

# UN EJEMPLO DE PROYECCIÓN EXTERIOR POR LOS ESTADOS UNIDOS DE LA TUTELA DE DERECHOS FUNDAMENTALES: LA *INTERNATIONAL RELIGIOUS FREEDOM ACT* (IRFA), DE 1998

Victoria CAMARERO SUÁREZ  
F. Javier ZAMORA CABOT  
*Universitat Jaume I de Castellón*

**SUMARIO.** INTRODUCCIÓN.–I. ANÁLISIS DEL ACTA: 1. *En general.* 2. *Aspectos más relevantes.* 3. *Evaluación.*–II. EL ACTA Y LA LIBERTAD RELIGIOSA EN ESPAÑA: 1. *La garantía constitucional de libertad religiosa en España.* 2. *Los nuevos movimientos religiosos.* 3. *Referencia especial a la Iglesia de la Cienciología en el Derecho nacional y comparado.* 4. *Evaluación.*–CONCLUSIONES.

## INTRODUCCIÓN

De no haber ocurrido los ominosos eventos del 11 de septiembre de 2001, este texto, el Acta de Libertad Religiosa Internacional de 1998, de EE UU<sup>1</sup>, sería tal vez sólo una muestra más, aunque sin duda peculiar e interesante, del acervo legislativo de ese país. Pero tales eventos –cuyas consecuencias van *in crescendo*– arrojan nuevas luces sobre ella y nos

---

<sup>1</sup> 22 USC Sec. 6401 (1998), enmendada por la Pub. L. núm. 106-55, 113 Stat. 401 (1999). Sobre ella, *vid.*, *v. gr.*, GUNN, T. J., *A Preliminary Response to Criticisms of the International Religious Freedom Act of 1998*, Brigham Young ULR, 841 (2000); HATCH, O. G., *Religious Liberty at Home and Abroad: Reflections on Protecting this Fundamental Freedom*, Brigham Young ULR, 413-428 (2001); LYNCH, Th., «The International Religious Freedom Act of 1998», *6 Human Rights Brief* 18 (1999); SHATTUCK, J., *The International Religious Freedom Act of 1998, Statement Before the Senate Committee on Foreign Relations*, Washington D. C., 12-5-1998 y STARR, N. J., *Who Asked You?: The Appropriateness of US Leadership in Promoting Religious Freedom Worldwide*, 33 Vanderbilt J. of Trans'l L. 987-1034 (2000).

mueven a llevar a cabo el estudio que ofrecemos en estas páginas. En línea con este renovado protagonismo, John V. Hanford, Embajador *At Large* de EE UU para la Libertad Religiosa Internacional, afirma en la Introducción del Informe del Departamento de Estado sobre esta última, correspondiente al año 2002, lo que sigue:

«Finalmente, la política de libertad religiosa de EE UU es un medio de lucha contra el terrorismo. Los eventos de septiembre... han tenido significativas implicaciones para tal política. Los ataques de Al Qaeda han puesto de manifiesto la realidad de que hay gentes que pueden y realmente hacen servir la religión para propósitos terribles, en algunos casos manipulando y destruyendo a otros seres humanos utilizados como meros instrumentos en el proceso. Desafortunadamente, éste no es un fenómeno nuevo en los asuntos humanos. En la era posterior a la Guerra Fría, algunos académicos predicen que las diferencias religiosas muy probablemente serán una causa de graves conflictos entre civilizaciones.

Independientemente de que tales teorías se confirmen o no, el 11 de septiembre ha supuesto una revalorización de la política de libertad religiosa de EE UU. En la medida de que ésta tenga éxito, proveerá uno de los antídotos mas efectivos y sostenibles, no sólo frente a la persecución y discriminación religiosa, sino frente a la violencia basada en la religión y el potencial “conflicto entre civilizaciones”»<sup>2</sup>.

Con todo, detengámonos algo, si se nos permite, en ese llamado «conflicto». Y es que, de entrada, parece digna de compartirse la opinión del citado Embajador, en tanto en cuanto no lo contempla con el carácter de inexorabilidad que algunos sostienen, y podría desprenderse del rosario de hechos violentos que vienen sucediéndose, heraldos –así se presentan– de un sombrío futuro de confrontación para la Humanidad<sup>3</sup>. Bajo esa clave, la lucha por la libertad religiosa en el mundo, propiciada por el Acta, podría ser, en efecto, una herramienta idónea –incluso decisiva–

---

<sup>2</sup> Se encuentra en <http://www.state.gov/g/drl/rls/irf/2002/13607.htm>. El resto de los Informes del D.O.S. que utilizaremos a lo largo de este trabajo se encuentra en <http://www.state.gov/g/drl/rls/irf>. *Vid.*, también, LONG, P. L., *In the Name of God: Religious Terrorism in the Millennium*, 24 Suffolk Transnat'l L. R., 51-88 (2000) y AMORÓS AZPILICUETA, J. J., «Nacionalismo Europeo: La intolerancia y las Guerras Religiosas», *Derecho y Opinión*, 1997, espec. pp. 184-187.

<sup>3</sup> Multiculturalidad y conflicto, términos antagónicos; *vid.*, v. *gr.*, REMIRO BROTONS, A., «Desvertebración del Derecho Internacional en la Sociedad Globalizada», en *Cursos Euromediterráneos Bancaja de Derecho Internacional*, vol. V., 2001, pp. 73-96 y ZAMORA CABOT, F. J., «Hitos del Sustrato Social y Económico del Derecho Internacional Privado», *Revista General de Derecho*, 2000, pp. 4454-4468.

frente a aquél<sup>4</sup>. Como lo sería, sin duda, aparte de que siempre ha existido en mayor o menor grado, potenciar el *diálogo entre civilizaciones*, en los términos propuestos, *v. gr.*, por el Presidente de Irán, M. Jatamí, en su visita a España en octubre de 2002<sup>5</sup>.

Centrándonos ya en el Acta, y al margen de los desarrollos que en su momento llevaremos a cabo, hay que decir que afronta sus objetivos apoyándose en unos órganos constituidos *ad hoc*, en la emisión de un conjunto de informes y en una plétora de posibles actuaciones entre las que destaca la imposición de *sanciones* a cargo del Presidente de EE UU frente a países que, en grados diversos, conculcan –según se estima– la libertad religiosa<sup>6</sup>.

En realidad, el Acta culmina, en la vertiente internacional, una importante actividad legislativa en la materia, verificada en la pasada década por el Congreso de EE UU con hitos como la *Religious Freedom Restoration Act* (RFRA), de 1993<sup>7</sup> –rica en avatares judiciales culminados al mayor nivel<sup>8</sup>–, y en sintonía, asimismo, con un momento doctrinal de

---

<sup>4</sup> En palabras de James A. Wood: «La libertad religiosa, como la paz mundial, no es sólo un imperativo moral digno del apoyo unánime de los Estados y las religiones alrededor del mundo, también necesita ser vista como esencial para el surgimiento de la libertad civil y la creación de una comunidad mundial que bien puede probarse crucial para la supervivencia de la familia humana»; *vid. The Relationship of Religious Liberty to Civil Liberty and a Democratic State*, Brigham Young ULR, 479, 499 (1998). También, en general, HILL, M., «A New Dawn for Freedom of Religion: Grounding the Debate», en HILL, M. (ed.), *Religious Liberty & Human Rights*, U. of Wales, 2002, pp. 1-13.

<sup>5</sup> *Vid.* el extenso y muy interesante artículo aparecido en el Diario *El País* de 31-X-2002, pp. 4 y ss., donde el cultivado Presidente da muestras de una gran lucidez. Sobre lo que W. Cole Durham denomina *The Tectonics of Religious Pluralism*, *vid.*, asimismo, por cuanto atiene a una gráfica presentación del citado «conflicto», su «Perspectives on Religious Liberty: A Comparative Framework», en VAN DER VYVER, J. D. y WITTE, J. (eds.), *Religious Human Rights in Global Perspective*, M. Nijhoff, The Hague, pp. 3-7. Como un paso acertado, en línea con el citado *diálogo*, hay que situar la creación, dentro del *Foro de Davos*, del llamado *Consejo de los 100 Líderes*, un órgano permanente con ese número de personalidades para fomentar la convivencia entre Occidente y el mundo islámico; *vid.*, Diario *El País*, de 9 de enero de 2003, p. 4.

<sup>6</sup> *Vid.*, *v. gr.*, la síntesis ofrecida por LYNCH, Th., *op. cit.*, en nota 1, *passim*.

<sup>7</sup> 42 USC Secs. 2000bb-1 to 2000bb-4 (1994).

<sup>8</sup> *Vid.*, *v. gr.*, BERG, Th. C., *The New Attacks on Religious Freedom Legislation, And Why They Are Wrong*, 21 Cardozo L. R. 415-453 (1999) y GRESSMAN, E., *RFRA: A Comedy of Necessary and Proper Errors*, 21 Cardozo L. R. 507-538 (1999). También, sobre otros textos, *v. gr.*, ANDERS, Ch. E. y SAXE, R. A., *Effect of Statutory Religious Freedom Strict Scrutiny Standard on the Enforcement of State and Local Civil Rights Laws*, 21 Cardozo L. R. 663-675 (1999) y SAGER, L. G., «Panel One Commentary», 57 *NYU Annual Survey of American Law* 9-16 (2000).

particular relieve<sup>9</sup>. Se reclama, además, y así lo podemos constatar en su Exposición de Motivos –*Findings*–, heredera de un legado histórico en el que la libertad religiosa se erige como un pilar de la Nación, tradicional refugio de los perseguidos por sus creencias. Y hay, desde luego, verdad en ello, pero conviene recordar –veremos la importancia de esto más adelante– que el indudable arraigo y extensión de tal libertad en ese país ha sido fruto de un proceso mucho más largo y tortuoso de lo que, de atenernos a versiones idealizadas, cabría imaginar<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> Del caudal de aportaciones destacaremos, *v. gr.*, sobre la libertad religiosa en EE UU: CHOPKO, M., «The Challenge of Liberty for Religions in the USA», en *Religious Liberty & Human Rights*, *op. cit.* en nota (4), (*supra*), pp. 67-98; DURHAM, W. COLE, *op. cit.* en nota 5, *supra*, *passim*; *The Path of American Religious Liberty: From the Original Theology to Formal Neutrality and a Uncertain Future*, 75 *Indiana L. J.* 1-36 (2000); FOXMAN, A. A., «The Legal Frontier of Religious Freedom: Religion and State in the Twenty-First Century», 57 *NYU Annual Survey of American Law* 1-7 (2000); GREENAWALT, K., *Diverse Perspectives and the Religion Clauses: An Examination of Justifications and Qualifying Beliefs*, 74 *Notre Dame L.R.* 1433-1473 (1999); HUNTER, H. O. y PRICE, P. J., *Regulation of Religious Proselytism in the US*, *Brigham Young ULR* 537-574 (2001); KRAMNICK, I. y MOORE, R. L., *The Godless Constitution*, W. W. Norton y C., New York, 1996; MANUTO, R., *Historical Perspectives on Contemporary Freedom in America*, en *Religion, Law, and Freedom*, THIERSTEIN, J. y KAMALIPOUR, Y. R. (eds.), Praeger, Westport, 2000, pp. 3-16; MARSHALL, W. P., *What is the Matter With Equality? An Assessment of The Equal Treatment of Religion and Nonreligion in First Amendment Jurisprudence*, 75 *Indiana L. J.* 193-217 (2000); NOWAK, D., *Law: Religious or Secular?*, 86 *Virginia L. R.* 569-596 (2000); PERRY, M. J., *Freedom of Religion in the US: Fin de Siècle Sketches*, 75 *Indiana L.J.* 295-332 (2000); RELANO PASTOR, E., «Del Microcosmos Familiar a los Macrocosmos Religiosos: Una Aproximación del Pluralismo Jurídico al Derecho de Familia»; *vid.* en especial el Ap. I, en *IX Congreso Internacional de Derecho Eclesiástico del Estado, 1-3 de Junio de 2000*; Shivakumar, D., *Neutrality and the Religion Clauses*, 33 *Harvard Civil Rights-Civil Liberties L. R.* 505-557 (1998); SMITH, S. D., *Blooming Confusion: Madison's Mixed Legacy*, 75 *Indiana L. J.* 61-75 (2000); ÍDEM, *The Religion Clauses In Constitutional Scholarship*, 74 *Notre Dame L. R.* 1033-1053 (1999); ÍDEM, *Getting Over Equality: A Critical Diagnosis of Religious Freedom in America*, NYU Press, Nueva York, 2001 y STEIN, S. J., *Religion/Religions in the US: Changing Perspectives and Prospects*, 75 *Indiana L. J.* 37-60 (2000). *Vid.*, también, en general: SAPIR, G., *Religion and State-A Fresh Theoretical Start*, 75 *Notre Dame L. R.* 579-652 (1999); STARCK, Ch., «The Development of The Idea of Religious Freedom in Modern Times», en *La Libertad Religiosa, Memoria del IX Congreso Internacional de Derecho Canónico*, UAM, México, 1996, pp. 3-17, y WOOD, *op. cit.* en nota 4, *supra*, *passim*. Sobre la libertad religiosa en Europa, *vid.*, asimismo, *v. gr.*, CORRAL SALVADOR, C., *La Libertad Religiosa en la CE*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1973; EVANS, M., *Religious Liberty and International Law in Europe*, Cambridge U. Press, 1997; MARTÍNEZ-TORRÓN, J., «Religious Liberty in European Jurisprudence», en *Religious Liberty & Human Rights*, *op. cit.* en nota 4, *supra*, pp. 99-127 y FUHRMANN, W., *Perspectives on Religious Freedom from the Vantage Point of Human Rights*, *Brigham Young ULR* 827-839 (2000).

<sup>10</sup> En este sentido, *vid.*, *v. gr.*, SMITH, G., *Protecting the Weak: Religious Liberty in the Twenty-First Century*, *Brigham Young ULR* 479, 482-493, 495 (1999).

En otro orden, también en la citada Exposición de Motivos se hace expresa referencia a los principales instrumentos internacionales que albergan el derecho fundamental a la libre creencia y práctica de cultos, en especial la Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 18, y su reflejo en el Pacto Internacional Sobre Derechos Civiles y Políticos, artículo 18 (1). Y éste es un punto clave, pues el Legislador estadounidense entiende que actúa bajo un mandato de la sociedad internacional al proveer una respuesta a lo que, asimismo en aquella Exposición, se denuncia como graves conculcaciones de ese derecho que afectan —así se proclama— a más de la mitad de la población mundial. De este modo, en palabras del Senador O.G. Hatch: «El propósito de la IRFA es asegurar que el Gobierno de EE UU, al poner en práctica su política exterior, *haga todo lo que esté en su poder* para incentivar el cumplimiento de los standards internacionales»<sup>11</sup>. Más aún, se puede hablar propiamente de la libertad religiosa como *una prioridad en la política exterior de EE UU*, según puso de manifiesto durante la Administración Clinton la entonces Secretaria de Estado M. Albright<sup>12</sup>, y se confirma en la actual, *v. gr.*, en la postura de principio del Embajador Hanford, que hemos recogido no ha mucho<sup>13</sup>. Ambas Administraciones, en todo caso, y dado el complejo estado de las relaciones internacionales, bajo la influencia, según se ha dicho, de peligrosas políticas multipolares ancladas en las diversas civilizaciones<sup>14</sup>, parecen seguir resueltamente en este punto las enseñanzas sobre aquéllas de la escuela del «*realismo político*»; de gran peso específico, en tanto que cuenta entre sus filas con nombres tan ilustres como H. J. MORGENTHAU, E. H. CARR, o G. F. KEENAN, entre otros<sup>15</sup>.

---

<sup>11</sup> *Op. cit.* en nota 1, *supra*, p. 420 (énfasis propio). *Vid.*, asimismo, referencia al Documento Final de Viena, que autoriza a los Estados Miembros «a prevenir y eliminar la discriminación» y «a propiciar un clima de tolerancia y respeto entre los creyentes de las diversas comunidades», en STARR, N. J., *op. cit.* en nota 1, *supra*, p. 996. También, en general, *vid.*, *v. gr.*, LERNER, N., *The Nature and Minimum Standards of Freedom of Religion or Belief*, Brigham Young ULR 905-932 (2000) y MACK, M.L., *Religious Human Rights and the International Human Rights Community: Finding Common Ground-Without Compromise*, 13 Notre Dame J. of Law, Ethics & Public Policy 455 (1999). Asimismo, *vid.*, en general, GARCÍA-PARDO, D., *La Protección Internacional de la Libertad Religiosa*, Serv. de Pub. de la Fac. de Derecho, UCM, 2000, *passim*.

<sup>12</sup> *Vid.* sus apreciaciones recogidas por SHATTUCK, J., *op. cit.* en nota 1, *passim*, p. 8.

<sup>13</sup> *Vid.* nota 2, *supra*, y texto al que acompaña.

<sup>14</sup> *Vid.* ADAMS, N.A., *A Human Rights Imperative: Extending Religious Liberty Beyond the Border*, 33 Cornell Int'l L.J. 1, 4 (2000).

<sup>15</sup> *Ibid.*

En tanto que, desde luego, no es ésta la primera ocasión en la que los EE UU proyectan hacia el exterior sus leyes, en defensa de los derechos humanos<sup>16</sup>, sí conviene, creemos, en este momento, poner de relieve aun brevemente lo peculiar del empeño plasmado en la IRFA y su potencial para generar críticas. Y es que éstas han surgido, incluso en su iter parlamentario y tanto desde el interior como a partir de enfoques foráneos<sup>17</sup>. Destacaremos, por ejemplo, las que ven en aquel texto un intento por parte de EE UU de imponer sus valores al resto del mundo, tratándose de materia tan *sensible*, donde pueden discutirse desde aspectos de jerarquía, hasta la propia *definición* de lo que deba entenderse por «*libertad religiosa*»; con lo que, salvas otras consideraciones, entramos de lleno en la polémica –muy presente al hilo, *v. gr.*, del *multiculturalismo*–, entre los *universalistas* y los *relativistas culturales*<sup>18</sup>. Sin olvidar que *velis nolis* se presiona a los demás países a alcanzar un grado de progreso que, como advertimos páginas atrás, costó mucho de lograr en los propios EE UU<sup>19</sup>.

En cuanto a la técnica utilizada, en la medida que hablamos de imposición de valores, hemos de referirnos a la IRFA como correspondiendo en su naturaleza, a pesar de cautelas y eufemismos, a un Acta de *sanciones*. De éstas, cierto es que las de carácter económico internacional –las más relevantes que nuestro texto recoge–, han sido y son ampliamente utilizadas por parte de EE UU en relación con muy diversas situaciones y países<sup>20</sup>. Pero ello no impide el gran malestar que muchas veces suscitan y –no poco relevante– las propias disfunciones que generan en las

---

<sup>16</sup> Valga de ejemplo la conocida Enmienda Jackson-Vanik, inicialmente concebida para abrir brecha a la emigración desde la antigua Unión Soviética hacia Israel, y luego ampliada en su ámbito para permitir investigaciones de gran calado sobre los derechos humanos, en relación con países que pretenden el estatus de «nación más favorecida» en el sector de las relaciones comerciales; *vid.*, *v. gr.*, YOUNG, M., *External Monitoring of Domestic Religious Liberties*, Brigham Young ULR 501, 511 (1998). *Vid.*, también, en general, CLEVELAND, S. H., «Human Rights Sanctions and the WTO», en FRANCONI, F., *Environment, Human Rights & International Trade*, Hart Publ. Oxford, 2001, pp. 199-261.

<sup>17</sup> *Vid.*, *v. gr.*, el compendio de ellas que avanza GUNN, T. J., *op. cit.* en nota 1, *supra*, *passim*.

<sup>18</sup> Sobre estos extremos, *vid.*, *v. gr.*, LITTLE, D., *Does the Human Right to Freedom of Conscience, Religion, and Belief Have Special Status?*, Brigham Young ULR 603-610 (2001), *passim*. También, en especial, sobre la jerarquía y/o indivisibilidad de los derechos fundamentales, *vid.*, *v. gr.*, STARR, N. J., *op. cit.* en nota 1, *supra*, p. 1010.

<sup>19</sup> *Vid.* nota 10, *supra*, y texto al que acompaña.

<sup>20</sup> *Vid.*, *v. gr.*, el compendio y la bibliografía recogida en ZAMORA CABOT, F. J., «Les Sanctions Économiques Internationales: Un Essai de Synthèse», en *Colloquium on Imperialism and Chauvinism in the Law*, Institut Suisse de Droit Comparé, Lausanne, Octobre 3-5, 2002 (en prensa), en adelante, *Les Sanctions*.

diversas facetas de la actividad económica del país trasatlántico, lo que ha motivado un muy vigoroso movimiento de reforma en el interior de éste<sup>21</sup>. Así las cosas, podemos ya considerar provisionalmente a la IRFA como uno de los frutos –siempre en cuanto a la técnica y como veremos– de tal movimiento<sup>22</sup>.

Entramos ya a desarrollar de forma concisa los siguientes puntos del Sumario, no sin advertir antes que la inclusión del Apartado II corresponde a lo que estimamos realidad de las cosas. En la medida en que la IRFA se muestra proclive o produce ya efectos sobre nuestro país y su entorno europeo inmediato, les hemos de dedicar atención. Con lo que intentamos completar, desde lo cotidiano, nuestro estudio de aquélla.

## I. ANÁLISIS DEL ACTA

### 1. En general

Nuestro texto, que fue aprobado por unanimidad por el Congreso de EE UU<sup>23</sup>, consta de tres Secciones preliminares y siete Títulos. El cuarto de estos últimos atiende al régimen de sanciones y será objeto de comentario detallado en el próximo epígrafe. En éste, tratamos de presentar, a grandes rasgos, el conjunto en el que se integra.

Mientras la Sección 1 avanza en sumario el contenido del Acta, la 2 refleja su Exposición de Motivos, a la que nos hemos referido anteriormente. Al punto, importa ahora poner de relieve la detallada descripción de los variados ataques a la libertad religiosa que aquélla recoge, así como la fijación de la política de EE UU al respecto, que se concreta en un postulado de principios y diversos cauces de actuación<sup>24</sup>. Por su parte, y concluyendo este núcleo previo del Acta, la Sección 3 alberga, siguien-

---

<sup>21</sup> *Vid.*, v. gr., ZAMORA CABOT, F. J., «El Proyecto Lugar-Hamilton de Reforma del Sistema de Sanciones Económicas Internacionales de EE UU: Una Llamada al Pragmatismo y la Moderación», *Anuario de Derecho Internacional*, *VXIV*, 1998, pp. 635-647.

<sup>22</sup> En este sentido, *vid.*, v. gr., las declaraciones del Subsecretario Stuart E. Eizenstat en el *On-the-record briefing on the IRFA*, Office of the Spokesman, Washington D. C., 9 de octubre de 1998.

<sup>23</sup> *Vid.* un resumen de su tramitación en LYNCH, Th., *op. cit.* en nota 1, p. 2.

<sup>24</sup> Entre los últimos, por ejemplo, la canalización de la ayuda al desarrollo y seguridad, la cooperación con los Gobiernos extranjeros, el uso de los medios diplomáticos, etc., Secc. 2 (b).

do práctica inveterada, un cúmulo de definiciones con carácter instrumental.

En cuanto a los tres primeros Títulos, hay que decir que, en lo fundamental, contienen la nueva parafernalia burocrática creada para la aplicación del Acta. Así, el I, bajo la rúbrica de «Actividades del Departamento de Estado», establece la *Oficina para la Libertad Religiosa Internacional* y el *Embajador Volante –At Large–* para tal libertad, con una minuciosa descripción de sus funciones. Destaca entre éstas –es una de las claves del Acta– la elaboración anual de un Informe sobre la Libertad Religiosa Internacional, que complementa los también anuales sobre Derechos Humanos, y del que se precisan los contenidos y plazos de presentación; en la fecha que redactamos estas páginas se han dado ya a conocer cuatro de tales Informes. Además, siempre en aquel Título, y dentro del declarado propósito de incrementar el conocimiento y la sensibilidad sobre la persecución religiosa, se crea una página web con información relevante al respecto, del mismo modo que se abren vías para la instrucción del personal adscrito al Servicio Exterior en relación con aspectos determinados de la libertad religiosa internacional. De particular relieve, en fin, parece el que asimismo se contemple la confección de listas de personas privadas de libertad por motivos religiosos; el Secretario de Estado, sin embargo, ha de valorar en cada caso si la inclusión en tales listas puede beneficiar, o no, a las personas de que se trate.

Enmendado por la Public Law 106-55, de 17 de agosto de 1999<sup>25</sup>, el Título II, por su parte, crea la Comisión Sobre Libertad Religiosa Internacional, compuesta de nueve miembros más el Embajador Volante. Su función principal es revisar las políticas religiosas de los distintos países, pudiendo llevar a cabo si es preciso audiencias en el Congreso, a los efectos de formar la opinión del público y del propio Legislativo sobre los problemas de persecución religiosa en el mundo. También le incumbe la elaboración de un informe anual al Presidente de EE UU, con expresión de sus hallazgos y propuestas de actuación política<sup>26</sup>.

El Título III, finalmente, completa la parafernalia a la que hemos hecho referencia instaurando una nueva figura en el poderoso Consejo Nacional de Seguridad: el Asesor Especial Sobre Libertad Religiosa Internacional, que sirve de vínculo entre diversos órganos y debe anali-

---

<sup>25</sup> 113 Stat. 401 (1999).

<sup>26</sup> Después de ser enmendada, la Sección 206 de la IRFA fija como fecha límite a la existencia de esta Comisión el 14 de mayo de 2003.



zar, en especial, los correspondientes problemas y situaciones a la luz de la seguridad nacional de EE UU.

Las disposiciones del Acta progresan con los Títulos V y VI, sobre, respectivamente, diversos medios para promover la libertad religiosa en el mundo –como, por ejemplo, intercambios culturales y emisiones de radio–, y asuntos consulares y en materia de refugio y asilo. Destaca, por ejemplo, a este respecto, el rechazo de visas o de la entrada en EE UU a los funcionarios públicos extranjeros implicados en las que el Acta define, *ex* Título II, como «violaciones particularmente severas de la libertad religiosa». Un interés peculiar, concluyendo ya este epígrafe, lo ostenta el Título VII, final, donde se implica a las empresas multinacionales en la preservación de la libertad religiosa de sus empleados, especialmente en aquellos países donde sufre mayores perturbaciones. Se trata de una aplicación, en la especie de los conocidos «códigos de buena conducta empresarial», que puede tener implicaciones prácticas no desdenables<sup>27</sup>.

## 2. Aspectos más relevantes

Se contienen éstos, como dijimos, en el Título IV, «Acciones Presidenciales», desglosado en sendos Subtítulos sobre «Respuestas que Apuntan –*Targeted*– a las Violaciones de Libertad Religiosa en el Extranjero» y «Fortalecimiento de la Normativa Existente» –I y II, respectivamente–. Aunque comentaremos ambos, es desde luego el I el de mayor envergadura, estableciendo un régimen que podríamos sintetizar como de respuesta progresiva y proporcionada, en línea con las modernas tesis de *moderación y/o autolimitación* en la acción del Estado, frente a tales violaciones<sup>28</sup>.

Un temprano atisbo de lo recién postulado lo podemos encontrar, por ejemplo, enfrentando el Acta con dos cuestiones de gran significación, relativas a los posibles efectos sobre *particulares* y a los de carácter *extraterritorial*, si existieren. Y es que aquí, precisamente, se ubica una

---

<sup>27</sup> *Vid.*, en general, *v. gr.*, BREED, L. M., *Regulating Our 21st-Century Ambassadors: A New Approach to Corporate Liability for Human Rights Violations Abroad*, 42 Virginia J. of Int'l L. 1005, 1023-1028 (2002).

<sup>28</sup> Podemos encontrar, *v. gr.*, un reflejo de tales tesis en variadas facetas de la práctica de EE UU, en ZAMORA CABOT, F. J., *Las Vías de Solución de los Conflictos de Extraterritorialidad*, Madrid, Eurolex, 2001, *passim*.

gran parte de la contestación al poderoso aparato de sanciones económicas internacionales de EE UU. En el primer orden, incluso, esa contestación desborda el marco de las actuaciones unilaterales –como la presente– de ese país, para implicar a las adoptadas por la comunidad internacional, con el paradigma de la Resoluciones de las Naciones Unidas<sup>29</sup>. Como botón de muestra podemos citar el embargo establecido por éstas sobre Iraq, y los que tomando prestada la terminología militar –algo usual en sede de sanciones económicas–, se llaman *efectos colaterales*, que han sido, y están siendo, una verdadera piedra de escándalo, por cuanto no cabe ya obviar el cataclismo que conllevan para la población civil, incluso con tintes de genocidio<sup>30</sup>. Pues bien, volviendo a la IRFA, es preciso destacar el cuidado con que se trata de minimizar esta cuestión, al quedar establecido –es la Secc. 405 (d)– que «(...) la adopción de sanciones) no puede restringir el aprovisionamiento de medicinas, equipo médico o suministros, alimentos, u otra ayuda humanitaria». En esta línea, es decir, en el intento de no incidir negativamente sobre los particulares, cabe entender, asimismo, el que se abran vías para preservar los contratos preexistentes –es la Secc. 406–, tradicionalmente uno de los aspectos más conflictivos a la hora de poner en práctica un régimen de medidas de retorsión<sup>31</sup>.

Por lo que atiene a los efectos extraterritoriales, tan ubicuos en la configuración y práctica de sectores señalados del acervo legislativo de EE UU, y que alcanzan su cúspide, por ejemplo, con los llamados *boicots secundarios*<sup>32</sup>, como el que la célebre Acta *Helms-Burton* impone en el marco del Embargo de Cuba<sup>33</sup>, hay que decir que no parecen incluirse

---

<sup>29</sup> Sobre éstas, *vid.*, v. *gr.*, en general, GOWLAND-DEBBAS, V. (ed.), *UN Sanctions in International Law*, Kluwer, The Hague, 2001, *passim*.

<sup>30</sup> *Vid.*, v. *gr.*, *Les Sanctions*, *op. cit.*, y, allí, nota 4 y texto al que acompaña. También, en general, CONLON, P., *UN Sanctions Management: A Case Study of the Iraq Sanctions Committee*, Transnat'l Pub., Ardsley, N.Y., 2000, *passim*.

<sup>31</sup> Este afán de preservar los intereses particulares y, en general, los efectos nocivos sobre la base popular del Estado sometido a sanción, se pone de manifiesto muy gráficamente, también, en la Secc. 401 (c) (1) (A) del Acta, cuando dispone que «(...) el Presidente) tratará en la mayor medida posible de afinar –*to target*– la acción tanto como quepa frente a la agencia u organismo del gobierno extranjero, o funcionarios específicos responsables de tales violaciones (de libertad religiosa)».

<sup>32</sup> Los que, por ejemplo, afectan a empresas de terceros países en sus transacciones con el sometido a sanción.

<sup>33</sup> *Vid.*, sobre él, por todos, v. *gr.*, MALLOY, M. P., *US Economic Sanctions*, Kluwer, The Hague, 2001, pp. 459-510, y RODMAN, K. A., *Sanctions Beyond Borders*, Rowman & Littlefield, Lanham, Maryland, 2001, pp. 171-183.

entre los objetivos de la IRFA. Lo que sin duda conviene en esta sede a la naturaleza de las cosas y deja al margen la posibilidad de que se susciten agrias –y las más de las veces del todo estériles– controversias.

Por otra parte, las tesis de moderación a las que hemos aludido no ha mucho se dejan traslucir también en este Subtítulo I cuando, por ejemplo, frente a las citadas «*violaciones particularmente severas*» –las más graves en los términos del Acta–, se requiere al Presidente que primero designe al país extranjero como «*de especial inquietud*»<sup>34</sup> –Secc. 402 (b)–, especificando los organismos y/o autoridades responsables de las violaciones para, antes de adoptar cualquier medida, entrar en consultas. Y ésta es una de las claves de la IRFA; en efecto: la búsqueda de un *acuerdo* con el país extranjero se convierte aquí en lo fundamental, dado que, según se afirma en la Secc. 402 (c) (2) (A): «... La existencia de un acuerdo obligatorio con un gobierno extranjero puede considerarse por el Presidente como previa a cualquier designación o toma de acción bajo este Título»<sup>35</sup>.

Así las cosas, el catálogo propiamente dicho de sanciones, recogido en este Subtítulo en los distintos apartados de la Sección 405 (a) –un total de 15–, con un rigor *in crescendo* y que culmina con el embargo completo de los contratos públicos de suministro y/o servicios con el gobierno extranjero afectado, pasando, *v. gr.*, por el veto de EE UU respecto de tal gobierno, sus organismos, etc., frente a la concesión de créditos en las instituciones financieras internacionales, debe verse, pensamos, como un *instrumento de último recurso*. En el que, por otra parte, se ha mitigado en gran medida el automatismo en la imposición de sanciones presente en el llamado *Wolf-Specter Bill*, el Proyecto de Ley cuyo tránsito por el Congreso originó, finalmente, el Acta que comentamos<sup>36</sup>. Este punto se pone claramente de relieve, pensamos, al otorgarse discreción al Presidente, *ex* Sección 407 del Acta, en el sentido de poder renunciar bajo ciertas condiciones a la adopción de contramedidas. Es lo que se conoce como *Presidential Waiver*. En sintonía

---

<sup>34</sup> El 30 de septiembre de 2002 la Comisión de EE UU Sobre Libertad Religiosa Internacional, *cit.*, ha propuesto al Presidente la designación de los siguientes 12 países: Birmania, China, Corea del Norte, India, Irán, Iraq, Laos, Pakistán, Arabia Saudí, Sudán, Turkmenistán y Vietnam. *Vid.* <http://www.uscirf.gov/crptPages/prCPC.php3>.

<sup>35</sup> Póngase en relación con la Sección 405 (c) del mismo texto donde se establece que «... La entrada en vigor de un acuerdo obligatorio será un objetivo primario para el Presidente al responder a un gobierno extranjero que ha llevado a cabo o ha tolerado violaciones particularmente severas de la libertad religiosa».

<sup>36</sup> Mantiene GUNN, T. J., *op. cit.* en nota 1, *supra*, p. 12, sin embargo, que algunas autoridades foráneas siguen pensando que la IRFA aún retiene, siquiera como vestigio, ese automatismo al que nos hemos referido.

con esta facultad, finalmente, también se recoge en el Acta, Sección 405 (b), la posibilidad presidencial de sustituir si las circunstancias lo aconsejan, las medidas de sanción listadas por otras «*de efecto equiparable*». Una nueva muestra de pragmatismo que parece acertada.

En sede ya del Subtítulo II, partimos de que su denominación, «*Fortalecimiento de la Normativa Existente*», es muy gráfica y ajustada a su contenido, en materia, *v. gr.*, de ayuda unilateral o multilateral en la que participan los EE UU –respectivamente Secciones 421 y 422–. Por lo mismo, no hay mucho lugar para comentarios. Con todo, y por concluir ya este punto, parece de interés el que se cubra en la Sección 423 el control de la exportación y reexportación de ciertos instrumentos y equipos, especificados en las pertinentes regulaciones, en tanto en cuanto pudieran utilizarse «de forma directa y en medida significativa para cometer violaciones particularmente severas de la libertad religiosa»<sup>37</sup>. Se profundiza con ello, en fin, en uno de los medios de coerción de más peso específico de los existentes en el aparato sancionador de EE UU y, asimismo, de los que vienen utilizando de manera más prolija y, tal vez, con mayores repercusiones<sup>38</sup>.

### 3. Evaluación

Muy brevemente, y a salvo de la valoración de conjunto que realizaremos en sede de Conclusiones, sirva la presente para reafirmarnos en el carácter *sui generis* de la IRFA. Y ello, tanto por versar sobre una materia delicada en extremo –algo por sí evidente–, como por los títulos para actuar que, como dijimos, se afirma que traen causa de mandatos de la comunidad internacional<sup>39</sup>, además de los diversos cauces técnicos en los que se concreta tal actuación. Respecto de éstos, la nota tal vez dominante, a la postre, sea la *discrecionalidad* otorgada al Ejecutivo, lo que, como suele suceder, admite diversas lecturas. De este modo si, por una parte, la búsqueda de acuerdos y el que inevitablemente se aquilate la aplicación del Acta con el presente de las relaciones internacionales, es

---

<sup>37</sup> Poner en relación con lo dispuesto, en general, en la Sección 405 (a) (13).

<sup>38</sup> *Vid.*, *v. gr.*, en el sector clave de la trasferencia de tecnología susceptible de uso militar, por todos, ZAMORA CABOT, F. J., «Control de la Trasferencia de Tecnología de Interés Estratégico en el Ámbito de la Defensa: Proyección del Derecho Comunitario y Español», en *III Jornadas Sobre Asesoramiento Jurídico en el Ámbito de la Defensa*, Ministerio de Defensa, Madrid, 2001, pp. 792-794 y 796-800.

<sup>39</sup> *Vid.* nota 11, *supra*, y texto al que acompaña.

ejemplo de moderación y pragmatismo, por otra, según algunos, puede convertirla en una simple exhibición de «retórica agresiva»<sup>40</sup>. La práctica dará, en fin, muestra cabal de las cosas; una práctica que nuclea el II Apartado, ya inminente, del presente trabajo y a la que nos referiremos también en sus Conclusiones.

## II. EL ACTA Y LA LIBERTAD RELIGIOSA EN ESPAÑA

### 1. La garantía constitucional de libertad religiosa

La Constitución garantiza la libertad ideológica, religiosa y de culto de los individuos y de las comunidades (art. 16.1 y 2). Para mayor garantía de esa libertad, el Estado se proclama neutral –aconfesional– en materia religiosa, e introduce el principio de igualdad y no discriminación por motivos religiosos. Es decir, además de desaparecer la confesionalidad del Estado como principio del Estado en materia religiosa –propio de nuestra historia constitucional– elige la libertad religiosa como principio definidor del Estado, lo que supone el pleno y el consiguiente respeto del derecho de libertad religiosa y la atribución al Estado de una posición más independiente de los grupos religiosos, junto a la obligación de respetar plenamente el derecho de los ciudadanos a profesar y practicar sus creencias<sup>41</sup>.

<sup>40</sup> En este sentido, *vid.* STARR, N. J., *op. cit.* en nota 1, *supra*, p. 1007. Este mismo autor trae a colación, a modo de contraste, las posturas del Institute for International Economics y la American Society of International Law, opuestas en general a la práctica de EE UU en materia de sanciones, que piensan debe quedar al margen de este ámbito de la libertad religiosa; *vid.* p. 1008.

<sup>41</sup> En general, *vid.* VILADRICH, P. J. y FERRER ORTIZ, J., «Principios informadores del derecho eclesiástico español», *Derecho eclesiástico del Estado español*, Eunsa, 1993, pp. 165-226; DE LA HERA, A., «Confesionalidad del Estado y libertad religiosa», en *Ius Canonicum*, XII, 1972, pp. 86-105; AMORÓS AZPILICUETA, J. J., *La Libertad Religiosa en la Constitución española de 1978*, Madrid, 1978; SUÁREZ PERTIERRA, G., *La libertad religiosa y confesionalidad en el ordenamiento jurídico español*, ed. Eset, Vitoria, 1978; IBÁN, I. C., «Dos regulaciones de la libertad religiosa en España (La Ley de Libertad Religiosa de 1967 y la Ley Orgánica de Libertad Religiosa de 1980)», en *Persona y Derecho*, 18, 1988, pp. 99-162; SOUTO PAZ, J. A., *Comunidad Política y Libertad de Creencias. Introducción a las Libertades Públicas en el Derecho Comparado*, 3.ª edición, Marcial Pons, Madrid, 1999, pp. 163-182; ÍDEM, «Perspectives on Religious Freedom in Spain», *Brigham Young University Law Review*, Libertad religiosa y confesionalidad en el ordenamiento jurídico 669-710 (2001); ÍDEM, «La laicidad en la Constitución de 1978», en *Estado y Religión. Proceso de secularización y laicidad. Homenaje a Don Fernando de los Ríos*, edición a cargo de D. Llamazares Fernández, Madrid, 2001, pp. 215-228.

Para hacer efectiva la garantía del derecho fundamental de libertad religiosa que la Constitución reconoce, la Ley Orgánica de Libertad Religiosa 7/1980, de 7 de julio (LOLR), protege la no discriminación por motivos religiosos (art. 1.2); describe el contenido de este derecho fundamental (art. 2); establece los límites a su ejercicio y las actividades, finalidades y entidades no protegidas (art. 3); así como la garantía efectiva de los derechos dimanantes de esa libertad (art. 4) y el reconocimiento estatal de las entidades religiosas y los derechos derivados de este reconocimiento (arts. 5, 6 y 7)<sup>42</sup>.

El contenido esencial del derecho de libertad religiosa comprende los derechos individuales o personales y los derechos colectivos o de las Iglesias, confesiones y comunidades religiosas<sup>43</sup>.

La determinación de lo que es un grupo religioso ha sido una cuestión polémica. El concepto de lo que prácticamente se considera grupo religioso, parte de los parámetros asimilados cultural y temporalmente en Occidente provenientes de las religiones mayoritarias o incluso prevalentes. Es comúnmente admitido por la doctrina considerar que un grupo religioso debe tener un sistema de creencias basado en la divinidad, una organización externa y de culto<sup>44</sup>.

La LOLR aporta el único elemento definidor del concepto de entidad religiosa que podemos encontrar en la normativa aplicable al fenómeno

---

<sup>42</sup> Vid. *La Libertad Religiosa a los veinte años de su Ley Orgánica*, Ministerio de Justicia, Madrid, 1999; «La Ley Orgánica de Libertad Religiosa resulta uno de los capítulos más brillantes de la historia española de las libertades, y bien puede asegurarse que supone la mejor garantía de la convivencia democrática entre españoles de distintas ideologías y condiciones. Sin embargo, y como también es lógico, no en todos los puntos ha sido igualmente fácil la aplicación de la Ley; en su vigésimo aniversario, estamos en condiciones de detectar fallos y dificultades en algunos aspectos y puntos concretos, en los que su aplicación, o la de sus normas de desarrollo, se ha mostrado muy dificultosa» (A. DE LA HERA, p. 10). Como ejemplos significativos por su novedad y esfuerzo a la convivencia entre culturas y religiones, coordinados por A. DE LA HERA y R. M. MARTÍNEZ, puede verse *Encuentro de las tres confesiones religiosas. Cristianismo, Judaísmo, Islam*, Ministerio de Justicia, Madrid, 1999; *Encuentro de la Dignidad Humana y Libertad Religiosa*, Ministerio de Justicia, Madrid 2000; *Proyección nacional e internacional de la libertad religiosa*, Ministerio de Justicia, Secretaría General Técnica, Madrid 2001. *La Libertad Religiosa en la educación escolar. Conferencia Internacional Consultiva de Naciones Unidas* (Madrid, 23-25 noviembre de 2001), Ministerio de Justicia, Madrid 2002. Interesantes reflexiones en torno a la citada Conferencia, véase GUTIÉRREZ DEL MORAL, M. J., *Tolerancia, educación y libertad religiosa*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2002.

<sup>43</sup> Sobre el contenido de la libertad religiosa, véase IBÁN, I. C., «El contenido de la libertad religiosa», en *Anuario de Derecho eclesialístico del Estado*, I, 1985, pp. 353-362.

<sup>44</sup> Vid. JORDÁN VILLACAMPA, M. L., «La inscripción de los grupos religiosos en el Registro de Entidades Religiosas», en *Laicidad y libertades. Escritos jurídicos*, diciembre de 2000, p. 182.

asociativo religioso. El apartado 2.º del artículo 3 manifiesta que «quedan fuera del ámbito de protección de la Ley las actividades, finalidades y entidades relacionadas con el estudio y experimentación de los fenómenos psíquicos o parasicológicos o la difusión de valores humanísticos o espiritualistas u otros fines análogos ajenos a los religiosos». Es decir, nos encontramos ante una delimitación negativa de lo que es «religioso»<sup>45</sup>. Por otra parte, el concepto de «fin» adolece de una fuerte carga de subjetividad que dificulta una calificación objetiva de los mismos. Salvo las actividades directamente antirreligiosas, cualquier otra puede ser realizada con finalidad religiosa. Por ello, parece más prudente, calificar la religiosidad de una entidad por sus actividades que por sus fines, o por lo menos intentar una fórmula intermedia que vincule las actividades con los fines: fines religiosos, con expresión de las actividades previstas para alcanzarlos, o la existencia de una congruencia lógica entre las actividades y los fines<sup>46</sup>.

Al grupo de individuos resultante del ejercicio del derecho de asociación con fines religiosos, la legislación le atribuye subjetividad jurídica y le reconoce determinados efectos, tales como el establecimiento de lugares de culto o de reunión con fines religiosos, designar a sus ministros, divulgar su propio credo y mantener relaciones con otros grupos religiosos<sup>47</sup>. A estos derechos reconocidos se suma la oferta de la legislación de amparar su estatus jurídico en el Ordenamiento español mediante el procedimiento de inscripción en el Registro de Entidades Religiosas (RER), habilitado al efecto en el Ministerio de Justicia<sup>48</sup>.

La inscripción está regulada en la LOLR y especialmente en el Real Decreto sobre organización y funcionamiento del RER, de 9 de enero de 1981. La Ley (art. 5) exige para la práctica registral los siguientes re-

---

<sup>45</sup> Vid. SOUTO GALVÁN, B., *El reconocimiento estatal de las entidades religiosas*, Madrid, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho, UCM, 2000, p. 68.

<sup>46</sup> Vid. MANTECÓN, J., «Confesiones religiosas y registro», en *Libertad religiosa a los veinte años de su Ley Orgánica*, op. cit., p. 97.

<sup>47</sup> El derecho fundamental de asociación reconocido y regulado en el artículo 22 de la Constitución española se desarrolla mediante la Ley Orgánica reguladora del derecho de asociación, de 22 de marzo de 2002, que establece un régimen general que debe compatibilizarse con las modalidades específicas, haciendo expresa referencia a las confesiones religiosas como asociaciones con relevancia constitucional.

<sup>48</sup> Recordamos que la denegación de inscripción en el RER no implica el desconocimiento de los derechos tanto individuales como colectivos de libertad religiosa, que podrán ejercitarse dentro de los límites legales (Resoluciones de la DGAR de 1 de diciembre de 1995, FD2; 23 de abril de 96; 25 de noviembre de 96).

quisitos: solicitud de la entidad religiosa; documento fehaciente en el que conste su fundación o establecimiento en España; expresión de sus fines religiosos; denominación y demás datos de identificación, régimen de funcionamiento y órganos representativos, con expresión de sus facultades y de los requisitos para su válida designación. Las particularidades que podemos encontrar en el Reglamento del Registro manifiestan entre los datos de identificación, la necesidad de figurar el domicilio social y la oportunidad de aportar los nombres de los representantes legales; se especifica que los fines religiosos habrán de respetar los límites establecidos en el artículo 3 de la LOLR junto a la exigencia de un certificado de los fines religiosos para las entidades asociativas.

De toda la variedad de grupos inscribibles, a efectos registrales, lo decisivo es el constatar que son grupos religiosos con fines y actividades religiosas, con independencia de su denominación, de su categorización jurídica y de su situación en el ranking de lo religioso<sup>49</sup>. Y ello es así porque el resto de requisitos requeridos a los grupos para su inscripción en el RER son simplemente identificatorios, «que, al menos, teóricamente no tendrían por qué plantear problemas de denegación de inscripción registral al tratarse de aspectos formales organizativos fácilmente subsanables, en su caso»<sup>50</sup>.

La cuestión radica en especificar con exactitud lo que se considera como grupo religioso *per se* y a efectos jurídicos. Es evidente que lo que condiciona la naturaleza de cualquier grupo, sea del tipo que sea, económico, religioso, educativo, deportivo, inversor, etc., son sus fines y sus actividades<sup>51</sup>. Lo problemático es, y como ya ha sido señalado, la identificación conceptual de fin y actividad religiosa.

En todo caso, resulta necesario para inscribirse en el RER que los fines de la entidad sean preponderantemente, aunque no exclusivamente religiosos. Esto quiere decir que además de los fines religiosos pueden tener otros con carácter accidental y ordenados, funcionalmente o no, directamente o indirectamente, en última instancia a los religiosos<sup>52</sup>.

La inscripción atribuye fundamentalmente dos cosas: 1) Plena autonomía en el sentido del artículo 6.1 LOLR, y 2) la habilitación para la participación a través dos cauces: la Comisión Asesora de Libertad Reli-

---

<sup>49</sup> Vid. JORDÁN, M. L., *op. cit.*, p. 186.

<sup>50</sup> *Ibid.*, p. 187.

<sup>51</sup> *Ibid.*, p. 186.

<sup>52</sup> Vid. LLAMAZARES, D., *Derecho de la libertad de conciencia II*, Madrid, 1999, p. 410.



giosa y los Acuerdos con el Estado<sup>53</sup>. Sólo las confesiones que tienen notorio arraigo en España tienen derecho a esa presencia en la Comisión, y únicamente en ese caso pueden firmar acuerdos con el Estado.

La inscripción sólo podrá denegarse en el caso de que no se acredite debidamente que se reúnen los requisitos exigidos (art. 4.2 del Real Decreto sobre organización y funcionamiento del REE), correspondiendo la decisión al Ministerio de Justicia. Agotada la vía administrativa, cabe acudir a los Tribunales ordinarios y, posteriormente, al Tribunal Constitucional.

Partiendo de estas premisas, la doctrina ha realizado clasificaciones doctrinales de los distintos grupos religiosos. Entre ellas, y dependiendo del régimen jurídico que se les aplica, se ha considerado la existencia de confesiones inscritas en el RER y que han concluido acuerdos de cooperación con el Estado; confesiones meramente inscritas sin acuerdo con el Estado; confesiones no inscritas; y otros grupos religiosos, en los que se sitúan los llamados nuevos movimientos religiosos<sup>54</sup>.

## **2. Los nuevos movimientos religiosos**

De los términos «secta» y «nuevo movimiento religioso», si bien podrían ser considerados sinónimos, en el sentido de movimientos religiosos minoritarios, lo cierto es que el primero conlleva una carga peyorativa, motivada por su posible carácter ilícito o su extraña religiosidad que contrasta con la tradicional, lo que hace inadecuada su referencia para expresar de forma genérica el conjunto de movimientos que surgen en las distintas sociedades en el ámbito común de libertad religiosa, y que denominamos nuevos movimientos religiosos.

Sin embargo, precisamos que el vocablo «sectas» es utilizado mayoritariamente en la controversia social y por nuestros Tribunales que se han pronunciado ante las dificultades que plantean su presencia y actividades<sup>55</sup>.

---

<sup>53</sup> *Ibid.*, p. 451.

<sup>54</sup> Vid. IBÁN, I. C., *Curso de Derecho eclesiástico del Estado*, Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Madrid, 1991, pp. 255-278.

<sup>55</sup> A modo de ejemplo, en la STC 141/2000, se otorga el amparo solicitado por un padre a quien se le restringió el régimen de visitas a sus hijos por su pertenencia al Movimiento Gnóstico Cristiano Universal de España, debido a los graves riesgos que de ello podrían derivarse para el desarrollo personal de sus hijos, al hacerles partícipes de sus creencias. Siguiendo el F.J. 3: «La cuestión litigiosa a examinar si el recurrente, dado su

Los nuevos movimientos religiosos no dejan indiferente. Incluso a veces tienen importancia para la aplicación de los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos, como víctimas de prácticas discriminatorias<sup>56</sup>. En la Corte de Derechos Humanos Europea, por ejemplo, cada vez más se está diciendo que no se puede restringir la libertad de conciencia y la libertad de expresión<sup>57</sup>.

También destacamos su utilización en la investigación pública española de este fenómeno<sup>58</sup>, motivada por la alarma que sacudió Europa

---

*agere licere* constitucionalmente garantizado por el artículo 16.1 CE, debe soportar las limitaciones que el Tribunal de apelación le ha impuesto, que no inciden directamente en sus convicciones, pero sí lo hacen en el estatuto jurídico que de las mismas deriva (SSTC 19/85, F.J. 2; 166/1996 F.J. 2; 177/1996 F.J. 9; SSTEDH, Caso Kokkinakis núms. 32 y 36, y Larisiss núms. 38 y 45; como ocurrió, *mutatis mutandis*, en el Caso Hoffmann, resuelto por el TEDH). Habida cuenta de que, como ya ha dicho este Tribunal, los límites a la libertad de creencias están sometidos a una interpretación estricta y restringida (SSTC 20/1990, FF. JJ. 3 y 5; 120/1990 F.J. 10, y 137/1990 F.J. 8)». El Tribunal concluye «que el sacrificio de su libertad de creencias impuesto al recurrente por la sentencia de la Audiencia Provincial que aquí se impugna obedeció a una finalidad constitucionalmente legítima. Estamos ante una limitación de la libertad de creencias de un padre, consistente en una restricción adicional del régimen de visitas que, al hallarse dirigida a tutelar un interés que constitucionalmente le está supraordenado no resulta, desde la perspectiva de su finalidad, discriminatoria. Esto sentado, debe decidirse desde ahora que la *desproporción de las medidas* adoptadas por la Audiencia Provincial conduce directamente a la conclusión contraria...» (FF.JJ. 6 y 7); «... En apelación no se ha practicado prueba distinta a la que ya obraba... en las declaraciones de la madre de los menores, la abundante documentación aportada por el recurrente sobre el Movimiento Cristiano U. y el Informe del Equipo Psicossocial. Ninguna de ellas arroja resultados que permiten afirmar la mayor intensidad de riesgo en cuestión. No hay en la *causa datos objetivos que lo acrediten...*» (F.J. 7. Énfasis propio).

<sup>56</sup> En este orden, resulta relevante la inclusión de los nuevos movimientos religiosos en la Jurisprudencia de los órganos del CEDH (*vid.* DUFFAR, J., «Los nuevos movimientos religiosos y el Derecho Internacional», en *Anuario de Derecho eclesiástico del Estado*, 2000, p. 83). *Cfr.* MOTILLA, A., «El tratamiento jurídico de los nuevos movimientos religiosos en el Derecho Internacional: legislación y jurisprudencia», en *Revista de Derecho Privado*, 1991, pp. 193-213.

<sup>57</sup> NAVARRO-VALLS, R., «Tolerancia, Laicidad y Libertad Religiosa», en *Responsa Iurisperitorum Digesta*, vol. III, Ediciones Salamanca, 2002, p. 262. El autor hace una reflexión de la sentencia Kokkinakis v. Grecia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 25 de mayo de 1993: «Si se leen atentamente los términos de su texto y de los votos particulares, parece evidente que la Corte de Estrasburgo... reacciona contra la intolerancia estatal que supone confundir la sinceridad de las convicciones y sus manifestaciones con el fanatismo o lavados de cerebro. Y, en caso de duda, *lo que implícitamente viene a afirmar es que el Estado debe correr el riesgo de la libertad en sus relaciones con las Iglesias: de otro modo cabe el peligro de la discriminación por intolerancia*».

<sup>58</sup> Al respecto, véase MOTILLA, A., *Sectas y Derecho en España. Un estudio en torno a la posición de los nuevos movimientos religiosos en el Ordenamiento jurídico*, Madrid, 1990. Esta obra de referencia muestra la realidad de los NMR y sectas en España, la posi-

durante las dos últimas décadas ante el peligro de la creciente difusión de sectas dañosas para los individuos y para la sociedad. Ello motivó la constitución en el Congreso de Diputados en 1988 de una «Comisión de estudio sobre la situación y repercusiones de las sectas en España», cuyas conclusiones fueron aprobadas por el Pleno del Congreso de Diputados en sesión del día 2 de marzo de 1989. Se consideró suficiente el marco de la legalidad vigente para una eficaz regulación, a la vez que respetuosa con la Constitución, de la actividad ilícita por parte de algunos miembros de las sectas en España y se instó al Gobierno «para que aplique medidas de carácter administrativo –y, en su caso y momento, las de iniciativa legislativa que fueran necesarias para fundamentarlas– con el fin de poder contribuir a la prevención, la disuasión o corrección de las transgresiones de la ley que se producen en algunos grupos, denominados por diversos expertos sectas destructivas»<sup>59</sup>.

El Dictamen de la mentada Comisión, resultado de un intenso trabajo parlamentario, ha orientado la actuación pública en la materia en los últimos años<sup>60</sup>. Lo que se manifiesta en la observancia práctica de las recomendaciones, en el plano administrativo, judicial y legislativo<sup>61</sup>.

Tanto la aplicación administrativa como la interpretación jurisdiccional del régimen jurídico especial establecido en torno al RER, han sido

---

ción al respecto de las autoridades públicas y el modo en que incide en el Ordenamiento jurídico vigente. Véase también una aportación temprana al estudio del fenómeno en IBÁN, I. C., «Grupos confesionales atípicos en el Derecho eclesiástico español vigente», en *Estudios de Derecho canónico y Derecho eclesiástico en Homenaje al profesor Maldonado*, Madrid, 1983, pp. 299 y ss.

<sup>59</sup> La instancia al Gobierno relaciona medidas concretas de control de legalidad, modificaciones legales, planes de inspección en varios Ministerios, información a los miembros de los Juzgados y Tribunales de la Nación acerca del «síndrome disociativo atípico» y sobre tutela de menores especialmente en supuestos de abandono de familia por ingreso de los padres en sectas, apoyo sanitario y de los servicios sociales para recuperación personal y rehabilitación social, promoción de acuerdos internacionales sobre sustracción de menores que viven en comunidades cerradas, y, por último, información y difusión, preferentemente en el ámbito educativo y cultural juvenil, acerca de las actuaciones sectarias negativas para los derechos de libertad religiosa y de asociación.

<sup>60</sup> Señalamos, sin embargo, la Proposición no de Ley del Grupo Parlamentario catalán de Convergencia i Unió sobre sectas (núm. Exp. 161/0001459), presentada el 25-5-99, donde se denuncia la insuficiencia de la actuación pública en la materia y el incumplimiento de las expectativas creadas a raíz del citado Dictamen, articulándose, por ello, unas líneas de trabajo en consonancia con Europa, que puedan permitir que la esperanza generada en 1989 no se vea frustrada.

<sup>61</sup> Un análisis de las actuaciones realizadas puede verse en NAVAS RENEDO, B., *Tratamiento Jurídico de las sectas. Análisis comparativo de la situación en España y Francia*, Comares, Granada, 2001, pp. 460-470.

objeto de estudio por la doctrina<sup>62</sup> y demuestran un amplio contenido calificable substantivamente que comprende el examen y valoración del carácter religioso de la entidad, que exige la concurrencia de doctrina, liturgia y fines que sean esencial, verdadera y preponderadamente religiosos; la adscripción de un número significativo de fieles, declaración de voluntad de que se constituye una Iglesia, Confesión o Comunidad religiosa bien identificada, que esta declaración se corresponda con la realidad, y que no se trate de una entidad excluida del régimen de la LOLR y que se respeten los límites al ejercicio del derecho de libertad religiosa.

Con estos fundamentos se rechazó por la Dirección General de Asuntos Religiosos (DGAR) la inscripción de un considerable número de Iglesias<sup>63</sup>, entre ellas destacamos la Iglesia de la Unificación y la Iglesia de la Cienciología.

Recordamos que los nuevos movimientos religiosos, garantizados por el principio y por el derecho de libertad religiosa, a los que se rechaza su inscripción en el RER, podrán constituirse asociativamente conforme al artículo 22 de la CE que define los principios comunes a todas las asociaciones. Ello manifiesta que en el tratamiento de los derechos fundamentales, la vía asociativa confesional no se reduce sólo a los sujetos confesionales regulados por el artículo 16 de la CE y la LOLR, sino también, a grupos religiosos sometidos al régimen general de asociación e inscritos en el Registro Nacional de Asociaciones, respecto de los cuales, la Administración carece, al gestionar los Registros, de facultades que

---

<sup>62</sup> Para un sector doctrinal, «la praxis administrativa analizada a través de las motivaciones de las resoluciones denegatorias arroja la conclusión no sólo de la adopción de una interpretación restrictiva sino que mantiene la tendencia de ensanchar sus competencias en la materia» (MOTILLA, A., *El concepto de confesión religiosa en el Derecho español. Práctica administrativa y doctrina jurisprudencial*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1999, p. 176; *cfr.* SOUTO GALVÁN, B., *El reconocimiento estatal...*, *op. cit.*, pp. 215-223). En contraposición, otro sector doctrinal manifiesta una posición distinta: «no nos parece que la actuación de la DGAR haya sido desproporcionada si se tiene en cuenta la enorme responsabilidad que conlleva otorgar un estatus constitutivo de personalidad jurídica de lo religioso (JORDÁN VILLACAMPA, M. L., «La inscripción de los grupos religiosos...», en *Laicidad y libertades*, *op. cit.*, p. 189; «todos los requisitos exigidos para inscribir, son puramente formales, con excepción del de los fines religiosos y la jurisprudencia ha reconocido ampliamente la capacidad de calificarlos» (MANTECÓN SANCHO, J., «Confesiones religiosas y Registro», *La libertad religiosa a los veinte años de su Ley*, *op. cit.*, p. 104).

<sup>63</sup> Un estudio exhaustivo de más de cincuenta resoluciones denegatorias de inscripción puede verse en MOTILLA, A., *El concepto de confesión religiosa en el Derecho español. Práctica administrativa y doctrina jurisprudencial*, *op. cit.*, pp. 101 y ss.

podrían entrañar un control material de legalización o reconocimiento, quedando a salvo la potestad de denegar la inscripción cuando la entidad no se encuentra incluida en el ámbito de aplicación de la ley o se encuentren indicios racionales de ilicitud penal en su constitución.

La Iglesia de la Unificación, estando en vigor la LOLR, solicitó de nuevo la inscripción y la Resolución del Ministerio de Justicia fue denegatoria reiterando que sólo corresponde la inscripción a entidades religiosas y sólo cuando consten sus fines religiosos y sean auténticas Iglesias y Confesiones. La Audiencia Nacional confirma la resolución administrativa (30-9-93) por entender que si bien la entidad recurrente perseguía fines religiosos –una vez aportados por la entidad recurrente nuevos documentos a la causa en los se especifican detalladamente los mismos– sí atentaba contra la preservación del orden público, a pesar de que nunca había sido condenada penalmente.

De esta manera considera que la salvaguarda preventiva del orden público, en evitación de futuras lesiones a los derechos fundamentales y libertades públicas, debe considerarse naturalmente incluida en el espíritu y finalidad del artículo 16.1 de la CE y el artículo 3.1 de la LOLR. Y ello en base a la Resolución del Parlamento Europeo de 22-5-84 que tacha a la Iglesia de la Unificación como «secta destructiva» junto a un Informe de 19 de julio de 1991 de la Brigada Provincial de Información que alertaba de las peculiaridades de la misma.

Contra la sentencia se interpuso recurso de casación en el que se alegó la vulneración del derecho de inocencia y de los derechos de asociación y libertad religiosa. El Tribunal Supremo en sentencia de 14 de julio de 1996, rechazando las alegadas violaciones, entendió que la Administración en el caso de las asociaciones religiosas está facultada para realizar un control sobre los fines perseguidos por la entidad solicitante, dado el riesgo que sus actividades pueden suponer para el orden público<sup>64</sup>.

El Tribunal Constitucional en sentencia 46/2001, de 15 de febrero, delimita el recurso de amparo en determinar si la resolución administrativa de la DGAR vulneró o no el derecho de libertad religiosa en su vertiente colectiva y si la cláusula de orden público fue aplicada de forma constitucionalmente adecuada y con observancia del contenido constitu-

---

<sup>64</sup> De la opinión mayoritaria discrepa un magistrado de la Sala, quien formula un voto particular por considerar inaceptable que el control de la Administración «abarque riesgos derivados de la actuación presumible de la entidad».

cional atendiendo al contexto en el que se inserta el RER y a los efectos jurídicos que para los grupos religiosos comporta la inscripción. El Alto Tribunal concluye en la habilitación para el Estado, no de realizar una actividad de control de la legitimidad de las creencias religiosas, «sino tan sólo de comprobar, emanando a tal efecto un acto de mera constatación, que no de calificación, que la entidad solicitante no es alguna de las excluidas por el artículo 3.2 de la LOLR, y que las actividades o conductas que se desarrollan para su práctica no atentan al derecho de los demás al ejercicio de sus libertades y los derechos fundamentales, ni son contrarias a la seguridad, salud o moralidad públicas, como elementos en que se concreta el orden público protegido por la ley en una sociedad democrática, al que se refiere el artículo 16.1»<sup>65</sup>.

Entendemos que resulta muy significativa la sustitución del concepto de calificación material por el de mera constatación, que refleja sin duda un cambio de las relaciones de fondo acerca del ámbito que corresponde a la Administración en la limitación del ejercicio del derecho de libertad religiosa a los sujetos colectivos<sup>66</sup>.

La constitucionalización que se hace de la defensa y promoción de las condiciones para que la libertad y la igualdad sean reales y efectivas, y remover los obstáculos que impidan su plenitud, se convierte en directriz de actuación necesaria y de escrupulosa observancia para la resolución de los problemas que puedan suscitarse<sup>67</sup>.

El Tribunal Constitucional, desde la perspectiva constitucional que le es propia, señala que «cuando el artículo 16.1 CE garantiza las libertades ideológica, religiosa y de culto sin más limitación, en sus manifestacio-

---

<sup>65</sup> F.J. 8 STC 46/2001.

<sup>66</sup> Siguiendo al Tribunal Constitucional, la Administración responsable del Registro no se mueve en un ámbito de discrecionalidad que le apodere de un cierto margen de apreciación para acordar o no la inscripción solicitada, sino que su actuación no puede calificarse sino como reglada, y así viene a corroborarlo el artículo 4.2 del Reglamento que regula la organización y funcionamiento del Registro (Real Decreto 142/1981, de 9 de enero), al disponer que «la inscripción sólo podrá denegarse cuando no se acrediten debidamente los requisitos a que se refiere el artículo 3» tales como denominación, domicilio, régimen de funcionamiento y organismos representativos, así como fines religiosos (F.J. 8 STC 46/2001).

<sup>67</sup> La sentencia revaloriza el artículo 9.2 CE, cuando en el F.J. 9 se dice: «La inscripción en el Registro significa la formal expresión de un reconocimiento jurídico dispensado a las comunidades religiosas, orientado a facilitar el ejercicio colectivo de su derecho a la libertad religiosa en tanto que instrumento ordenado a remover los obstáculos y a promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos sean reales y efectivos».

nes, el orden público protegido por la ley está significando con su sola redacción, no sólo la trascendencia de aquellos derechos de libertad como pieza fundamental de todo orden de convivencia democrática (art. 1.1 CE), sino también el carácter excepcional de orden público como único límite al ejercicio de los mismos, lo que jurídicamente se traduce en la imposibilidad de ser aplicado por los poderes públicos como cláusula abierta que puede servir de asiento a meras sospechas sobre posibles comportamientos de futuro y sus hipotéticas consecuencias»<sup>68</sup>.

Por otra parte, resaltamos que esta visión restrictiva del orden público mantenida por el Alto Tribunal y que resulta consustancial para un pacífico ejercicio de los derechos fundamentales, se encuentra en sintonía con la línea doctrinal y jurisprudencial en el ámbito comparado que manifiesta una crítica a la utilización abusiva del criterio de protección del orden público<sup>69</sup>.

En coherencia con el rechazo de una interpretación preventiva de orden público, el Tribunal sostiene que «un entendimiento coherente de la cláusula de orden público obliga a considerar que, como regla general, sólo cuando se ha acreditado en sede judicial la existencia de un peligro cierto para la seguridad, salud y la moralidad pública, se puede invocar como límite al ejercicio de libertad religiosa y de culto» (F.J. 11 STC 46/2001)<sup>70</sup>.

Si embargo, esta interpretación se matiza cuando el Tribunal se refiere a las eventuales actuaciones de determinadas sectas o grupos que am-

---

<sup>68</sup> F.J. 11 STC 46/2001.

<sup>69</sup> Al respecto, puede verse CAMARERO SUÁREZ, V., «El reconocimiento colectivo del derecho de libertad religiosa en la STC46/2001, de 15 de febrero», en *La Ley*, año XXIII, núm. 5.631, 2002.

<sup>70</sup> Recordamos que esta toma de posición por parte del Tribunal Constitucional no está en consonancia con la práctica registral seguida por la Administración, que responde a la orientación que marcaron el Dictamen, Propuestas de resolución y Conclusiones de la Comisión de estudio y repercusiones de las sectas en España y que dieron como fruto una serie de Conclusiones entre las que destacamos la necesidad de incrementar hasta donde la ley lo permita, el control de legalidad y la vigilancia de la aplicación fraudulenta de los Estatutos de las Entidades que soliciten su inscripción en los Registros públicos. Práctica registral confirmada por la jurisprudencia, que manifiesta una actitud cautelosa en evitación de fraude de ley como defensa del orden público constitucional, considerando que la salvaguarda preventiva del orden público en evitación de futuras lesiones se considera incluida en el espíritu y finalidad del bloque constitucional. Una valoración positiva sobre el riesgo razonable de ilicitud, puede verse en LÓPEZ ALARCÓN, M., «Las sectas y los nuevos movimientos religiosos. Problemas de tratamiento jurídico: ¿Reconocimiento o prohibición?», *Ius Canonicum*, XXXVII, núm. 74, 1997, p. 458.

parándose en la libertad religiosa, utilizan métodos de captación que pueden menoscabar el libre desarrollo de la personalidad de sus adeptos, con vulneración del artículo 10.1 de la CE.

Ante esta situación, y siguiendo su doctrina y la Jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, el Alto Tribunal no considera contraria a la Constitución la excepcional utilización preventiva de la citada cláusula, siempre que concurren las siguientes cautelas: *salvaguardia de los elementos constitutivos del orden público* (seguridad, salud y moral pública), *acreditación de los elementos de riesgo*, y que la *medida adoptada sea proporcionada y adecuada a los fines perseguidos*<sup>71</sup>.

Entendemos, en consonancia con el razonamiento del Constitucional, que la acreditación de los elementos de riesgo exige referencias concretas de ilicitud del grupo religioso, y no referencias invocadas de forma genérica<sup>72</sup>. Sin embargo, en este punto concreto, la decisión del Tribunal del Tribunal plantea importantes interrogantes, como por ejemplo, no indicar más precisamente qué elementos pueden justificar el recurso excepcional a la cláusula de orden público sin la intervención de los Tribunales, y tampoco explica cómo el carácter peligroso de una secta puede acreditarse debidamente sin un procedimiento judicial y dar audiencia pública a los que se encuentren bajo sospecha. Este hecho deja la puerta abierta a la posible vigilancia de algunos grupos mediante actividades de la policía o por cualquier evidencia distinta a la mera sospecha<sup>73</sup>.

Ante la prueba documental practicada, el Tribunal verifica que los elementos de convicción que sirvieron de base para fundamentar la apreciada peligrosidad de la Iglesia de la Unificación adolecen de clara inconsistencia y de falta de idoneidad para alcanzar razonablemente la conclusión de la Administración y órganos judiciales. Así, por ejemplo, en los Informes policiales de 1991 y 1994 no se hace constancia de procesos judiciales abiertos contra la Iglesia o contra alguno de sus miembros en nuestro país. Por su parte, el Dictamen y las propuestas de resolución

---

<sup>71</sup> Véase F.J. 11 STC46/2001.

<sup>72</sup> En el mismo sentido, puede verse en NAVAS RENEDEO, B., *Tratamiento Jurídico de las sectas*, op. cit., p. 404: «sólo sobre la base de hechos ciertos y objetivos que atentan a los derechos de los demás, el Estado podrá justificar su oposición a facilitarles las vías que hagan posible el ejercicio de sus fines, esto es, a cooperar con ellos en el grado que les corresponde...».

<sup>73</sup> Vid. MARTÍNEZ TORRÓN, J., «Freedom of Religion in the Case Law of the Spanish Constitutional Court», *Brigham Young University Law Review*, 2001, p. 745.



elaborados por la Comisión de estudio para las Sectas en España, no contienen referencia expresa a la Iglesia demandante de amparo. A la misma conclusión llega el Tribunal por lo que se refiere a la Resolución del Parlamento europeo de 1984, que no contiene referencia expresa que impute a la Iglesia una conducta ilícita o atentatoria del orden público<sup>74</sup>.

En consecuencia, la inadecuada aplicación del límite de orden público como elemento de justificación en el que fundamentar la denegación de la inscripción, determinó también la vulneración del derecho de libertad religiosa, por lo que el Tribunal decide la procedencia de la inscripción de la Iglesia de la Unificación<sup>75</sup>.

Constatamos cómo en sede constitucional se ha resuelto el dilema entre seguridad y libertad en beneficio de esta<sup>76</sup>, es decir en coherencia con el entendimiento del principio de libertad religiosa, que permite el axioma de la mayor libertad posible y la mínima restricción necesaria<sup>77</sup>.

### 3. Referencia especial a la Iglesia de la Cienciología en el Derecho nacional y comparado

#### a) INTRODUCCIÓN<sup>78</sup>

Comenzaremos por recapitular ciertos extremos en la génesis del Acta y en su contenido, como recordatorio previo a la exposición del tema de rúbrica.

La libertad de creencias y su práctica es un derecho universal y una libertad fundamental articulada en numerosos instrumentos internacionales.

---

<sup>74</sup> Al respecto, véase F.J. 11 STC 46/2001.

<sup>75</sup> Resaltamos el voto particular, que formula el magistrado M. Jiménez de Parga, discrepando con la mayoría del Pleno y al que prestan su adhesión tres magistrados más. Las razones por las que se debió denegar el amparo son: la libertad religiosa en el Ordenamiento constitucional español; la inscripción registral no forma parte del contenido esencial del derecho de libertad religiosa; y la Iglesia de la Unificación, una versión española del Moonismo.

<sup>76</sup> Vid. ZAMORA CABOT, F. J., «Un apunte sobre el Registro de Entidades Religiosas», en *Derecho Registral Internacional. Homenaje a la memoria del profesor R. Arroyo Montero*, Colex, Madrid, 2003, p. 134.

<sup>77</sup> Vid. VILADRICH, P. J. y FERRER ORTIZ, J., «Principios informadores del Derecho eclesiástico español», *op. cit.*, 1993, p. 192.

<sup>78</sup> Según Informe Previo, a cargo del Comité Asesor sobre Libertad Religiosa (básico en la elaboración del Acta IRFA). Vid. file:///acad129/Desktop%20Folder/attachments/980123\_acrfa\_interim.htm.

La preocupación por la libertad religiosa en el mundo se sustenta en la experiencia no de una religión, sino en la acumulada de muchas religiones diferentes que saben que la negación de cualquiera de ellas hace peligrar la libertad de todas.

El derecho de libertad religiosa se encuentra bajo asalto renovado y en algunos casos aumentado en muchos países. Las violaciones de libertad religiosa, como la persecución religiosa, además de acompañar a otras violaciones de derechos humanos fundamentales, crean un clima de miedo e intolerancia, fomentan el autoritarismo, alientan tendencias extremistas de las minorías religiosas y fomentan la inestabilidad. Sin duda, la religión influye en los conflictos políticos y las relaciones internacionales y proporciona excusa en la alimentación de un conflicto político<sup>79</sup>.

Más de la mitad de la población mundial vive bajo regímenes que restringen severamente o prohíben la libertad de los ciudadanos para creer, observar y practicar libremente la fe religiosa elegida. Entre las muchas formas de tales violaciones se encuentran campañas de difamación auspiciadas por los Estados; confiscaciones de propiedad; vigilancia por policías de seguridad, incluyendo divisiones especiales de policía religiosa; graves prohibiciones contra la construcción y reparación de lugares de culto; rechazo del derecho de asamblea y relegando a las comunidades religiosas a un estatus de legalidad a través de leyes arbitrarias sobre el registro de tales comunidades; prohibiciones contra el seguimiento de enseñanza religiosa o el desempeño de cargos públicos y prohibiciones de publicación de materiales religiosos.

La persecución religiosa se presenta particularmente amplia, sistemática y cruel bajo Gobiernos totalitarios y en países con mayoría religiosa militante y politizada. Los EE UU se declaran campeones de la libertad religiosa<sup>80</sup> y se imponen el deber de mostrar el liderazgo en la promoción de la tolerancia religiosa en ellos y en el extranjero<sup>81</sup>.

---

<sup>79</sup> El Informe Previo, cit., aborda una serie de conflictos en el mundo donde la religión está implicada.

<sup>80</sup> No es una exageración afirmar que la máxima contribución de Norteamérica a la política religiosa ha sido demostrar que la libertad de creencias puede ser garantizada, en la teoría y en la práctica, a todos los ciudadanos. Estas condiciones del Ordenamiento americano abonaban la prosperidad de numerosos movimientos religiosos (MOTILLA, A., *Sectas y Derecho en España, op. cit.*, p. 46).

<sup>81</sup> Recordamos que EE UU es una sociedad multirreligiosa y pionera en el fenómeno de los nuevos movimientos religiosos, en la que se aglutinan comunidades amplias de musulmanes, judíos, hindúes, sikhs, baha'is y tradiciones afrocaribeñas. Como se ha

En respuesta a las citadas violaciones, el Ejecutivo de EE UU, asesorado por la Comisión sobre Libertad Religiosa Internacional, arbitra políticas con respecto a cada país extranjero cuyo Gobierno haya tolerado violaciones de libertad religiosa, en particular las de carácter severo, incluyéndose indagaciones y protestas diplomáticas, procedimientos oficiales de protestas públicas, condenas en foros multilaterales, aplazamientos o cancelación de intercambios culturales o científicos, de visitas de trabajo oficiales, la reducción o terminación de fondos de asistencia, o la imposición de sanciones comerciales. Por el contrario, la citada Comisión, al evaluar la política de EE UU con respecto a países que se acredite que están tomando medidas adecuadas y haciendo progresos significativos en libertad religiosa, considerará y recomendará opciones políticas tales como la evaluación positiva pública o en ámbito de foros multilaterales, el aumento de intercambios culturales, el aumento de fondos asistenciales o la finalización o reducción de medidas de sanción adoptadas por el Presidente.

b) LA IGLESIA DE LA CIENCILOGÍA

Se ha subrayado acertadamente que la novedad del fenómeno de los movimientos religiosos o espirituales diferenciados de las religiones dominantes no radica en su propagación sino en los problemas que su

---

dicho, ese país es uno de los exponentes del sistema que no distingue entre religiones reconocidas y no reconocidas sino sólo entre declaradas y no declaradas. Dado que se trata de uno de los modelos en que con mayor afectividad rige el principio de laicidad, el Estado se separa completamente de las creencias religiosas que pueden tener los ciudadanos, por lo que se declara incompetente para dar una definición legal de «religión» (LLAMAZARES CALZADILLA, M. C., «Personalidad jurídica de las confesiones religiosas y concepto de religión. Estudio comparado de cinco ordenamientos: España, Alemania, Italia, Francia y EE UU», *Boletín de la SECR* 14, 2000, pp. 20-21). También, se pone de relieve que no existen criterios de distinción para acometer una diferenciación clara entre los diversos entes que pueden constituir una organización religiosa, debido a que cualquier organización por el mero hecho de declarar que sus fines son religiosos adquiere dicho estatus. El hecho de que una organización religiosa se constituya como tal no implica que obtenga un tratamiento económico fiscal beneficioso, por lo que cabe hablar de dos tipos de entidades religiosas, aquellas que se declaran religiosas pero no disfrutan de beneficios fiscales —como por ejemplo la Iglesia de la Cienciología que se configura como una organización con fines religiosos, pero debido al ánimo de lucro no está exenta del pago de impuestos— y las organizaciones religiosas exentas del pago de impuestos (CELADOR ANGÓN, O., «Definición de organización religiosa en el ordenamiento jurídico estadounidense», en *Estudios Jurídicos en Homenaje al profesor V. Guitarte Izquierdo*, vol. I, Diputación Provincial de Castellón, 1999, p. 226).

difusión plantea a los Estados inspirados en los principios de laicidad, libertad e igualdad ante la ley<sup>82</sup>. Tal aseveración cobra especial énfasis en Europa<sup>83</sup>, concretamente en relación a la Iglesia de la Cienciología, siendo muy significativos los ejemplos de Francia y Alemania<sup>84</sup>, de los que cabe deducir un gran énfasis en la *defensa de la seguridad* como valor fundamental, con el riesgo consiguiente de una utilización abusiva del criterio de protección del orden público, lo que sin duda somete a tensión los postulados de libertad de creencias de ambos ordenamientos.

Pero antes de hacer referencia a estos países, con base a los distintos Informes Anuales sobre Libertad Religiosa Internacional del Departamento de Estado de EE UU, intentaremos poner de manifiesto el recorrido de la Iglesia de la Cienciología<sup>85</sup> en el nuestro, y su posible futuro par-

<sup>82</sup> Vid. MOTILLA, A., *Sectas y Derecho en España*, op. cit., p. 34 y, allí, nota 12.

<sup>83</sup> La capacidad expansiva del fenómeno del sectarismo, su rápida proliferación en distintos países, junto a la importancia de sus actuaciones, han determinado que no sólo organismos de carácter nacional sino fundamentalmente de ámbito supranacional hayan estimado oportuno detenerse en el análisis de la problemática que suscitan, ya sea por la necesidad de protegerlos en cuanto minorías ya sea por la necesidad de proteger al resto de ciudadanos de sus actuaciones (NAVAS RENEDO, B., *Tratamiento jurídico de las sectas*, op. cit., p. 423 y ss., donde la autora hace una referencia al Parlamento europeo y al Consejo de Europa).

<sup>84</sup> En estos países, la implantación de la Cienciología es apreciable, lo que multiplica las posibilidades de conflicto, como por ejemplo, los que se suscitan ante las agresivas tácticas de proselitismo de la Iglesia.

<sup>85</sup> Fundada en los Ángeles en 1954 por un grupo de científicos, L. R. HUBBARD había puesto los cimientos del tema en la publicación de *Dianética. La ciencia moderna de la salud mental*, que ofrece la técnica a la Iglesia. También es conocida con los nombres de Iglesia de la Nueva Comprensión, Iglesia Científica, etc. En España, figura en el Registro oficial del Estado como Asociación Civil de Dianética. Cienciología es una filosofía religiosa aplicada al estudio y tratamiento del espíritu en relación a sí mismo, al universo y a otra vida. Su credo es una declaración de 18 principios y los científicos insisten en que Cienciología es una religión, sobre todo si se toma religión en su acepción amplia, no en su primera etapa cuando era sólo Dianética, cuya tecnología se utiliza para la liberación del espíritu que se pretende. Crean en un Dios como ser supremo, si bien de forma diluida, sin una intervención posterior ni en el universo ni en la vida de los individuos. Ello refleja una ascendencia masónica. El influjo budista es notorio y reconocido. Todas las misiones e iglesias tienen un capellán. Reconocen que su terminología es semejante a la de la Iglesia Católica. En su curso ministerial se presenta a la Iglesia como medio para lograr la salvación, se estudia el Credo y los Códigos de la Cienciología, se recibe instrucción ética y tecnología de auditación, entrenamiento en la celebración de ceremonias y servicios religiosos. Tienen una compleja estructura piramidal a modo de empresa, con numerosas oficinas y departamentos para proteger la Iglesia de las amenazas externas. Existen numerosas entidades dependientes (unas 25) de la Iglesia de la Cienciología, entre ellas Drogadón, Narconón, y Criminón para la rehabilitación de drogadictos y reinserción de delincuentes. Han sufrido varias escisiones, como la de Advanced Ability Center. Tam-

tiendo de la garantía constitucional de libertad religiosa y del reconocimiento colectivo del derecho de esta libertad en la STC 46/2001, de 15 de febrero, en la que prevalece la libertad religiosa en la confrontación entre seguridad y libertad.

La Iglesia Universal de la Cienciología, mediante escrito de 23 de marzo de 1983 solicita su inscripción en el RER, el Ministerio de Justicia resuelve denegar su inscripción, en base al incumplimiento de los requisitos legales, destacando entre ellos la acreditación de unos fines religiosos, que como advierte el artículo 3.2 del RD 142/1981 deben respetar los límites establecidos en el artículo 3 de la LOLR, lo que no sucede con la Entidad peticionaria, por cuanto que algunos de sus fines, según informa el Ministerio de Sanidad, pueden ser perjudiciales para la salud pública, mientras que otros suponen un método para o metascicológico, impidiéndose la apreciación de la concurrencia del requisito relativo a la existencia de unos fines religiosos en el ámbito de la referida Ley que en el mentado artículo establece los límites y excluye del ámbito de su protección tales métodos.

La denominada Iglesia Cienciológica de España presenta mediante escrito de 6 de diciembre de 1983 su inscripción en el RER, el Ministerio de Justicia mediante resolución de 22 de abril de 1985 deniega la petición por considerar que la entidad no constituye una Iglesia, Confesión o Comunidad religiosa y que sus prácticas y actividades afectan negativamente a la salud pública. Los motivos por los que se impugna la Resolución denegatoria de la inscripción no prosperan en base principalmente a la no acreditación de la naturaleza religiosa de la entidad ni el respeto de sus fines a los límites establecidos por la Ley Orgánica de Libertad Religiosa. Por ello, el Ministro de Justicia por Orden de 10 de septiembre del mismo año confirma en reposición la resolución denegatoria de la inscripción. Interpuesto recurso contencioso-administrativo, la Sala de la Audiencia Nacional, en sentencia de 23 de junio de 1988, lo desestima. Promovida la apelación, el Tribunal Supremo en sentencia de 25 de junio de 1990 confirma la sentencia apelada.

---

bién la Iglesia Universal de la Cienciología. Según las estadísticas, al celebrar el cuadragésimo aniversario de la Iglesia (año 1994) casi 13.000 miembros del *staff* de la Iglesia administran la religión a unos 8 millones de miembros, a través de 2.318 iglesias, misiones y organizaciones relacionadas en 107 países y en 31 idiomas. En España, más de 100.000 censados, de los cuales sólo un 15% proceden de Narconón. Cienciólogos que han hecho estudios superiores de Cienciología, unos 5.000. Más de 100.000 ejemplares de libros vendidos de *Dianética*. Con más detalle, puede verse en GUERRA, M., *Diccionario enciclopédico de las sectas*, 2.ª edición, BAC, Madrid, 1999, pp. 360-365.

A continuación, haremos una reseña de los Fundamentos de Derecho:

1. Tomando como referencia la sentencia de 2 de noviembre de 1987 –que establece la necesidad de que los fines religiosos queden patentes–, es precisamente en la ausencia de estas finalidades esencialmente religiosas en lo que se funda la denegación, apareciendo también como determinantes de ella, la consideración de ciertos peligros relacionados con el orden público, derivados del Informe del Ministerio de Sanidad y Consumo, en cierta medida acogidos por el Informe de la Comisión Asesora de Libertad Religiosa.

2. La ausencia de finalidades religiosas se pone de relieve con sólo examinar la amplia documentación aportada. Aun aceptando la existencia de un Dios creador del Universo y de un alma, espíritu o «Thetan», como componente esencial del ser humano, no se establecen entre éste y aquél una relación específica a través de prácticas que tiendan a esa finalidad de religación salvadora, sino que actuando al margen de todo planteamiento trascendental, trata de establecer un esquema de filosofía moral puramente humana. El Tribunal Supremo atendiendo al libro *Dianética* y a su subtítulo «ciencia moderna de la salud mental», observa el distanciamiento de todo planteamiento religioso, para encontrarse exclusivamente en una técnica psicológica que constituye la esencia misma de la Entidad que se pretende configurar como Iglesia, dejando al margen los planteamientos religiosos<sup>86</sup>.

---

<sup>86</sup> No es obstáculo a la desestimación del recurso la larga lista de reconocimientos realizados en varios países, ni la manifestación de determinadas personas reconocedoras del carácter religioso de la entidad, aquéllos, por cuanto, examinados los documentos aportados, la casi totalidad de ellos se limitan a realizar la inscripción o reconocimiento como asociaciones sin fines lucrativos, lo cual, por su amplitud, es algo muy distinto del específico Registro español en el que se pretende entrar y desde luego no constituye el reconocimiento como Iglesia para la práctica de un credo religioso, sino tan sólo como asociación con unos fines concretos que no se definen como tales; y aunque es cierto que existen algunas aisladas que pueden crear alguna duda, carecen ellos de la claridad necesaria, pues, aparte de hallarse incluidas en una legalidad distinta, pueden referirse a delegaciones de la autoridad para la autorización de ciertos actos, lo que no permite tomarlos en consideración; y en cuanto a las citadas manifestaciones, aparte de no resultar acreditadas, al igual que sucede con ciertas resoluciones de algunos tribunales extranjeros, no vinculan a este Tribunal, que ha de resolver con la legalidad imperante, constituida por la Constitución, la Declaración de Derechos Humanos, el Tratado de Roma de 4 de noviembre de 1950 sobre protección en Europa de los Derechos Humanos y Libertades y las resoluciones de la Comisión Europea de Derechos Humanos, y de todo ello no resulta deba ampararse, mediante el reconocimiento que la inscripción registral implica, la existencia de unos fines que se dicen esencialmente religiosos, pero que no se acreditan como tales (F.J. 2 STS de 25 de junio de 1990).

3. La cuestión relacionada con el orden público<sup>87</sup> a defender puede rozar las penales a que hace referencia el Abogado de Estado en sus alegaciones, por lo que la Sala se abstiene de todo pronunciamiento sobre este aspecto.

Sin excluir otras interpretaciones, este párrafo es interpretado en el sentido de afirmar la exclusiva competencia judicial, y en concreto de la jurisdicción criminal, sobre el control de la licitud de las asociaciones religiosas<sup>88</sup>. Al respecto, ponemos de manifiesto el proceso que en Madrid se ha seguido contra personas que creen y practican la Cienciología, y que ha culminado con la sentencia absolutoria pronunciada por la Audiencia Provincial de Madrid de 28 de noviembre de 2001<sup>89</sup>.

Con este breve resumen del íter recorrido por la Iglesia de la Cienciología –cuya religiosidad no ha sido apreciada por la Administración, ni tampoco en vía jurisdiccional–, y habida cuenta de la absolución de sus adeptos por parte de la Audiencia Provincial de Madrid y de la firmeza de la sentencia, cabe esperar que aquélla replantee la estrategia de cara a su pleno reconocimiento como Iglesia por el Estado. En este sentido parece jugar a su favor la crucial doctrina sentada por el Tribunal Constitucional en el caso de la Iglesia de la Unificación<sup>90</sup>. Su visión restricti-

---

<sup>87</sup> Hasta las sentencias de la Audiencia Nacional de 30 de septiembre de 1993 y Tribunal Supremo de 14 de junio de 1996, las referencias de nuestra jurisprudencia al orden público como cláusula invocada a fin de legitimar las resoluciones de la DGAR contrarias a la anotación del grupo en el RER eran escasas e incidentales (MOTILLA, A., *El concepto de confesión religiosa en el Derecho español*, op. cit., p. 138).

<sup>88</sup> *Ibid.*, pp. 139-140.

<sup>89</sup> Aunque la victoria incondicional del caso tras 17 años de instrucción fue una reivindicación para los acusados y calificada por defensores de derechos humanos como un hito para la libertad religiosa en España, ha habido fuertes críticas contra aquellos que mantuvieron vivo este caso pretendidamente sin fundamento durante casi dos décadas. Sin embargo, opiniones contrarias señalan el excelente trabajo de la policía judicial en su fase de investigación previa sobradamente documentado, habiendo pronosticado que la Cienciología sería absuelta por la simple razón de que las pruebas incriminatorias importantes se eliminaron del sumario en que se basó el juicio y que la investigación del grupo se paralizó e impidió desde instancias judiciales (vid. RODRÍGUEZ, P., «La justicia ante el fenómeno de las sectas», en *Sociología de grupos pequeños: sectas y tribus urbanas*, Consejo Judicial del Poder Judicial, Madrid, 2001, pp. 325-383).

<sup>90</sup> Más allá de los efectos directamente relacionados con el registro de la Iglesia de la Unificación como organización religiosa, esta decisión del Tribunal Constitucional de 2001 producirá probablemente dos efectos más de mayor ámbito. El primero es que otros grupos no religiosos para la Administración deberán ser ahora permitidos para su registro en el RER, así la Iglesia de la Cienciología será uno de ellos, tras peticiones de inscripción reiteradas y rechazadas; el segundo es que el Gobierno deberá estudiar la oportunidad o

va del orden público junto a la actual indeterminación del concepto de entidad religiosa posiblemente favorecerán las pretensiones de la Cien-ciología, en un momento en que se reclama la oportuna reforma legisla-tiva lo suficientemente precisa para eliminar la posibilidad de que el Esta-do proteja actividades fraudulentas y, al mismo tiempo, facilite con la máxima agilidad posible el ejercicio colectivo del derecho a la libertad religiosa, en consonancia con la progresiva flexibilización de los ordena-mientos europeos en su adaptación a la sociedad multicultural. Lo que demostraría que seguridad y libertad no son una disyuntiva o contradic-ción, sino que deben ser vasos comunicantes de recíproca alimentación<sup>91</sup>.

#### FRANCIA

##### *Informe del Departamento de Estado de EE UU sobre Libertad Religio-sa Internacional de 2000*

Respecto a las restricciones del Gobierno francés sobre libertad religio-sa, el Informe señala como respuesta del Gobierno hacia las sectas la de alertar a la opinión pública, haciendo un recorrido sobre las actuaciones de los poderes públicos más relevantes y que vamos a resumir a continuación<sup>92</sup>:

En su primera parte, el Informe pone de manifiesto la creación de una Comisión de investigación de la Asamblea Nacional sobre Sectas en 1995 (Comisión Gest-Guyard). En 1996 la Comisión poduce su primer Infor-me y define a las sectas como grupos que atribuyen gran importancia a los aspectos financieros; causan ruptura entre sus adeptos y sus familias; son responsables de ataques físicos y psicológicos entre sus miembros, profesan ideas antisociales; perturban el orden público<sup>93</sup> y tienen proble-

---

incluso la necesidad de modificar algunos aspectos de la ley que regula el RER y quizás la LOLR (MARTÍNEZ TORRÓN, J., «Freedom of Religion in the Case Law of the Spanish Con-stitutional Court», *op. cit.*, pp. 745-746).

<sup>91</sup> Sobre el tema puede verse CAMARERO SUÁREZ, V., «Jurisprudencia constitucional sobre inscripción de las confesiones religiosas», en *Revista Jurídica de la Comunidad Valenciana*, 4, 2002, p. 109.

<sup>92</sup> Un seguimiento con detalle de las actuaciones de los poderes públicos en Francia hasta el año 2000, puede verse en NAVAS RENEDO, B., *Tratamiento Jurídico de las sectas*, *op. cit.*, pp. 438 y ss., e ÍDEM, «La situación de las sectas en Francia, Informes parlamen-tarios y debate político», en *Anuario de Derecho eclesiástico del Estado*, 2001, pp. 193-241; véase también CLAYSON SMITH, H., «Liberté, Egalité, et Fraternité at Risk for New Reli-gious Movements in France», *Brigham Young University Law Review*, 1099-1151 (2000).

<sup>93</sup> Véase FOUQUET-ARMAND, M., «Sectes et ordre public», en REDOR, M. J. (dir), *L'or-dre public: Ordre public ou ordres publics. Ordre public et droits fondamentaux*, Nemesis



mas judiciales. Las autoridades públicas mantienen que las sectas son asociaciones cuya estructura es ideológica y totalitaria y cuya conducta oprime seriamente libertades fundamentales a la vez que el equilibrio social. En el mentado Informe, la Comisión identificó a 173 grupos como sectas, incluyendo a los Testigos de Jehová e Iglesia de la Cienciología. Se denuncia su preparación sin el beneficio de audiencias públicas y completas en relación con los grupos identificados en la lista, que ignoraban la causa de su ubicación y muestran su preocupación por la imposibilidad de alterar la lista en la medida de que el documento existe como un informe de la Comisión a la Asamblea Nacional. La publicidad posterior al Informe contribuyó a un clima de intolerancia contra las minorías religiosas, denunciada por grupos religiosos identificados en la lista<sup>94</sup>.

Las conclusiones de la Comisión condujeron a llamadas para la acción legislativa en orden a restringir las actividades de las sectas que el Gobierno rechazó en base a la libertad religiosa. Sin embargo, el Ministerio de Justicia promulgó una directiva para las entidades oficiales en el sentido de mantener una vigilancia contra abusos de las sectas y un escrutinio sobre actividades potencialmente abusivas.

El Gobierno crea en 1996 un grupo de trabajo interministerial sobre sectas conocido como el Observatorio de las sectas para analizar el fenómeno y desarrollar propuestas de acción frente al mismo. En su primer Informe remitido al Parlamento francés, entre las distintas iniciativas recogidas resaltamos la concesión de un estatus legal a las organizaciones que se oponen a las sectas, lo que les permitirá iniciar acciones legales contra ellas; la creación de un representante en cada prefectura encargado de proveer información sobre las sectas a las autoridades locales y

---

et Bruylant, 2001, pp. 369-404. También, en general, PICARD, E., «Introduction Générale: La Fonction de l'ordre public dans l'ordre juridique», *ibid.*, pp. 17-61.

<sup>94</sup> En contraposición al Estado francés o belga, en España no existe un catálogo o lista de sectas, pero sí una comunicación por parte del Ministro del Interior en 1998 de la existencia de 200 sectas. A pesar de que la ausencia de un listado haya sido objeto de crítica en aras a una fácil identificación de estos grupos, estamos de acuerdo con NAVAS B. cuando señala que en un Estado como el español que garantiza las libertades religiosa, ideológica y asociativa, y en el que la connotación peyorativa del término secta puede significar un atentado a estas libertades y a la presunción de inocencia, la elaboración de un listado se considera imposible (*Tratamiento jurídico de las sectas, op. cit.*, p. 471). En este sentido, opinamos que la publicación de una lista de movimientos sospechosos sin apoyo legal alguno, tendría una gran incidencia negativa y consecuencias muy lesivas para personas y grupos concretos. Como, por ejemplo, ha ocurrido con la publicación de un listado por el Observatorio de las sectas de Bélgica, creado en 1998, al que haremos referencia más adelante.

la creación de una comisión permanente en el seno de la Unión Europea para reforzar la cooperación internacional en el control de las actividades sectarias.

En octubre de 1998 el Gobierno promulgó un nuevo decreto disolviendo el Observatorio sobre sectas y creando una Misión interministerial para combatir las sectas presidida por Alain Vivien<sup>95</sup>.

En diciembre del citado año, la Asamblea Nacional crea una Comisión para el estudio de la financiación de las sectas, apareciendo en junio de 1999 un Informe cuyo contenido era las finanzas de estos grupos, basado sobre cuestionarios mandados a estos y catalogados como sectas en el Informe del año 96, que requería información detallada sobre finanzas, donaciones, inversiones, actividades financieras y otras fuentes de renta. El Informe recogía especialmente grupos multinacionales como los Testigos de Jehová y la Cienciología. El principal punto de preocupación era que estos grupos pudieran utilizar medios excesivos o deshonestos para obtener donaciones que se transfieran fuera del país y lejos del control de las autoridades francesas.

En febrero de 2000 la Misión interministerial produjo su primer Informe anual sobre sectas presentado al Presidente del Gobierno. Su publicación se demora en la medida en que el Gobierno tenía sus reparos por la lesión a la libertad de conciencia. Solicitaba la disolución de algunas sectas peligrosas y urgía acción del Gobierno contra las sectas o cultos en función de su peligrosidad. Presentaba dos opciones, la incoación de causas criminales contra las personas que violan las leyes existentes (lo que raramente existe) y el uso de medios administrativos y políticos. El Informe recogía las preocupaciones suscitadas por la Iglesia de la Cienciología y el Templo Solar.

En junio del mismo año, la Asamblea aprobó un proyecto que endurecía las restricciones sobre organizaciones religiosas, incluyendo las siguientes cláusulas: establecimientos de criterios para la disolución de las llamadas sectas en áreas vulnerables como escuelas o hospitales; pro-

---

<sup>95</sup> Aportamos un último dato de relieve, a partir de la opinión de A. MORELLI, según la cual «Francia acaba de reformar en profundidad su Comisión Interministerial en la lucha contra las sectas (*Journal Officiel*, de 29 de noviembre de 2002) y de desembarazarse de Alain Vivien, que perjudicó seriamente la reputación de Francia, y que se ganó para su país, al igual que Bélgica, el ser el blanco del Informe sobre Libertad Religiosa del Departamento de Estado de EE UU»; *vid.* la noticia en *Revista General de Derecho Canónico y de Derecho Eclesiástico del Estado*, I, Iustel, bajo el título «Entonces... ¿cuál es la utilidad del Observatorio de las sectas?».

hibición de reconstrucción bajo diferente nombre de sectas disueltas y establecimiento de un delito de manipulación mental<sup>96</sup>.

Por último, el Informe del Departamento de Estado del año 2000 recoge los problemas que la Iglesia de la Cienciología ha suscitado en materia de control de capitales. Como destacable en este orden, el Informe recoge la decisión del Consejo de Estado francés, en enero de 1999, de elevar una cuestión prejudicial en los términos del antiguo artículo 177 del Tratado de la Comunidad Europea (actual art. 234), para la interpretación del antiguo artículo 73 D, apartado 1, b (actualmente art. 58, apart. 1, b) y, en particular, que declarase si un régimen de autorización previa de las inversiones extranjeras directas puede considerarse justificado como medida restrictiva destinada a la protección de orden público interno, en determinadas circunstancias. La Corte de Justicia Comunitaria consideró que el Derecho francés era incompatible con las normas comunitarias sobre libre circulación de capitales, aunque dictaminó también que hay ocasiones en las que el orden público o la seguridad del Estado pueden justificar normativas de ese cariz. En lo que atañe a la Iglesia de la Cienciología, la citada incompatibilidad conllevó el dictamen favorable del Consejo de Estado.

El Informe continúa con otras referencias de iniciativas judiciales contra la citada Iglesia por actividades fraudulentas o por ejemplo por uso indebido de los datos personales de antiguos adeptos.

Con referencia a los dos últimos años, el *Informe sobre Libertad Religiosa Internacional del Departamento de Estado de 2001* recoge asimismo un caso de abril de este año en el que la Cienciología se vio querrelada por fraude y publicidad engañosa en un pleito entablado por tres antiguos miembros. Destacable también es la irrupción de la policía en búsqueda de documentación en oficinas de la Iglesia a partir de órdenes judiciales ejecutadas en marzo de 2001<sup>97</sup>. De interés también resulta el

---

<sup>96</sup> Este proyecto sufrió cambios sustantivos, como el que decayera la referencia a la manipulación mental, convirtiéndose finalmente en la llamada Ley About-Picard.

<sup>97</sup> Por causas similares, en Bélgica, la Iglesia de la Cienciología presentó una queja formal el 6 de marzo de 2001 ante el Relator Especial de Naciones Unidas sobre intolerancia religiosa (Informe del Departamento de Estado correspondiente a 2001). En este orden, destacaremos la sentencia del Tribunal de apelación de Bruselas de 30 de enero de 2002, donde se dictaminó que los ficheros personales que les habían sido requisados a los adeptos de tal Iglesia en febrero de 2001, permanecían legalmente en poder del magistrado investigador, así como que la propia Iglesia recopilaba y mantenía información personal en violación de las leyes de protección de la intimidad, y que ese magistrado no tenía obligación de devolver los ficheros (Informe del Departamento de Estado correspondiente

rechazo de la Prefectura de París en octubre de 2000 a una petición de la Iglesia para manifestarse públicamente. Tal rechazo se basó en la eventual magnitud y duración de la manifestación, que podía incidir en el orden público.

Por lo que atiene al *Informe de 2002*, y tras destacar en un plano general la nueva realidad constituida por la Ley de 30 de mayo de 2001, la llamada Ley About-Picard<sup>98</sup>, se pone de manifiesto alguna decisión de los Tribunales que atañe a la Cienciología, como la 17 de mayo de 2002, en la que un Tribunal encontró culpable a la sucursal de París de violar la intimidad de antiguos miembros, condenándola a una multa de 8.000 euros; sin embargo, la sucursal fue absuelta de tentativa de fraude y publicidad engañosa. En la misma decisión se impuso una multa al presidente de la sección de la sucursal de Île-de-France por un montante de 2.000 euros.

#### ALEMANIA<sup>99</sup>

Según el *Informe anual* correspondiente al año 2000, y en relación con la Cienciología, cabe recordar en primer lugar que varios de los estados federados han hecho públicos informes donde se la califica como culto o movimiento peligroso para el sistema económico-político y para

---

a 2002). Destacamos además que según la citada A. MORELLI: «En la Convención de la OSCE en Varsovia, el pasado septiembre, la ONG Human Rights Without Frontiers solicitó al Parlamento Belga la aplicación de la misma legislación para todos los grupos religiosos y la interrupción del mandato del Observatorio de las sectas. En el mismo sentido, el Informe Provisional de Derechos Humanos de la Unión Europea critica la creación de este Observatorio, y más en general, la actitud hacia las minorías religiosas en Bélgica. Bélgica debería reconsiderar su política religiosa, por ser claramente discriminatoria. Nuestra Constitución no prevé agencia alguna encargada de decidir si una religión es o no lícita, y la libertad religiosa y de creencias no tiene más límite que los derivados de la comisión de delitos y faltas en general», *op. cit.* en *Revista General de Derecho Canónico y Eclesiástico del Estado*.

<sup>98</sup> Sobre ella, véase el estudio crítico de SOUTO GALVÁN, B., «La libertad religiosa en Francia. La llamada *Ley antisectas*», en *Revista General de Derecho Canónico y Eclesiástico del Estado*, núm. I, ed. Iustel.

<sup>99</sup> *Vid.*, en general, ROBBERS, G., «Religious Freedom in Germany», *Brigham Young ULR*, 643-668 (2001) y SPELLENBERG, U., «Les Droits Religieux Devant les Tribunaux Allemands», en *La Religion en Droit Comparé à l'aube du XXI<sup>e</sup> Siècle*, CAPARRÓS, E. y CHRISTIANS, L. L. (eds.), Bruylant, Bruselas, 2000, pp. 381-413; también, sobre la Cienciología, MUCKEL, S., *The «Church of Scientology» under German Law on Church and State*, 41 *German Yearbook of Int'l L.* 299-316 (1998); GONZÁLEZ DEL VALLE, J. M.<sup>a</sup>, «Objeción de conciencia y libertad religiosa e ideológica en las constituciones española, americana, alemana, Declaración de la ONU y Convenio Europeo, con jurisprudencia», en *Revista de Derecho Privado*, 1991, pp. 275-295.

el bienestar financiero de las personas. En este orden por ejemplo, la Oficina de Hamburgo de protección de la Constitución publicó un Informe donde se acusaba a la Cienciología de tener su propio servicio de inteligencia con el que infiltra las instancias públicas y otros organismos y empresas privadas, espiando a sus adversarios y sometiéndoles a difamación y otras actividades lesivas.

El Informe recoge asimismo que en noviembre de 1998, la Oficina federal de protección de la Constitución concluyó que había indicios suficientes en la Cienciología para que se la pudiera considerar como un peligro para el sistema democrático alemán. Existía un Informe previo de 1996 en el que se instaba al Gobierno, haciendo expresa mención a la Cienciología, a que alertase al público sobre los peligros planteados por los cultos psíquicos y grupos afines; en ese Informe se calificaba a la Cienciología como culto psíquico orientado al beneficio económico, con estructuras internas totalitarias y fines antidemocráticos y recomendaba continuar la vigilancia sobre la Iglesia. En abril de 2000 la misma Oficina federal concluyó en su Informe anual de 250 páginas (de las que seis se dedicaban a la Cienciología), que las razones para iniciar el escrutinio sobre ella en 1997, todavía eran válidas, reiterando en esas páginas las críticas a la organización política e ideología de la Iglesia y denunciando su carácter totalitario. En esta línea, desde múltiples instancias públicas se argumenta que la Cienciología no es una religión sino una empresa económica, lo que motiva un cúmulo de actuaciones, por ejemplo para anular los registros de las entidades que dependen de ella como asociaciones sin ánimo de lucro. Hay precedentes de ello en actuaciones de Tribunales administrativos de Munich y Stuttgart.

Son destacables asimismo algunos problemas que recoge el *Informe de 2000* sobre los llamados filtros de la Cienciología. Se trata de una serie de mecanismos legales para impedir que los adeptos de esta secta se infiltren en instancias públicas y en el sector privado. En este sentido hay un precedente del Tribunal administrativo de Hamburgo que, en abril de 2000, desestimó el contencioso de dos miembros de la Cienciología planteado contra el ayuntamiento de esa ciudad. También en Hamburgo, el Comisionado de sectas expresó públicamente a finales de 1999 y a principios de 2000 su preocupación por el programa informático denominado Windows 2000, porque una de sus funciones se desarrolló por una empresa dirigida por un adepto de la Cienciología.

En otro orden se han suscitado también en diversas ciudades alemanas problemas por las tácticas publicitarias empleadas por la Iglesia de la

Cienciología. Como resumen de ellos, citaremos las protestas suscitadas en Leipzig por las tácticas agresivas llevadas a cabo por los adeptos en el *hall* de la feria, por lo que las autoridades se manifiestan reticentes a aceptar de nuevo a los científicos en futuras ediciones.

También los partidos políticos importantes continúan excluyendo a los adeptos de sus filas, argumentando que la Cienciología no es religión sino una organización con ánimo de lucro cuyos fines son antidemocráticos e incompatibles con ellos. Abona esta actitud un precedente de un Tribunal de Bonn, en el sentido de mantener la exclusión adoptada por un partido político respecto de personas que no se identifiquen con sus fines.

El *Informe de 2001* recoge también diversos acontecimientos e interés en relación con la Cienciología. Así, por ejemplo, es destacable el cambio de actitud en relación con el llamado filtro de sectas puesto de relieve por el Gobierno alemán. Hasta marzo de 2001 el Gobierno requería a las empresas que firmaran una declaración cuando concurrían a contratos públicos dejando sentado que ni la dirección ni sus empleados pertenecían a la Cienciología; las empresas que no se comprometían con la declaración quedaban tachadas de «no seguras», resultando marginadas de los contratos. En respuesta a preocupaciones manifestadas por gobiernos extranjeros y empresas multinacionales, el Ministerio de Economía limitó el ámbito del llamado filtro de sectas a los contratos de consultoría y aprendizaje. En marzo de 2001 ese Ministerio pudo persuadir asimismo al resto de Ministerios estatales y federales en el sentido de aceptar unas nuevas previsiones que sólo prohibirían el uso de la llamada «Tecnología de L. Ron Hubbard» al ejecutar contratos del Gobierno. Las empresas que sean dirigidas por Científicos sí podrían concurrir a esos contratos. El sector privado, por su parte, requiere ocasionalmente a las empresas extranjeras que pretenden hacer negocios en Alemania que declaren cualquier vínculo que ellas o sus empleados puedan tener con la Cienciología.

El último dato relevante del *Informe de 2001* también se relaciona con el llamado filtro de sectas, expresión algo engañosa porque sólo se refiere a la Cienciología, en el caso de la sentencia de la Magistratura de Trabajo de abril de 2001 favoreciendo la pretensión de un funcionario estatal, que se había visto perjudicado por tales filtros frente al Estado de Baviera.

Finalmente el *Informe de 2002* también contiene algún dato de interés en relación con la Cienciología. Así, por ejemplo, en diciembre de 2001 el Tribunal regional administrativo de Berlín mantuvo que el

Observatorio de Sectas de Berlín no podía emplear agentes secretos para continuar la observación de las actividades de la Iglesia en el Estado de Berlín.

En otro orden, el Informe recoge como –con la excepción de Dianética, una organización vinculada con la Cienciología en el Estado de Baden-Wuerttemberg– ninguna organización de esta Iglesia tiene estatus de exención fiscal. Precisamente respecto a Dianética, las autoridades del Gobierno de ese Estado han intentado que se revoque tal exención, a lo que se ha manifestado contrario en enero de 2002 el Tribunal administrativo de Baden-Wuerttemberg.

El Informe también recoge una serie de denuncias de funcionarios del Estado de Baviera que alegaban haber sido discriminados por ser adeptos de la Cienciología en el acceso a la función pública; así, por ejemplo, en noviembre de 2001 algunos casos de esta índole fueron fallados a favor de los funcionarios por el Tribunal administrativo de Baviera. En todo caso, parece haber acuerdo en que el solo hecho de los vínculos con la Cienciología no ha venido siendo determinante para la denegación de empleos públicos.

Finalmente, y también en 2002, el Tribunal administrativo de Baden-Wuerttemberg mantuvo que los miembros de la Cienciología no podían vender libros y catálogos en las zonas peatonales de Stuttgart y Freiburg. El Tribunal puso de relieve que tal actividad requiere un permiso especial nunca solicitado por la Iglesia. Ésta argumentó que la prohibición violaba el derecho básico a la libertad religiosa, pero el argumento fue rechazado por el Tribunal.

A modo de resumen, y concluyendo ya este punto de Derecho comparado sobre la Cienciología en Francia y Alemania, nos reafirmamos en lo ya dicho en páginas precedentes sobre la *defensa de la seguridad*, como valor preponderante en ambos sistemas, aún a riesgo de mostrar un grado apreciable de intolerancia, pero dentro del respeto de los procedimientos y garantías consustancial a Estados de Derecho como aquéllos.

#### 4. Evaluación

Como en el apartado anterior, desarrollaremos esta rúbrica de forma muy sucinta, dando luego paso a las Conclusiones del presente trabajo. Y es que hemos de partir de que tanto España como los vecinos europeos que hemos traído a colación últimamente ostentan –como realmente no

puede ser menos— el mayor estándar de protección de libertad religiosa entre los que atribuye, en sus Informes Anuales, el Departamento de Estado de EE UU. Así pues, no cabe imaginar una utilización en contra de aquéllos de los remedios más drásticos previstos por el Acta. Pero la cuestión de los nuevos movimientos religiosos desde luego toca una fibra muy sensible en el país trasatlántico, y como se suscitan en su entorno diversos problemas *sí* podría interesar la activación de algunos mecanismos del citado texto legal; es el caso, por ejemplo, de la vía de *consultas* prevista en su Secc. 403 o, en general, las propias de los usos diplomáticos que la IRFA acoge de una u otra forma<sup>100</sup>.

En este punto, hay que recordar que la actitud desde las instancias de poder de EE UU frente al tratamiento por parte europea de las llamadas sectas, admite variaciones sustanciales. Vemos, por ejemplo, muestras de empatía cuando se recuerda por el entonces *Assistant Secretary for Democracy...*, John Shattuck, cómo la alarma por lo que califica como *movimientos mortales*, citando al Templo Solar y Aum Shinri-Kyo, está en la base del citado tratamiento<sup>101</sup>, en tanto que el Senador O. G. Hatch trae, a su vez, a colación, cómo uno de los puntos más conflictivos, la creación de Centros de Información sobre las sectas, viene avalada por una Organización del prestigio del Consejo de Europa, en su Recomendación 1.412 de la Asamblea Parlamentaria, de 22 de junio de 1999<sup>102</sup>.

Pero también se han dado planteamientos muy poco amistosos, como el que encarna el Proyecto Legislativo patrocinado por los también Senadores Ros-Lehtinen y Gilman que, bajo el título de *Acta de Protección Religiosa Transatlántica* (TARPA), de 2001, deja, entre otras cosas, abierta la posibilidad de invocar la devastadora Sec. 301 del *Trade Act of 1974* —que no en vano se ha llegado a calificar como el arma atómica de EE UU en el ámbito de las sanciones—, frente a concretos países europeos, España entre ellos, y por lo aquí tratado<sup>103</sup>.

---

<sup>100</sup> Como sería, por ejemplo, la negociación de acuerdos bilaterales, a los que nos hemos referido anteriormente; *vid., supra*, nota 35 y texto al que acompaña.

<sup>101</sup> *Vid. op. cit.* en nota 1, *supra*, p. 3.

<sup>102</sup> *Vid. op. cit., ibid.*, p. 423. Con todo, y a ello nos hemos referido, la práctica indica el carácter muy problemático de tales Centros.

<sup>103</sup> El texto de este Proyecto corresponde al registro HR 3145 IH, del Congreso 107 de EE UU, habiéndose introducido el 16 de octubre de 2001. Sobre la citada Sec. 301, *vid., v. gr.*, por todos, ZAMORA CABOT, F. J., «Los Instrumentos Unilaterales de Apertura de los Mercados Extranjeros: La Sección 301 y siguientes del Trade Act de EE UU», en *Historia y Derecho, Estudios Jurídicos en Homenaje al Profesor Arcadio García Sanz*, UJI y Tirant lo Blanch eds., Valencia, pp. 793-806.



Con todo, no es de esperar que prosperen, en fin, iniciativas de ese cariz frente a nosotros y nuestros vecinos; de hecho, el Proyecto últimamente citado ha caído en el limbo de varias Comisiones del Congreso de EE UU, y allí permanecerá muy probablemente hasta su caducidad. Pero, aun hallándose inmerso ese país en movimientos geoestratégicos de largo alcance, para los que le interesa no hipotecar el apoyo de varios de sus aliados *naturales* por cuestiones como las presentes, el que haya visto ya la luz en el seno de su Legislativo un Proyecto como el descrito nos parece suficientemente significativo. O, dicho de otro modo, es preciso contar con que el estatus de los nuevos movimientos religiosos en el Viejo Continente puede consolidarse como una de las piedras de toque en las relaciones con EE UU.

## CONCLUSIONES

Las valoraciones que hemos ido adelantando en las páginas precedentes, incluso en sendas rúbricas específicas, abren el camino, según pensamos, para un desarrollo sucinto de la presente sede, culminando ya nuestro estudio. Valgan, pues, ahora, algunas ideas a modo de balance y perspectivas de futuro.

Desde luego, en primer lugar, destaca lo peculiar del Acta IRFA y cómo representa una toma de postura de indudable vigor frente a la defensa de la libertad religiosa en nuestro mundo. Cara al interior, sintoniza con un importante legado histórico en el que la –ardua– implantación de tal libertad ha sido crucial, y por extensión, con la propia idiosincrasia del pueblo de EE UU, que vio cómo su Congreso aprobaba ese texto legal con absoluto consenso. Frente al exterior, por su parte, el país trasatlántico envía un *aviso de navegantes* que parece no convenga pasar por alto.

En este punto, y por lo que atiene al Acta como un instrumento de *sanciones*, cabe dudar de la prudencia y *efectividad* de esa vía. Aun contando con que se trata de una pieza legal en la que, de acuerdo con nuevos planteamientos, se han afinado los mecanismos, depurándose también los efectos más nocivos e indiscriminados, se suscitan objeciones importantes. Muy clara, la de *imperialismo jurídico*, generalizable a buena parte del sistema de sanciones de EE UU y especialmente de lamentar aquí, por lo sensible de la materia y –hay que conceder– el

encomiable propósito perseguido<sup>104</sup>. Peor aún, por su capacidad de generar desconfianza y resentimiento, la de *doble standard*, ante el trato desigual que indudablemente se dispensa a ciertos Estados por motivos que pronto se alcanza tienen poco o nada que ver con la defensa de la libertad religiosa, y mucho con la *realpolitik*<sup>105</sup>.

Hay que buscar, pues, por otro lado, y éste es, creemos, el potencial que también tiene el Acta –a ello nos hemos referido anteriormente– para propiciar el diálogo diplomático y la acción multilateral. Pero, en este orden, acaso lo más relevante sea la sensibilización que de variadas formas se busca del personal afecto al Servicio Exterior de EE UU –*vid.*, *v. gr.*, Secciones 101, 102 (b) (E) y 504 de la IRFA– en pro de la defensa de la tantas veces citada libertad. Existe ya una amplia práctica sobre ello, como se recoge en los diversos Informes que hemos venido manejando, práctica que el vigor de la ley debe potenciar. Puede parecer cuestión menor o banal, pero no lo es en absoluto. En muchas ocasiones, una simple muestra de interés por quien tiene el poder de influir, arroja luz sobre la *noche y la niebla* del despotismo y el desamparo, significando toda la diferencia entre dignidad y sometimiento, vida o muerte. Es aquí, precisamente, y según pensamos, cuando esta Acta a cuyo estudio damos término ahora puede justificar, en mayor grado, su razón de ser.

---

<sup>104</sup> Aunque se susciten inevitables imágenes del *Lone Ranger*; *vid.* GUNN, T. J., *op. cit.* en nota 1, *supra*, p. 13. Apostando por la vía multilateral, *vid.*, *v. gr.*, DANCHIN, P. G., *U. S. Unilateralism and the International Protection of Religious Freedom: The Multilateral Alternative*, 41 *Columbra Journal of Transnational Law* 33-135 (2002).

<sup>105</sup> Los casos de China y la Arabia Saudita, entre otros, son bien notorios; por el contrario, Sudán y otros países del Tercer Mundo están llamados a recibir un trato contundente; *vid.*, con una crítica en este sentido, *v. gr.*, ADAMS, N. A., *op. cit.* en nota 14, *supra*, pp. 60 ss.