

PÉREZ-MADRID, Francisca, *Derecho de asilo y libertad religiosa*, Aranzadi, Cizur Menor, 2019, 274 pp.

Desde la creación de la Sociedad de Naciones existe la obligación de dar asilo a aquellos que huyen de la persecución y de los conflictos. Sin embargo, a día de hoy, el sistema internacional de protección de refugiados y solicitantes de asilo presenta numerosas controversias. Lo que sí es evidente es la existencia de una urgente necesidad de reflexionar sobre sus mecanismos e implementación ante la falta de adaptación del sistema a la realidad social. Y esta obra es una buena muestra de esa reflexión, pues nos acerca a uno de los motivos (apenas tratado en nuestra doctrina) por los que una persona puede solicitar asilo: la religión. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) ha manifestado reiteradamente que las solicitudes de protección internacional por motivos religiosos son las más difíciles de resolver. A mayor abundamiento, en España el número de migrantes y solicitantes de protección internacional ha aumentado notablemente en los últimos años. A pesar de este incremento, España tan solo tramita un 1% de las solicitudes que recibe la Unión Europea.

Consideramos conveniente ofrecer una distinción entre asilo y refugio. Así, en el concepto de asilo se engloban dos elementos: subjetivo y objetivo. El primero responde al hecho de que la protección se otorga a una persona que está siendo perseguida. El elemento objetivo o elemento del lugar se refiere a que la protección se va a dar en un lugar en el que la persona va a ser inmune a cualquier tipo de persecución. El sujeto activo del derecho de asilo es la persona o grupo de personas que, siendo perseguidas por un determinado Estado se ven obligadas a solicitar protección (o asilo) de otro Estado. Los motivos pueden ser ideológicos o políticos. El sujeto activo del derecho de refugio es toda persona que haya sido perseguida «debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opiniones políticas» y que además, «se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de su país; o que careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores no quiera regresar a él». El sujeto pasivo es el Estado de acogida o también llamado, Estado receptor, en el que reside la obligación de reconocer el status de protección al solicitante, así como, de determinar las causas por las que se otorga el asilo. El bien jurídico protegido es esencialmente la vida, la integridad psicofísica, la libertad personal y la seguridad personal de persona perseguida.

La profesora Francisca Pérez-Madrid es una investigadora incansable y siempre nos sorprende con trabajos de los temas más variados, todos ellos con un sólido andamiaje doctrinal y jurisprudencial, amén de un aparatage crítico, todos ellos encomiables. En esta ocasión, la obra que reseñamos se encuentra dividida en seis capítulos claramente diferenciados. En el primero de ellos «Las persecuciones religiosas y el derecho de asilo en España» (pp. 21 a 60) la autora realiza un recorrido histórico de la institución del asilo y cómo en Grecia se ofrecía en los templos esta protección, pasando por el cambio que experimentó por la influencia del cristianismo y su consideración

en el islam y en el judaísmo. Asimismo lleva a cabo una referencia lógica a la positivización de esta institución en normas universales y regionales (Europa, África Subsahariana y América del Sur), tales como la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, hecha en Ginebra el 28 de julio de 1951 y Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, hecho en Nueva York el 31 de enero de 1967. El art. 1.A de la citada Convención contiene la definición del término «refugiado», entendiéndolo como tal a la persona que «debido a fundados temores de ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país (...)». Uno de los principales problemas de interpretación de este artículo es que la Convención de Ginebra no define el término «persecución». No obstante, se puede sostener que en el ámbito internacional en general y en el ámbito regional europeo en particular, se ha logrado una cierta aproximación al concepto, pudiéndose afirmar que supone más bien una suma de elementos subjetivos –la existencia de un temor de persecución– y objetivos –que ese temor tenga fundamento en la situación del país de origen del solicitante–. Solo mediante la conjunción de ambos surge el «fundado temor de persecución», de manera que si bien la existencia del temor puede ser difícil de acreditar, no lo es tanto el que tiene que ser fundado, es decir, basado en la existencia de unas circunstancias objetivas no difíciles de constatar, que evidencien la razonable probabilidad de sufrir esa persecución. Hay que tener en cuenta que para que se pueda hablar de temor de persecución, las acciones que pueden ser adoptadas han de tener un mínimo grado de gravedad e intensidad, y no ser simplemente molestias o incomodidades que como tales no merecen el reconocimiento del estatuto. Así nos recuerda la autora la oposición a admitir una interpretación amplia de la definición formal de «refugiado» en el ámbito internacional, pues muchos países lo interpretan restrictivamente o bien no han incorporado sus disposiciones a la legislación nacional, amén de no contar con un mecanismo de supervisión (p. 37).

El segundo capítulo lleva por título «El marco jurídico español» (pp. 61 a 108) y se inicia con el art. 13.4 de la Constitución española que afirma que «La ley establecerá los términos en que los ciudadanos de otros países y los apátridas podrán gozar del derecho de asilo en España». Esto significa que el asilo se configura como un derecho fundamental, cuya configuración legal actual recae en la Ley 12/2009, de 30 de octubre. Es necesario poner de manifiesto que el legislador tiene importantes limitaciones en la configuración normativa del refugiado. Limitaciones provenientes de algunas de las normas principales que la autora ha señalado con anterioridad, tales como la Convención de Ginebra o el Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. Esto implica que el contenido que en tales tratados internacionales se da a la figura del refugiado ha de ser el esencial, contenido que debe respetar nuestra regulación de asilo, pudiendo en todo caso ser ampliado, pero en ningún caso limitado.

El marco regulador se encuentra en la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria. Conforme a su art. 3, la condición de

refugiado se reconoce a toda persona que, debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, opiniones políticas, pertenencia a determinado grupo social, de género u orientación sexual, se encuentra fuera del país de su nacionalidad y no puede o, a causa de dichos temores, no quiere acogerse a la protección de tal país. Se trata de una ley que se inserta en el marco de la construcción de un Sistema Europeo Común de Asilo cuya finalidad, en principio, es el establecimiento de un marco común donde se garanticen altos niveles de protección a los refugiados y a las personas que, no reuniendo los requisitos para obtener la condición de refugiado se enfrentasen, en caso de regresar a su país, a un riesgo real de sufrir daños graves. Tras describir el procedimiento de solicitud y de tramitación de protección internacional, la autora pone de manifiesto algunas de las carencias de nuestro sistema y propone, por ejemplo, establecer medidas disuasorias dirigidas a Estados que vulneren de forma grave derechos humanos con acciones persecutorias; también buscar una financiación sostenible que permita el crecimiento y adaptación del sistema de acogida español de acuerdo con las necesidades que tiene actualmente Europa (p. 108).

En el tercer capítulo (pp. 109 a 146) se analiza de manera profunda el requisito del miedo en la concesión de asilo por motivos de persecución religiosa. La expresión «fundados temores de ser perseguido» que predica el art. 3 de la Ley de Asilo 12/2009 es el núcleo central de la definición de refugiado en nuestro país. Al elemento del «temor» –estado de ánimo y condición subjetiva– se le une el calificativo de «fundado». Ello significa que no solo es el estado de ánimo lo que determina la condición de refugiado de una persona: no basta sentirse perseguido o que pueda serlo, sino que a ello debe añadirse un elemento objetivo y considerarse ambos elementos de forma conjunta para poder determinar si existen fundados temores de ser perseguido. Una de las situaciones más problemáticas, sin duda, es la conversión *sur place*, esto es, aquella que se produce fuera de su país de origen, pues el problema que se plantea es cómo demostrar que si persona retorna a su país, seguiría siendo perseguida.

En el cuarto capítulo (pp. 147 a 204) se aborda el análisis jurídico de la persecución religiosa partiendo del concepto de religión o de motivos religiosos para la Convención de 1951, identificándola con la identidad o la forma de vida del solicitante para, a continuación, aportar una rica selección de resoluciones jurisprudenciales españolas, del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y tribunales extranjeros a fin de mostrar las cuestiones que se tratan con más frecuencia en la persecución religiosa y detectar las diferencias de criterio e incluso incoherencias a la hora de resolver el otorgamiento o no de la protección internacional.

En el quinto capítulo se analiza quizás una de las cuestiones que constituyen la piedra de toque de todo el procedimiento de protección internacional: la prueba de la persecución religiosa (pp. 205 a 238). Tal y como expresa el art. 21.b) de la Ley de Asilo, la solicitud puede no ser admitida a trámite «cuando la persona solicitante hubiese formulado alegaciones incoherentes, contradictorias, inverosímiles, insuficientes, o que contradigan información suficientemente contrastada sobre su país de origen, o de residencia habitual si fuere apátrida, de manera que pongan claramente de manifiesto que su solicitud es infundada por lo que respecta al hecho de albergar un fundado temor

a ser perseguida o a sufrir un daño grave». El punto de partida para determinar el contenido de esta cláusula es que se debe acreditar un temor fundado de persecución, ya que como afirma la Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de noviembre de 1996, admitir como suficiente las alegaciones del recurrente, sin ningún otro elemento de juicio «(...) no significa que sean bastantes las simples alegaciones del solicitante para considerar que existen los indicios que la Ley requiere, pues en tal caso sería obligado conceder el asilo pedido en todos los supuestos, sin que las declaraciones del solicitante, parte interesada en que se atienda su petición, tuvieran un respaldo probatorio, aunque el mismo fuese de carácter puramente indiciario. Los indicios, si bien no constituyen prueba plena, deben proporcionar una base que permita deducir que lo que el solicitante del derecho de asilo alega tiene apariencias de verdad».

No podemos olvidar, como nos indica la profesora Pérez-Madrid, que nos encontramos ante un derecho humano fundamental y los países que reciben solicitudes de asilo deben ser conscientes de la responsabilidad exigida antes de dar una respuesta definitiva. Por ello, cuanta más información pertinente al caso se pueda tener, tanto en general como en particular, más ajustada a Derecho será la solución que se pueda ofrecer. En consecuencia, antes de dar una respuesta a una situación real para una persona concreta, hay que sopesar bien todas las posibles variables que rodean al caso. Por supuesto que nos encontramos ante un ámbito casuístico, pues no todas las situaciones son iguales y no se puede dar una respuesta general y unívoca. Por ello, el beneficio de la duda puede ser un instrumento para ofrecer una respuesta adecuada ante la responsabilidad de los Estados de proteger una situación concebida y reconocida como derecho humano. Este beneficio de la duda podrá ser tenido en cuenta en atención a: datos en la entrevista; entrevista no realizada con todas las garantías: situación de la persona entrevistada en el momento de la entrevista –si se encontraba enferma, si tenía intérprete, si entendía las preguntas, entre otros aspectos–; obtener otras informaciones de personas que hayan conocido el caso, por ejemplo, psicólogos, educadores sociales, trabajadores sociales: motivos personales –saber de qué tiene miedo, qué le puede pasar en caso de que vuelva a su país–; tener en cuenta qué recursos materiales y humanos tiene en su país de origen para poder vivir dignamente allí.

El último de los capítulos describe algunos supuestos específicos de persecución religiosa relacionados con la mujer, tal y como la mutilación genital femenina<sup>1</sup>, la persecución por cuestiones relacionadas con el matrimonio y por la oposición a la planificación familiar forzada. También situaciones relacionadas con la objeción de conciencia, como por ejemplo el servicio militar, el *homeschooling* y el ámbito sanitario (pp. 239 a 266).

La autora concluye con unas reflexiones finales que ponen el colofón a un valioso estudio manifestando que el asilo es un derecho ampliamente reconocido y protegido en el marco jurídico internacional por muchos instrumentos normativos y que después han pasado a formar parte de normas nacionales. Es un derecho humano que reconoce a

---

<sup>1</sup> Este tipo de persecución la limitaría exclusivamente al género, sin vinculación alguna con cuestiones de naturaleza religiosa.

cualquier persona la posibilidad de acogerse a la protección de un país cuando en los suyos de origen puedan ser perseguidos por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas. No se trata de proteger a una determinada confesión o comunidad religiosa o a determinados creyentes, sino a las personas que forman parte de la familia humana cuyos derechos fundamentales están siendo violados sistemáticamente.

Tal y como señala el Consejo General de la Abogacía en *La protección internacional de los solicitantes de asilo. Guía práctica para la abogacía*, elaborada conjuntamente con ACNUR<sup>2</sup>, «el reto del abogado no es otro que la asistencia jurídica adecuada y necesaria para la protección internacional de personas refugiadas» porque, en definitiva, «dar asilo no es una cuestión de voluntad política de los gobernantes, sino aplicación del Derecho». Precisamente al Derecho, como instrumento para la defensa de derechos humanos y en particular del derecho de libertad religiosa, se refiere esta excelente e interesante obra cuya lectura aconsejamos vivamente.

ISABEL CANO RUIZ

VÁZQUEZ GARCÍA-PEÑUELA, José María, CANO RUIZ, Isabel (eds.), *El derecho de libertad religiosa en el entorno digital. Actas del IX Simposio Internacional de Derecho Concordatario*, Comares, Granada, 2020, 518 pp.

Vivimos una revolución tecnológica, un proceso de digitalización de la sociedad que afecta a todos los ámbitos y a todos los sujetos que la integran, no solo en sus relaciones con los poderes públicos y sector privado, sino en las relaciones con sus semejantes y en la forma en la que los mismos se expresan y manifiestan, y en sus derechos, como el de libertad religiosa.

Los avances tecnológicos ofrecen ventajas tanto a las distintas Confesiones religiosas, que ven en Internet un nuevo medio de difusión y contacto con sus fieles, como a estos últimos, que pueden expresar y compartir sus creencias sin ningún tipo de límite espacial o temporal. Pero, por otra parte, se presentan nuevas dificultades o amenazas, o se amplifican las ya existentes. Las Entidades religiosas ven cómo las obligaciones de usar nuevas tecnologías dificultan su funcionamiento, y los ciudadanos ven cómo sus manifestaciones religiosas los convierten en el objetivo de los delitos de odio a través de las redes sociales. Son estas y otras muchas cuestiones las que, en la obra que aquí recensionamos, analizan excelentes autores en forma de lo que fueron Ponencias y Comunicaciones.

Tenemos entre nuestras manos las Actas del IX Simposio Internacional de Derecho Concordatario, celebrado en Madrid del 5 al 7 de junio de 2019, cuya edición, bajo el título *El derecho a la libertad religiosa en el entorno digital*, y de la mano de los Profesores José María Vázquez García-Peñuela e Isabel Cano Ruiz, ha pasado a formar parte

---

<sup>2</sup> Disponible en '<https://bit.ly/2x8xKG0>'