer y en ningún caso se haga referencia a lo que algunas religiones hacen por proteger los derechos de la mujer.

³⁴ <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=21973&lang=en> (13/6/2023).

3. DISCRIMINACIÓN Y ODIOS HACIA LA MUJER POR MOTIVOS RELIGIOSOS EN LA ECRI

La Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia en el Consejo de Europa (ECRI), es creada en 1993³⁵. La secretaría de la ECRI forma parte del Departamento de Antidiscriminación y de la Dirección de Antidiscriminación de la Dirección General de Democracia (DGII) del Consejo de Europa. Y la DGII apoya al Consejo de Europa en ámbitos que son vitales para la sostenibilidad de la democracia: garantizar el respeto de la dignidad humana sin discriminación que suponga una lesión de los derechos humanos; mejorar el funcionamiento de las instituciones democráticas; y el fortalecimiento de las competencias democráticas de la ciudadanía europea y su disposición a participar en el proceso democrático; y promover el respeto por la diversidad en las sociedades europeas, en un espíritu de solidaridad y tolerancia, basado en los derechos humanos y las normas del Consejo de Europa³⁶.

Para lograr sus objetivos, la ECRI dicta Recomendaciones en las que se pone un especial acento en combatir el discurso de odio, ante los crecientes problemas de racismo e intolerancia que suponen una amenaza para los derechos humanos y los valores de la democracia. Además, cada cuatro años, redacta un informe sobre la situación de la discriminación en cada uno de los Estados miembros.

A continuación, se van a comentar las Recomendaciones de la ECRI, comprobando cómo son tratadas las actuaciones de discriminación y odio religioso contra la mujer, y cómo se propone luchar contra ellas.

La doctrina viene ocupándose del enfrentamiento entre la libertad de expresión y la libertad religiosa, y pone de manifiesto un incremento de ex-

35 Fue creada por la Declaración y el Plan de Acción de la Primera Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados Miembros del Consejo de Europa, celebrada en Viena el 9 de octubre de 1993, y entró en funcionamiento en 1994. Está compuesta por 47 miembros nombrados por cada Estado miembro del Consejo de Europa. <https://www.coe.int/en/web/european-commission-against-racism-and-intolerance/> (13/6/2023). <https://rm.coe.int/leaflet-ecri-2019/168094b101> (13/6/2023). Al respecto puede verse GUTIÉRREZ DEL MORAL, María Jesús, “El odio religioso en las Recomendaciones de la Comisión Europea Contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI)”, pp. 17-18.

36 En Consejo de Europa publica el informe COE. *Combating sexist hate speech*, en 2016, y sorprende que no haga referencia alguna al odio contra la mujer por motivos religiosos. <https://edoc.coe.int/en/gender-equality/6995-combating-sexist-hate-speech.html#> (25/7/2023).

presiones que se consideran ofensivas para la religión, pues todo puede ser opinado o criticado o calificado negativamente en uso de la libertad de expresión. En alguna ocasión esa actitud puede ser considerada discriminatoria para quienes profesan unas convicciones religiosas, dando lugar a conflictos sociales que dificultan la convivencia en el respeto y la protección de derechos y libertades³⁷. Se pone de manifiesto también la impresión de que “la libertad religiosa y de creencias sigue siendo, desafortunadamente, una «cenicienta» entre las libertades”, y que en la práctica existe “una tendencia a aplicar a la definición –y por tanto a la restricción– del discurso del odio antirreligioso criterios más estrictos que los que se aplican a otros tipos de *hate speech*, como aquellos que tienen por objetivo el sexo, la raza o la orientación sexual”³⁸. Pero creo que hay que ir más allá, y cuando se da una causa múltiple en el discurso de odio, como la religión y el sexo, se dan formas más agravadas de abusos de los derechos de las mujeres.

37 El discurso de odio religioso, y el enfrentamiento entre la libertad de expresión y la libertad religiosa es un tema recurrente en la doctrina. Entre otros: LEAL ADORNA, Mar. “Libertad de expresión vs. libertad religiosa: La ponderación de dos derechos en el ámbito del Consejo de Europa”, *Libertad de expresión y prevención de la violencia y discriminación por razón de religión*, Valencia 2020, pp. 13-39. GARCÍA GARCÍA, Ricardo. “La libertad de expresión en colisión con la libertad religiosa: propuestas de consenso”, *Anuario de Derecho Canónico*, 6 Supl. (2018), pp. 269-295. MARTÍNEZ-TORRÓN, Javier. “Hate speech, libertad de expresión y sentimientos religiosos”, *Estudios Eclesiásticos*, 92 (2017), pp. 749-767. MARTÍN SÁNCHEZ, Isidoro. “El discurso del odio por motivos religiosos en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos”, *Derecho y religión*, 12 (2017), pp. 27-44. COMBALÍA, Zoila. “Los conflictos entre libertad de expresión y religión: Tratamiento jurídico del discurso de odio”, *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, 31 (2015), pp. 355-379. CAÑAMARES ARRIBAS, Santiago. “La conciliación entre libertad de expresión y libertad religiosa. Un work in progress”, *Tensiones entre libertad de expresión y libertad religiosa*, Valencia, 2014, pp. 17-29. GARAY, Alain. “Libertad de religión y libertad de expresión ante el Consejo de Europa”, en *Tensiones entre libertad de expresión y libertad religiosa*, Valencia, 2014, pp. 69-81. MARTÍN SÁNCHEZ, Isidoro. “El discurso del odio en el ámbito del Consejo de Europa”, *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, 28 (2012), pp. 1-33. PALOMINO LOZANO, Rafael. “Libertad religiosa y libertad de expresión”, *Ius Canonicum*, 98 (2009), pp. 509-548.

38 MARTÍNEZ-TORRÓN, Javier. “Hate speech, libertad de expresión y sentimientos religiosos”, pp. 752 y 756. Ver también MARTÍNEZ-TORRÓN, Javier. “La tragedia de Charlie Hebdo: algunas claves para su análisis jurídico”, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 50 (febrero 2015), pp. 27-28. REVENGA, Miguel. “Los discursos del odio y la democracia adjetivada: tolerante, intransigente, ¿militante?”, *Libertad de expresión y discursos del odio*, Alcalá de Henares, 2015, p. 29.

Como ya es sabido, la ECRI emite Recomendaciones de política general que suponen pautas para los gobiernos de los Estados miembros, para elaborar sus políticas y estrategias nacionales; detallan elementos necesarios para luchar eficazmente contra el racismo y la intolerancia; establecen fórmulas para apoyar la lucha contra el racismo en campos específicos; y ofrecen medidas para proteger y apoyar grupos vulnerables en particular. Se van a destacar las más interesantes respecto a la discriminación de la mujer por motivos religiosos, y el odio religioso dirigido contra ella³⁹:

a) *Recomendación número 2 de política general de la ECRI: Los órganos especializados en la lucha contra el racismo, la xenofobia, el antisemitismo y la intolerancia a nivel nacional*, de 13 de junio de 1997. *Revisada y sustituida por una nueva versión* de 7 de diciembre de 2017⁴⁰: En este caso se manifiesta que los Estados deben disponer de organismos de promoción de la igualdad, con el mandato de promocionar y lograr la igualdad, la prevención y la eliminación de la discriminación y la intolerancia, incluida la discriminación estructural y el discurso de incitación al odio. Son recordados los motivos de discriminación, “contemplados en el mandato de la ECRI, que son «la raza», el color, el idioma, la religión, la ciudadanía, el origen nacional o étnico, la orientación sexual y la identidad de género, así como la discriminación múltiple e intersectorial por estos motivos y cualesquiera otros, como los cubiertos por el artículo 14 del *Convenio Europeo de Derechos Humanos*, integrando al mismo tiempo la perspectiva de género. Los organismos de promoción de la igualdad pueden cubrir otros motivos, como el sexo, el género, la edad y la discapacidad”. Se habla del necesario diálogo social. Asimismo, se hace referencia a actividades de sensibilización que deben ir dirigidas a diversas audiencias, incluidas las comunidades religiosas. Se hace mención, por tanto, del discurso de incitación al odio y la discriminación por motivos de religión, también contra la mujer; y se cuenta con las comunidades religiosas para participar en el diálogo social y en la sensibilización sobre el tema, para combatirlo. En la primera versión de la *Recomendación número 2, de 1997*, únicamente se hacía una referencia general a la discriminación por motivos de religión, entre otros, como objeto de lucha. La nueva versión

39 Al respecto parto de un estudio anterior: GUTIÉRREZ DEL MORAL, María Jesús, “El odio religioso en las Recomendaciones de la Comisión Europea Contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI)”, pp. 19-31.

40 <https://rm.coe.int/ecri-general-policy-no-2-on-equality-bodies-to-combat-racism-and-intol/1680a02873> (13/6/2023).

de 2017 amplía los factores de discriminación contemplados por la ECRI, e incluye una referencia expresa a la igualdad de género, pues los organismos especializados en la promoción de la igualdad para luchar contra el racismo deben asegurarla.

b) *Recomendación número 5 de política general de la ECRI: La lucha contra la intolerancia y discriminación contra los musulmanes*, de 16 de marzo de 2000⁴¹: Esta *Recomendación* parte de la existencia de indicios sobre el incremento de intolerancia religiosa hacia el Islam y las comunidades musulmanas en países en los que esta religión no es profesada por la mayoría de la población. Se rechazan los prejuicios sobre el Islam, que deben ser combatidos, así como cualquier extremismo religioso. Se destaca la tendencia actual de Europa hacia la diversidad de creencias y la sociedad pluralista. Y se insiste en el principio de una sociedad multiconfesional y multicultural que va de la mano con la voluntad de las religiones de coexistir en el contexto de la sociedad de la que forman parte. Se hace una serie de recomendaciones a los gobiernos de los Estados miembros “en los que las comunidades están asentadas y viven en una situación de minoría”, prestando una especial atención a la situación de las mujeres musulmanas, que pueden ser objeto de discriminación múltiple, por motivos de religión y por ser mujeres. En esta *Recomendación* se habla de discriminación e intolerancia respecto a los musulmanes por razón de su religión. Para ello ofrece un listado bastante exhaustivo de medidas para acabar también con cualquier forma de odio antirreligioso que se traduzca en una discriminación.

c) *Recomendación número 7 de política general de la ECRI: Legislación nacional para combatir el racismo y la discriminación racial*, de 13 de diciembre de 2002 y enmendada el 7 de diciembre de 2017⁴²: Propone a los Estados miembros promulgar una legislación contra el racismo y la discriminación racial en caso de que esta no exista o se encuentre incompleta. Se refiere tanto al Derecho penal, al Derecho administrativo, como al Derecho civil. Se presentan una serie de conceptos, elementos clave a tener en cuenta para la efectividad de la legislación nacional contra el racismo y la discriminación racial. De esta manera, hay que interpretar que el discurso de odio religioso y por motivos de género también es racismo, y que la discriminación racial di-

41 <https://rm.coe.int/ecri-general-policy-recommendation-no-5-on-combating-intolerance-and-d/16808b5a77> (13/6/2023).

42 <https://rm.coe.int/ecri-general-policy-recommendation-no-7-revised-on-national-legislatio/16808b5aaf> (13/6/2023).

recta o indirecta incluye la discriminación por motivos religiosos y de género, sin duda alguna. El discurso de odio no puede interpretarse como ejercicio legítimo de la libertad de expresión.

d) *Recomendación número 11 de política general de la ECRI: Sobre la lucha contra el racismo y la discriminación en el ámbito policial*, de 29 junio de 2007⁴³: Inspirada en la *Recomendación número 7*, incluye los mismos factores de discriminación, y pone como ejemplo la mujer musulmana, que debe ser protegida por una posible doble discriminación.

e) *Recomendación número 12 de política general de la ECRI: Lucha contra el racismo y la discriminación racial en el ámbito del deporte*, de 19 de diciembre de 2008⁴⁴: Pretende garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso al deporte para todos; combatir el racismo y la discriminación racial en el deporte; y construir una coalición contra el racismo en el deporte. Como en el caso anterior, toma como base la *Recomendación número 7* y las causas de discriminación allí establecidas, que incluyen de modo expreso el género y la religión, entre otras.

f) *Recomendación número 14 de política general de la ECRI: Sobre la lucha contra el racismo y la discriminación racial en el empleo*, de 22 junio de 2012⁴⁵: Se recomienda a los Estados miembros adoptar todas las medidas necesarias para eliminar el racismo, la discriminación racial y el acoso racial por motivos de pertenencia a una raza, color, idioma, religión, nacionalidad, origen étnico o nacional en el empleo, y también por género, tanto en el sector público como privado, y aprobar la legislación que garantice el cumplimiento efectivo del derecho de igualdad en la práctica; suscribir planes nacionales que contengan una estrategia multidisciplinar para promover la igualdad y eliminar o prevenir el racismo, la discriminación racial y el acoso racial en el empleo, que contengan medidas para la integración de los grupos de atención preferente de la ECRI y sus derechos de participación en igualdad, tanto en el empleo como en la vida económica; tener en cuenta la *Directiva de Igualdad Racial (2000/43/CE)* y la *Directiva de Igualdad en el Empleo (2000/78/CE)*; adoptar planes nacionales que involucren a todos los departamentos gubernamentales, en todos los niveles administrativos, para establecer espacios de diálogo entre agentes sociales y organizaciones de la sociedad civil que articulen los intereses de los colectivos más vulnerables; y la ratificación de

43 <http://hudoc.ecri.coe.int/eng?i=REC-11-2007-039-ENG> (13/6/2023).

44 <http://hudoc.ecri.coe.int/eng?i=REC-12-2009-005-ENG> (13/6/2023).

45 <http://hudoc.ecri.coe.int/eng?i=REC-14-2012-048-ENG> (13/6/2023).

los tratados europeos sobre derechos humanos, protección de minorías, de trabajadores en general e inmigrantes. No se olvida la ECRI de destacar la discriminación múltiple e interseccional que pueden sufrir las mujeres en el ámbito laboral, por ejemplo, la mujer musulmana.

g) *Recomendación número 16 de política general de la ECRI: La protección contra la discriminación de las personas migrantes en situación irregular*, de 16 de marzo de 2016⁴⁶: Su principal objetivo es que los Estados miembros defiendan los derechos de todas las personas que viven en sus territorios, sea cual sea su situación migratoria. Se hace mención expresa del derecho a la educación, a la atención sanitaria, a la vivienda, al empleo, y a la justicia, con una consideración especial a la mujer, sus derechos y necesidades. Los gobiernos deben proteger los datos personales de manera que se impida que los proveedores de servicios sociales, públicos y privados, puedan compartir los datos de personas migrantes en situación irregular con fines de control de la inmigración. Asimismo, se reconoce la especial situación de vulnerabilidad de los menores en situación irregular, y se recomienda a los Estados que se preste una especial atención a la protección de sus derechos. Como se ha visto en las anteriores recomendaciones, se ve una remisión a la *Recomendación número 7* y a los conceptos básicos contenidos en ella.

3.1. La mujer y la Recomendación número 15 de política general de la ECRI: Combatir el discurso de odio

El 8 de diciembre de 2015 es aprobada la *Recomendación general número 15, relativa a la lucha contra el discurso de odio*⁴⁷. En esos momentos existe una creciente preocupación en el Consejo de Europa sobre el uso de discurso de odio en el ámbito europeo, y se busca una respuesta urgente para evitar el desarrollo de actitudes negativas hacia grupos minoritarios que provoquen la pérdida de su autoestima y pongan en peligro su integración en la sociedad, e inciten a otros a cometer actos de violencia, intimidación, hostilidad o discriminación. Se reconoce que las medidas adoptadas hasta ahora no han sido suficientes y es necesario seguir combatiendo el discurso de odio.

46 <http://hudoc.ecri.coe.int/eng?i=REC-16-2016-016-ENG> (13/6/2023). GUTIÉRREZ DEL MORAL, María Jesús, “El odio religioso en las Recomendaciones de la Comisión Europea Contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI)”, pp. 31-35.

47 <https://rm.coe.int/ecri-general-policy-recommendation-n-15-on-combating-hate-speech-adopt/16808b7904> (13/6/2023).

La libertad de expresión no es un derecho ilimitado y debe ejercerse de manera que no atente contra los derechos de los demás. Existe la obligación de luchar contra el aumento del racismo, la discriminación racial, la discriminación por sexo o género, el antisemitismo, la islamofobia, entre otras formas discriminatorias, y la intolerancia. El objetivo es la defensa de los derechos de todas las personas, más que credos o ideologías y religiones en concreto. Es por ello por lo que se debe combatir el discurso de odio que puede adoptar diferentes formas de manifestación.

La ECRI es consciente del grave peligro que supone el discurso de odio para la cohesión de una sociedad democrática, la protección de los derechos humanos y el Estado de Derecho, y de la necesidad de velar porque las restricciones de estas expresiones no se empleen para silenciar a las minorías, ni para reprimir la crítica a las políticas oficiales, la oposición política o las creencias religiosas. Parece que el discurso de odio está aumentando y para erradicarlo es fundamental la educación, y también el buen uso de los medios de comunicación. En esta lucha tienen una especial responsabilidad los líderes políticos, religiosos y de las comunidades, por su capacidad de influir en un amplio sector de la ciudadanía.

La ECRI se centra en el discurso de odio por razones de “raza”, color, idioma, religión o creencias, nacionalidad u origen nacional o étnico, ascendencia, edad, discapacidad, sexo, género, identidad de género y orientación sexual.

La *Recomendación* se remite al *Plan de Acción de Rabat*, de 2012, de Naciones Unidas, sobre la prohibición de la apología del odio nacional, racial o religioso que constituye incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia⁴⁸, el cual pone de manifiesto la dificultad en compatibilizar la protección de la libertad de expresión y la protección frente a actos de incitación al odio nacional, racial o religioso, y que ello sea una realidad en los ordenamientos jurídicos de los Estados. El *Plan* pretende abordar estos desafíos y aunar esfuerzos nacionales e internacionales y conseguir la cooperación en este ámbito.

La *Recomendación* contiene un *Memorándum Explicativo*. En él se mencionan los resultados de los informes de seguimiento por país de la ECRI, y se indican algunas manifestaciones que pueden ser calificadas como discurso de odio, y que en su mayoría van dirigidas contra inmigrantes, judíos, musulmanes y gitanos, aunque no únicamente, pues también se emplea discurso de odio contra personas por motivos de sexo, identidad de género u orientación

48 A/HRC/22/17/Add.4. <https://undocs.org/es/A/HRC/22/17/Add.4> (13/6/2023).

sexual. Se reconoce que las mujeres pueden ser víctimas de discurso de odio de una forma agravada, ya que pueden ser atacadas por diferentes motivos a la vez, sufriendo una discriminación múltiple, por sexo y religión, por ejemplo. Se advierte que el discurso de odio perjudica a la sociedad en su conjunto. El clima de hostilidad e intolerancia que genera, así como la predisposición a aceptar o excusar la discriminación y la violencia, socavan el respeto mutuo y amenaza la coexistencia pacífica. De este modo se pone en riesgo el pluralismo, elemento esencial de una sociedad democrática.

Esta *Recomendación* sigue la línea marcada en la *Recomendación número 7* en cuanto a conceptos básicos relativos a la discriminación y sus motivos. El discurso de odio se entiende “como el uso de una o más formas de expresión específicas [...] basadas en una lista no exhaustiva de características personales o estados que incluyen la raza, color, idioma, religión o creencias, nacionalidad u origen nacional o étnico al igual que la ascendencia, edad, discapacidad, sexo, género, identidad de género y orientación sexual”. Son considerados actos constitutivos de discurso de odio, el fomento, la promoción o instigación, en cualquiera de sus formas, el odio, la humillación o el menosprecio, el acoso, el descrédito, la difusión de estereotipos negativos, la estigmatización o la amenaza. Estos usos no solo tienen el objeto de incitar a cometer actos de violencia, intimidación, hostilidad o discriminación, sino que cabe esperar que razonablemente produzcan tales efectos. Y los motivos de dichos actos pueden ir más allá de la raza, el color, el idioma, la religión o creencias, el sexo, etc. El discurso de odio no sólo es discurso oral, incluye una publicación en cualquiera de sus formas, también en medios electrónicos, difusión y almacenamiento. No se considera discurso de odio la sátira o informes o análisis realizados de manera objetiva, que solo ofendan, dañen o molesten. Y con esto se sigue la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en su interpretación del artículo 10 del *Convenio de Roma*. Si bien, se recuerda que la Corte Europea reconoce que la incitación al odio puede ser resultado del insulto, la ridiculización o difamación irresponsables de determinados grupos de población, cuya consecuencia puede ser la ofensa innecesaria, la defensa de la discriminación, el uso de un lenguaje vejatorio o humillante o puede incluir la inevitable exposición de la víctima, y todo ello sería igualmente discurso de odio. Por otra parte, se ha de tener presente que el discurso de odio no siempre es considerado un delito de odio, y por tanto sancionado penalmente, únicamente cuando toma la forma de una conducta tipificada.

Las recomendaciones o medidas propuestas para los Estados se centran en que estos deben ratificar, si aún no lo han hecho, algunos textos internacionales que ya conocemos, como el *Protocolo Adicional al Convenio sobre la Ciberdelincuencia relativo a la penalización de actos de índole racista y xenófoba cometidos por medio de sistemas informáticos* de 2003, el *Convenio-marco para la protección de las minorías nacionales* de 1995 y el *Protocolo número 12 al Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos* de 2000; que retiren cualquier reserva formulada al artículo 4 de la *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial*, de 21 de diciembre de 1965, y al artículo 20 del *Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos*, de 19 de diciembre de 1966; y reconozcan la competencia del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial para recibir y examinar las comunicaciones enviadas por grupos o particulares conforme al artículo 14 de la *Convención*.

Los Estados deben procurar investigar el discurso de odio en sus distintas formas, su fomento, su difusión, el daño que producen, para encontrar las herramientas para desincentivar, impedir su uso, reducir y reparar los daños causados. Es fundamental concienciar a la ciudadanía sobre la importancia de respetar el pluralismo y los peligros que conlleva el discurso de odio, demostrar que son inaceptables y que las premisas en que se basan son falsas, así como impedir el uso de este lenguaje. Se debe apoyar a las víctimas del discurso de odio, individual y colectivamente. Se impulsará la autorregulación de instituciones públicas y privadas (ya sean partidos políticos, centros educativos, organizaciones culturales o deportivas) para combatir el uso del discurso de odio. Además, se recomienda que se regule (sin dejar de lado la autorregulación) y se fomente que los medios de comunicación (incluidos prestadores de servicios de Internet, intermediarios online y redes sociales) promuevan la lucha contra el discurso de odio, velando porque las medidas adoptadas no vulneren la libertad de expresión y opinión⁴⁹.

Se debe aclarar el alcance y la aplicabilidad de la responsabilidad civil y administrativa del uso del discurso de odio cuyo objeto sea provocar, o quepa razonablemente que produzca tal efecto, la comisión de actos de violencia, intimidación, hostilidad o discriminación contra aquellos a los que van dirigidas, respetando al mismo tiempo la libertad de expresión. En el mismo

49 Al respecto puede consultarse GUTIÉRREZ DEL MORAL, María Jesús. “Autorregulación de los medios de comunicación para combatir el odio religioso”, *Discurso de odio y creencias*, Cizur Menor 2022, pp. 115-155.

sentido, se debe asegurar la regulación penal y la clara definición de los tipos penales⁵⁰, cuando otras medidas menos restrictivas se consideren ineficaces.

En definitiva, la *Recomendación número 15* “establece unos parámetros para tutelar la libertad de expresión y evitar su injerencia en otros bienes jurídicos o intereses igualmente dignos de protección”, pero no solo a través del Derecho penal. Si la expresión se considera un ilícito penal, la conducta debe ser reprobada desde ese sector del ordenamiento jurídico. Si la expresión no es penalmente relevante, debe ser censurada desde otros sectores del ordenamiento, por ejemplo, desde el Derecho administrativo. Y si la conducta no tiene relevancia jurídica sancionadora es posible que sea reprobable ética o moralmente, por plantear problemas de tolerancia, civismo o por faltar al respeto a los derechos de los demás⁵¹.

En definitiva, la ECRI no se olvida del problema y de la gravedad especiales que supone el discurso de odio dirigido contra las mujeres por razón de su sexo o género y cuando a ello se unen una o más de las demás características, como su religión o creencias. Las mujeres pueden ser víctimas de discurso de odio de una forma agravada, ya que se pueden utilizar en su contra diferentes causas a la vez, sexo o género y religión o creencias, por ejemplo. Y la *Recomendación número 15* de remite al *Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y contra la violencia doméstica*, que hace referencia a formas de violencia contra las mujeres, que también pueden ser manifestaciones de discurso de odio sexista, tanto en línea como fuera de línea, e invita a los Estados a tomar medidas legislativas y de otra condición en favor de los derechos de las mujeres.

50 Sobre la tipificación de los delitos de odio siguiendo la Recomendación número 15 de la ECRI, véase MATEO AYALA, Eladio J. “Las conductas de odio y la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia”, *Estudios Jurídico Penales y Criminológicos. En homenaje al prof. Dr. H.C. Mult. Lorenzo Morillas Cueva*, Madrid 2018, pp. 1329-1351.

51 *Ibid.* pp. 1337-1338. Véase también ELÓSEGUI ITXASO, María. “Las Recomendaciones de la ECRI sobre discurso de odio y la adecuación del ordenamiento jurídico español a las mismas”, *Revista General de Derecho Canónico y Eclesiástico del Estado*, 44 (2017), p. 8.

LA DISCRIMINACIÓN Y EL ODIOS RELIGIOSO CONTRA LA MUJER
EN LA UNIÓN EUROPEA

La protección de los derechos humanos no era una prioridad para la Comunidad Económica Europea (CEE) y en los *Tratados* originarios no había una declaración de derechos. Es en el *Tratado de Ámsterdam de 1997* cuando se expone que “la Unión se basa en los principios de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y el Estado de Derecho, principios que son comunes a los Estados miembros” (artículo F.1); y se hace una referencia y remisión expresa al *Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales* de 1950¹. También se prevé la adopción “de acciones adecuadas para luchar contra la discriminación por motivos de sexo, de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual” (artículo 6.A). Asimismo, se dispone que la igualdad entre mujeres y hombres y la eliminación de las desigualdades por razón de sexo es un objetivo que debe integrarse en todas las políticas y acciones de la Unión Europea, y de sus Estados miembros (artículos 2, 3.2 y 13)². Desde el requerimiento de la *Conferencia Mundial de Beijing* de 1995, de las Naciones Unidas, a los actores internacionales, nacionales y gobiernos, en la Unión Europea se han ido desarrollando una serie de programas y medidas sobre la igualdad de género³, aunque según parte de la

1 LIROLA DELGADO, Isabel. “La protección de los Derechos Humanos en la Unión Europea. Reflexiones a la luz de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea”, *Agenda Internacional*, 20 (2004), pp. 95-96.

2 DURAN FEBRER, María. *La Constitución Europea y la Igualdad entre hombres y mujeres*. Ponencia presentada en debate organizado por los Consejos de la Mujer de la Comunidad de Madrid, “La Igualdad en la Constitución Europea”, en <http://www.mujeresjuristasthemis.org/novedades/opiduran.PDF> (26/03/2009); REY MARTÍNEZ, Fernando, “Comentario a los informes del Consejo de Estado sobre el impacto por razón de género”, *Teoría y Realidad Constitucional*, 14 (2004), p. 507. GIL RUIZ, Juana M. “El derecho internacional de los derechos humanos y su apertura al principio del Gender Mainstreaming: el caso español”, *IUS. Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla. México*, 28 (2011), p. 245.

3 MERINO SANCHO, Víctor. “Tensiones entre el proceso de especificación de los derechos humanos y el principio de igualdad respecto a los derechos de las mujeres en el marco internacional”, *Derechos y Libertades*, 27 (junio 2012), p. 353.

doctrina desde sus inicios, con el *Tratado de Roma*, ya existía una clara política sobre igualdad de género en la Unión Europea, lo que se hace más evidente desde la década de 1990, cuando se introduce la perspectiva de género de modo transversal⁴. Por consiguiente, la igualdad y la no discriminación, tal como están concebidas en el *Convenio de Roma*, así como el derecho de libertad religiosa, se interpretan como principios para la CEE y después para la UE⁵.

Las actuaciones y la documentación de la Unión Europea sobre igualdad de género son muy numerosas, y sería imposible en este trabajo referenciarlas y comentarlas todas, aunque solo se citaran las que hacen referencia a posibles discriminaciones de la mujer por motivos religiosos. Es por ello por lo que voy a centrarme en el marco jurídico y la regulación de la igualdad y no discriminación de la mujer por motivos de religión o creencia, sin olvidarme de la política de la Unión Europea sobre igualdad entre la mujer y el hombre y la no discriminación de aquella por motivos religiosos u odio religioso. Finalmente, ofreceré un somero comentario sobre algunas propuestas de directivas de interés para el tema objeto de estudio.

1. MARCO JURÍDICO BÁSICO

La igualdad entre mujeres y hombres es uno de los objetivos de la Unión Europea y con el paso de los años, se ha ido consolidando en la legislación y la jurisprudencia. La lucha por la igualdad entre la mujer y el hombre en la Unión Europea comienza en el ámbito laboral. Al respecto se pueden citar, por ejemplo, la *Directiva 75/11/CEE, de 10 de febrero de 1975, sobre igualdad de retribución de mujeres y hombres en materia de empleo*; la *Directiva 76/207/CEE, de 9 de febrero de 1976 sobre acceso, formación, promoción profesional y condiciones de trabajo*; la *Directiva 79/7/CEE, de 19 de diciembre de 1978, extiende este principio en materia de seguridad social*; la *Directiva 86/613/CEE, de 11 de diciembre, incluye la igualdad de trato en las*

4 RUBIO, Cecilia. “Un estudio comparativo sobre las políticas de igualdad de género en la UE y el MERCOSUR. Avances y Desafíos”, *Quaderns de la Igualtat. Igualdad de género en Europa y América Latina*, Tarragona, 2019, pp. 187-193. GIMÉNEZ GLUCK, David. “La discriminación múltiple en el Derecho de la Unión”, *Revista de Derecho Europeo*, 45 (2013), p. 116.

5 Se puede ver ROMÁN MARTÍN, Laura. “El marco internacional de protección de las víctimas de violencia de género”, *Las respuestas del derecho ante la violencia de género desde un enfoque multidisciplinar*, Cizur Menor, 2019, pp. 84-85.

*actividades autónomas; la Directiva 92/85/CE, de 19 octubre de 1992, relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud en el trabajo de la trabajadora embarazada, que haya dado a luz o en período de lactancia; la Directiva 97/75/CE, de 15 de diciembre, prevé el desarrollo de medidas para la conciliación entre la vida familiar y laboral; y la Directiva 97/81/CE, de 15 de diciembre, sobre trabajo a tiempo parcial basado en la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres*⁶.

La evolución del derecho antidiscriminatorio en la UE dió como resultado que en el año 2000 se adoptaran dos directivas esenciales: la *Directiva 2000/43/CE, de 29 de junio, relativa al principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico*, pretende evitar la doble discriminación por razón de sexo y de raza o etnia en cualquier ámbito (empleo, educación, seguridad social, salud, acceso a bienes y servicios, etc.)⁷, y la *Directiva 2000/78/CE, de 27 de noviembre, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación*, para evitar la discriminación en el empleo por motivos de religión o creencia, discapacidad, edad y orientación sexual⁸.

La doctrina sostiene que, si antes de 2000 el derecho antidiscriminatorio en la Unión Europea era complejo, esa complejidad se acentúa después, y con ella la inestabilidad técnica, pues las *Directivas* establecen, entre otros, ámbitos de aplicación diversos para los diferentes motivos de discriminación; y tienen un ámbito de aplicación diferente a los del *Convenio Europeo de Derechos Humanos* y de su *Protocolo 12*. A todo ello se suma la diversidad de la normativa de los Estados miembros, con sus normas de producción propia y las normas de trasposición de las *Directivas* europeas⁹.

El *Tratado de la Unión Europea* (TUE), de 13 de diciembre de 2007, en vigor desde el 1 de diciembre de 2009, establece, en su artículo 2, como valores de la Unión, el respeto de la dignidad humana, la libertad, la democracia,

6 Véase también RUBIO, Cecilia. “Un estudio comparativo sobre las políticas de igualdad de género en la UE y el MERCOSUR. Avances y Desafíos”, p. 194.

7 Al respecto me remito a lo comentado en el capítulo relativo a la interseccionalidad.

8 Véase MOTILLA, Agustín. “La protección de la libertad religiosa y la lucha contra la discriminación por razón de religión o convicciones en los organismos internacionales”, *Anuario del Derecho Eclesiástico del Estado*, 30 (2014), p. 640.

9 MORONDO TARAMUNDI, Dolores. “Desigualdad compleja e interseccionalidad: «reventando las costuras» del derecho antidiscriminatorio”, *Desigualdades complejas e Interseccionalidad. Una revisión crítica*, Madrid, 2021, pp. 18-26.

la igualdad, el Estado de Derecho y el respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores son comunes a todos los Estados miembros, con una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres. La no discriminación es uno de los valores comunes de la Unión, y la lucha contra la discriminación es uno de sus objetivos. En este sentido, el artículo 3 del *Tratado* dispone que la Unión combatirá la exclusión social y la discriminación y fomentará la justicia y la protección sociales, la igualdad entre mujeres y hombres, la solidaridad entre las generaciones y la protección de los derechos del niño.

En el *Tratado de funcionamiento de la Unión* (TFUE), de la misma fecha que el anterior, el artículo 8 prevé que la Unión se fijará el objetivo de eliminar las desigualdades entre el hombre y la mujer y promover su igualdad. El artículo 10 establece que la Unión tratará de luchar contra toda discriminación por razón de sexo, raza u origen étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual, en la definición y ejecución de sus políticas y acciones. Se prohíbe toda discriminación por razón de nacionalidad (artículo 18) y por motivos de sexo, origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad y orientación sexual (artículo 19) y se podrán adoptar las medidas adecuadas para combatirla, así como establecer la regulación necesaria al respecto, con exclusión de toda armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros. También se hace una especial mención de la igualdad entre hombre y mujeres en el ámbito laboral (artículos 153.1.i, y 157).

La *Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, de 7 de diciembre de 2000, en versión de 12 de diciembre de 2007*, en vigor desde el 1 de diciembre de 2009, y con la misma validez jurídica que los *Tratados* de la Unión Europea, proclama, en su artículo 1, que la dignidad humana es inviolable; en su artículo 10 la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; en su artículo 20 que todas las personas son iguales ante la ley; y en su artículo 21 prohíbe toda discriminación, y en particular la ejercida por razón de sexo, raza, color, orígenes étnicos o sociales, características genéticas, lengua, religión o convicciones, opiniones políticas o de cualquier otro tipo, pertenencia a una minoría nacional, patrimonio, nacimiento, discapacidad, edad u orientación sexual. Su artículo 22 establece el respeto a la diversidad cultural, religiosa y lingüística, y el artículo 23 la igualdad entre hombres y mujeres, aceptando acciones positivas en favor del sexo menos representado.

Es evidente que la Unión Europea ofrece el marco jurídico adecuado para la protección de la mujer y sus derechos, así como garantizar su no discriminación por una gran variedad de factores, entre ellos la religión o las creencias, en todos los ámbitos sociales.

2. LA POLÍTICA DE LA UNIÓN EUROPEA SOBRE LA IGUALDAD ENTRE LA MUJER Y EL HOMBRE Y LA NO DISCRIMINACIÓN DE LA MUJER POR MOTIVOS RELIGIOSOS

El reconocimiento y garantía de la igualdad entre el hombre y la mujer y la no discriminación por razón de sexo, reconocidos en los *Tratados* de la Unión, lógicamente ha dado lugar a una importante acción política con consecuencias para los Estados miembros, sobre todo en el ámbito laboral y social, pero no únicamente. Se considera el aspecto más desarrollado de la política social de la UE¹⁰. “Desde que la *Estrategia marco comunitaria sobre la igualdad entre hombres y mujeres (2001-2005)* introdujera la transversalidad de género como principio básico para la programación de todas las actuaciones en favor de la igualdad (...), este nuevo enfoque fue considerado como el planteamiento político oficial para la igualdad de género en la UE. La razón que lo justificaba era su adecuación para garantizar la coherencia global de todas las actuaciones, al evitar solapamientos y permitir aumentar su eficacia y visibilidad, tanto interna como externa”¹¹. Aunque el camino está siendo más largo de lo esperado.

Se parte del objetivo concreto de la integración de la igualdad de oportunidades en las políticas comunitarias. En primer lugar, se aprobó el *Programa de acción comunitaria para la igualdad de oportunidades para los años 2001-2006*, y después el *Plan de trabajo para la igualdad entre las mujeres y los hombres para los años 2006-2010*. No se puede dejar de mencionar la *Resolución del Parlamento Europeo*, de 13 de marzo de 2003, *sobre la integración de la perspectiva de género en el Parlamento, y en todas sus comisiones*, coordinada por la Comisión de Derechos de la Mujer e Igualdad

¹⁰ Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y Consejo de Europa, *Manual de legislación europea contra la discriminación. Edición de 2018*, Luxemburgo, 2019, p. 184.

¹¹ NAVARRO SANZ, Beatriz y SANZ GÓMEZ, M. Mercedes. “La transversalidad de género y su poder de influencia: ¿hacia una igualdad efectiva en la UE?”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, 127 (2021), pp. 45-46.

de Género (FEEM)¹². En 2006 se creó el Instituto Europeo de la Igualdad de Género cuyos objetivos son precisamente la promoción y el refuerzo de la igualdad entre hombres y mujeres; la incorporación de la perspectiva de género en todas las políticas comunitarias y en las políticas nacionales resultantes; la lucha contra la discriminación por razón de sexo; y la sensibilización de la ciudadanía europea¹³. Se reconoce, por otra parte, que aún se puede hacer mucho, tanto en el plano profesional como en lo que respecta a la vida privada. En el *Plan de trabajo para la igualdad entre las mujeres y los hombres (2006-2010)*¹⁴ se propone como área de actuación, entre otras, la erradicación de todas las formas de violencia de género y la eliminación de los estereotipos sexistas. En concreto se pretende acabar con determinadas prácticas como la mutilación genital femenina, o los matrimonios precoces o forzados que son considerados violaciones del derecho fundamental a la vida, a la seguridad, a la libertad, a la dignidad y a la integridad física y emocional. Fruto de dicho *Plan de trabajo* se aprueba la *Estrategia de la Comisión Europea para la igualdad entre mujeres y hombres, para el periodo de 2010-2015*¹⁵. Este se corresponde con el *Plan de Acción de la UE sobre igualdad de género y capacitación de las mujeres en la cooperación al desarrollo (2010-2015)*, y recoge las prioridades definidas por la *Carta de la Mujer*, de 5 de marzo de 2010¹⁶, que propone cinco ámbitos de actuación específicos en favor de la igualdad: la independencia económica de la mujer, igualdad

12 La Comisión de Derechos de la Mujer e Igualdad de Género, Comisión Parlamentaria permanente, es competente para: “1. la definición, el fomento y la protección de los derechos de las mujeres en la Unión y las medidas de la Unión conexas; 2. el fomento de los derechos de las mujeres en países terceros; 3. la política de igualdad de oportunidades, incluida la promoción de la igualdad para hombres y mujeres en lo que se refiere a las oportunidades en el mercado laboral y al trato en el trabajo; 4. la eliminación de toda forma de violencia y discriminación basada en el sexo; 5. la aplicación y el desarrollo del principio de integración de la dimensión de la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres en todos los sectores; 6. el seguimiento y la aplicación de los acuerdos y convenios internacionales relacionados con los derechos de las mujeres; 7. el fomento de la sensibilización respecto de los derechos de las mujeres”. <https://www.europarl.europa.eu/committees/es/femm/about> (13/12/2022).

13 Reglamento (CE) núm. 1922/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de diciembre de 2006. DOUE L 403 de 30-12-2006.

14 COM (2006) 92 final.

15 COM (2010) 491 final.

16 Al respecto véase FOCES RUBIO, Paula. “La desigualdad de género en Europa”, *Derecho y cambio social*, 41 (2015), pp. 5-12.

de salario de hombres y mujeres, representación de las mujeres en la toma de decisiones y en los puestos de responsabilidad, respeto de la dignidad e integridad de las mujeres, la erradicación de la violencia de género, incluidas las costumbres y tradiciones dañinas, y acción exterior de la UE en materia de igualdad entre mujeres y hombres. La actualización del *Plan de Acción de la UE sobre igualdad de género* da lugar al *II Plan de Acción en materia de género (2016-2020)*¹⁷. Se aprueba y se aplica así el *Compromiso estratégico para la igualdad de género 2016-2019*¹⁸, para seguir trabajando en la misma línea e insistiendo en la necesidad de integrar la perspectiva de la igualdad entre mujeres y hombres en todas las políticas de la UE, así como en los programas financiados por la UE¹⁹.

En los últimos años, la Unión Europea, a través de sus instituciones, ha estado llevando a cabo una amplia actuación en materia de protección de la igualdad de género y de lucha contra la discriminación por razones de sexo y la discriminación interseccional, que protege la dignidad personal de la mujer y sus derechos, como la libertad religiosa. El Consejo de la Unión Europea aprobó, el 7 de marzo de 2011, el *Pacto Europeo para la igualdad de género 2011-2020* para reducir las desigualdades en cuanto a empleo y protección social, promover un mejor equilibrio entre vida laboral y vida privada para mujeres y hombres, y combatir todas las formas de violencia contra la mujer, con el objeto de garantizar que esta pueda disfrutar plenamente de sus derechos humanos²⁰.

El 5 de marzo de 2020, la Comisión Europea aprobó *Una Unión de la*

17 2015/2754(RSP).

18 “El presente «Compromiso estratégico para la igualdad entre mujeres y hombres 2016-2019» es un marco de referencia para redoblar los esfuerzos a todos los niveles, tanto europeo como nacional, regional y local y que corrobora el Pacto Europeo para la igualdad de género 2011-2020”. Comisión Europea. *Compromiso estratégico para la igualdad entre mujeres y hombres 2016-2019*, Luxemburgo, 2016, p. 6. [https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/24968221-eb81-11e5-8a81-01aa75ed71a1/language-es/format-pdf\(17/7/2023\)](https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/24968221-eb81-11e5-8a81-01aa75ed71a1/language-es/format-pdf(17/7/2023)).

19 Ver también RUBIO, Cecilia. “Un estudio comparativo sobre las políticas de igualdad de género en la UE y el MERCOSUR. Avances y Desafíos”, pp. 197-198. NAVARRO SANZ, Beatriz y SANZ GÓMEZ, M. Mercedes. “La transversalidad de género y su poder de influencia: ¿hacia una igualdad efectiva en la UE?”, pp. 46-48.

20 [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX%3A52011XG0525%2801%29\(10/6/2023\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX%3A52011XG0525%2801%29(10/6/2023)).

*Igualdad: Estrategia para la Igualdad de Género 2020-2025*²¹, “que establece un ambicioso marco... sobre el modo de promover la igualdad de género tanto en Europa como en otros continentes. La estrategia se basa en una visión de Europa en la que la ciudadanía, en toda su diversidad, esté libre de violencia y estereotipos y tenga la oportunidad de prosperar y liderar, con independencia de su género”²². Contiene actuaciones y objetivos políticos para alcanzar mayor igualdad de género en Europa, fundamentalmente para poner fin a la violencia de género, combatir los estereotipos de género, igualdad en el ámbito laboral y económico, en responsabilidades asistenciales y en la actividad política. “La *Estrategia* adopta un planteamiento dual de integración de la perspectiva de género combinada con actuaciones específicas y descansa en la interseccionalidad como principio horizontal para su aplicación”²³. Poco después, la Comisión Europea aprueba la *Comunicación Conjunta al Parlamento y al Consejo del Plan de Acción en materia de Género de la UE III: Un ambicioso programa para la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer en la acción exterior de la UE (2021-2025)*, de 25 de noviembre de 2020, que hace de la lucha contra la violencia de género una de las prioridades de la acción exterior de la Unión Europea y sitúa los derechos de las mujeres y las niñas en el centro de la recuperación mundial para un mundo en el que la igualdad de género sea una realidad²⁴. La Comisión en este documento, al abordar la interseccionalidad del género con otras formas de discriminación, considera que se hace necesario “prestar atención a las mujeres más desfavorecidas, por ejemplo, a las pertenecientes a pueblos indígenas y a las minorías raciales, étnicas o religiosas, las desplazadas a la fuerza, las migrantes, las mujeres económica y socialmente desfavorecidas, las que viven en zonas rurales y costeras, ya que se enfrentan a una discriminación múltiple”. Se reconoce que la UE debe apoyar la movilización de los actores religiosos en favor de la igualdad de género, de acuerdo con el marco de la *Fe religiosa para los derechos*, en la línea de lo dispuesto en el ámbito

21 COM/2020/152 final.

22 SCHONARD, Martina. “La igualdad entre hombres y mujeres”. *Fichas temáticas sobre la Unión Europea*. Parlamento Europeo. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/59/la-igualdad-entre-hombres-y-mujeres> (12/12/2022).

23 https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/gender-equality/gender-equality-strategy_es (13/12/2022).

24 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020JCo017&from=ES> (14/12/2022).

de las Naciones Unidas²⁵, así como colaborar con las organizaciones religiosas y confesionales para promover la igualdad de género.

Posteriormente, el Parlamento Europeo aprueba la *Resolución*, de 10 de marzo de 2022, *sobre el Plan de Acción en materia de Género de la UE III*²⁶, que contiene una referencia a los derechos humanos y a la lucha contra las discriminaciones estructurales interseccionales por motivos de religión o creencias, entre otros, reconociendo que las mujeres y las niñas en toda su diversidad no se ven afectadas de igual manera por las desigualdades de género, y por la discriminación interseccional.

Como consecuencia de la estrategia se ha aprobado una *Propuesta de Directiva sobre la lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica*, adoptada por la Comisión Europea el 8 de marzo de 2022. Es a partir de la *Estrategia para la Igualdad de Género 2020-2025 de la Unión* que se insiste en la necesidad de atender a la discriminación interseccional para conseguir una efectiva protección de los derechos de las mujeres y las niñas.

Por otra parte, desde 2014, la Comisión publica anualmente, a excepción de los años 2016 y 2020, un *Informe sobre igualdad entre mujeres y hombres en la UE*²⁷. En el *Informe anual de 2015, de 2017, y de 2018* no hay referencia alguna a una posible discriminación múltiple por motivos de sexo y religión, aunque sí se hace referencia a la existencia de discriminación múltiple o interseccional en general, o referida a otras causas de discriminación, por ejemplo, las mujeres migrantes. En el *Informe anual de 2019* se hace un recordatorio del quinto aniversario de la *Comunicación sobre la eliminación de la mutilación genital femenina*, de 2013²⁸, que se lleva a cabo por razones culturales, religiosas y/o razones sociales. El *Informe anual de 2021* aborda el tema de los estereotipos de género, ideas preconcebidas por las cuales a las mujeres y a los hombres se les asignan características y roles arbitrariamente determinados y limitados por su género, a partir de actitudes, valores, normas y prejuicios arraigados y reproducidos por la cultura y la religión, lo que puede provocar discriminación de la mujer por varios motivos a la vez; por tanto es vital romper con la discriminación estructural construida

25 <https://www.ohchr.org/es/faith-for-rights> (17/7/2023).

26 2021/2003(INI).

27 [https://commission.europa.eu/publications/past-annual-reports-gender-equality_](https://commission.europa.eu/publications/past-annual-reports-gender-equality_en) en (13/12/2022).

28 COM/2013/0833 final.

en torno a estereotipos de género, a través de la educación y de acciones positivas para apoyar personas del sexo subrepresentado. El *Informe anual de 2021*, el primero en la etapa de la *Estrategia para la Igualdad de Género 2020-2025*, introduce el término interseccionalidad para referirse a distintos factores sociales que pueden ser objeto de discriminación, pero no se cita la religión o creencias; lo define como un principio horizontal para abordar la desigualdad de género junto a la incorporación de la perspectiva de género. El *Informe anual de 2022* destaca la importancia de la interseccionalidad en la estrategia de igualdad de género de la Unión, y se anuncia que es un elemento importante para la *Propuesta de Directiva sobre la lucha contra la violencia contra las mujeres y violencia doméstica*, de manera que se hace referencia a supuestos que son violencia de género y discriminación por motivos de religión. También se pone de manifiesto en el *Informe de 2022* que la mujer es más proclive a ser ciberacosada, y, en consonancia, la *Propuesta de Directiva sobre violencia contra la mujer y la violencia doméstica* criminaliza dichas acciones y contiene medidas para prevenir tal violencia y apoyar a las víctimas, siguiendo la *Resolución del Parlamento Europeo sobre ciberviolencia de género*, de 14 diciembre de 2021²⁹.

En una línea similar, el Parlamento Europeo aprueba informes sobre igualdad entre mujeres y hombres en la Unión Europea. El más reciente es aprobado por *Resolución del Parlamento Europeo*, de 15 de diciembre de 2021, “*Igualdad entre mujeres y hombres en la Unión Europea en 2018-2020*”³⁰. Este considera que las mujeres sufren desigualdades y discriminación interseccionales, también en relación con su religión o creencia, y que deben hacerse todos los esfuerzos para abordar todas las formas de discriminación, a fin de lograr la igualdad de género. Reconoce que la Unión hasta ahora no ha aplicado, en sus políticas, un enfoque interseccional, sin embargo, este permite entender los obstáculos estructurales y proporciona datos para crear parámetros de referencia y trazar el camino hacia una política eficaz contra la discriminación, la exclusión y las desigualdades sociales sistémicas. Y acaba pidiendo a la Comisión “que integre la perspectiva de igualdad de género en

29 https://commission.europa.eu/system/files/2022-06/annual_report_ge_2022_printable_en.pdf (13/12/2022).

30 https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0500_ES.html (14/12/2022). El anterior informe localizado es *Igualdad entre mujeres y hombres en la Unión Europea en 2014-2015*, aprobada por Resolución del Parlamento Europeo, de 14 de marzo de 2017, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0073_ES.html (14/12/2022).

toda la elaboración de políticas, y que realice evaluaciones del impacto de género para cada una nueva política a fin de contribuir a que se garantice una respuesta política de la Unión a los desafíos en materia de igualdad de género que sea más coherente y fundamentada; pide a los Estados miembros que tomen las medidas correspondientes a escala nacional” (§42).

Finalmente, no quiero dejar de mencionar la Agencia Europea de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA), centro de referencia y excelencia, único e independiente en el fomento y la protección de los derechos humanos en la UE. Se ocupa de una manera especial de la no discriminación por diversos factores, entre ellos la religión y la creencia, el sexo, la orientación sexual y el género. A primera vista no parece que se traten específicamente formas múltiples de discriminación. En este sentido, en el ámbito de la UE, se ha dejado claro que “con arreglo al Derecho de la Unión, aunque la discriminación puede estar basada en varios motivos protegidos, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea considera que no puede crearse ninguna categoría de discriminación nueva consistente en una combinación de varios de dichos motivos”³¹. Consecuentemente, las causas de discriminación son trabajadas, tratadas y juzgadas de forma diferenciada, aunque se reconozca que en ocasiones pueden darse de forma conjunta.

3. LA IGUALDAD DE GÉNERO Y NO DISCRIMINACIÓN POR MOTIVOS DE RELIGIÓN EN LA UNIÓN EUROPEA Y SU REGULACIÓN

Además de las *Directivas 2000/43/CE* y *2000/78/CE*, ya citadas, se pueden destacar otras Directivas de interés para la igualdad de la mujer en relación con la no discriminación por motivos religiosos o la libertad religiosa. En concreto, en 2004 se aprobó la *Directiva 2004/113/CE, por la que se aplica el principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en el acceso a bienes y servicios y su suministro*, que prohíbe la discriminación directa, indirecta y el acoso, que son definidos, y concretamente se refiere a la discriminación por razón de sexo, pero a la vez expone que es importante respetar otros derechos y libertades fundamentales como la protección de la intimidad y la vida familiar, así como la libertad religiosa³².

³¹ Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y Consejo de Europa, *Manual de legislación europea contra la discriminación. Edición de 2018*, p. 71.

³² Ver también GIMÉNEZ GLUCK, “La discriminación múltiple en el Derecho de la Unión”, p. 117.

A partir de 2006 se derogaron varios actos legislativos que fueron sustituidos por las siguientes Directivas, entre otras³³:

a) *Directiva 2006/54/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, relativa a la aplicación del principio de igualdad de oportunidades e igualdad de trato entre hombres y mujeres en asuntos de empleo y ocupación*: Venía a refundir el amplio corpus normativo desarrollado en el ámbito de la igualdad entre mujeres y hombres en el ámbito del empleo (que no hace mención de discriminación múltiple ni de discriminación por motivos religiosos, solo de la discriminación por motivos de sexo).

b) *Directiva 2010/13/EU del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de marzo de 2010, sobre la coordinación de ciertas disposiciones previstas en la legislación, reglamento o acciones administrativas en los Estados miembros sobre la prestación de servicios de comunicación audiovisual (Directiva de Servicios de Comunicación Audiovisual)*³⁴, modificada por la *Directiva (UE) 2018/1808 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de noviembre de 2018*: Exige a los Estados miembros que garanticen que los servicios prestados no supongan ninguna forma de incitación al odio por motivos de sexo o religión, entre otros, respeten la dignidad humana y no promuevan cualquier forma de discriminación.

c) *Directiva 2010/41/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de julio de 2010, sobre la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres que ejercen una actividad autónoma, y por la que se deroga la Directiva 86/613/CEE del Consejo*: Únicamente se refiere a la discriminación por razón de sexo.

d) *Directiva 2011/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 abril de 2011, relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas y por la que se sustituye la Decisión Marco 2002/629/JAI del Consejo*: No trata el tema de la discriminación, sino de la violencia grave, ya sea psicológica, física o sexual, y cómo los sexos pueden ser objeto de trata con diferentes fines, y la vulnerabilidad de la víctima también puede depender de su sexo. No hace referencia a cuestión religiosa.

33 SCHONARD, Martina. “La igualdad entre hombres y mujeres”. *Fichas temáticas sobre la Unión Europea*. Parlamento Europeo, *op. cit.*

34 Esta Directiva, a su vez, incorporaba el contenido de la Directiva 2007/65/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2007, por la que se modifica la Directiva 89/552/CEE del Consejo sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva.

e) *Directiva 2011/99/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, sobre la orden europea de protección*: Parte del objetivo, entre otros, de eliminar y combatir todas las formas de violencia contra la mujer, emprender acciones de prevención y asistencia a las víctimas. No contiene referencia alguna a cuestión religiosa.

f) *Directiva 2012/29/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos, y por la que se sustituye la Decisión Marco 2001/220/JAI del Consejo*: Reconoce que la víctima de delitos debe ser reconocida y tratada sin discriminación por ningún motivo, tampoco por razón de sexo, religión o creencias. Como en el caso anterior, también se parte del objetivo de eliminación de la violencia contra la mujer, y se mencionan, por ejemplo, los matrimonios forzosos, la mutilación genital femenina, los delitos relacionados con el honor, que afectan de manera especial a las mujeres, y que además requieren con frecuencia una especial protección y apoyo, debido al elevado riesgo de victimización secundaria o reiterada³⁵.

Por otra parte, el Parlamento Europeo ha venido aprobando resoluciones sobre la temática de la violencia y discriminación contra la mujer, así como la igualdad de género, o que contienen referencias a estos temas: *Resolución, de 26 de noviembre de 2009, sobre la eliminación de la violencia contra la mujer*³⁶; *Resolución del Parlamento Europeo, de 5 de abril de 2011, sobre las prioridades y líneas generales del nuevo marco político de la UE para combatir la violencia contra las mujeres*³⁷; *Resolución del Parlamento Europeo, de 6 de febrero de 2013, sobre el 57º periodo de sesiones de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer de las Naciones Unidas: Eliminación y prevención de todas las formas de violencia contra las mujeres y las niñas*³⁸; *Resolución, de 25 de febrero de 2014, con Recomendaciones des-*

35 Ver el comentario de ROMÁN MARTÍN, Laura. “El marco internacional de protección de las víctimas de violencia de género”, pp. 87-90; y SÁNCHEZ BARRIOS, Inmaculada. “Derechos Humanos y protección de las mujeres en la Unión Europea”, *Derechos Humanos e Igualdad. Tras la estela de la Declaración Universal de los Derechos Humanos*, Valencia, 2022, pp. 148-150.

36 https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2009-0098_ES.html (14/12/2022).

37 https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2011-0127_ES.html (14/12/2022).

38 https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2013-0045_ES.html (14/12/2022).

*tinadas a la Comisión sobre la lucha contra la violencia ejercida sobre las mujeres*³⁹; *Resolución del Parlamento Europeo, de 28 de abril de 2016, sobre la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer en la era digital*⁴⁰; *Resolución, de 26 de octubre de 2017, sobre la lucha contra el acoso y los abusos sexuales en la Unión Europea*⁴¹; *Resolución del Parlamento Europeo, de 28 de noviembre de 2019, sobre la adhesión de la Unión al Convenio de Estambul y otras medidas de lucha contra la violencia de género*⁴²; *Resolución del Parlamento Europeo, de 21 de enero de 2021, sobre la estrategia de la Unión para la igualdad de género*⁴³; *Resolución, de 16 de septiembre de 2021, con Recomendaciones a la Comisión sobre la definición de la violencia de género como nuevo ámbito delictivo recogido en el artículo 83, apartado 1, del TFUE*⁴⁴; *Resolución del Parlamento Europeo, de 14 de diciembre de 2021, con Recomendaciones destinadas a la Comisión sobre la lucha contra la violencia de género: la ciberviolencia*⁴⁵; y *Resolución del Parlamento Europeo, de 10 de noviembre de 2022, sobre justicia racial, no discriminación y antirracismo en la Unión*⁴⁶.

Prácticamente todas estas resoluciones hacen referencia a la cuestión religiosa de algún modo. Las primeras recuerdan que la cultura y la religión no pueden justificar formas de discriminación de la mujer, después se pasa a recordar que la mujer tiene derecho a no ser discriminada por motivos religiosos, entre otros, y en las últimas ya se añade una mención de la discriminación interseccional y como esta afecta más gravemente a la mujer.

39 https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2014-0126_ES.html (14/12/2022).

40 https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2016-0204_ES.html (14/12/2022).

41 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017IP0417&from=FR> (14/12/2022).

42 https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2019-0080_ES.html (14/12/2022).

43 https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0025_ES.html (14/12/2022).

44 https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0388_ES.html (14/12/2022).

45 https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0489_ES.html (14/12/2022).

46 https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0389_ES.html (14/12/2022).

A pesar de toda la actividad de la UE en favor de los derechos de la mujer, no es menos cierto, tal como expone la doctrina, que no existe un texto vinculante para todos los Estados sobre la protección de los derechos de la mujer y su no discriminación⁴⁷.

3.1. La lucha en la Unión Europea contra la mutilación genital femenina

Como se ha podido ir comprobando, las referencias a la prohibición y eliminación de la mutilación genital femenina son reiteradas en la Unión Europea. A veces estas prácticas se han vinculado con tradiciones, culturas e incluso religiones. En cualquier caso, es evidente que se identifica como una forma de violencia grave contra la mujer. La *Resolución del Parlamento Europeo*, de 24 de marzo de 2009, *sobre la lucha contra la mutilación genital femenina practicadas en el Unión Europea*⁴⁸, destaca la gravedad de esta práctica, lesiva de los derechos de las mujeres, y, haciendo remisión a las Naciones Unidas y al Consejo de Europa, exige que se combata dicha práctica desde todos los ámbitos, con su prevención, persecución, y sanción penal. Expresamente se solicita el apoyo de organizaciones no gubernamentales e instituciones religiosas, que luchen por eliminar esas prácticas.

En el *Plan de trabajo para la igualdad entre las mujeres y los hombres, de 2006-2010*⁴⁹ se hace una llamada para erradicar la mutilación genital femenina, igual que los matrimonios precoces o forzados y los crímenes de honor, que son calificados como actitudes y prácticas consuetudinarias o tradicionales perjudiciales. La UE se compromete a seguir fomentando en todo el mundo la enseñanza y el entorno seguro para las mujeres, pues la emancipación de la mujer contribuye a luchar contra el VIH/sida y contra la mutilación genital femenina.

En la *Estrategia de la Comisión Europea para la igualdad entre mujeres y hombres, de 2010-2015*⁵⁰, la erradicación de la mutilación genital femenina, vinculada a la costumbre o las tradiciones dañinas, junto a las bodas forzadas y los crímenes de honor, se convierte en una prioridad. Se anuncia

47 Ver ROMÁN MARTÍN, Laura. “La Llei 5/2008, del dret a les dones a erradicar la violència masclista: reflexions a propòsit de la seva reforma per la Llei 17/2020”, *Revista d'Estudi Autònomic i Federals*, 36 (2022), p. 72-73.

48 2008/2071(INI).

49 COM (2006) 92 final.

50 COM (2010) 491 final.

una estrategia global de la UE en materia de violencia sexista, a lo que se compromete la Comisión, y se recuerda que la *Carta de la Mujer*, de 2010, prevé el establecimiento de un marco político completo y eficaz para combatir la violencia sexista, además de medidas para acabar con la mutilación genital femenina y otros actos de violencia en toda Europa, incluso mediante legislación penal, dentro de los límites de sus facultades.

En este periodo pueden ser citadas: la *Resolución del Parlamento Europeo*, de 5 de abril de 2011, *sobre las prioridades y líneas generales del nuevo marco político de la Unión para combatir la violencia contra las mujeres, que proponía una estrategia para combatir la violencia contra las mujeres, la violencia doméstica y la mutilación genital femenina*; la *Resolución del Parlamento Europeo*, de 14 de junio de 2012, *sobre la erradicación de la mutilación genital femenina*; la *Resolución del Parlamento Europeo*, de 6 de febrero de 2014, *sobre la Comunicación de la Comisión Europea hacia la eliminación de la mutilación genital femenina*; y las *Conclusiones del Consejo de la UE*, de 5 de junio de 2014, *sobre Prevención y eliminación de todas las formas de violencia contra la mujer y la niña, incluyendo la mutilación genital*.

La *Directiva 2012/29/UE del Parlamento Europeo y del Consejo*, de 25 de octubre de 2012, *por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos, y por la que se sustituye la Decisión Marco 2001/220/JAI del Consejo*, como ya se ha comentado, también hace referencia, entre los delitos por violencia sexual, a la víctima de la mutilación genital femenina, que considera (igual que los matrimonios forzados y los “delitos relacionados con el honor”) una forma de violencia por motivos de género, y sus víctimas, así como sus hijos, requieren con frecuencia un especial apoyo y protección por el elevado riesgo de victimización secundaria o reiterada, o de intimidación o represalias ligadas a este tipo de violencia.

El *II Plan de Acción en materia de género (2016-2020)*⁵¹ insiste en intensificar los esfuerzos para prevenir y eliminar todas las formas discriminatorias contra las mujeres, para combatir y perseguir todas las formas de violencia, entre ellas la mutilación genital femenina, el matrimonio forzado y precoz⁵². La violencia de género constituye una grave violación de los de-

⁵¹ 2015/2754(RSP).

⁵² La lucha contra la violencia contra la mujer normalmente incluye combatir los matrimonios forzados. Al respecto, para la Europa, puede verse VIDAL GALLARDO, Merce-

rechos humanos de la mujer que no debe encontrar nunca justificación en la religión, la cultura o la tradición.

Por *Resolución del Parlamento Europeo*, de 12 de febrero de 2020⁵³, se aprobó la *Estrategia de la Unión para poner fin a la mutilación genital femenina en el mundo*, para seguir luchando por los derechos de las mujeres y de las víctimas de dicha práctica. En este caso se dice que esta práctica es “una manifestación de desigualdad de género, sin relación con ninguna religión o cultura”. Y que se debe buscar la colaboración de todos para su erradicación y que en ningún caso se legitime su empleo y difusión, tampoco por comunidades y religiones.

El *Plan de Acción en materia de Género de la UE III: Un ambicioso programa para la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer en la acción exterior de la UE (2021-2025)*, vinculado a la *Estrategia para la Igualdad de Género 2020-2025*⁵⁴, sigue la misma línea y reclama la calificación de la mutilación genital femenina de “eurodelito”, englobado en el artículo 83.1 TFUE, y la propuesta de medidas adicionales de prevención y lucha contra esta práctica, así como otras formas de violencia de género (matrimonio precoz, violencia por “asuntos de honor”, etc.).

Como se verá, en la *Propuesta de Directiva sobre la lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica*, de 8 de marzo de 2022, se hace referencia expresa a la necesidad de combatir la mutilación genital femenina, un delito contra la mujer (artículo 6), cuyas víctimas necesitan de un apoyo especializado (artículo 29).

En el *Marco estratégico sobre derechos humanos y democracia*, que incluía un *Plan de Acción de la UE para los derechos humanos y la democracia (2012-2014)*, adoptados por el Consejo de la UE, el 25 de junio de 2012, se definen, dentro de la categoría prioritaria de la *Protección de los derechos de la mujer y protección contra la violencia de género*, las acciones para “respaldar las iniciativas pertinentes de lucha contra prácticas tradicionales nocivas, en especial la mutilación genital femenina”. Esto se considera compatible con otros objetivos prioritarios, igualmente, la protección de la libertad de religión o credo y la lucha contra la discriminación en todas sus formas, también

des. “Ilegalidad del matrimonio forzado como manifestación de una forma de violencia de género”, *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, 40 (2016), pp. 18-21.

53 2019/2988(RSP). 2021/C 294/02.

54 COM/2020/152 final.

por motivos de género. En el mismo sentido se manifiesta el *Plan de Acción sobre derechos humanos y democracia (2015-2019)*⁵⁵, y el *Plan de Acción de la UE para los derechos humanos y la democracia 2020-2024*⁵⁶. Este último hace una mención expresa de los derechos de la mujer y la igualdad de género, que aún tienen una creciente oposición, y la necesaria lucha contra la discriminación por cualquier motivo. En el *Anexo* de la *Estrategia para 2020-2024*, que contiene sus objetivos y prioridades, se establece, en la categoría de “Proteger a las personas y eliminar las desigualdades, la discriminación y la exclusión”: “Luchar por la eliminación, prevención y protección frente a la violencia sexual y de género, incluidas normas y prácticas execrables como la mutilación genital femenina, los infanticidios de niñas y el matrimonio infantil, precoz y forzado, y la discriminación. Promover la rápida ratificación y aplicación del *Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica (Convenio de Estambul)*”; además de “intensificar la lucha contra todas las formas de discriminación, en particular por motivos de sexo, raza, origen étnico o social, religión o convicciones”, etc., y que se respeten los derechos humanos de las personas pertenecientes a minorías, incluidas las minorías nacionales, étnicas, religiosas y lingüísticas”. Otro de los objetivos, en la misma categoría, es “estar en contacto con los actores religiosos y evaluar cómo pueden contribuir a la paz, las iniciativas interconfesionales, la reconciliación y la mediación, y encontrar sinergias con las iniciativas en curso de las Naciones Unidas”.

4. LA DISCRIMINACIÓN Y EL ODIOS RELIGIOSO CONTRA LA MUJER EN LA UNIÓN EUROPEA

Como ya es sabido, en la Unión Europea, la Agencia de los Derechos Fundamentales es el centro de referencia y excelencia, único e independiente en el fomento y la protección de los derechos humanos en la UE, se ocupa de una manera especial de la lucha contra el discurso de odio⁵⁷, y ha trabajado especialmente el antisemitismo y la discriminación de musulmanes. Con ocasión de los incidentes surgidos por la publicación de unas caricaturas que fueron consideradas ofensivas desde el Islam, el Parlamento Europeo aprobó una *Resolución sobre el derecho a la libertad de expresión y el respeto a las*

55 JOIN/2015/0016 final.

56 JOIN (2020) 5 final.

57 <http://fra.europa.eu/en/theme/hate-crime> (24/7/2023).

convicciones religiosas, de 16 de febrero de 2006, y aunque no se refiere expresamente a la mujer, “pide que todos los que gozan de libertad de expresión se comprometan a apoyar los valores fundamentales de la Unión Europea, es decir, la democracia, el pluralismo y la tolerancia, y a no abusar de esta libertad incitando al odio por motivos de religión o mediante la divulgación de actitudes xenófobas y racistas que tratan de excluir a cualesquiera personas, sea cual sea su origen o convicción religiosa”⁵⁸.

La Unión Europea, en su labor legislativa, se ha ocupado desde hace años de la prohibición de la discriminación y las conductas de odio⁵⁹. Al respecto cabe destacar la *Decisión Marco 2008/913/JAI del Consejo*, de 28 de noviembre de 2008, *relativa a la lucha contra determinadas manifestaciones de racismo y xenofobia mediante el Derecho penal*. Tal es su importancia que la Comisión Europea emitió para el Parlamento Europeo y el Consejo un *Informe sobre su aplicación*, en Bruselas, a 27 de enero de 2014⁶⁰, para hacer un balance sobre dicha aplicación y recordar a los Estados su obligación de transponer todas las disposiciones de la *Decisión*. El racismo y la xenofobia son delitos y violaciones directas de los derechos fundamentales, además de los principios de libertad y democracia, y del Estado de Derecho. La incitación pública a la violencia o al odio, dirigidos contra un grupo de personas o contra un miembro de dicho grupo, por motivo de raza, color, religión o creencia se consideran delitos penales, así como la participación intencionada o la tentativa de cometer dichos actos. Los Estados miembros están también obligados a considerar los fines racistas o xenófobos como una circunstancia agravante.

58 P6_TA(2006)0064.

59 Al respecto puede verse: BENEDÍ LAHUERTA, Sara. “Aproximación a la regulación de la incitación al odio religioso en el marco de la Unión Europea”, *Libertad de expresión y prevención de la violencia y discriminación por razón de religión*, Valencia 2020, pp. 41-66.

60 <https://eur-lex.europa.eu/ES/legal-content/summary/framework-decision-on-combating-certain-forms-and-expressions-of-racism-and-xenophobia-by-means-of-criminal-law.html> (13/12/2022). Al respecto puede verse AA VV, *Manual de apoyo para la formación de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en la identificación y registro de Incidentes racistas y xenófobos*, pp. 48-50. La Resolución del Parlamento Europeo, de 14 de marzo de 2013, sobre el refuerzo de la lucha contra el racismo, la xenofobia y los delitos motivados por el odio, 2013/2543 (RSP), establece en principio que los delitos de odio requieren una respuesta penal concreta, Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y Consejo de Europa, *Manual de legislación europea contra la discriminación. Edición de 2018*, Luxemburgo, 2019, p. 92.

Se considera que la plena y correcta transposición a los ordenamientos jurídicos nacionales de esta Decisión constituye un paso imprescindible y necesario para luchar eficazmente contra el racismo y la xenofobia a través del Derecho penal de manera coherente en toda la Unión Europea⁶¹.

La *Directiva 2010/13/EU del Parlamento Europeo y del Consejo*, de 10 de marzo de 2010, *modificada por la Directiva 2018/1808*, de 14 de noviembre de 2018, *sobre la coordinación de ciertas disposiciones previstas en la legislación, reglamentos o acciones administrativas en los Estados miembros sobre la prestación de servicios de comunicación audiovisual (Directiva de Servicios de Comunicación Audiovisual)*, exige a los Estados miembros que garanticen que los servicios prestados no supongan ninguna forma de incitación al odio por motivos de sexo o religión, entre otros, respeten la dignidad humana y no promuevan cualquier forma de discriminación, y que las comunicaciones comerciales audiovisuales no incluyan o fomenten cualquier discriminación por razón de sexo, religión o creencias, entre otras (artículo 6.1 de la Directiva). Las medidas adoptadas con ese objetivo deberán ser necesarias y proporcionadas, y respetar los derechos y observar los principios establecidos en la *Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea*. Por tanto, cualquier medida acordada debe guardar un equilibrio con la libertad de expresión⁶².

Cabe recordar la *Directiva 2012/29/UE del Parlamento Europeo y del Consejo*, ya citada, que se refiere a las víctimas de los delitos por motivos de odio, prejuicios o discriminación, que suelen sufrir una elevada tasa de victimización secundaria o reiterada, intimidación o represalias, por lo que necesitarán un especial apoyo y protección. Y se obliga a los Estados a realizar una evaluación individual para identificar las necesidades específicas

61 La Decisión Marco dispuso que “1. Cada Estado miembro adoptará las medidas necesarias para garantizar que se castiguen las siguientes conductas intencionadas: a) la incitación pública a la violencia o al odio dirigidos contra un grupo de personas o un miembro de tal grupo, definido en relación con la raza, el color, la religión, la ascendencia o el origen nacional o étnico; b) la comisión de uno de los actos a que se refiere la letra a) mediante la difusión o reparto de escritos, imágenes u otros materiales” (artículo 1.1.a y b)”. Al respecto ver el comentario de COMBALÍA, Zoila. “Los conflictos entre libertad de expresión y religión: Tratamiento jurídico del discurso de odio”, *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, 31 (2015), pp. 365-367.

62 Al respecto puede verse GUTIÉRREZ DEL MORAL, María Jesús. “Autorregulación de los medios de comunicación para combatir el odio religioso”, *Discurso de odio y creencias*, Cizur Menor, 2022, pp. 141-145.

de protección de las víctimas de delitos motivados por prejuicios o discriminación.

Las *Orientaciones de la Unión Europea sobre el fomento y la protección de la libertad de religión o creencias*⁶³, se adoptaron por *Recomendación del Parlamento*, el 24 de junio de 2013. El Consejo de Ministros de la Unión Europea aprobó estas directrices que disponen que la acción de la Unión para la libertad de religión o creencias se basará en los principios de universalidad de este derecho, un derecho individual y colectivo, que los Estados tienen la obligación de garantizar, en relación con otros derechos humanos y de acuerdo con otras directrices de la Unión sobre los derechos humanos. Así se reconoce que “determinadas prácticas ligadas a la manifestación de una religión o creencia, o percibidas como tales, pueden ser violaciones de las normas internacionales de derechos humanos. A menudo se invoca el derecho a la libertad religiosa o de creencias para justificar dichas violaciones. La UE se opone resueltamente a dicha justificación, a la vez que mantiene su compromiso pleno con una protección y promoción firmes de la libertad religiosa y de creencias en todas las regiones del mundo. Las vulneraciones afectan a menudo a las mujeres, a miembros de confesiones minoritarias y a determinadas personas por razón de su orientación sexual o identidad de género” (§26). Igualmente, la Unión Europea protestará contra la difusión de mensajes, por actores estatales o no estatales, incendiarios sobre quienes profesen determinadas creencias religiosas o no (teístas, no teístas y ateas), y en particular cuando llamen públicamente a la violencia contra esas personas o las justifiquen (§30.d); exigirá la adopción de leyes estatales que prohíban toda apología pública del odio religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia (artículo 20.2 del *Pacto de Derecho Civiles y Políticos*) (§30.e); y condenará toda violencia contra las mujeres, “incluidos los «crímenes de honor», la mutilación genital femenina, los matrimonios precoces y forzados y toda violencia contra las personas por razón de su orientación sexual o identidad de género, incluidas las situaciones en que se perpetre la violencia so pretexto de prescripción o práctica religiosa. La UE promoverá iniciati-

63 https://www.mpr.gob.es/mpr/subse/libertad-religiosa/Documents/DocumentosInteres/11491_13_ConsejoUE_240613.pdf (16/12/2022).

Unos días antes se había aprobado la Recomendación del Parlamento Europeo al Consejo, de 13 de junio de 2013, sobre el proyecto de Directrices de la UE sobre promoción y protección de la libertad de religión o creencias. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2013-0279_ES.html (14/12/2022).

vas, incluso legislativas, para impedir y tipificar como delito dicha violencia” (§30.f). Respecto a la libertad de expresión, se reconoce que esta y la libertad de religión son interdependientes y se refuerzan mutuamente, de modo que las restricciones a la publicación y distribución de textos o de sitios de internet relativos a la religión o las creencias son violaciones comunes a las dos libertades y restringen el derecho de las personas y de las comunidades a practicar su religión o creencia. Esas limitaciones son causa de una gran vulnerabilidad de las personas pertenecientes a una religión o creencia minoritaria, pero también en el caso de las mayoritarias, y en particular de las personas que mantienen opiniones religiosas no tradicionales. En definitiva, libertad de religión o creencias y libertad de expresión desempeñan un importante papel en la lucha contra toda forma de intolerancia y discriminación por motivos de religión o creencias (§31). Los Estados tiene el deber de proteger de la discriminación directa e indirecta por motivos de religión o creencias a todas las personas (§35), y prestarán una atención particular a aquellas prácticas y leyes que discriminen a las mujeres, los menores y los inmigrantes por motivos de religión o creencias, como las que discriminan ante la educación y en su acceso, ejerzan coerción respecto al uso de símbolos religiosos, el empleo, la participación en la vida pública, la desigualdad de derechos familiares, etc. (§37.c). Una de las limitaciones de la libertad de religión o creencia es la restricción del derecho a cambiar o abandonar la religión o las creencias, lo que puede afectar gravemente a esas personas y a sus familiares (cárcel, pérdida de custodia de hijos, desheredamiento...) (§38), por ello los Estados no deben permitir ninguna restricción o discriminación por esos motivos y deben aplicar medidas contra estas restricciones en materia de religión o creencias (§39).

El Parlamento Europeo se ha pronunciado además sobre la protección de la libertad religiosa en la *Resolución*, de 15 de enero de 2019, *sobre las Directrices de la Unión Europea y mandato del enviado especial de la Unión para la promoción de la libertad de religión o creencias fuera de la Unión*⁶⁴, y en la *Resolución*, de 3 de mayo de 2022, *sobre la persecución de las minorías por motivos de creencias o de religión*⁶⁵. En la primera se recuerda la prohibición de la apología de odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia; la necesaria prevención de la persecución de las minorías por motivos de religión o creencia,

64 2018/2155(INI).

65 2021/2055(INI).

así como de las mujeres y niñas; y la conveniencia de contar con la cooperación de la sociedad civil, incluidas las comunidades religiosas y asociaciones confesionales. En la *Resolución* de 2022, en la misma línea, se considera que la discriminación y la persecución de las minorías por motivos de creencias o religión puede adoptar diferentes formas, como violencia de género, trato discriminatorio e injusto, o incitación al odio en línea o fuera de ella, entre otros. Asimismo, se considera “que las mujeres pertenecientes a minorías de creencias o religiosas están particularmente expuestas a un mayor grado de discriminación y violencia, ambas ligadas a factores interseccionales como el género, la religión, la casta, el origen étnico, los desequilibrios de poder y el patriarcado, y que, en determinados casos, se justifican por motivos religiosos o de creencias; que se enfrentan a más dificultades en el ejercicio de su derecho a abandonar una comunidad religiosa o de creencias debido a la falta de independencia social o económica, a las amenazas de violencia o a la pérdida de la custodia de sus hijos”. Y se sigue sosteniendo que la violencia de género y la discriminación cimentadas en justificaciones religiosas persisten, de modo que las mujeres siguen experimentando discriminación y violencia infringidas en nombre de la religión por agentes estatales y no estatales. Se expresa una “profunda preocupación por el uso indebido y la instrumentalización de las creencias o de la religión para imponer políticas y leyes discriminatorias, incluidas disposiciones en materia de Derecho penal, o restricciones que contradicen y socavan los derechos de las personas LGBTIQ, de las mujeres y de las niñas y que restringen el acceso a servicios básicos, como la educación y la salud, incluidos los derechos sexuales y reproductivos, tipifican el aborto en todos los casos, tipifican el adulterio o facilitan prácticas religiosas que violan los derechos humanos; pide que se deroguen las políticas, leyes o restricciones pertinentes que a menudo se incorporan a la legislación nacional como restricciones laicas”.

Debe ser destacada igualmente la *Resolución del Parlamento Europeo*, de 16 de septiembre de 2021, con *Recomendaciones a la Comisión sobre la definición de la violencia de género como nuevo ámbito delictivo recogido en el artículo 83.1 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea*⁶⁶. Aquí el Parlamento insiste en que, al abordar la violencia ejercida contra las mujeres, la definición de mujer incluye a las menores de edad. “El *Convenio de Estambul* sigue constituyendo el estándar internacional y una herramien-

66 https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0388_ES.html (14/12/2022).

ta clave para la erradicación de la violencia de género siguiendo un enfoque global y coordinado que da prioridad a los derechos de la víctima y aborda los problemas desde una gran variedad de perspectivas; reitera su llamamiento para que concluya la ratificación por parte de la Unión del *Convenio de Estambul* con el respaldo de una adhesión amplia”, y se recalca la importancia de que sea ratificado por todos los Estados miembros (§14). Dicho *Convenio* debe entenderse como una norma de mínimos para erradicar la violencia de género y la Unión ha de adoptar medidas legislativas incluso más firmes y eficaces al respecto. Estas nuevas medidas legislativas deben ser coherentes en cualquier caso con los derechos y obligaciones establecidos en el *Convenio* y ser complementarias a su ratificación (§15). Se “destaca que entre los Estados miembros existen diferencias sustanciales en la definición y el tratamiento jurídicos de la violencia de género; señala que esto obstaculiza enormemente las medidas legislativas de la Unión para combatirla” (§18). Se subraya la necesidad de campañas de sensibilización, asegurar un eficaz tratamiento de la violencia de género en la educación, en todos los niveles, y recoger datos sobre la violencia de género, para poder intervenir de forma adecuada contra ella (§19-26). Concluye, entre otras cosas, que es necesario combatir la violencia contra las mujeres y las niñas y solicita a la Comisión que presente una propuesta de decisión del Consejo que defina la violencia de género como nuevo ámbito delictivo, que cumple los criterios especificados en el artículo 83, apartado 1, del *Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea*, y que proponga una directiva global sobre la violencia de género por la que se apliquen las normas del *Convenio de Estambul* y otras normas internacionales, como las recomendaciones sobre la violencia de género del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, incluyendo, entre otras: medidas de prevención; servicios de apoyo y medidas de protección y reparación de las víctimas; medidas para combatir todas las formas de violencia de género; normas mínimas para el cumplimiento de la ley; enfoque interseccional y centrado en la víctimas; medidas para garantizar la cooperación entre los Estados miembros con intercambio de buenas prácticas, información y conocimientos especializados (§60-69).

Poco después, el 9 de diciembre de 2021, se produce la *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Una Europa más inclusiva y protectora: ampliación de la lista de delitos de la UE a la incitación al odio y a los delitos de odio*⁶⁷. Su objetivo es promover una decisión del Consejo por

67 COM (2021) 777 final.

la que se amplíe la lista de delitos de la Unión Europea del artículo 83.1 del *Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea*, con el fin de abordar el aumento de la incitación pública a la violencia y al odio en línea por motivos de sexo o de género, en particular la incitación misógina al odio o la violencia, y la discriminación interseccional.

El Parlamento Europeo viene insistiendo en la necesidad de intensificar la lucha contra todo tipo de discriminación, odio e intolerancia, y anima a la Unión y a sus Estados miembros a que incluyan la discriminación múltiple en sus políticas en materia de igualdad; y pide que fortalezcan su cooperación para luchar contra cualquier forma de discriminación e intolerancia y que intercambien buenas prácticas al respecto⁶⁸. Y así se desprende, por ejemplo, de la *Resolución del Parlamento Europeo*, de 15 de septiembre de 2022, *sobre la situación de los derechos fundamentales en la Unión Europea en 2020 y 2021*, que condena todo tipo de incidente de delitos de odio, incitación al odio y acusaciones infundadas o formuladas de mala fe, tanto en línea como fuera de ella, motivadas por la discriminación por cualquier razón, como el sexo o la religión, entre otras, y expresa su preocupación por los delitos de odio y los delitos de discriminación o violencia perpetrados durante la pandemia de Covid-19, que conducen a la estigmatización de algunas personas especialmente vulnerables. Asimismo, apoya la propuesta de la Comisión de una Decisión del Consejo para ampliar la lista de delitos de la Unión que abarque los delitos de odio y el discurso de odio y solicita que la Comisión y los Estados miembros colaboren con las empresas de internet para que se aplique de manera rigurosa el *Código de Conducta para la Lucha contra la Incitación Ilegal al Odio en Internet*, de 2016. El Parlamento Europeo subraya la importancia de luchar contra la violencia de género en todas sus formas y de avanzar en la igualdad de género y los derechos de las mujeres y considera muy positiva la *Propuesta de la Comisión*, de 8 de marzo de 2022, *de una Directiva sobre la lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica*⁶⁹. También se puede citar la *Recomendación (UE) 2018/334 de la Comisión*, de 1 de marzo de 2018, *sobre medidas para combatir eficazmente los contenidos ilícitos en línea*, que, aunque no habla de ataques por motivos de religión o creencia o género, es una propuesta para combatir el discurso de odio en Internet.

68 Exposición de Motivos de la Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación.

69 2021/2186(INI).

5. PROPUESTAS LEGISLATIVAS PARA SEGUIR COMBATIENDO LA DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER EN EUROPA

La Unión Europea no deja de trabajar en la lucha efectiva contra la discriminación, así la Comisión Europea ha preparado una serie de propuestas de Directivas, una sobre lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica, ya mencionada, y un par más para reforzar las competencias de los organismos de igualdad de los Estados miembros. Y, por su parte, el Consejo ha solicitado al Parlamento la aprobación de la adhesión de la Unión al *Convenio de Estambul*, el *Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica*, de 2011.

Por otra parte, se puede recordar la *Propuesta de Directiva sobre el principio de igualdad de trato entre las personas independientemente de su religión o convicciones, discapacidad, edad y orientación sexual*, aprobada por Resolución del Parlamento Europeo, de 2 de abril de 2009⁷⁰, ya comentada en el capítulo sobre interseccionalidad (al que hago remisión), por hacer referencia expresa a la discriminación múltiple e interseccional. Si bien, es criticada por la doctrina por no contemplar todas las posibles combinaciones de factores de discriminación, al hacer referencia solo a algunos de ellos y siempre fuera del ámbito laboral⁷¹.

*5.1. Propuesta de Directiva sobre la lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica, adoptada por la Comisión Europea el 8 de marzo de 2022*⁷²

La *Propuesta de Directiva sobre la lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica*, de 8 de marzo de 2022, pretende tipificar

⁷⁰ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-6-2009-0211_ES.html (16/12/2022).

⁷¹ GIMÉNEZ GLUCK, David, “La legislación y la jurisprudencia de la Unión Europea ante la multidiscriminación”, *La discriminación múltiple en los ordenamientos jurídicos español y europeo*, Valencia, 2013, p. 64. CARRASQUERO CEPEDA, Maoly. “La discriminación múltiple en Europa”, *Revista de Estudios Europeos*, 75 (enero-junio 2020), pp. 47-48. SERRA CRISTÓBAL, Rosario, “La mujer como especial objeto de múltiples discriminaciones. La mujer discriminada”, *La discriminación múltiple en los ordenamientos jurídicos español y europeo*, Valencia 2013, pp. 32-33.

⁷² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022PC0105&from=EN> (13/12/2022).

penalmente determinadas formas de violencia que afectan desproporcionalmente a las mujeres (violación por falta de consentimiento, mutilación genital femenina y determinadas formas de ciberviolencia); reforzar el acceso de las víctimas a la justicia y el derecho de las víctimas a una protección; proporcionar apoyo a las víctimas; prevenir la violencia contra las mujeres; y reforzar la coordinación y cooperación a escala nacional y de la Unión Europea.

Considera violencia contra la mujer la violencia de género dirigida contra una mujer o una niña por el hecho de serlo o que afecta de manera desproporcionada a estas, incluidos todos los actos de violencia que puedan causar daños o sufrimientos de naturaleza física, sexual, psicológica o económica, y también las amenazas de realizar tales actos, la coacción o la privación arbitraria de libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la vida privada.

Se hace referencia a la discriminación múltiple de las mujeres, estableciendo que la violencia contra las mujeres puede agravarse cuando se entrecruzan la discriminación por razón de sexo y otros motivos de discriminación prohibidos por el Derecho de la Unión, en concreto la religión o el credo, entre otros. Por consiguiente, las víctimas afectadas por esta discriminación múltiple deben recibir la debida atención, con medidas específicas cuando exista intersección de múltiples formas de discriminación, pues las mujeres de origen racial o étnico, por ejemplo, corren un mayor riesgo de sufrir violencia de género (Considerando 11). Igualmente, observa que las víctimas de violencia contra las mujeres se encuentran en un mayor riesgo de intimidación, represalias y victimización secundaria y reiterada, y deben recibir una atención especial para proteger su dignidad y su integridad física (Considerando 12).

En el Considerando 59 hay una alusión a la religión, cuando se dispone que “los Estados miembros deben tomar medidas para prevenir el cultivo de estereotipos de género perjudiciales y erradicar la idea de la inferioridad de las mujeres o los roles estereotipados de mujeres y hombres. Esto podría incluir también medidas encaminadas a garantizar que la cultura, las costumbres, la religión, las tradiciones o el honor no se perciban como una justificación para cometer delitos de violencia contra las mujeres o de violencia doméstica, o para tratar esos delitos con más indulgencia”. Es imprescindible abordar los estereotipos de género desde la educación y desde edad muy temprana, pues los niños y las niñas están expuestos a dichos roles de género que marcarán sus decisiones y funciones en la sociedad.

En el Capítulo 1 de la *Propuesta de Directiva*, está dedicado a las disposiciones generales. El artículo 1 dispone que se establecen normas mínimas para prevenir y combatir la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica, introduciendo normas relativas a la definición de las infracciones penales y de las sanciones correspondientes, los derechos de las víctimas antes y después de los procesos penales y durante su curso, y la protección y apoyo a las víctimas. El artículo 2 estipula que se deberá tener presente el mayor riesgo de violencia al que están expuestas las víctimas que experimentan discriminación por razón de sexo junto con discriminación por otros motivos, a fin de atender su necesidad de mayor protección y apoyo, y hace remisión a los artículos 18.4; 27.5 y 37.7. Para la evaluación individual que determine la necesidad de protección de la víctima, se tendrán en cuenta sus circunstancias personales y si es víctima de discriminación múltiple o interseccional, para evitar la victimización secundaria o reiterada (artículo 18.4). Para el apoyo de las víctimas, los Estados miembros publicarán directrices y protocolos dirigidos a los profesionales sanitarios y de los servicios sociales sobre la identificación de las víctimas de todas las formas de violencia y la prestación de apoyo adecuado para ellas, que incluirán, así mismo, cómo atender las necesidades específicas de las víctimas expuestas a un mayor riesgo por sufrir discriminación múltiple por razón de sexo y por otros motivos (artículo 27.5). En la formación e información de los profesionales, que tratarán con las víctimas de violencia contra las mujeres, se incluirán módulos sobre cómo detectar y abordar las necesidades específicas de protección y apoyo a las víctimas que están expuestas a un mayor riesgo de violencia debido a sufrir discriminación múltiple, por razón de sexo junto con otros motivos (artículo 37.7).

El Capítulo 2 (artículos 5 a 15), contiene las disposiciones sobre las normas mínimas aplicables a la definición de las infracciones penales y de las sanciones conforme al artículo 83.1 del TFUE. La *Propuesta* reconoce como delitos contra la mujer: la violación, la mutilación genital femenina⁷³, la difusión no consentida de material íntimo o manipulado, el ciberacecho, el ciberacoso, la incitación a la violencia o al odio por medios cibernéticos, y también la induc-

73 “Artículo 6: Mutilación genital femenina. Los Estados miembros se asegurarán de que se castiguen como infracción penal las siguientes conductas intencionadas: a) la escisión, la infibulación o cualquier otra mutilación de la totalidad o parte de los labios mayores, los labios menores o el clítoris; b) el hecho de obligar a una mujer o una niña a someterse a cualquiera de los actos mencionados en la letra a) o de proporcionarle los medios para dicho fin”.

ción, complicidad y tentativa de dichos delitos. Aunque estos delitos afectan de modo desproporcionado a las mujeres, la tipificación penal prevista en este capítulo es aplicable a todas las víctimas, incluidos los hombres y las personas no binarias, excepto en el caso de la violación y de la mutilación genital femenina.

El Capítulo 3 (artículos 16 a 26), se refiere a la protección y el acceso a la justicia de las víctimas de todas las formas de violencia contra las mujeres y de violencia doméstica, pero es aplicable a todas las víctimas. Así, se incluyen las normas sobre la denuncia; la investigación eficaz de los delitos; la evaluación individual del riesgo para definir las necesidades de protección y apoyo de las víctimas, que además deben ser remitidas a los servicios de apoyo adecuados, garantizando la protección de sus datos personales; que los Estados proporcionen órdenes urgentes que aseguren la protección eficaz de las víctimas, etc. Y se garantiza la eliminación de los contenidos en línea relacionados con los delitos de ciberviolencia y la posibilidad de reparación judicial para los usuarios afectados, así como el derecho de indemnización de la víctima.

El Capítulo 4 (artículos 27 a 35), se centra en el apoyo a las víctimas, antes de que empiece el proceso penal, en el transcurso de este y durante un período de tiempo suficiente después de que haya finalizado, con especial alusión a las víctimas de la mutilación genital femenina (artículo 29). El Capítulo 5 (artículos 36 a 38), contiene las normas sobre prevención efectiva de la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica. El Capítulo 6 (artículos 39 a 44), comprende las normas sobre la coordinación de las políticas de los Estados miembros en materia de violencia contra las mujeres y violencia doméstica. El Capítulo 7 (artículos 45 a 52), contiene las disposiciones finales de la *Directiva*⁷⁴.

74 El 13 de julio de 2022 es aprobado por el Pleno el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo, sobre la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica. Merece la pena destacar entre las Observaciones generales la afirmación de que “la violencia contra las mujeres es la máxima expresión de la discriminación de las mujeres. Representa un mecanismo de control cuyo origen es la desigualdad entre mujeres y hombres que, a su vez, garantiza y alimenta la misma” (§2.1). La violencia contra las mujeres y las niñas es una de las formas más persistentes de discriminación de género y supone una violación de los derechos humanos” (§2.4). Y entre la Observaciones específicas, el Comité Económico y Social Europeo “celebra la innovación normativa que supone una Directiva sobre la lucha contra la violencia contra las mujeres desde un enfoque interseccional. Sin embargo, alerta de la necesidad de activar protocolos, campañas de sensibilización y cualificación

*5.2. Propuesta de Directiva sobre normas para el ámbito de la igualdad de trato e igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en materia de empleo y ocupación laboral, y por la que se suprimen el artículo 20 de la Directiva 2006/54/CE y el artículo 11 de la Directiva 2010/41/UE, de 7 de diciembre de 2022*⁷⁵

El objetivo de esta *Propuesta de Directiva* es establecer normas vinculantes para los organismos de igualdad en el ámbito de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en asuntos de empleo y ocupación, incluido el trabajo por cuenta propia. Junto a la *Propuesta* paralela, que se comentará en el siguiente subepígrafe, se trata de crear un marco reforzado para que los organismos de igualdad de la Unión Europea promuevan la igualdad de trato y de oportunidades y luchen contra la discriminación por cualesquiera razones y en los ámbitos delimitados por las *Directivas sobre igualdad 2006/54/CE y 2010/41/UE*, en particular, pero también la *2000/43/CE*, la *2004/113/CE*, la *2000/78/CE* y la *79/7/CEE*. Se hace necesario que todos los Estados de la Unión cuenten con un organismo de igualdad, y que se establezcan unas normas que aborden su mandato, sus tareas, su independencia, su estructura, sus competencias, su accesibilidad y sus recursos para ayudar eficazmente a las víctimas de discriminación a acceder a la justicia y promover la igualdad de trato y prevenir la discriminación.

para profesionales para evitar tanto la violencia institucional como la culpabilización de las víctimas por factores externos, ajenos al hecho violento, como el aspecto o actitud de la víctima, su estatus, origen o cualquier otra característica o situación”, como podría ser su religión o creencias (§3.1). Y aunque el Comité valora de forma positiva que se ofrezca claridad conceptual y penal con la inclusión de definiciones sobre algunas formas de violencia contra las mujeres, considera imprescindible una definición general sobre la violencia de género, como la incluida en los artículos 1 y 2 de la Declaración de Naciones Unidas sobre la eliminación de la violencia contra la mujer de 1993 o en el artículo 3 del Convenio de Estambul de 2011 (§3.2). De igual forma, considera que ya debería haberse optado por incluir la violencia contra las mujeres como uno de los “eurodelitos” contemplados en el artículo 83.1 del TFUE (§3.3). “La violencia contra las mujeres representa la violación de los derechos humanos más extendida en la Unión, pero su prevalencia es mayor entre las mujeres y niñas en situación de vulnerabilidad, debiéndose mantener una especial atención respecto a las mujeres y niñas de minorías étnicas y/o culturales” (§3.13). [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022AE1395&from=ES\(16/12/2022\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022AE1395&from=ES(16/12/2022)).

⁷⁵ COM (2022) 688 final. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022PC0688\(11/7/2023\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022PC0688(11/7/2023)).

Es evidente que el objetivo de la *Directiva* va claramente ligado a la promoción y garantía de la igualdad de género y la igualdad entre mujeres y hombres, y tiene como base la prohibición de toda discriminación por motivos de sexo, raza, etnia, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual, o cualquier otra razón, reconocidos en los artículos 21 y 23 de la *Carta Europea de Derechos Fundamentales*. No hay ninguna otra referencia a materia de libertad religiosa o de creencia, salvo que los Estados miembros deben asegurar que los organismos de igualdad, cuando traten datos personales sensibles, como la religión o creencias, deben adoptar las medidas adecuadas y específicas para proteger los derechos fundamentales y los intereses del interesado o de la interesada (artículo 18 de la *Propuesta*).

*5.3. Propuesta de Directiva sobre las normas relativas a los organismos de igualdad en el ámbito de la igualdad de trato entre las personas con independencia de su origen racial o étnico, la igualdad de trato entre las personas en asuntos de empleo y ocupación con independencia de su religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual y la igualdad de trato entre mujeres y hombres en materia de seguridad social y en el acceso a bienes y servicios y su suministro, y por la que se suprimen el artículo 13 de la Directiva 2000/43/CE y el artículo 12 de la Directiva 2004/113/CE., de 7 de diciembre de 2022*⁷⁶

Como en el caso anterior, el objetivo de esta *Propuesta de Directiva* es establecer normas vinculantes para los organismos de igualdad en el ámbito de la igualdad de trato entre las personas con independencia de su origen racial o étnico, la igualdad de trato entre las personas en el ámbito del empleo y la ocupación con independencia de su religión o sus convicciones, su discapacidad, su edad o su orientación sexual, así como la igualdad de trato entre mujeres y hombres en lo relativo a la seguridad social y en el acceso a bienes y servicios y su suministro. Como en la *Propuesta* ya comentada, se pretende crear un marco reforzado para que los organismos de igualdad de la UE promuevan la igualdad y luchen contra la discriminación por los motivos y en los ámbitos previstos en cada caso. Ambas propuestas son paralelas y se complementan.

Esta *Propuesta* se basa, además de en los artículos 21 y 23 de la *Carta Eu-*

⁷⁶ COM (2022) 689 final. https://www.igualdad.gob.es/servicios/participacion/audienciapublica/Documents/CELEX_52022PC0689_ES_TXT.pdf (11/7/2023).

ropea, específicamente en el artículo 19.1 del *Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea*, que proporciona una base jurídica para que, mediante Derecho derivado, se adopten acciones para luchar contra la discriminación por motivos de sexo, de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual. Igualmente tiene como metas contribuir al cumplimiento de las seis *Directivas* sobre igualdad, y lograr una protección de la igualdad de manera más eficaz, prevenir la discriminación y ayudar a las víctimas.

El artículo 18 de la *Propuesta*, asimismo, establece que los Estados deben proteger los derechos fundamentales de los interesados y de las interesadas cuando los organismos de igualdad hayan de hacer tratamiento de datos personales como la religión o las creencias.

5.4. Decisión del Consejo relativa a la celebración, por la Unión Europea, del Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica, de 2023

El 21 de febrero de 2023, el Consejo solicitó al Parlamento la aprobación de la adhesión de la Unión al *Convenio de Estambul*. En concreto solicita la aprobación de dos *Proyectos de Decisión del Consejo*⁷⁷:

1. La *Decisión del Consejo relativa a la celebración, en nombre de la Unión Europea, del Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica, en lo que respecta a las instituciones y la administración pública de la Unión*.

2. La *Decisión del Consejo relativa a la celebración, en nombre de la Unión Europea, del Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica, en lo que respecta a asuntos relacionados con la cooperación judicial en materia penal, asilo y no devolución*.

Tal como se había puesto de manifiesto en la *Propuesta de Resolución del Parlamento Europeo, Propuesta de Decisión del Consejo relativa a la celebración, por la Unión Europea, del Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica*, de 26 de octubre de 2022⁷⁸: Siguiendo la normativa contenida en

⁷⁷ SCHONARD, Martina. “La igualdad entre hombres y mujeres”, *Fichas temáticas sobre la Unión Europea. Parlamento Europeo*, op. cit.

⁷⁸ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CJO1-PR-737351_ES.pdf (14/12/2022).

el Derecho originario de la Unión Europea y en el Derecho derivado que ya conocemos, hay que insistir en que la igualdad de género es un valor esencial de la Unión, y la violencia de género contra mujeres y niñas una forma grave de desigualdad y discriminación de género, que puede afectar a muchos derechos fundamentales consagrados en la *Carta Europea de Derechos Fundamentales*. La violencia de género contra las mujeres puede traducirse en delitos como la violencia sexual, la mutilación genital femenina, la trata de mujeres para su explotación sexual, el acoso sexual, los delitos relacionados con el “honor” y los matrimonios forzados, el feminicidio, y diversas formas de ciberacoso y ciberviolencia. Se considera que el *Convenio de Estambul*, de 2011, es una herramienta única para combatir la violencia de género a escala europea y en otros ámbitos, que define la violencia por razones de género como toda violencia contra una mujer por el hecho de serlo, o que afecte a las mujeres de manera desproporcionada. Se congratula de la firma del *Convenio* por parte de la Unión Europea, el 13 de junio de 2017, aunque falta la adhesión⁷⁹, y al ser un convenio mixto permite la adhesión de la Unión en paralelo a la de los Estados miembros, lo que favorecería un enfoque coordinado en la lucha contra la violencia contra las mujeres. Se subraya “que la adhesión de la Unión proporcionará un marco jurídico europeo coherente para las políticas internas y externas de la Unión destinadas a prevenir y combatir la violencia contra las mujeres y la violencia de género, y a proteger y apoyar a las víctimas, así como a mejorar el seguimiento, la interpretación y la aplicación de las leyes, los programas y los fondos de la Unión pertinentes para el Convenio” (§7). Todos los Estados miembros han firmado ya el *Convenio de Estambul*, pero seis no lo han ratificado aún, y los anima a hacerlo sin demora y pide un diálogo con el Consejo y los Estados miembros en cooperación con el Consejo de Europa, para abordar cualquier reserva, objeción o preocupación respecto al *Convenio*, así como aclarar las interpretaciones engañosas e intentos de desacreditarlo (§8-11). Insiste en el llamamiento al Consejo para que se identifique la violencia de género contra mujeres y niñas como una de las áreas delictivas recogidas en el artículo 83.1 del TFUE (§15). En definitiva,

79 “La inseguridad jurídica derivada de la limitación del alcance de la futura adhesión de la Unión a ciertas disposiciones del Convenio, en particular las cuestiones relacionadas con la cooperación judicial en materia penal, el asilo y la no devolución, y las preocupaciones relativas al procedimiento interno con vistas a la ratificación del Convenio se respondieron en el dictamen del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) de 6 de octubre de 2021” (§2). Dicho dictamen permite al Consejo proceder a la ratificación del Convenio de Estambul por la Unión Europea sin un acuerdo común previo (§6).

exhorta al Consejo a garantizar la rápida ratificación del *Convenio de Estambul* por parte de la Unión Europea (§17).

VII

CONSIDERACIONES FINALES

Es evidente la importancia dada en el ámbito internacional de Naciones Unidas, y en el ámbito europeo del Consejo de Europa y de la Unión Europea a la lucha contra la discriminación y la incitación al odio y a la violencia. Es necesario luchar contra cualquier forma de discriminación, para hacer posible el ejercicio de los derechos fundamentales por parte de la ciudadanía y los grupos que la integran. La discriminación es un atentado contra los derechos fundamentales basados en la dignidad personal y también contra los valores democráticos. En dicha lucha, los motivos de sexo y razones de género y los motivos religiosos o creencias son equiparados a los motivos raciales, étnicos, nacionales... No hay jerarquía entre los diversos motivos de discriminación.

La interseccionalidad hace referencia a la existencia de discriminaciones por más de una causa. El análisis interseccional permite analizar la conjunción entre diferentes motivos de opresión y de modo simultáneo, e interpretar los derechos humanos de manera vinculada e interdependiente. La doctrina reclama un tratamiento especial ante la existencia conjunta de factores de discriminación de la mujer y que ese enfoque se refleje en la legislación y en la actuación de los tribunales al aplicar el derecho antidiscriminatorio, para hacer posible el principio de igualdad en los supuestos en los que se dan dos o más causas de discriminación contra la mujer.

La respuesta del Derecho internacional ante la discriminación y la violencia contra las mujeres ha sido fundamental y los diferentes tratados y convenios internacionales y europeos son claramente complementarios. No hay duda de que no cabe ninguna justificación de estas formas de lesión de los derechos de las mujeres, basadas en la historia, la cultura o la religión. Pero no ha sido posible, hasta ahora, aprobar un instrumento universal con fuerza vinculante para todos los Estados que las prohíba. Lo cual no ha impedido que los tratados internacionales sobre derechos humanos se hayan ido interpretando con perspectiva de género y que se hayan hecho avances en la lucha contra la discriminación y odio contra la mujer en general, y por motivos religiosos, en particular.

No obstante, quizás aún queda mucho camino por recorrer, y muchos objetivos que cumplir, pues es una realidad que la mujer sufre aún muchas si-

tuaciones discriminatorias, y es directa e indirectamente discriminada por razón de sexo y por motivos de religión, de forma conjunta. Sirve de ejemplo, el *Informe de persecución por razón de sexo 2023*, que expone que “África Subsahariana es la región donde el sexo determina en mayor medida la experiencia de persecución religiosa de las mujeres cristianas”¹. También reconoce que “la mujeres y niñas cristianas se encuentran a menudo atrapadas en una red especialmente compleja de vulnerabilidades combinadas”², reconociendo la existencia de interseccionalidad. El *Informe Libertad Religiosa en el Mundo 2023*³, en la misma línea, destaca que las mujeres y niñas de las minorías religiosas sufren especialmente formas de violencia sexual, esclavitud sexual, secuestros y conversión religiosa forzada, entre otras, sobre todo en regiones de África, donde el cristianismo es una minoría y se dirigen los ataques contra las mujeres y niñas cristianas; ataques contra mujeres hindúes en algunas zonas de Asia; o el caso de mujeres musulmanas que han sido víctimas de acoso, insultos despectivos y violencia, a menudo en lugares públicos, debido a su vestimenta, en países de la OSCE. Luego, es evidente que la mujer y la niña de cualquier religión pueden ser objeto de discriminación y odio por motivos religiosos, en cualquier parte del mundo.

En cuanto a la visión de Naciones Unidas sobre la libertad de religión o creencias y la igualdad de género, a modo de conclusión, se pueden citar las palabras de Mona RISHMAWI⁴, tras la presentación del *Informe del Relator Especial sobre la libertad religiosa o de creencias, sobre Violencia de género y*

1 LANE MILLER, Elizabeth; MORLEY, Rachel; FISHER, Helene; ORAFIRI, Laurence. “Informe de persecución por razón de sexo 2023”, *Entramado de Fuerzas*, Puertas Abiertas Internacional, marzo 2023, p. 4. <https://www.puertasabiertas.org/es-ES/persecucion/persecucion-por-razon-de-sexo/> (12/12/2023).

2 *Ibid.* p. 8: “La violencia sexual por motivo de la fe figura como un riesgo para las mujeres y niñas cristianas en el 86% de los 50 países principales de la LMP” (Lista Mundial de la Persecución religiosa de mujeres por motivos de sexo).

3 Fundación Pontificia de la Iglesia católica Ayuda a la Iglesia Necesitada, *Informe de Libertad Religiosa en el Mundo 2023, Resumen Ejecutivo*, pp. 7, 14, 16, 19, 25, y 38. https://www.ayudaalaignesianecesitada.org/wp-content/uploads/2023/06/Resumen_Ejecutivo_2023_Baja.pdf (12/12/2023).

4 RISHMAWI, Mona. *Chief, Rule of Law, Equality and Non-Discrimination Branch*, OHCHR. *Common Ground: Safeguarding Freedom of Religion or Belief and Gender Equality*. Tuesday 3 March 2020. https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Religion/genderequality_March2020.pdf (15/2/2023).

*discriminación en nombre de la religión o las creencias, de 2020*⁵: La *Declaración y Plataforma de Acción de Beijing* proporciona un plan integral para los derechos de las mujeres y la igualdad de género. En Naciones Unidas los Estados reconocen la importancia de la religión, la espiritualidad y las creencias en la vida de las mujeres, que son titulares del derecho de libertad de pensamiento, de conciencia y de religión. Lograr la igualdad de género no está reñido con la protección de la libertad religiosa, aunque a veces existe tensión entre ambos derechos. Es necesario contrarrestar la falsa dicotomía entre la igualdad de género y la libertad de religión o de creencias. Y es absurdo pedir a las mujeres que elijan entre uno u otro derecho. Se reconoce que aún existe discriminación y violencia de género procedente de actos privados, incluso en el seno de algunas comunidades religiosas. La *Declaración de Beirut* y sus *18 compromisos sobre Fe por los derechos* adoptan este enfoque holístico, que contiene el compromiso de revisar las interpretaciones religiosas que parecen perpetuar la desigualdad de género y los estereotipos nocivos o incluso toleran la violencia de género. A veces no son las religiones en sí las que se oponen a la igualdad de la mujer, sino las interpretaciones que se hacen de las religiones. La religión no puede utilizarse como excusa para negar derechos a las mujeres. Pero también se da una tendencia de uniformidad que supone discriminación, xenofobia, intolerancia religiosa y políticas que restringen la expresión de las creencias religiosas. Mona RISHMAWI insiste en la recomendación a los Estados para que revisen su legislación, retiren las reservas a los tratados, como a la *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*, combatan todas las formas de violencia por motivos de género, así como el discurso de odio y garanticen la protección legal de la libertad religiosa y de creencia. La recomendación a los actores privados y religiosos es que defiendan los derechos humanos y la igualdad de género, evitando el uso indebido de la religión para negar la igualdad de género. La visión interseccional es imprescindible para eliminar todas las formas de discriminación, y se debe continuar con el compromiso de buscar un terreno común donde confluyan fe, derechos humanos e igualdad de género. Los actores religiosos tienen un papel importante que desempeñar y los derechos de las mujeres y las niñas tienen mucho que ganar en este sentido.

En el Consejo de Europa, la lucha contra la discriminación y el discurso de odio es una prioridad, también cuando la víctima es la mujer y por diferentes

5 A/HRC/43/48. <https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=A%2FHRC%2F43%2F48&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False> (16/2/2023).

causas a la vez. Hay que destacar la labor de la ECRI, así como el *Convenio de Estambul*, de 2011. Si bien, se ha podido comprobar cómo la religión o las creencias son contempladas a veces de manera global en sentido negativo, como causantes de la discriminación de la mujer y de la lesión de sus derechos. Esto es bastante general en el ámbito europeo e internacional.

En el ámbito de la Unión Europea, se pone de manifiesto que la desigualdad de género aún es una realidad. El objetivo no debe ser la igualdad entre hombre y mujer, textualmente hablando, sino la igualdad de oportunidades de ambos. Sin embargo, a pesar de las muchas iniciativas y propuestas para la igualdad de género, la doctrina echa en falta pasar a la acción, para conseguir la transversalización del género en todos los ámbitos, pues existe una interconexión entre ellos que determinan los derechos de las mujeres⁶. La Unión Europea no ha legislado de modo expreso sobre la discriminación de la mujer por ser mujer y por motivos religiosos, pero de su actuación se desprende que efectivamente se reconoce que la mujer, como toda persona, es titular de la libertad religiosa y no puede ser discriminada por motivos de religión o creencia.

Es evidente que existe un choque entre dos derechos, la igualdad de género y la libertad de religión o de creencias. Es un hecho que las fuentes normativas internacionales sobre libertad de religión o de creencias y sobre los derechos de la mujer son distintas, aunque cuando se hable de discriminación, normalmente se haga alusión de forma conjunta al sexo o género y a la religión, entre otros factores. Como se ha comentado, algunas reservas en materia de igualdad de género se han hecho en nombre de la religión y algunas violaciones de los derechos de las mujeres se justifican en motivos religiosos, lo que confirma la tensión existente entre ambos derechos⁷. Un sector doctrinal, por su parte, critica que la normativa internacional está imponiendo una visión de la mujer y de la sexualidad uniforme y secular, mientras se ignoran otros problemas más urgentes⁸. La doctrina académica discute si,

6 FOCES RUBIO, Paula. “La desigualdad de género en Europa”, *Derecho y cambio social*, 41 (2015), pp. 13-14.

7 GHANEA, Nazila. *Women and Religious Freedom. Synergies and Opportunities*, U.S. Commission on International Religious Freedom, Oxford, 2017. <https://www.uscirf.gov/sites/default/files/WomenandReligiousFreedom.pdf> (17/2/2023). GAS-AIXENDRI, Montserrat. “El impacto de la perspectiva de género en el Mandato especial de Naciones Unidas sobre Libertad de Religión o Creencias”, *Quaderni di Diritto e Politica Ecclesiastica*, 2 (2023), p. 4.

8 ISTRATI, Romina. “Mainstream Gender and Development Concepts and Theories at

en realidad, igualdad y secularidad son valores asociados, y que igualdad y religión son valores enfrentados⁹. En cualquier caso, parece evidente que existe un convencimiento general de que la religión o las creencias imposibilitan una auténtica igualdad de la mujer. Son dos derechos fundamentales, igualdad de género y libertad de religión, entre los que no existe jerarquía. Los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes, y es necesario incorporar a las acciones y programas para la igualdad de género una perspectiva desde la libertad religiosa y el pluralismo religioso, del mismo modo que hay que incorporar perspectiva de género a las políticas para la protección de la libertad de religión¹⁰.

Tal como expone Nazila GHANEA, las sinergias entre la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión y los derechos de las mujeres a la igualdad son coherentes con el proyecto de derechos humanos en sí mismo, necesarias para la protección tanto de dicho derecho fundamental como del derecho a la igualdad de las mujeres. y proporcionan la única forma de abordar de manera efectiva las preocupaciones interseccionales en la comunidad global¹¹.

La doctrina está de acuerdo con la importancia de la educación en la lucha contra la discriminación y las conductas de odio y en su prevención, que

the Interface with Local Knowledge Systems: Some Theoretical Reflections”, *The Journal of Development Practice*, 3 (2017), pp. 1-13. https://eprints.soas.ac.uk/26521/1/2017%20June%2020_JDP_Mainstream%20Concepts%20and%20Theories%20of%20Gender%20and%20Development.pdf (17/2/2023).

9 GAS-AIXENDRI, Montserrat. “El impacto de la perspectiva de género en el Mandato especial de Naciones Unidas sobre Libertad de Religión o Creencias”, p. 4. Citando a SPIERINGS, Niels y ZASLOVE, Andrej. “Conclusion: Dividing the populist radical right between ‘liberal nativism’ and traditional conceptions of gender”, *Patterns of Prejudice*, 49, 1-2 (2015), pp. 163-173.

10 Al respecto véase, RELAÑO PASTOR, Eugenia. “Derechos de las mujeres y libertad religiosa: ¿irreconciliables?”, *Cuestiones de Pluralismo*, 1-1 (primer trimestre de 2021). https://www.observatorioreligion.es/revista/articulo/derechos_de_las_mujeres_y_libertad_religiosa___irreconciliables_/index.html (17/2/2023).

11 GHANEA, Nazila. *Women and Religious Freedom. Synergies and opportunities*, U.S. Commission on International Religious Freedom, Oxford, 2017, p. 11. <https://www.uscirf.gov/sites/default/files/WomenandReligiousFreedom.pdf> (22/7/2023): “Synergies between FORB [freedom of thought, conscience, religion or belief] and women’s rights to equality are coherent to the human rights project in itself, necessary to the protection of both FORB and women’s equality, and provide the only way of effectively addressing intersectional concerns in the global community”.

se hace imprescindible¹². Educación en derechos y valores democráticos que ofrezca herramientas contra la intransigencia y la intolerancia, para procurar la paz social y religiosa, la defensa de las minorías y la protección de la democracia. Es preciso que la ciudadanía sea formada en el respeto de los derechos humanos, basados en la dignidad humana, y del pluralismo, que facilite la convivencia social. Son necesarias políticas de sensibilización respecto a la igualdad de género y la no discriminación por motivos religiosos, de manera que los ciudadanos y ciudadanas puedan llamar la atención de las autoridades frente a la existencia de actuaciones lesivas de los derechos de la mujer, ya sean discriminación o discurso de odio, y los pueda denunciar. El apoyo de las víctimas también se hace imprescindible. En esta lucha deben involucrarse todos los agentes sociales, incluidas las comunidades religiosas. La mujer no debe ser relegada a un segundo plano, es la mitad de la población mundial y tiene los mismos derechos que el hombre y ha de tener las mismas oportunidades. Las niñas deben crecer conociendo esto como una realidad.

Y acabo haciendo más unas reflexiones de Cristina GARCÍA PASCUAL¹³, en el Estado de Derecho es fundamental el respeto del principio de autonomía que debe ser protegido cuando tomo decisiones en el ejercicio de mi libertad, aunque no sean plenamente aceptadas por la sociedad. El límite del principio de autonomía es el perjuicio a terceros. La igualdad no puede imponerse, ante todo, la autonomía tiene una fuerte relevancia jurídica. Lo que sí se podrá llevar a cabo son medidas educativas, de promoción o asistencia social, si se entiende que hay prácticas grupales o religiosas que se oponen a la igualdad. La mujer no necesita y no merece un trato paternalista por parte de los poderes públicos, ella puede decidir sus convicciones y su fe, aunque no se acomode a la igualdad tal como se entiende por la mayoría social: “la condena a las culturas nos puede acercar demasiado a la tentación de imponer la igualdad, la democracia, los derechos humanos en contra de la voluntad libremente expresada de los miembros de esas comunidades. Y al final negar la autonomía, la igualdad, la mayoría de edad especialmente de las mujeres”¹⁴.

12 FOCES RUBIO, Paula. “La desigualdad de género en Europa”, *Derecho y cambio social*, 41 (2015), pp. 13-14. GONZÁLEZ URIEL, Daniel. “La religión y su juridificación. (Especial consideración de la colisión entre la libertad religiosa y la libertad de expresión)”, *Boletín del Ministerio de Justicia*, 2.209 (2018), p. 37.

13 GARCÍA PASCUAL, Cristina. “Mujeres, prácticas culturales y religiosas”, *La discriminación múltiple en los ordenamientos jurídicos español y europeo*, Valencia 2013, p. 86.

14 *Ibid.* p. 91.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AAVV. *Informe sobre la Evolución de los Delitos de Odio en España en 2021*, Ministerio del Interior. <https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/servicios-al-ciudadano/delitos-de-odio/estadisticas/INFORME-EVOLUCION-DELITOS-DE-ODIO-VDEF.pdf> (15/10/2022).
- AAVV. *Manual de apoyo para la formación de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en la identificación y registro de Incidentes racistas y xenófobos*, Madrid 2012
- AAVV. *Manual práctico para la investigación y enjuiciamiento de delitos de odio y discriminación*, Barcelona 2015.
- ABARCA LIZANA, Magdalena. “¿Para quién trabajan los derechos humanos? Críticas al sistema internacional de los derechos humanos desde una perspectiva interseccional”, *Anuario de Derechos Humanos*, 15-2 (2019), pp. 315-332.
- Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y Consejo de Europa, *Manual de legislación europea contra la discriminación. Edición de 2018*, Luxemburgo, 2019.
- AGUDO ZAMORA, Miguel. “La prohibición de discriminación directa por razón de sexo en la jurisprudencia del Tribunal de Estrasburgo”, *UNED. Revista de Derecho Político*, 114 (2022), pp. 179-213.
- BALLESTER CARDELL, María. “Mujer y discapacidad”, *La discriminación múltiple en los ordenamientos jurídicos español y europeo*, Valencia 2013, pp. 156-198.
- BENEDÍ LAHUERTA, Sara. “Aproximación a la regulación de la incitación al odio religioso en el marco de la Unión Europea”, *Libertad de expresión y prevención de la violencia y discriminación por razón de religión*, Valencia 2020, pp. 41-66.
- BIELEFELDT, Hanne. *Tackling Multiple Discrimination. Practices, policies and laws*. European Commission, september 2007. https://ec.europa.eu/migrant-integration/library-document/tackling-multiple-discrimination-practices-policies-and-laws_en (20/12/2022).
- BURRI, Susanne y SCHIEK, Dagmar. *Multiple Discrimination in EU Law. Opportunities for legal responses to intersectional gender discrimination?* European Network of Legal Experts in the Field of Gender Equality, julio 2009. file:///C:/Users/majesus/Downloads/multiplediscriminationfinal7september2009_en.pdf (23/10/23).
- CABELLOS, Miguel A. “Libertades de expresión y libertad religiosa: situaciones de conflicto y criterios para su tratamiento”, *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, 33 (2017), pp. 257-297.
- CAÑAMARES ARRIBAS, Santiago. “La conciliación entre libertad de expresión y libertad religiosa. Un work in progress”, *Tensiones entre libertad de expresión y libertad religiosa*, Valencia, 2014, pp. 17-29.

- CARMONA CUENCA, Encarna. "Gender mainstreaming and human rights", *Journal of Literature and Art Studies*, 5-10 (octubre 2015), pp. 917-929.
- CARMONA CUENCA, Encarna. "Los principales hitos jurisprudenciales del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en materia de igualdad de género", *UNED. Teoría y Realidad Constitucional*, 42 (2018), pp. 311-334.
- CARRASQUERO CEPEDA, Maoly. "La discriminación múltiple en Europa", *Revista de Estudios Europeos*, 75 (enero-junio 2020), pp. 41-55.
- CARRILLO DONAIRE, Juan A. "Libertad de expresión y «discurso de odio» religioso: la construcción de la tolerancia en la era postsecular", *Revista de Fomento Social*, 70 (2015), pp. 205-243.
- COE. *Combating sexist hate speech*, 2016. <https://edoc.coe.int/en/gender-equality/6995-combating-sexist-hate-speech.html#> (25/7/2023).
- COE. *Make Gender Equality In Law A Reality In Fact, Compilation of recommendations of the Committee of Ministers of the Council of Europe in the field of gender equality*, Consejo de Europa, 2021. <https://rm.coe.int/prems-013421-gbr-2573-make-gender-equality-couv-texte-a4-web-2778-0010/1680a1d3de> (13/6/2023).
- COE. *Manual de Educación en los Derechos Humanos con jóvenes*. <https://www.coe.int/es/web/compass> (25/7/2023).
- Comisión Europea. *Compromiso estratégico para la igualdad entre mujeres y hombres 2016-2019*, Luxemburgo, 2016. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/24968221-eb81-11e5-8a81-01aa75ed71a1/language-es/format-PDF> (17/7/2023).
- COMBALÍA, Zoila. "Los conflictos entre libertad de expresión y religión: Tratamiento jurídico del discurso de odio", *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, 31 (2015), pp. 355-379.
- CRUZ ÁNGELES, Jonatan. "Libertad de expresión vs. Discurso de odio en Internet: Análisis del marco jurídico internacional", *La prevención y represión del discurso del odio. Hacia la construcción multidisciplinar de la tolerancia*, Cizur Menor, 2019, pp. 211-240.
- DAUNIS RODRÍGUEZ, Alberto. "Fórmulas para una interpretación restrictiva de los delitos de odio", *Odio, Prejuicios y Derechos humanos*, Granada, 2021, pp. 285-313.
- DE VICENTE MARTÍNEZ, Rosario. *El discurso de odio*, Valencia, 2018.
- DÍAZ DE VALDÉS JULIÁ, José M. *Igualdad constitucional y no discriminación*, Valencia, 2019.
- DÍEZ PERALTA, Eva. "Los derechos de la mujer en el Derecho internacional", *Revista Española de Derecho Internacional*, 63-2 (2011), pp. 87-121.
- DURAN FEBRER, María. *La Constitución Europea y la Igualdad entre hombres y mujeres*. Ponencia presentada en debate organizado por los Consejos de la Mujer de

- la Comunidad de Madrid, “La Igualdad en la Constitución Europea”, en <http://www.mujeresjuristasthemis.org/novedades/opiduran.PDF> (26/03/2009):
- ELÓSEGUI ITXASO, María. “Las Recomendaciones de la ECRI sobre discurso de odio y la adecuación del ordenamiento jurídico español a las mismas”, *Revista General de Derecho Canónico y Eclesiástico del Estado*, 44 (2017), pp. 1-61.
- ESQUIVEL ALONSO, Yéssica. “El discurso de odio en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos”, *Cuestiones Constitucionales. México*, 35 (2016), pp. 3-44.
- FERNÁNDEZ-RIVERA, Paz. “Sexo y género: De la tradicional intercambiabilidad de los términos a la necesaria precisión conceptual de la STC 67/2022 de 2 de junio”, *Anuario de la Facultad de Derecho. Universidad de Alcalá*, 15 (2022), pp. 173-195.
- FERREIRO GALGUERA, Juan. “Libertad de expresión y sensibilidad religiosa: estudio legislativo y jurisprudencial”, *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, 35 (2014), pp. 1-55.
- FOCES RUBIO, Paula. “La desigualdad de género en Europa”, *Derecho y cambio social*, 41 (2015), pp. 1-17.
- FRÍAS, María. *La interseccionalidad de la discriminación por razones de raza, etnia y género*, Madrid 2022.
- Fundación Pontificia de la Iglesia católica Ayuda a la Iglesia Necesitada, *Informe de Libertad Religiosa en el Mundo 2023, Resumen Ejecutivo*. https://www.ayudaalaignlesianecesitada.org/wp-content/uploads/2023/06/Resumen_Ejecutivo_2023_Baja.pdf (12/12/2023).
- FUENTES OSORIO, Juan L. “El odio como delito”, *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 19-27 (2017), pp. 1-52.
- GARAY, Alain. “Libertad de religión y libertad de expresión ante el Consejo de Europa”, en *Tensiones entre libertad de expresión y libertad religiosa*, Valencia, 2014, p. 69-81.
- GARCÍA GARCÍA, Ricardo. “La libertad de expresión en colisión con la libertad religiosa: propuestas de consenso”, *Anuario de Derecho Canónico*, 6 Supl. (2018), pp. 269-295.
- GARCÍA PASCUAL, Cristina. “Mujeres, prácticas culturales y religiosas”, *La discriminación múltiple en los ordenamientos jurídicos español y europeo*, Valencia 2013, pp. 72-96.
- GAS-AIXENDRI, Montserrat. “El impacto de la perspectiva de género en el Mandato especial de Naciones Unidas sobre Libertad de Religión o Creencias”, *Quaderni di Diritto e Politica Ecclesiastica*, 2 (2023), pp. 3-17.
- GASCÓN CUENCA, Andrés. “El concepto de delito de odio y de discurso de odio en el ámbito internacional y regional europeo”, *Odio, Prejuicios y Derechos humanos*, Granada, 2021, pp. 159-188.

- GHANEA, Nazila. *Women and Religious Freedom. Synergies and Opportunities*, U.S. Commission on International Religious Freedom, Oxford, 2017. <https://www.uscirf.gov/sites/default/files/WomenandReligiousFreedom.pdf> (22/7/2023).
- GIL RUIZ, Juana M. “El derecho internacional de los derechos humanos y su apertura al principio del Gender Mainstreaming: el caso español”, *IUS. Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla. México*, 28 (2011), pp. 243-277.
- GIMÉNEZ GLUCK, David. “La discriminación múltiple en el Derecho de la Unión”, *Revista de Derecho Europeo*, 45 (2013), pp. 113-136.
- GIMÉNEZ GLUCK, David. “La legislación y la jurisprudencia de la Unión Europea ante la multidiscriminación”, *La discriminación múltiple en los ordenamientos jurídicos español y europeo*, Valencia 2013, pp. 45-70.
- GONZÁLEZ ORTA, Lydia C. *Los derechos humanos de las mujeres y el movimiento feminista transnacional. Tesis doctoral*, Universidad de Valencia, octubre 2019.
- GONZÁLEZ URIEL, Daniel. “La religión y su juridificación. (Especial consideración de la colisión entre la libertad religiosa y la libertad de expresión)”, *Boletín del Ministerio de Justicia*, 2.209 (2018), pp. 3-40.
- GÜERRI FERRÁNDEZ, Cristina. “La especialización de la fiscalía en materia de delitos de odio y discriminación”, *Indret*, 12 (2015), pp. 1-33.
- GUTIÉRREZ DEL MORAL, María Jesús. “Autorregulación de los medios de comunicación para combatir el odio religioso”, *Discurso de odio y creencias*, Cizur Menor, 2022, pp. 115-155.
- GUTIÉRREZ DEL MORAL, María Jesús. “Delitos de discriminación por motivos religiosos: marco jurídico y regulación penal”, *Religión, Libertad y Seguridad*, Valencia, 2017, pp. 53-96.
- GUTIÉRREZ DEL MORAL, María Jesús. “El odio religioso en las Recomendaciones de la Comisión Europea Contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI)”, *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, 56 (2021), pp. 1-38.
- GUTIÉRREZ DEL MORAL, María Jesús. “Libertad religiosa e igualdad de género en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos”, *Revista Catalana de Dret Públic*, 66 (2023), pp. 1-19.
- GUTIÉRREZ DEL MORAL, María Jesús. “Neutralidad religiosa de los poderes públicos en el Tribunal Europeo de Derecho Humanos”, *Derecho y Religión*, 9 (2014), pp. 135-168.
- GUTIÉRREZ DEL MORAL, María Jesús y CAÑIVANO SALVADOR, Miguel Á. *El Estado frente a la libertad de religión*, Barcelona 2003.
- HEALY, Jane. “Thinking outside the box: intersectionality as a hate crime research framework”, *Papers from the British Criminology Conference*, 19 (2019), pp. 60-83.

- Instituto de Derecho Humanos “Bartolomé de las Casas” de la Universidad Carlos III de Madrid, *Análisis sobre las normas y recomendaciones de las organizaciones internacionales, regionales y de la Unión Europea en materia de lucha contra la discriminación hacia la población migrante, el racismo y la xenofobia*, Madrid, 2022.
- ISTRATHI, Romina. “Mainstream Gender and Development Concepts and Theories at the Interface with Local Knowledge Systems: Some Theoretical Reflections”, *The Journal of Development Practice*, 3 (2017), pp. 1-13. https://eprints.soas.ac.uk/26521/1/2017%20June%2020_JDP_Mainstream%20Concepts%20and%20Theories%20of%20Gender%20and%20Development.pdf (17/2/2023).
- JIMÉNEZ SÁNCHEZ, Carolina. “Derechos humanos y discurso de odio en tiempos de Covid-19”, *Odio, Prejuicios y Derechos Humanos*, Granada, 2021, pp. 227-256.
- JIMÉNEZ SÁNCHEZ, Carolina. “Los derechos humanos de las mujeres en Europa y América Latina: perspectiva jurisprudencial internacional”, *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política, Humanidades y Relaciones Internacionales*, 40 (2018), pp. 483-510.
- LANDA GOROSTIZA, Jon-Mirena. *Los delitos de odio*, Valencia, 2018.
- LANE MILLER, Elizabeth; MORLEY, Rachel; FISHER, Helene; ORAFIRI, Laurence. “Informe de persecución por razón de sexo 2023”, *Entramado de Fuerzas, Puertas Abiertas Internacional*, marzo 2023, pp. 1-44. <https://www.puertasabiertas.org/es-ES/persecucion/persecucion-por-razon-de-sexo/> (12/12/2023).
- LAURENZO COPELLO, Patricia. “No es odio, es discriminación. A propósito del fundamento de los llamados delitos de odio”, *Odio, Prejuicios y Derechos humanos*, Granada, 2021, pp. 257-284.
- LEAL ADORNA, Mar. “Libertad de expresión vs. libertad religiosa: La ponderación de dos derechos en el ámbito del Consejo de Europa”, *Libertad de expresión y prevención de la violencia y discriminación por razón de religión*, Valencia 2020, pp. 13-39.
- LEÓN ALONSO, Marta. “Feminismo, mujeres e interseccionalidad desde una perspectiva jurídica”, *Genero, Derecho y Tutela Jurisdiccional*, Valencia, 2022, pp. 79-96.
- LIROLA DELGADO, Isabel. “La protección de los Derechos Humanos en la Unión Europea. Reflexiones a la luz de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea”, *Agenda Internacional*, 20 (2004), pp. 93-111.
- LÓPEZ ULLA, Juan M. “El discurso de odio como concepto: dificultades para definirlo en la práctica”, *Diálogos judiciales en el sistema europeo de protección de derechos: una mirada interdisciplinar*, Valencia, 2018, pp. 399-412.
- MAKKONEN, Timo, *Multiple, Compound and Intersectional Discrimination: bringing the experiences of the most marginalized to the fore*, Institute

- For Human Rights, Abo Akademi University, abril, 2002. <https://www.abo.fi/wp-content/uploads/2018/03/2002-Makkonen-Multiple-compound-and-intersectional-discrimination.pdf> (20/12/2022).
- MANTECÓN SANCHO, Joaquín. *El derecho fundamental de libertad religiosa*, Pamplona 1996.
- MARTÍN HERRERA, David. “Libertad de expresión: ¿Derecho ilimitado según el TEDH? Del discurso de odio al crimen de odio”, *Estudios de Deusto*, 62-2 (2014), pp. 15-40.
- MARTÍN MARTÍNEZ, Magdalena M. “La discriminación interseccional en la jurisprudencia de los Tribunales Internacionales y su relación con los delitos de odio”, *Odio, Prejuicios y Derechos Humanos*, Granada, 2021, pp. 189-226.
- MARTÍN SÁNCHEZ, Isidoro. “El discurso del odio en el ámbito del Consejo de Europa”, *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, 28 (2012), pp. 1-33.
- MARTÍN SÁNCHEZ, Isidoro. “El discurso del odio por motivos religiosos en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos”, *Derecho y religión*, 12 (2017), pp. 27-44.
- MARTÍNEZ-TORRÓN, Javier. “Hate speech, libertad de expresión y sentimientos religiosos”, *Estudios Eclesiásticos*, 92 (2017), pp. 749-767.
- MARTÍNEZ-TORRÓN, Javier. “La tragedia de Charlie Hebdo: algunas claves para su análisis jurídico”, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 50 (febrero 2015), pp. 22-31.
- MATEO AYALA, Eladio J. “Las conductas de odio y la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia”, *Estudios Jurídico Penales y Criminológicos. En homenaje al prof. Dr. H.C. Mult. Lorenzo Morillas Cueva*, Madrid 2018, pp. 1329-1352.
- MERINO SANCHO, Víctor. “Evolución y estándares internacionales de protección frente a la violencia de género”, *Las respuestas del Derecho ante la violencia de género desde un enfoque multidisciplinar*, Cizur Menor, 2019, pp. 21-42.
- MERINO SANCHO, Víctor. “Tensiones entre el proceso de especificación de los derechos humanos y el principio de igualdad respecto a los derechos de las mujeres en el marco internacional”, *Derechos y Libertades*, 27 (junio 2012), pp. 327-363.
- MINISTERIO DEL INTERIOR. *Informe sobre la Evolución de los Delitos de Odio en España en 2021*. <https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/servicios-al-ciudadano/delitos-de-odio/estadisticas/INFORME-EVOLUCION-DELITOS-DE-ODIO-VDEF.pdf> (15/10/2022).
- MORESO, Juan J. “Conflictos entre derechos constitucionales y maneras de resolverlos”, *ARBOR. Ciencia, Pensamiento y Cultura*, CLXXXVI 745 (septiembre-octubre 2010), pp. 821-832.

- MORONDO TARAMUNDI, Dolores. “Desigualdad compleja e interseccionalidad: «reventando las costuras» del derecho antidiscriminatorio”, *Desigualdades complejas e Interseccionalidad. Una revisión crítica*, Madrid, 2021, pp. 17-38.
- MOTILLA, Agustín. “La protección de la libertad religiosa y la lucha contra la discriminación por razón de religión o convicciones en los organismos internacionales”, *Anuario del Derecho Eclesiástico del Estado*, 30 (2014), pp. 615-673.
- MUT BOSQUE, Maria. “Religión e igualdad en las reservas a la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer”, *Estudios Eclesiásticos*, (2023) (en prensa).
- NAVARRO SANZ, Beatriz y SANZ GÓMEZ, M. Mercedes. “La transversalidad de género y su poder de influencia: ¿hacia una igualdad efectiva en la UE?”, *Revista CI-DOB d’Afers Internacionals*, 127 (2021), pp. 39-61.
- ONU. *Los derechos de la mujer son derechos humanos*, HR/PUB/14/2, ACNURH, Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra, 2014. https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/HR-PUB-14-2_SP.pdf (25/7/2023).
- ONU. *La Estrategia y Plan de Acción para la Lucha contra el Discurso de Odio*, 2019. https://www.un.org/en/genocideprevention/documents/advising-and-mobilizing/Action_plan_on_hate_speech_ES.pdf (13/2/2023).
- ONU. *Plan de Acción para Líderes y Actores Religiosos. Para la Prevención de la Incitación a la Violencia que Podría Dar Lugar a Crímenes Atroces*, 2017. https://www.un.org/en/genocideprevention/documents/publications-and-resources/UN%20Plan%20of%20Action_ES.pdf (13/2/2023).
- ONU. *Rapporteur’s Digesto on Freedom of Religion or Belief*, 2023. <https://www.ohchr.org/sites/default/files/RapporteursDigestFreedomReligionBelief.pdf> (25/7/2023).
- OSCE. *Hate Crime Laws. A Practical Guide*. (Varsovia: ODIHR, 2009). <https://www.osce.org/files/f/documents/3/e/36426.pdf> (4/1/2023).
- OSCE. *Los delitos de odio motivados por el racismo y la xenofobia*. (Varsovia: ODIHR, 2021). <https://www.osce.org/files/f/documents/6/b/502275.pdf> (4/1/2023).
- OSCE. *Preventing and responding to hate crimes. A resource guide for NGOs in the OSCE region*. (Varsovia: ODIHR, 2009). <https://www.osce.org/files/f/documents/8/a/39821.pdf> (4/1/2023).
- OSCE. *Prosecuting Hate Crimes: A Practical Guide*. (Varsovia: ODIHR, 2014). <https://www.osce.org/files/f/documents/o/o/124532.pdf> (4/1/2023).
- PALOMINO LOZANO, Rafael. “Libertad de expresión y libertad religiosa elementos para el análisis de un conflicto”, *Tensiones entre libertad de expresión y libertad religiosa*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014, pp. 34-68.
- PALOMINO LOZANO, Rafael. “Libertad religiosa y libertad de expresión”, *Ius Canonium*, 98 (2009), pp. 509-548.

- PAREJO GUZMÁN, María José. *Género y diversidad religiosa: discurso de odio y tolerancia*, Valencia, 2020.
- PAROLARI, Paola. “Violencia contra las mujeres, multiculturalidad en Europa”, *Derecho PUCP*, 83 (2019), pp. 357-386.
- PÉREZ MADRID, Francisca. “Consideraciones sobre el hate preaching”, *Discurso de odio y creencias*, Madrid 2022, pp. 157-182.
- PÉREZ MADRID, Francisca. “Incitación al odio religioso o «hate speech» y libertad de expresión”, *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, 19 (2009), pp. 1-28.
- PÉREZ MADRID, Francisca. *Persecuciones por motivos religiosos o por orientación sexual y derecho de asilo. La perspectiva de Naciones Unidas*, Cizur Menor, 2021.
- PÉREZ MADRID, Francisca. “Protección penal de la libertad religiosa y límites de la libertad de expresión”, *Novedades de Derecho canónico y Derechos eclesiástico del Estado. A un año de la reforma del proceso matrimonial*, Madrid, 2017, pp. 111-141.
- QUESADA ALCALÁ, Carmen. “La labor de la Unión Europea, el Consejo de Europa y la OSCE en materia de crímenes de odio: sus repercusiones en España”, *Revista General de Derecho Europeo*, 36 (2015), https://www.iustel.com/v2/revistas/detalle_revista.asp?id_noticia=416101&d=1 (4/1/2023).
- QUESADA ALCALÁ, Carmen. “Los mecanismos del Consejo de Europa ante el discurso de odio: ¿coherencia o dispersión?”, *El tratamiento normativo del discurso del odio*, Cizur Menor, 2021, pp. 41-66.
- RELAÑO PASTOR, Eugenia. “Can We Reconcile the Freedom of Religion with the Right to Be Free from Gender Discrimination?”, *BYU LAW. International Center for Law and Religious Studies*, (2020), <https://talkabout.iclrs.org/2020/04/20/can-we-reconcile-the-freedom-of-religion-with-the-right-to-be-free-from-gender-discrimination/> (22/2/2023).
- RELAÑO PASTOR, Eugenia. “Derechos de la mujeres y libertad religiosa: ¿irreconciliables?”, *Cuestiones de Pluralismo*, 1-1 (primer trimestre de 2021). https://www.observatorioreligion.es/revista/articulo/derechos_de_las_mujeres_y_libertad_religiosa___irreconciliables_/index.html (17/2/2023).
- REVENGA, Miguel. “Los discursos del oído y la democracia adjetivada: tolerante, intransigente, ¿militante?”, *Libertad de expresión y discursos del odio*, Alcalá de Henares, 2015, pp. 15-32.
- RESURRECCIÓN, Liliana. “La «discriminación múltiple». Formación del concepto y bases constitucionales para su aplicación en el Perú”, *Pensamiento Constitucional*, 20 (2015), pp. 311-334.
- REY MARTÍNEZ, Fernando. “La discriminación múltiple, una realidad antigua, un concepto nuevo”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 84 (2008), pp. 251-283.

- REY MARTÍNEZ, Fernando. “Discurso del odio y racismo líquido”, *Libertad de expresión y discursos del odio*, Alcalá de Henares, 2015, pp. 51-88.
- RISHMAWI, Mona. Chief, *Rule of Law, Equality and Non-Discrimination Branch*, OHCHR. *Common Ground: Safeguarding Freedom of Religion or Belief and Gender Equality*. Tuesday 3 March 2020. https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Religion/genderequality_March2020.pdf (15/2/2023).
- ROLLNERT LIERN, Göran. “El discurso de odio: una lectura crítica de la regulación internacional”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 115 (2019), pp. 81-109.
- ROMÁN MARTÍN, Laura. “El marco internacional de protección de las víctimas de violencia de género”, *Las respuestas del derecho ante la violencia de género desde un enfoque multidisciplinar*, Cizur Menor, 2019, pp. 71-94.
- ROMÁN MARTÍN, Laura. “La Llei 5/2008, del dret a les dones a erradicar la violència masclista: reflexions a propòsit de la seva reforma per la Llei 17/2020”, *Revista d’Estudi Autònomic i Federals*, 36 (2022), pp. 65-104.
- RUBIO, Cecilia. “Un estudio comparativo sobre las políticas de igualdad de género en la UE y el MERCOSUR. Avances y Desafíos”, *Quaderns de la Igualtat. Igualdad de género en Europa y América Latina*, Tarragona, 2019, pp. 187-209.
- RUIZ RUIZ, Ramón. “La ponderación en la resolución de colisiones de derechos fundamentales. Especial referencia a la jurisprudencia constitucional española”, *Revista Telemática de Filosofía del Derecho*, 10 (2006-2007), pp. 53-77.
- SÁNCHEZ BARRIOS, Inmaculada. “Derechos Humanos y protección de las mujeres en la Unión Europea”, *Derechos Humanos e Igualdad. Tras la estela de la Declaración Universal de los Derechos Humanos*, Valencia, 2022, pp. 139-151.
- SCHONARD, Martina. “La igualdad entre hombres y mujeres”. *Fichas temáticas sobre la Unión Europea*. Parlamento Europeo. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/59/la-igualdad-entre-hombres-y-mujeres> (12/12/2022).
- SERRA CRISTÓBAL, Rosario. “El reconocimiento de la discriminación múltiple por los Tribunales”, *TEORDER*, 27 (2020), 140-161.
- SERRA CRISTÓBAL, Rosario. “La mujer como especial objeto de múltiples discriminaciones. La mujer multidiscriminada”, *La discriminación múltiple en los ordenamientos jurídicos español y europeo*, Valencia 2013, pp. 15-44.
- SOUTO GALVÁN, Beatriz. “Discurso del odio: género y libertad religiosa”, *Revista General de Derecho Penal*, 23 (2015), pp. 1-41.
- TAMARIT SUMALLA, Josep M. “Los delitos de odio en las redes sociales”, *Revista de Internet, Derechos y Política*, 27 (septiembre, 2018), pp. 17-29.
- TAPIA BALLESTEROS, Patricia. “Los titulares del bien jurídico en los delitos de odio”, *Odio, Prejuicios y Derechos humanos*, Granada, 2021, pp. 313-328.

- THILL, Magaly. “El Convenio de Estambul: Análisis iusfeminista del primer instrumento europeo vinculante específico sobre violencia de género”, *Igualdades*, 2 (2020), pp. 157-196.
- VALERO HEREDIA, Ana. “Mujer y pertenencia a una minoría religiosa: el uso público del velo integral en los ordenamientos jurídicos francés e italiano”, *La discriminación múltiple en los ordenamientos jurídicos español y europeo*, Valencia 2013, pp. 133-154.
- VIDAL GALLARDO, Mercedes. “Ilegalidad del matrimonio forzado como manifestación de una forma de violencia de género”, *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, 40 (2016), pp. 1-32.
- VILADRICH, Pedro J. y FERRER, Javier. “Los principios informadores del Derecho eclesiástico español”, *Derecho Eclesiástico del Estado Español*, Pamplona 1996, 4ª edición, p. 115-152.
- WIENER, Michael. “Freedom of Religion or Belief and Sexuality: Tracing the Evolution of UN Special Rapporteur’s Mandate Practice Over Thirty Years”, *Oxford Journal of Law and Religion*, 6-2 (2017), pp. 253-267.
- YILDRIM, Mine. “Synergy and Conflict—Competing and Overlapping Interests of Freedom of Religion or Belief and Equality”, *BYU LAW. International Center for Law and Religious Studies*, (2020), <https://talkabout.iclrs.org/2020/04/20/synergy-and-conflict-competing-and-overlapping-interests-of-freedom-of-religion-or-belief-and-equality/> (22/2/2023).