

## Derechos humanos y colectivos vulnerables. Protección frente a la persecución por motivos religiosos\*

*Human rights and vulnerable groups. Protection from persecution on religious grounds*

MARÍA ASCENSIÓN ANDREU MARTÍNEZ<sup>1</sup> 

**RESUMEN:** Las políticas de la Unión Europea en el intento de aplicar un Sistema Europeo Común de Asilo, se ven confrontadas con las restricciones cada vez mayores de entrada de extranjeros en los países que la conforman, en particular en el caso de solicitantes de asilo por motivos religiosos. Por ello, las necesarias reformas en esta materia deben evitar la deriva de dichas políticas hacia estrictos términos de seguridad y conducir las hacia el respeto del derecho de libertad religiosa y sus conexiones con otros derechos fundamentales, basados en el principio de solidaridad como principio esencial a todo el ordenamiento de la Unión Europea.

**Palabras clave** bioderecho, principio de solidaridad, derecho de asilo, libertad religiosa y Unión Europea.

**ABSTRACT:** The policies of the European Union in the attempt to implement a Common European Asylum System are confronted with increasing restrictions on the entry of foreigners into its member countries, particularly in the case of asylum seekers on religious grounds. Therefore, the necessary reforms in this area must avoid the drift of such policies towards strict security terms and lead them towards respect for the right to religious freedom and its connections with other fundamental rights, based on the principle of solidarity as an essential principle of the entire European Union system.

**Keywords:** biolaw, principle of solidarity, right to asylum, religious freedom, European Union.

**SUMARIO:** I. INTRODUCCIÓN. II. EL CONTEXTO DE DERECHOS HUMANOS, LIBERTAD RELIGIOSA Y REFUGIADOS 1. Libertad religiosa. 2. Protección de los refugiados. III. PRECISIONES CONCEPTUALES. IV. CRITERIOS PARA LA EVALUACIÓN DE LAS SOLICITUDES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL POR MOTIVOS RELIGIOSOS. 1. Directrices de las Naciones Unidas. 2. Resultados en su aplicación. V. PERSPECTIVAS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UN MARCO COMÚN EUROPEO PARA LOS SOLICITANTES DE ASILO.

### I. INTRODUCCIÓN

Desde el contexto de Bioderecho y Derechos Humanos, abordaremos las cuestiones relativas a las personas que se ven obligadas a abandonar su país y pedir protección internacional desde la condición de refugiado, todo ello, en relación con el derecho de libertad

\* Fecha de recepción: 20/06/2022 – Fecha de aceptación: 30/06/2022. Cita recomendada: ANDREU MARTÍNEZ, M.A. (2022). Derechos Humanos y colectivos vulnerables. Protección frente a la persecución por motivos religiosos. Bioderecho.es, (15), 1-20. <https://doi.org/10.6018/bioderecho.564651>

<sup>1</sup> Profesora Asociada del Área de Derecho Eclesiástico del Estado de la Universidad de Murcia. Correo: [ma.andreu@um.es](mailto:ma.andreu@um.es)



religiosa y la persecución por motivos religiosos, como uno de los motivos que se pueden alegar para sustentar la condición de refugiado.

Habida cuenta que, tal y como señala el Informe de Libertad Religiosa 2021, la libertad religiosa se vulnera en un tercio de los países del mundo en el cual viven dos tercios de la población mundial, así de los 196 países existentes 62 de ellos afrontan graves violaciones de esta libertad. El número de personas que viven en estos países se acerca a los 5200 millones, ya que entre los países que más vulneran la libertad religiosa se encuentran algunas de las naciones más pobladas del mundo (China, La India, Pakistán, Bangladés y Nigeria)<sup>1</sup>.

Indudablemente esta temática nos sitúa en el contexto de los Derechos Humanos, no en vano la piedra angular del Bioderecho está constituida por ellos, desde esta perspectiva abordaremos la regulación jurídica internacional, la regional europea y la del Estado español.

Ahora bien, no se trata de hacer un exhaustivo estudio de las normativas jurídicas que componen su regulación, sino de poner de manifiesto si los postulados en los que se asienta el Bioderecho están presentes en la misma, o bien necesitan de una revisión que les permita acercarse a la metodología de dicha disciplina. En ese sentido, Salcedo Hernández, propone un concepto de Bioderecho que parte de que esta disciplina y su metodología no es exclusivamente jurista, dada su naturaleza multidisciplinar e interdisciplinar. De esta manera, cuando nos encontramos ante un problema que puede afectar a la dignidad, “no solo interviene la ciencia y sus conocimientos avanzados; también interviene la ética que nos ayuda a conformar los límites, que se interroga por los límites y las realidades trascendentes comprometidas en la decisión a tomar; y también lo hace el derecho estableciendo los cauces de convivencia necesarios, las garantías de los derechos reconocidos, los deberes asignados y el mínimo común denominador mediante el que derecho, ética y ciencia convergen en la construcción de una solución justa. Esto es Bioderecho”<sup>2</sup>.

También desde otras disciplinas jurídicas se está llamando la atención, ante los nuevos retos marcados por el auge del populismo y de la xenofobia e islamismo (en definitiva la radicalización y el rechazo a lo extranjero), sobre la necesidad de convertir el derecho en una herramienta que proteja los grupos vulnerables situando como eje central de la ley la dignidad humana. Habida cuenta, que las soluciones a los problemas de protección de derechos humanos y la inmigración, entre otros, ha pasado de ser una solución considerada estrictamente desde la individualidad estatal a una solución que se pretende dar desde la cooperación institucional europea, internacional e interna, cuya protección se puede atender desde las técnicas legislativas del Derecho internacional privado<sup>3</sup>.

La asignación de principios éticos y su valor en las ciencias jurídicas, recientemente la ha puesto de manifiesto el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, a colación del principio de solidaridad dotándolo de un significado claro, concreto e informador de la política común europea y así señala que “el principio de solidaridad conlleva derechos y obligaciones tanto para la Unión como para los Estados miembros, y que la Unión está sujeta a una obligación de solidaridad entre los Estados miembros y estos están sujetos a una obligación de solidaridad entre ellos y con respecto a interés al interés común de la Unión y de las políticas que esta lleva

<sup>1</sup> AID TO THE CHURCH IN NEED INTERNATIONAL, “Informe de libertad religiosa en el mundo 2021”, abril 2021. Disponible en: <https://acninternational.org/religiousfreedomreport>.

<sup>2</sup> SALCEDO HERNÁNDEZ, J.R., “Bioderecho y derecho a la libertad de pensamiento, conciencia y religión”, en *Derecho y Religión* (Coords. GARCÍA GARCÍA, R. y ROSELL GRANADOS, J.), Madrid, 2020, p. 524.

<sup>3</sup> ESPINOSA CALABUIG, R., “Derecho internacional privado europeo y protección de grupos vulnerables”, en *Revista General de Derecho Europeo*, 54 (2021), pp. 2-3.

a cabo”<sup>4</sup> Esta declaración del TJUE que eleva a principio fundamental del Derecho de la Unión está presente en varias materias de su política común y, entre ellas, encuentra su expresión concreta en la de asilo e inmigración, tal y como dispone el artículo 80 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en adelante, TFUE) al establecer que: *Las políticas de la Unión mencionadas en el presente capítulo y su ejecución se regirán por el principio de solidaridad y de reparto equitativo de la responsabilidad entre los Estados miembros, también en el aspecto financiero. Cada vez que sea necesario, los actos de la Unión adoptados en virtud del presente capítulo contendrán medidas apropiadas para la aplicación de este principio.*

## II. EL CONTEXTO DE DERECHOS HUMANOS, LIBERTAD RELIGIOSA Y REFUGIADOS

La Asamblea General de las Naciones Unidas (ONU), en su Declaración sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o las convicciones, de 25 de noviembre de 1981<sup>5</sup>, proclama el compromiso de que todos los Estados Miembros en cooperación con dicha Organización, promuevan el respeto efectivo de los derechos humanos y las libertades fundamentales, sin distinción de raza, sexo, idioma ni religión. Para ello, se hace necesario situar en ambos contextos la regulación jurídica tanto a nivel internacional como nacional.

### 1. Libertad religiosa

En lo atinente a la regulación jurídica internacional, entre otros textos, se pueden citar los siguientes: Declaración Universal de los Derechos Humanos de 10 de diciembre de 1948; Convenio para la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales de 4 de noviembre de 1950; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 19 de diciembre de 1966<sup>6</sup>. Tanto la Declaración Universal de Derechos Humanos como el Pacto Internacional de

---

<sup>4</sup> STJUE (Gran Sala) de 15 de julio de 2021, asunto C 848/19 P, Alemania contra Polonia, párr. 49. Un recomendable estudio de esta sentencia, que se dictó a colación de la problemática surgida entre los países en contienda con motivo de la “solidaridad energética” que se establece en el art. 149 TFUE, apartado 1, puede consultarse en DOS SANTOS SOARES, A., “El principio de solidaridad obliga más allá de las buenas intenciones. Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 15 de julio de 2021, Alemania contra Polonia”, en *Revista General de Derecho Europeo*, 56 (2022). El autor tras exponer los motivos esgrimidos por Alemania pone de manifiesto los que considera más relevantes en relación con el principio de solidaridad, a saber, “es (i) un concepto abstracto, meramente político y sin efecto vinculante; (ii) un mecanismo de emergencia, que debe operar únicamente en circunstancias excepcionales derivadas de catástrofe o crisis; y que (iii) las instituciones no están obligadas a mencionar ni examinar el principio de solidaridad energética, tampoco a indicar cómo ni en qué medida lo han tenido en cuenta” (pp. 195-196), entiende que la sentencia marca un hito histórico en la interpretación del principio de solidaridad pues, “razona y mantiene que el principio de solidaridad (i) subyace a todo el sistema jurídico de la Unión y está estrechamente vinculado al principio de cooperación leal; (ii) es vinculante y conlleva derechos y obligaciones tanto para las instituciones de la Unión como para los Estados miembros; no se limita a situaciones de emergencia (ataques terroristas, catástrofes naturales o de origen humano) contempladas en el artículo 222 del TFUE, ni le deber de asistencia que genera debe aplicarse solo como último recurso” (p. 199).

<sup>5</sup> Disponible en: <https://www.refworld.org.es/docid/5bf444374.html>.

<sup>6</sup> Regulación internacional que ha sido recogida por GANDÍA BARBER, J.D., “La libertad religiosa en el ámbito internacional: tratados internacionales y las confesiones religiosas en las relaciones internacionales”, en *Derecho y Religión* (Coords. GARCÍA GARCÍA, R. y ROSELL GRANADOS, J.), Madrid, 2020, pp. 99-124.

Derechos Civiles y Políticos, recogen en sus respectivas declaraciones la libertad religiosa<sup>7</sup>, parten del reconocimiento del derecho de toda persona a la libertad de pensamiento, conciencia y religión, se atisba en las expresiones utilizadas que también se reconoce y protege además del ámbito propio del factor religioso el de las convicciones del individuo y así lo expresan en sus textos con las siguientes frases: “libertad de manifestar su religión o su creencia”; “libertad de manifestar su religión o sus convicciones”; “libertad de tener o adoptar la religión o las creencias de su elección”; “libertad de manifestar la propia religión o las propias creencias”; “libertad de profesar y practicar su religión o creencia”; “libertad de tener una religión o cualesquiera convicciones de su elección”.

Por su parte, en el ámbito europeo siguiendo la estela de los anteriores documentos el Convenio Europeo de Derechos Humanos y Libertades Fundamentales reconoce en el artículo 9.1:

*Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; este derecho implica la libertad de cambiar de religión o de convicciones, así como la libertad de manifestar su religión o sus convicciones individual o colectivamente, en público o en privado, por medio del culto, la enseñanza, las prácticas y la observancia de los ritos.*

También recogen los límites al ejercicio de estos derechos que de manera expresa para la libertad religiosa se establecen en apartado 2 del artículo 9 del Convenio, en los siguientes términos:

*La libertad de manifestar su religión o sus convicciones no puede ser objeto de más restricciones que las que, previstas por la ley, constituyen medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad pública, la protección del orden, de la salud o de la moral públicas, o la protección de los derechos o las libertades de los derechos o las libertades de los demás.*

El Estado español regula el derecho de libertad religiosa, que incluye y tutela en el artículo 16 de la Constitución Española (en adelante, CE) en el sentido de profesar una determinada creencia y la libertad de manifestar las convicciones propias, y por supuesto, la inmunidad de coacción que toda persona tiene en materia religiosa. Y lo hace en los siguientes términos:

*1. Se garantiza la libertad ideológica, religiosa y de culto de los individuos y las comunidades sin más limitación, en sus manifestaciones, que la necesaria para el mantenimiento del orden público protegido por la ley.*

Y en el apartado número 2 se refiere a la ideología, religión y creencias, a cuyo tenor:

*2. Nadie podrá ser obligado a declarar sobre su ideología, religión o creencias.*

---

<sup>7</sup> Así, la Declaración Universal de Derechos Humanos, proclama en el artículo 18: “Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; este derecho incluye la libertad de cambiar de religión o de creencia, así como la libertad de manifestar su religión o creencia, individual y colectivamente, tanto en público como en privado, por la enseñanza, la práctica, el culto y la observancia”. Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, mantiene la misma terminología en los apartados 1 y 2 del artículo 18: “Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; este derecho incluye la libertad de tener o adoptar la religión o las creencias de su elección, así como la libertad de manifestar su religión o sus creencias, individual o colectivamente, tanto en público como en privado, mediante el culto, la celebración de los ritos, las prácticas y la enseñanza. 2. Nadie será objeto de medidas coercitivas que puedan menoscabar su libertad de tener o de adoptar la religión o las creencias de su elección”.

En este sentido se ha pronunciado la jurisprudencia constitucional, así la STC 177/1996, de 11 de noviembre, FJ 9: “El derecho a la libertad religiosa del art. 16.1 CE garantiza la existencia de un claustro íntimo de creencias y, por tanto, un espacio de autodeterminación intelectual ante el fenómeno religioso, vinculado a la propia personalidad y dignidad individual. Pero junto a esta dimensión interna, esta libertad, al igual que la ideológica del propio art. 16.1 CE, incluye también una dimensión externa de *agere licere* que faculta a los ciudadanos para actuar con arreglo a sus propias convicciones y mantenerlas frente a terceros (SSTC 19/1985, de 13 de febrero FJ 2; 120/1990, de 27 de junio FJ 10; y 137/1990, de 19 de julio FJ 8)”.

El fundamento jurídico de la dimensión interna de este derecho, se recoge en el artículo 10 de la CE cuando garantiza en su apartado 1 la dignidad de la persona y el libre desarrollo de la personalidad, es decir, la libertad como valor del ser mismo de la persona, y la interpretación que debe hacerse de estos derechos de conformidad con el marco jurídico de la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos que en la materia han sido ratificados por España (art. 10.2).

No obstante, hay que precisar que los textos internacionales se refieren a varias manifestaciones de un solo derecho de libertad<sup>8</sup>. Sin embargo, el que nuestro texto constitucional no haya recogido expresamente la libertad de conciencia ha suscitado una intensa labor de interpretación por parte de la doctrina. Llegados a este punto, convenimos con Salcedo Hernández que “Libertad de pensamiento, libertad religiosa y libertad de conciencia son tres libertades distintas aunque relacionadas entre sí que, en cuanto son jurídicas, tiene por objeto garantizar que la persona configure en conciencia su ideología y su fe religiosa y que se comporte eterna y socialmente de acuerdo a ellas y, en todo caso, a tenor de su conciencia”. En consecuencia, la libertad religiosa es aquella que permite dar una respuesta personal a la cuestión de la transcendencia del individuo, siendo su contenido esencial la finalidad religiosa. Lo que se protege es el derecho de la persona a optar por una concepción religiosa o por una ateística o no profesar ninguna creencia, si finalmente opta por la primera concepción y así lo ejerce el contenido esencial será la finalidad religiosa<sup>9</sup>.

## 2. Protección de los refugiados

La regulación jurídica internacional en la materia viene conformada por los siguientes textos, que nos darán una aproximación al concepto de refugiado y el derecho de asilo que toda persona tiene en caso de persecución, que en nuestro caso centramos en motivos religiosos, de los que destacamos los siguientes: la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, hecho en Ginebra el 28 de julio de 1951 y el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados hecho en Nueva York el 31 de enero de 1967; y, además, las Naciones Unidas en desarrollo de la Declaración Universal de los Derechos Humanos<sup>10</sup>, dicta la Resolución aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas de fecha 19 de septiembre de 2016, que contiene la

---

<sup>8</sup> MARTÍNEZ-TORRÓN, J., “La protección internacional de la libertad religiosa”, *Tratado de Derecho Eclesiástico*, Eunsa, Pamplona, p.188.

<sup>9</sup> SALCEDO HERNÁNDEZ, J.R., “Libertad de pensamiento, libertad religiosa y libertad de conciencia”, *Anales de Derecho*, nº 15, Universidad de Murcia, 1997, pp. 92 y ss.

<sup>10</sup> La Declaración Universal de los Derechos Humanos, establece en el artículo 14 que: *1. En caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país. 2. Este derecho no podrá ser invocado contra una acción judicial realmente originada por delitos comunes o por actos opuestos a los propósitos y principios de las Naciones Unidas.*

Declaración de Nueva York para los Refugiados y Migrantes (Nº71/1) y las Directrices sobre Protección Internacional Nº 6 sobre solicitudes de asilo por motivos religiosos bajo el artículo 1ª (2) de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados; Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre<sup>11</sup>; Convención Americana sobre Derechos Humanos<sup>12</sup>; Carta Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos<sup>13</sup>; Declaración Islámica Universal de los Derechos Humanos<sup>14</sup>.

En el espacio europeo, es de destacar la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea que garantiza en su artículo 18 el derecho de asilo en los términos de la Convención de Ginebra y su Protocolo, de conformidad con el TFUE, que garantiza y desarrolla (arts. 67 y 78) una política común ajustada a la Convención de Ginebra en materia de asilo, protección subsidiaria y protección temporal a los nacionales de terceros países necesitados de protección internacional. Política que, según su articulado, pretende materializar con la adopción por parte del Parlamento europeo y el Consejo de medidas relativas a un sistema europeo común de asilo, que el artículo 78.3 del TFUE dispone que incluya las siguientes: *Un estatuto uniforme de asilo para nacionales de terceros países, válido en toda la Unión; un estatuto uniforme de protección subsidiaria para los nacionales de terceros países que, sin obtener el asilo europeo, necesiten protección internacional; un sistema común para la protección temporal de las personas desplazadas, en caso de afluencia masiva; procedimientos comunes para conceder o retirar el estatuto uniforme de asilo o de protección subsidiaria; criterios y mecanismos para determinar el Estado miembro responsable de examinar una solicitud de asilo o de protección subsidiaria; la asociación y la cooperación con terceros países para gestionar los flujos de personas que solicitan asilo o una protección subsidiaria o temporal.* En el apartado 4 del mentado artículo, regula la forma de proceder cuando los Estados miembros reciben una afluencia repentina de nacionales de terceros países, conformando una situación de emergencia, cuyas medidas provisionales en beneficio de esos Estados solo se podrán adoptar a propuesta de la Comisión, el Consejo que se pronunciará previa consulta al Parlamento<sup>15</sup>.

---

<sup>11</sup> *Derecho de asilo. Artículo XXVII: Toda persona tiene el derecho de buscar y recibir asilo en territorio extranjero, en caso de persecución que no sea motivada por delitos de derecho común y de acuerdo con la legislación de cada país y con los convenios internacionales.*

<sup>12</sup> *Artículo 22. Derecho de Circulación y Residencia. 7. Toda persona tiene el derecho de buscar y recibir asilo en territorio extranjero en caso de persecución por delitos políticos o comunes conexos con los políticos y de acuerdo con la legislación de cada Estado y los convenios internacionales.*

<sup>13</sup> *Artículo 12. 3. Todo individuo tendrá derecho, cuando esté perseguido, a buscar y obtener asilo en otros países de conformidad con las leyes de esos países y los convenios internacionales.*

<sup>14</sup> *IX. DERECHO DE ASILO a) Toda persona perseguida u oprimida tiene derecho a buscar refugio y asilo. Este derecho está garantizado a todo ser humano, cualesquiera sean su raza, religión, color y sexo. b) Al Masyid Al Haram en la Meca, es un refugio para todos los musulmanes.*

<sup>15</sup> Las medidas reguladas por la Unión Europea han sido recogidas por GARCÍA GARCÍA, R., “Extranjería y Libertad religiosa” en *Derecho y Religión* (Coords. GARCÍA GARCÍA, R. y ROSELL GRANADOS, J.), Madrid, 2020, pp. 898-899. Así, a modo ilustrativo, nos refiere las siguientes: *DIRECTIVA 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de diciembre de 2011 por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida; REGLAMENTO (UE) Nº 603/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de junio de 2013 relativo a la creación del sistema “Eurodac” para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Reglamento (UE) Nº 604/2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida, y a las solicitudes de comparación con los datos Eurodac presentados por los servicios de*

Con base en la anterior regulación, el artículo 13 de la CE dispone que *La ley establecerá los términos en que los ciudadanos de otros países y los apátridas podrán gozar del derecho de asilo en España*. En desarrollo del mandato contenido en el apartado cuarto del referido artículo, la legislación española configura el derecho de asilo y de protección subsidiaria a través de la Ley 12/2009, de 30 de octubre. La finalidad de este texto legal, conforme a la exposición de motivos, es acoger en nuestro ordenamiento el Sistema Europeo Común de Asilo, para ello, incorporan al Derecho español la Directiva 2003/86/CE, del Consejo, de 22 de septiembre, sobre el derecho a la reagrupación familiar; la Directiva 2004/83/CE, del Consejo, de 29 de abril, por la que se establecen normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento y el estatuto de nacionales de terceros países o apátridas como refugiados o personas que necesitan otro tipo de protección internacional, y al contenido de la protección concedida; y la Directiva 2005/85/CE, del Consejo, de 1 de diciembre, sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar la condición de refugiado. Asimismo, conceden un lugar destacado a la intervención del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), no solo por el papel que desempeña en la tramitación de solicitudes de asilo, sino también por el que se le asigna para que junto con el Gobierno de España lleve a cabo programas de reasentamiento o, en su caso, con otras Organizaciones Internacionales y Organizaciones No Gubernamentales relevantes en la materia, con el fin de hacer efectivo el principio de solidaridad y de cooperación con otros pueblos de la tierra.

### III. PRECISIONES CONCEPTUALES

Una vez señalado el marco jurídico aplicable, debemos precisar la definición de refugiado, pues ello determina la aplicación de las fórmulas de protección que se recogen en la normativa. En este sentido, el reconocimiento del derecho de asilo y del derecho de protección subsidiaria a los nacionales no comunitarios o personas de otros países, así como a los apátridas, lo diferencia *prima facie* el reconocimiento como refugiado.

No obstante, es importante no confundir a los “refugiados” con “migrantes”, dada la existencia de diferencias jurídicas en ambos conceptos y la tendencia a referirse a los refugiados como una subcategoría de migrantes, distinción que fue reconocida por la Declaración de Nueva York para los Refugiados y Migrantes, aprobada por resolución de la Asamblea General de 16 de septiembre de 2016, señalando que las personas refugiadas son un grupo específico y definido en el derecho internacional, al ser “personas que no pueden regresar a su país de origen

---

*seguridad de los Estados miembros y Europol a efectos de aplicación de la ley, y por el que se modifica el Reglamento (UE) N° 1077/2011, por el que se crea una Agencia europea para la gestión operativa de sistemas informáticos de gran magnitud en el espacio de libertad, seguridad y justicia (refundición); REGLAMENTO (UE) N° 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de junio de 2013 por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida (Texto refundido); DIRECTIVA 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de junio de 2013 por el que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional (texto refundido); DIRECTIVA 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de junio de 2013 sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional (refundición); DIRECTIVA 2001/55/CE del Consejo de 20 de julio de 2001 relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de dicha acogida.*

debido a un temor fundado de persecución, conflicto, violencia u otras circunstancias que hayan perturbado seriamente el orden público y que, como resultado, requieren protección internacional”, abarcando en el término Migrante: “alguien que ha residido en un país extranjero durante más de un año independientemente de las causas de su traslado, voluntario o involuntario, o de los medios utilizados, legales u otros. Ahora bien, el uso común incluye ciertos tipos de migrantes a más corto plazo, como los trabajadores agrícolas de temporada que se desplazan por períodos breves para trabajar en la siembra o la recolección de productos agrícolas”<sup>16</sup>.

La Ley 12/2009, de 30 de octubre,<sup>17</sup> para el reconocimiento de la condición de refugiado, sigue los términos de la Convención de 1951 que define al refugiado en su artículo 1.A.2) como: *toda persona que debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de sus temores, no quiera acogerse a la protección del tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él*<sup>18</sup>. Por tanto, cuando las personas que solicitan protección internacional no reúnen los requisitos para obtener la condición de refugiado, pueden ser beneficiarias de la denominada protección subsidiaria, conforme al artículo 4 del referido texto legal. Teniendo en cuenta que, tal y como dispone el artículo 37 de la Ley 12/2009, si no concurren en la persona solicitante de protección internacional los requisitos para ser reconocida como refugiada o merecedora de protección subsidiaria, excepcionalmente, se podría autorizar su permanencia en España por razones humanitarias, permitiendo el artículo 46 dicha autorización en el caso de personas vulnerables (tales como, menores, personas con discapacidad, mujeres embarazadas, familias monoparentales con menores de edad...).

Pues bien, de la propia definición se pueden extraer los elementos que la componen, el elemento del temor, que comporta un estado de ánimo y condición subjetiva, y el calificativo de “fundado”. Lo que significa que la condición de refugiado no solo está determinada por el estado de ánimo de la persona solicitante, sino también, que dicha tesitura esté basada en una situación objetiva, lo que determina que la evaluación de las declaraciones del solicitante se deba examinar en el contexto de la situación de su país de origen. La evaluación del elemento subjetivo es inseparable de la apreciación de la personalidad del solicitante, pues para una persona con fuertes convicciones religiosas su vida puede ser intolerable si se ve obligada a separarse de ellas; también, es indispensable una evaluación del grado de credibilidad si a la luz de las circunstancias concurrentes no está suficientemente claro el temor que expresa. Desde esta perspectiva individual, en el análisis del elemento objetivo se ha de tener en cuenta, como indicio suficiente de temor fundado de persecución, las leyes del país de origen y su aplicación.

---

<sup>16</sup> Precisión que señala ACNUR-Asilo y migración, disponible en: <https://acnur.org/es> (página consultada 20/06/2022). Que también ha sido recogida por GARCÍA GARCÍA, R., *Derecho de extranjería y libertad religiosa en el ordenamiento jurídico*, Edisofer, 2021, p. 176.

<sup>17</sup> Artículo 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, o al apátrida que, careciendo de nacionalidad y hallándose fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, por los mismos motivos no puede o, a causa de dichos temores, no quiere regresar a él, y no esté incurso en alguna de las causas de exclusión del artículo 8 o de las causas de denegación o revocación del artículo 9.*

<sup>18</sup> Disponible en: <https://www.refworld.org/es/docid/47160e532.html>.



En consecuencia, la expresión “fundados temores” contiene un elemento subjetivo y un elemento objetivo, debiendo tomarse en consideración ambos. Tal y como lo expresa el Manual de procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado bajo la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados, reeditado en Ginebra en 2019<sup>19</sup>.

Por último, antes de adentrarnos en su análisis, es de destacar como la doctrina ha puesto de manifiesto las dificultades a las que se enfrentan los solicitantes para el cumplimiento de dichos elementos, así Santolaya Machetti<sup>20</sup> tras definir refugiado como “toda persona que tenga fundados temores de ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, opiniones o pertenencia a determinado grupo social, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda, o a causa de dichos temores, no quiera a cogerse a la protección de tal país”, dicha definición determina que resalte el factor subjetivo, pues “ante la existencia de temor fundado, corresponde al solicitante la obligación de presentar los elementos de prueba necesarios para la apreciación de la veracidad de los hechos y circunstancias en que fundamenta su temor”. Para Vega Gutiérrez, tras la distinción entre el elemento subjetivo y elemento objetivo en los términos antes expuestos, pone de manifiesto que el enfoque bipartito presenta riesgos en la pretendida protección, especialmente en menores o personas con discapacidad mental, dada la dificultad que pueden experimentar en la descripción de su estado emocional. Por ello señala que, si bien es conveniente la combinación de los dos factores, debería de concederse “una eficacia específica a las circunstancias concretas del solicitante de protección y de su país de origen”<sup>21</sup>.

Las Directrices de las Naciones Unidas sobre las solicitudes de asilo por motivos religiosos<sup>22</sup>, que fueron elaboradas por el ACNUR y el Servicio Mundial de Iglesias en Baltimore, Maryland, Estados Unidos, nos permitirán acercarnos a los criterios a seguir para considerar a una persona refugiada, según los anteriores elementos, y que abordaremos en el epígrafe siguiente.

#### **IV. CRITERIOS PARA LA EVALUACIÓN DE LAS SOLICITUDES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL POR MOTIVOS RELIGIOSOS**

##### **1. Directrices de las Naciones Unidas**

El propósito de las Directrices y del Manual es servir de guía de interpretación para los operadores jurídicos y gobiernos y, sobre todo, para el personal de ACNUR dado que es el que lleva a cabo sobre el terreno la determinación para que se obtenga la condición de refugiado.

Al inicio de las mismas lo que trata de clarificar y definir el término de lo que se debe entender por “religión”, invocando para ello los textos internacionales que en el contexto de los

---

<sup>19</sup> Disponible en: <https://www.refworld.org/es/docid/5d9e13214.html>. Apartados 37 a 43.

<sup>20</sup> SANTOLAYA MACHETTI, P., *El Derecho de asilo en la Constitución española*, Valladolid, 2001, p.22.

<sup>21</sup> VEGA GUTIÉRREZ, A.M., “Discriminación y Violencia de Género en las solicitudes de asilo por motivos religiosos”, en *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, 44 (2019), pp.18-19.

<sup>22</sup> Directrices del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, sobre la protección internacional: Solicitudes de asilo por motivos religiosos bajo el Artículo 1<sup>a</sup>(2) de la Convención de 1951 y/o el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados, 28 Abril 2004. Disponible en: <https://www.refworld.org/es/docid/487e10e62.html>.

refugiados se refieren al mismo. Así, el uso que la Convención de 1952 hace del mismo en el sentido de integrar la libertad de pensamiento, conciencia o religión, permite interpretarlo desde sus límites, esto es, no solo caben las religiones tradicionales y creencias con características institucionales, sino también el no profesar o negarse a profesar una religión o negarse a sostener una creencia particular. Dichas solicitudes pueden implicar algunos de los siguientes elementos: a) religión como creencia (incluyendo la no-creencia); b) religión como identidad; religión como forma de vida<sup>23</sup>.

Dentro del elemento denominado temor fundado de persecución, incluye tanto consideraciones generales como especiales. En relación a las primeras, resalta las atinentes a las distintas formas que puede adoptar la persecución por motivos religiosos, tales como, la prohibición de pertenecer a una comunidad religiosa, del culto en privado o en público, de la instrucción religiosa o bien, a la imposición de graves medidas de discriminación a las personas debido a la práctica de su religión o por pertenecer o ser identificados con una comunidad religiosa en particular, o porque han cambiado su fe. De igual manera, en determinados casos, en las comunidades donde existe una religión dominante o hay una correlación cercana entre el Estado y las instituciones religiosas, la discriminación contra quienes no profesen la religión dominante o no adhieran a sus prácticas, podría equivaler a persecución en un caso particular. La persecución puede ser inter-religiosa (dirigida contra adherentes o comunidades de diferente fe), intra-religiosa (dentro de la misma religión, pero en diferentes sectas o entre miembros de una misma secta) o una combinación de ambas. El solicitante puede pertenecer a una minoría religiosa o a una mayoría. Las solicitudes por motivos religiosos también pueden ser presentadas por individuos casados donde los cónyuges adhieren a diferentes religiones o pertenecen a distintas comunidades<sup>24</sup>.

En las consideraciones especiales, destacan las de género al poner el acento en que hombres y mujeres pueden sufrir la persecución de manera distinta, lo que se revela en los códigos de vestimenta, el sometimiento a leyes o sanciones discriminatorias, jóvenes entregadas a clérigos para servicios sexuales o menores de edad forzadas a contraer matrimonio o sometidas a mutilación sexual. También, pone de manifiesto las cuestiones que atañen a la objeción de conciencia, habida cuenta de que para determinadas religiones es un principio abstenerse de prestar el servicio militar, lo que motiva que un amplio número de solicitantes por motivos religiosos busquen asilo por este motivo, ya que en los países donde el servicio militar es obligatorio, es un delito no cumplir con ese deber a lo que se añade el delito de la desertión<sup>25</sup>.

Finalmente, para el examen de las solicitudes de asilo basadas en motivos religiosos considera los siguientes aspectos procesales, a saber<sup>26</sup>:

#### *General*

- a) Las prácticas religiosas, tradiciones o creencias pueden ser complejas y pueden variar de una rama o secta de una religión a la otra o de un país o región a otro. Por esta razón, se necesita información confiable, precisa, actualizada y específica país por país o región por región, así como por ramas o sectas.

---

<sup>23</sup> “Directrices...”, *cit.*, apartados 4 y 5. Asimismo, un estudio de estas Directrices lo podemos encontrar en, GARCÍA GARCÍA, R., “*Derecho de extranjería...*”, *cit.*, pp. 200-211.

<sup>24</sup> “Directrices...”, *cit.*, apartado 12.

<sup>25</sup> “Directrices...”, *cit.*, apartados 24 y 25.

<sup>26</sup> “Directrices...”, *cit.*, apartados 27 a 36.

- b) La determinación de la condición de refugiado por motivos religiosos también se podría beneficiar de la asistencia de expertos independientes con un conocimiento especializado del país, la región y el contexto de una solicitud determinada y/o el uso de testimonios similares de otros creyentes de la misma fe.
- c) Los encargados de tomar las decisiones deben ser objetivos y no llegar a conclusiones basados solamente en su propia experiencia, incluso cuando ellos pertenezcan a la misma religión que el solicitante. Se deben evitar las suposiciones generales acerca de una religión particular o sobre sus practicantes.
- d) Al evaluar las solicitudes basadas en motivos religiosos, los encargados deben apreciar la frecuente interacción entre religión, género, raza, etnia, normas culturales, identidad, forma de vida y otros factores.
- e) En la selección de entrevistadores e intérpretes, debería haber sensibilidad hacia los aspectos culturales, religiosos o de género que pudieran entorpecer la comunicación.
- f) Los entrevistadores también deberían tener presente la posibilidad que el intérprete tenga un sesgo hostil hacia el solicitante, sea porque comparte la misma religión o porque no lo es, o de la posibilidad que el solicitante tenga esos temores, afectando de manera adversa su testimonio. Al igual que con todas las solicitudes de asilo, puede ser crítico que los intérpretes estén versados en la terminología pertinente.

### *Credibilidad*

Este tema lo centra en diversos aspectos, tales como, tomar en cuenta las circunstancias particulares de cada solicitante, por cuanto las concepciones de religión pueden variar dependiendo de la extracción social, económica o educativa, la edad y el sexo; también recomiendan recurrir a preguntas abiertas dirigidas no tanto al conocimiento detallado de los postulados religiosos, por ser más apropiado y útil que el solicitante explique el significado de la religión en su vida, las prácticas en las que ha participado o ha evitado por temor a persecución. Pues el conocimiento no es un requisito cuando se atribuye una creencia religiosa determinada, dado que el grado de represión contra un grupo religioso puede restringir la capacidad de estudio o práctica de una religión, asimismo, a las mujeres también se les niega el acceso a la educación religiosa y en las comunidades remotas geográficamente puede suceder que tengas limitados conocimiento de las prácticas formales de la religión a la que se adhieren. Estas cautelas también se pueden poner de manifiesto en relación a las personas que afirman ser líderes religiosos o que han tenido una educación religiosa superior, pues las normas pueden variar de región a región o de país a país. En definitiva, cuando el solicitante ha dado explicaciones inconsistentes o discrepantes con declaraciones anteriores, se le debe dar la oportunidad de realizar entrevistas adicionales.

### *Conversión posterior*

Este supuesto, se da en aquellas personas cuya conversión después de dejar su país de origen puede generar problemas de persecución dando lugar a la denominada solicitud sur place. Esto es, dicha situación podría darse cuando se contrae matrimonio con una persona de otra religión en el país de asilo o educa a sus hijos allí en esa otra religión y en el país de origen dicha cuestión podría usarse como base para la persecución.

Pues bien, para resolver los problemas de credibilidad que genera esta situación, las Directrices proponen que se examine en profundidad las circunstancias y veracidad de la conversión; evaluando la naturaleza y conexión entre las convicciones religiosas defendidas en el país de origen y las nuevas y sus posibles discrepancias con la religión del país de origen; cómo llegó a conocer la nueva religión en el país de asilo; experiencia en esa religión y corroboración de su participación asociación en la nueva religión. Asimismo, para acreditar el temor fundado de persecución si regresa a su país, se deberá prestar atención a si la conversión de la persona puede llegar a ser conocida por las autoridades en el país de origen o cómo sería vista por ellas, para lo que se requiere información detallada del país de origen; sin embargo, aunque la solicitud se pueda considerar interesada, se deben considerar las consecuencias del regreso al país de origen y cualquier posible daño que pueda justificar otorgar la condición de refugiado u otra forma de protección internacional, no obstante, si dicha naturaleza oportunista se torna evidente podría tener consecuencias negativas a la hora de conceder algún tipo de residencia.

## 2. Resultados en su aplicación

Teniendo en cuenta los anteriores criterios, la Agencia de la ONU para los Refugiados nos proporciona abundantes ejemplos que inciden en la necesidad de protección internacional por motivo de libertad religiosa o de creencias, así podemos destacar los siguientes:

- Consideraciones de protección internacional con respecto a las personas que huyen de la República de Irak, de mayo de 2019<sup>27</sup>.
- Resolución aprobada por la Asamblea General de la ONU el 19 de diciembre de 2017, sobre la promoción efectiva de la Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas<sup>28</sup>.
- Informe de la Relatora Especial sobre cuestiones de las minorías, Rita Izsák-Ndiaye: Promoción efectiva de la Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas, 24 de julio de 2017<sup>29</sup>.
- Lucha contra la intolerancia, los estereotipos negativos, la estigmatización, la discriminación, la incitación a la violencia y la violencia contra las personas, basados en la religión o las creencias. Informe del Secretario General<sup>30</sup>.

---

<sup>27</sup> Disponible en: <https://www.refworld.org/es/docid/5e92006f4.html> . El ACNUR considera que en Irak conviven grupos religiosos y étnicos minoritarios, que incluyen árabes, kurdos, turcomanos, ciudadanos de ascendencia africana, romaníes, bidoon y shabaks. Aunque la mayoría de la población se adhiere al Islam chiita o sunita, también hay comunidades de denominaciones cristianas, yazidis, sabaeamandaeans, kaka'is, baha'is y un número reducido de judíos. Advierte que aunque las autoridades iraquíes, en general, respetan la libertad religiosa las minorías religiosas se han enfrentado a persecución religiosa en las zonas que estaban bajo el control de ISIS, por ello probablemente necesiten protección internacional de refugiados. Asimismo, también pueden necesitar la referida protección las personas que se considera que contravienen las normas islámicas en materia de vestimenta, comportamiento social y ocupaciones, incluidos los ateos y las personas de mentalidad laica. En el mismo sentido, las personas que se casan con una persona de otra religión y las que se han convertido del islamismo al cristianismo. En todos los mentados supuestos, lo hace depender de las circunstancias individuales del caso.

<sup>28</sup> Disponible en: <https://www.refworld.org/es/docid/5a9f0ead4.html>

<sup>29</sup> Disponible en: <https://www.refworld.org/es/docid/59b6dd764.html>

<sup>30</sup> Disponible en: <https://www.refworld.org/es/docid/57ed0c934.html>. Informe que se presenta en cumplimiento de la resolución 70/157 de la Asamblea General, que contiene la información

Dichos documentos, junto con el Informe del Relator Especial sobre la libertad de religión o creencias, de 2 de agosto de 2016, ponen de relieve los patrones de violaciones de la libertad religiosa o de creencias cuando proceden directamente de los agentes del Estado y entre los que se puede incluir asesinatos, desapariciones forzadas o involuntarias, detenciones arbitrarias, participando también en la destrucción de lugares de culto o actos de vandalismo contra cementerios. Asimismo, también cuando son cometidos por agentes no estatales, como grupos terroristas o grupos parapoliciales militantes, siendo consciente de la complejidad e inexistencia de una definición general de agentes no estatales ni de consenso sobre sus obligaciones en materia de derechos humanos, centra la responsabilidad en los Gobiernos que permiten cualquier violación de la libertad de religión o de creencias que se produzca dentro de su jurisdicción cuando toleran los actos de violencia o crean una atmósfera de impunidad que da rienda suelta a los grupos militantes. Se ampara la citada responsabilidad gubernamental en que esa falta de compromiso no es acorde con la Declaración de 1981, que en su artículo 4.1) describe de forma clara que todos los Estados “adoptarán medidas eficaces para promover y eliminar toda discriminación por motivos de religión o convicciones en el reconocimiento, el ejercicio y el goce de los derechos humanos y de las libertades fundamentales en todas las esferas de la vida civil, económica, política, social y cultural”.

Finalmente, advierte del fracaso de la comunidad internacional en lo referente a los derechos de los refugiados y los desplazados internos, así dice: “Las violaciones de la libertad religiosa o de creencias se encuentran entre las múltiples razones por las que las personas dejan sus hogares y huyen de su país, en particular cuando los conflictos violentos han adquirido una dimensión religiosa o sectaria. Sin embargo, cuando solicitan asilo debido a las violaciones de su libertad de religión o de creencias, en ocasiones los refugiados se encuentran con que sus afirmaciones no se toman en serio. Algunos de ellos han recibido recomendaciones extrañas, como evitar la exposición pública y esconder su fe. Los conversos pueden enfrentarse a la sospecha de haber falsificado su conversión con el fin estratégico de obtener la condición de refugiado. Además, muchas de las violaciones de la libertad de religión o de creencias están estrechamente interrelacionadas con otras variables sociales o políticas, por ejemplo los intereses de control excesivo de los Gobiernos autoritarios. Habida cuenta de la complejidad de esas cuestiones, algunos observadores podrían subestimar drásticamente la gravedad de las violaciones sufridas por las personas en razón de su religión o sus creencias. Esto puede tener efecto en el trato a los refugiados, cuyas experiencias en esta esfera no reciben una atención y reconocimiento adecuados. Es deprimente ver que en la actual crisis de refugiados muchos Estados no cumplen la responsabilidad que tienen de acoger a refugiados, en particular los que huyen de violaciones masivas de su libertad de religión o de creencias. Algunos Gobiernos han abierto sus fronteras y demostrado su solidaridad, a menudo junto con un compromiso admirable demostrado por organizaciones de la sociedad civil y numerosos voluntarios. Por el contrario, otros Estados han sido reacios incluso a acoger siquiera un pequeño número de refugiados. Sin embargo, otros Gobiernos han indicado que estarían dispuestos a acoger solo a los refugiados con sistemas religiosos similares a sus tradiciones religiosas predominantes. Sin embargo, esto equivaldría a una (re)territorialización de la religión y, por tanto, estaría en clara contradicción con la libertad de religión o de creencias, que protege a los seres humanos en sus diversas convicciones y prácticas, en lugar de promover territorios homogéneos desde el punto de vista de la religión. El Relator Especial solo puede hacer un llamamiento a los gobiernos reacios para que reconsideren su posición y cumplan sus obligaciones en virtud del derecho

---

proporcionada por los Estado para combatir la intolerancia, los estereotipos negativos, la estigmatización, la discriminación, la incitación a la violencia y la violencia contra las personas, basadas en la religión o las creencias.

internacional, en particular mediante el respeto, la protección y la realización del derecho de toda persona a la libertad de religión o de creencias”<sup>31</sup>.

## V. PERSPECTIVAS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UN MARCO COMÚN EUROPEO PARA LOS SOLICITANTES DE ASILO

La notoria y creciente crisis migratoria que se está viviendo en el ámbito de la Unión Europea en los últimos años, ha puesto en evidencia la debilidad del Sistema Común Europeo de Asilo con relación al funcionamiento y gestión de la protección internacional por los organismos de la UE y su aplicación en los Estados miembros.

Un aspecto que no podemos desdeñar en esta disyuntiva y que influye en las políticas de inmigración son las atinentes a las medidas de seguridad que se han instalado, no solo en el ámbito europeo, debido al radicalismo religioso del Islam centrado en el denominado *yihadismo*, así lo ha expresado la doctrina. En este sentido, MOTILLA considera que las restricciones en los derechos fundamentales tienen su origen en la propia normativa de la Unión Europea en materia de fronteras, asilo e inmigración, en las que se deja sentir en el endurecimiento de los requisitos establecidos en la Convención de Ginebra, en las políticas de expulsiones colectivas de inmigrantes avaladas en el Acuerdo alcanzado con Turquía el 18 de marzo de 2016, amén de otras iniciativas restrictivas adoptadas por Estados miembros que ponen en cuestión el tan manido principio de solidaridad y la incompatibilidad de las mismas con el Derecho internacional en la materia que nos ocupa<sup>32</sup>.

Las medidas relativas al Sistema Europeo Común de Asilo, que han sido expuestas en el epígrafe 2.2, están siendo objeto de una profunda revisión. La Unión Europea reconoce que la crisis migratoria ha puesto en evidencia la reforma de las normas en materia de Asilo. La motivación es clara, si bien contamos con un Sistema Europeo Común de Asilo, que es el que establece los criterios comunes para el tratamiento de las solicitudes y solicitantes de asilo en la UE, ello no se ha traducido en un tratamiento uniforme en los solicitantes de la UE, variando considerablemente de unos Estados a otros las valoraciones positivas de las solicitudes.

En este contexto, la Comisión con el fin de establecer un marco común europeo para la gestión del asilo y la migración, propuso el 23 de septiembre de 2020 el Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo de la UE<sup>33</sup>. La reforma encuadraría las siguientes propuestas legislativas:

1. Nuevo sistema de gestión del asilo y la migración, que supone sustituir el Reglamento 604/2013<sup>34</sup> (Reglamento de Dublín) por un nuevo Reglamento para dicho sistema de gestión. El objeto es claro, determinar con mayor eficacia un único Estado miembro como responsable del examen de la solicitud de asilo, así como garantizar un reparto

---

<sup>31</sup> Informe presentado ante la Asamblea General de la ONU, el 2 de agosto de 2016, por el Relator especial sobre la libertad de religión o de creencias, Sr. Heiner Bielefeldt, de conformidad con la resolución 70/158 de la Asamblea General. Disponible en: <https://www.refworld.org/es/docid/57c6cad04.html>, pp. 23-24.

<sup>32</sup> MOTILLA, A., “Seguridad y radicalismo religioso; el tratamiento del Islam en Europa”, en *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, 46 (2018), pp. 7 a 9.

<sup>33</sup> Disponible en: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip\\_20\\_1706](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_20_1706)

<sup>34</sup> Reglamento (UE) n° 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de junio de 2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida (texto refundido) (DOUE L 180 de 29 de junio de 2013).

- equitativo de las responsabilidades entre los Estados miembros mediante un nuevo mecanismo de solidaridad.
2. Se prevé la activación rápida de mecanismos de solidaridad ante crisis migratorias, como la del año 2015, atendiendo a situaciones excepcionales de afluencia masiva y de fuerza mayor, como la provocada por el COVID-19, asimismo, también prevé para las personas que huyen de conflictos armados un nuevo estatuto de protección inmediata.
  3. Reforma del Reglamento 603/2013 de creación del sistema Eurodac<sup>35</sup>, cuya base de datos contiene las impresiones dactilares de los solicitantes de asilo y de migrantes irregulares que han sido registradas en los Estados miembros y países asociados, por un nuevo Reglamento cuya pretensión es mejorar la recogida de datos, por ejemplo con imágenes faciales; ampliar el ámbito de aplicación a aquellos migrantes irregulares aunque no sean solicitantes de asilo; simplificar el acceso a las fuerzas y cuerpos de seguridad.
  4. Nueva Agencia de Asilo en sustitución de la Oficina Europea de Apoyo al Asilo<sup>36</sup>, lo que se materializó con la adopción del nuevo Reglamento por el Parlamento Europeo y el Consejo el 15 de diciembre de 2021<sup>37</sup>. Su objetivo es optimizar el funcionamiento del Sistema Europeo Común de Asilo, reforzando la asistencia operativa y técnica a los Estados miembros para aumentar la coherencia en la evaluación de las solicitudes de protección internacional.
  5. Introducir un nuevo Reglamento de control obligatorio previo a la entrada, que incluya pruebas sanitarias, de identificación y de seguridad, tomas de impresiones dactilares y de inclusión en la base de datos Eurodac, aplicable a las personas que entran en la UE sin cumplir las condiciones de entrada, pero soliciten protección internacional. Este proceso durará cinco días y tras su conclusión se aplicará el procedimiento de asilo o retorno que corresponda. Durante este proceso se deberá garantizar el respeto de los derechos fundamentales, para ello los Estados miembros crearán un mecanismo de supervisión independiente.
  6. Un procedimiento de asilo común, propuesta que implica sustituir la Directiva de la UE para conceder o retirar la protección internacional por un Reglamento que establezca un procedimiento común que permita proteger los derechos de los solicitantes y personas vulnerables y, entre otros, establecer un examen más rápido de las solicitudes por determinados motivos.

---

<sup>35</sup> Reglamento (UE) n° 603/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de junio de 2013, relativo a la creación del sistema de “Eurodac” para la comparación de impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Reglamento (UE) n° 604/2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida, y a las solicitudes de comparación con los datos Eurodac presentadas por los servicios de seguridad de los Estados miembros y Europol a efectos de aplicación de la ley, y por el que se modifica el Reglamento (UE) n° 1077/2011, por el que se crea una Agencia europea para la gestión operativa de sistemas informáticos de gran magnitud en el espacio de libertad, seguridad y justicia (refundición) (DOUE L 180 de 26 de junio de 2013).

<sup>36</sup> Creada mediante el Reglamento (UE) n° 439/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de mayo de 2010, por el que se crea una Oficina Europea de Apoyo al Asilo (DOUE L 132 de 29 de mayo de 2010).

<sup>37</sup> Reglamento (UE) 2021/2303 del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de diciembre de 2021, relativo a la Agencia de Asilo de la Unión Europea y por el que se deroga el Reglamento (UE) n° 439/2010 (DOUE L 486 de 30 de diciembre de 2021).

7. Sustituir la Directiva relativa a los requisitos de asilo por un Reglamento para armonizar las normas de protección y los derechos de los solicitantes de asilo.
8. Reforma de la Directiva sobre las condiciones de acogida con el fin de que los solicitantes de asilo disfruten de unas normas de acogida armonizadas y dignas.
9. Creación de un marco de reasentamiento de la UE permanente, para ello el Consejo adoptaría un plan bienal de reasentamiento y admisión humanitaria que incluirá el número máximo de persona que se admitirán; las contribuciones de los Estados miembros a este número y las prioridades geográficas generales.

En definitiva, la Comisión, consciente de la complejidad de la migración y de que el actual sistema no funciona, propone un nuevo comienzo en materia de migración sobre la base de: A) Procedimientos más eficaces en los procesos de asilo, con el establecimiento de un nuevo control obligatorio previo a la entrada para establecer el estatuto de manera más rápida a la llegada consistente en: identificación; controles sanitarios; controles de seguridad; y toma de impresiones dactilares y registros en la base de datos Eurodac. Y la implantación de mecanismos que permitan, por un lado, garantizar el cumplimiento de los derechos fundamentales a través de la Agencia de los Derechos Fundamentales, Agencia europea de la Guardia de Fronteras y Costas<sup>38</sup> y la nueva Agencia de Asilo de la UE y, por otro, la pretensión de proteger el acceso al asilo, el derecho a la libertad, los derechos de la infancia y el derecho a la tutela judicial efectiva con la evaluación individual de las solicitudes de asilo. B) Reparto equitativo de la responsabilidad y la solidaridad, lo que significa que los Estados miembros han de contribuir de forma solidaria y apoyar a los Estados miembros sometidos a presión garantizando con ello que la Unión cumpla sus obligaciones humanitarias.

Las críticas a este nuevo pacto y, por ende la debilidad del nuevo Sistema Europeo Común de Asilo, se han dejado sentir no solo desde la doctrina más autorizada, sino también desde las organizaciones de la sociedad civil que actúan en esta materia. Así lo expresa la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR) al valorar dicho Pacto, concluyendo que no pone remedio a los fallos evidenciados desde la Agenda 2015, sino que se han seguido incidiendo en lo que no ha funcionado en términos de derechos, tales como, excesivo enfoque en los retornos, mayor esfuerzo de control y externalización de las fronteras, riesgo de vulneración del principio de no devolución y garantías en frontera. Lo que se evidencia en el nuevo procedimiento de control previo a la entrada y el procedimiento acelerado, este nuevo procedimiento en frontera parte de la premisa de que la mayoría de personas que llegan a la UE no tienen necesidades de protección y que el estudio de las solicitudes puede hacerse de manera rápida; en relación al sistema de solidaridad propuesto, supone un menú a la carta para aquellos Estados que ponen el foco en el retorno dejando en segundo plano la protección de las personas que llegan, con ello, se ha perdido la oportunidad de acordar por los Estados un mecanismo obligatorio de reubicación. Así, al poner un excesivo énfasis en el incremento de los retornos se corre el riesgo de que se realicen a países no seguros o en caso de que ciertos países no admitan los retornos, también se corre el riesgo de mantener a las personas en situaciones de detención prolongada en los casos de procedimientos en frontera o en situaciones de limbo jurídico<sup>39</sup>.

---

<sup>38</sup> Creada mediante el Reglamento (UE) 2019/1896 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de noviembre de 2019, sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas, por el que se derogan los Reglamentos (UE) n° 1052/2013 y (UE) 2016/1624 (DOUE L 295 de 14 de noviembre de 2019).

<sup>39</sup> Disponible en: <https://www.cear.es/wp-content/uploads/2020/10/NUEVO-PACTO-UE-SOBRE-MIGRACION-Y-ASILO.pdf>



Desde el punto de vista doctrinal Acosta concluye que del documento se desprende su marcado carácter basado en la seguridad con el fortalecimiento de las fronteras exteriores y su control, lo que pone en evidencia el choque con el principio de solidaridad y la defensa de los derechos humanos en el contexto del respeto a las normas de derecho internacional<sup>40</sup>. Por su parte, Faggiani advierte que algunas de las propuestas no dan solución a los principales problemas del sistema común europeo en materia de asilo, al encontrarnos ante un cuadro normativo de compromiso para conseguir el apoyo de los países más reacios a la integración, olvidando no solo a los países con fronteras exteriores como España, Italia y Francia, sino también a los inmigrantes irregulares y los solicitantes de protección internacional. Ello se deja notar en los siguientes aspectos que denotan la involución y debilidad de los Estado miembros, tales como, en la determinación del Estado competente para el examen de las solicitudes de protección internacional, pues se sigue manteniendo el criterio del Estado de primera llegada; en el sistema basado en cuotas asignadas a los Estados miembros, no se basa en datos objetivos sino en mecanismos de solidaridad obligatoria, que permite a los Estados elegir las alternativas que se proponen para atenuar la presión sobre los Estados afectados por la crisis migratoria; en la gestión de los flujos migratorios marítimos, dado que no se concretan los principales aspectos de las operaciones de socorro y salvamento<sup>41</sup>.

Sentado lo anterior, se constata que las críticas anteriormente expuestas siguen vigentes, puesto que, de las propuestas legislativas incluidas en el Pacto las negociaciones que han llegado a término se resumen en la adopción del Reglamento (UE) 2021/2303 relativo a la Agencia de Asilo de la Unión Europea.

No obstante, en la materia que nos atañe, podemos destacar los siguientes aspectos del Reglamento (UE) 2021/2303 que pueden coadyuvar a que, el cumplimiento de los criterios internacionales, se lleven a efecto en los propios términos por ellos contemplados:

1. Las actividades de formación que la Agencia pretende llevar a cabo (artículo 8) destinadas a su personal y al personal de las administraciones, órganos jurisdiccionales y autoridades nacionales en materia de asilo, con el objeto de definir principios y buenas prácticas para garantizar la convergencia de los métodos administrativos, decisiones y praxis jurídica. En particular comprenderá: normas internacionales y de la Unión en materia de derechos fundamentales y de la jurisprudencia de los órganos jurisdiccionales nacionales, del TJUE y del TEDH; cuestiones sobre la determinación del cumplimiento de los requisitos por los solicitantes de protección internacional y los derechos que la misma comporta, así como de la tramitación de dichas solicitudes y de los procedimientos de reubicación; las técnicas de entrevista; la valoración de pruebas; cuestiones relativas a la elaboración y utilización de la información sobre terceros países y a la interpretación y mediación intercultural; haciendo especial hincapié en las cuestiones relativas a los solicitantes que necesiten garantías procesales especiales, a los menores y a otras personas en situación de vulnerabilidad, en particular a las víctimas de tortura, de trata de seres humanos y en materia de género.

En este sentido, las actividades de formación son una oportunidad para la definición de esos principios y buenas prácticas por parte de la Agencia, en los que necesariamente tendrán que tener en cuenta las Directrices del Alto Comisionado de las Naciones Unidas expuestas anteriormente. Ahora bien, no obstante las directrices, dada la complejidad de las prácticas

---

<sup>40</sup> ACOSTA SÁNCHEZ, M.A., “El Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo de la Unión Europea y su repercusión sobre la política común de seguridad y defensa”, en *Revista de Estudios Internacionales Mediterráneos*, 32 (2022), p.103.

<sup>41</sup> FAGGIANI, V., ¿Hacia una reforma integral o solo aparente y más involutiva del Sistema Europeo Común de Asilo?, en *Revista General de Derecho Europeo* 52 (2020), pp. 25-39.

religiosas o de las creencias podría ayudar para la determinación del apartado relativo a la valoración de pruebas la instauración del denominado principio del “beneficio de la duda”, con el objeto de suplir las deficiencias expuestas anteriormente en el Informe del Relator Especial sobre la libertad de religión o creencias en los casos en que las afirmaciones del solicitante sobre sus creencias no se toman en serio. Para ello, convenimos con FAGGIANI en que se podría haber introducido como elemento fundamental en ese apartado el denominado principio del “beneficio de la duda”, en aquellos casos en los que el solicitante no consiga aportar pruebas que respalden su solicitud, atendido el esfuerzo realizado para fundamentar su solicitud y la coherencia de sus declaraciones<sup>42</sup>.

Asimismo, para la deseable convergencia en esta materia, en la enumeración relativa a las técnicas de entrevista y a la selección de entrevistadores y de intérpretes, tampoco se podrá obviar en la formación y se deberá poner especial atención a la objetividad de las personas que toman las decisiones, evitando que sus conclusiones se vean teñidas por las propias experiencias personales, en el caso de pertenecer a la misma religión, y por las ideas generales que puedan afectar a una religión concreta o practicantes de la misma. Prevenciones que también se aplicaría a los intérpretes, para evitar que afecte de manera adversa a los testimonios del solicitante, contemplando la posibilidad de que el intérprete, por compartir religión con el solicitante o no compartirla, pueda presentar un sesgo hostil hacia el solicitante o que dicha posibilidad sea percibida por el solicitante afectando con ello a la credibilidad de su testimonio.

Los aspectos atinentes a la formación, también dejan sentir que en la evaluación de las solicitudes por motivos religiosos se han de tener en cuenta como interactúan otros factores como, entre otros, el género. Ello evidencia, que también pueden coadyuvar las técnicas y directrices utilizadas por ACNUR en materia de solicitudes por motivo de género, sintetizadas por Vega Gutiérrez en las siguientes medidas de precaución: ser entrevistadas por separado para evitar que la presencia de miembros masculinos de la familia le influya en la exposición de su caso; el derecho de poder elegir entrevistadores e intérpretes de su mismo sexo; ser informada de la confidencialidad inherente a su solicitud, para generar la confianza de que el contenido de la misma no será transmitido a los miembros de su familia. Se trata de no solo de establecer un ambiente de confianza entre entrevistadora y solicitante, sino también de la actitud y formación de la entrevistadora, que le permita tener una actitud neutral evitando el uso de un lenguaje corporal que la solicitante pueda sentir como ofensivo o culturalmente insensible o no apropiado, evitando a su vez que el nivel emocional de la solicitante influya en su credibilidad, dado que las diferencias culturales y el trauma sufrido juegan un importante papel en su comportamiento<sup>43</sup>.

2. Información sobre terceros países (art. 9), que recopilará y analizará, incluyendo de manera específica la relativa a género, menores y sobre persona pertenecientes a grupos vulnerables y minorías. En el análisis de riesgo que realiza para vincular la persecución por motivos religiosos indica, que para justificar el temor fundado a la persecución se deberá tener en cuenta si los actos que se cometen contra las personas integrantes de minorías religiosas son restricciones al ejercicio de determinados derechos de naturaleza menos grave o medidas únicamente discriminatorias, por ello, en la evaluación individual de si podrían equivaler a persecución debe tener en cuenta la gravedad y/o el carácter repetitivo de los actos o si se producen como una acumulación de varias medidas<sup>44</sup>.

---

<sup>42</sup> FAGGIANI, V., *¿Hacia una reforma integral...?*, *cit.*, pp. 26-27.

<sup>43</sup> VEGA GUTIÉRREZ, A.M., *“Discriminación y Violencia de Género...”*, *cit.*, pp. 29-30.

<sup>44</sup> En este sentido, la información de la Agencia, tras el análisis de actos de persecución realizados sobre hindúes, sijes y salafis en Afganistán, indica una alta probabilidad de que se deba a motivos religiosos.

Esta información es especialmente relevante, pues permitirá que no se subestimen la gravedad de las violaciones de la libertad de religión o creencias y que en el caso de los conversos los solicitantes no se enfrenten a la sospecha de haber falsificado su conversión como medio para obtener la condición de refugiado, tal y como advierte el Relator Especial para la libertad de religión y creencias. En este sentido, se ha pronunciado el TEDH declarando que las autoridades administrativas y judiciales de los Estados tienen la obligación de llevar a cabo una evaluación independiente utilizando todos los medios de prueba necesario en apoyo de la solicitud de asilo<sup>45</sup>.

3. Introducción de la figura denominada Agente de derechos fundamentales, que se establece en el artículo 49, que velará por el cumplimiento y respeto de los derechos fundamentales en la actividad de la Agencia. Y aplicará el mecanismo de denuncia que se establece en el artículo 51, que podrá ser presentada ante la Agencia por cualquier persona o su representante por violaciones concretas de derechos fundamentales, lo que excluye y, por ende, comporta su inadmisión las que pongan en duda las decisiones de las autoridades nacionales relativas a una solicitud individual de protección internacional, así como las anónimas, abusivas, malintencionadas, frívolas, vejatorias, hipotéticas o imprecisas.

Desde esta perspectiva, el mecanismo de la denuncia está pensado para la violación de los derechos fundamentales en las acciones de los expertos que participen en los equipos de apoyo al asilo, dejando a salvo las decisiones dada por las actuaciones administrativas o judiciales nacionales de las solicitudes. Esto es, el agente de derechos fundamentales solo tramitará las denuncias que, debido a la asistencia técnica y operativa, desplieguen las personas que forman los equipos de apoyo al asilo que, a tenor del artículo 19, estarán compuestos por: expertos del personal de la Agencia; expertos de los Estados miembros; expertos enviados por los Estados miembros a la Agencia en comisión de servicios; u otros expertos no empleados por la Agencia.

4. Son destacables los mecanismos de supervisión para la aplicación correcta y efectiva del Derecho de la Unión en materia de asilo, establecidos en los artículos 13, 14 y 15, pues cuando en algún Estado miembro se detecte un grave funcionamiento en el sistema de asilo, el procedimiento concluye con una serie de recomendaciones de cuya aplicación el Estado miembro informará a la Comisión que, a su vez transmitirá al Parlamento y al Consejo los progresos realizados por el Estado miembro en la aplicación de las referidas recomendaciones. El incumplimiento de las recomendaciones dará lugar a que el consejo adopte una decisión para determinar qué medidas deban ser aplicadas para el apoyo del Estado miembro en cuestión al que se le requerirá para que ejecute la decisión y coopere con la Agencia en la aplicación de las mismas, las cuales pueden consistir en algunas de las enunciadas en el apartado 2 del artículo 16, a saber: asistencia en la identificación y registro de los nacionales de terceros países, en especial de los solicitantes necesitados de garantías procesales especiales o personas en situación de vulnerabilidad; prestar asistencia en la recepción y registro de las solicitudes de protección internacional y en la reubicación o traslado de los solicitantes o beneficiarios de protección internacional dentro de la Unión; proporcionar servicio de interpretación

Ahora bien, sería deseable que estos mecanismos de supervisión tuvieran en cuenta las cuestiones expuestas en los puntos 1 y 2 a la hora de evaluar si existe inoperancia de los sistemas de asilo en la materia que nos ocupa. Pudiendo coadyuvar para ello, las informaciones facilitadas por el foro consultivo, previsto en el artículo 50, al estar compuesto por las

---

Disponible en: <https://euaa.europa.eu/nems-events/afghanistan-taliban-restriction-woman-and-girls-amount-persecution>

<sup>45</sup> TEDH (Gran Sala), de 23 de agosto de 2016, caso FG c. Suecia nº 4361/11.

organizaciones pertinentes de la sociedad civil y los organismos competentes que trabajan en el ámbito de la política de asilo a nivel local, regional, nacional, de la Unión o internacional, mencionando expresamente a la Agencia de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas, así como el ACNUR. Pues son una fuente de conocimiento directo de la realidad tan compleja que se da en las solicitudes de asilo por el motivo que nos ocupa, facilitando los estándares reales para la evaluación de la operatividad en el sistema de asilo.

5. Finalmente, estando entre sus objetivos el de garantizar la solidaridad efectiva de los Estados miembros en materia de asilo, la Agencia se somete a un proceso de evaluación y revisión previsto en el artículo 70, dicho proceso tiene varias fases, que pueden culminar con la continuidad o no de la Agencia en relación directa con la consecución de los fines para los que fue creada:

a) Hasta que no transcurran tres meses desde la sustitución del Reglamento (UE) n° 604/2013, por el que se establecen los criterios para determinar el Estado miembro que será responsable del examen de solicitud de protección internacional presentada por un nacional de un tercer país o apátrida en uno de los Estados miembros, la Comisión no informará al Parlamento Europeo y al Consejo, en particular, en lo que se refiere a la aplicación de los mecanismos de supervisión determinados en el artículo 14 con el fin de presentar sus propuestas, que pueden dar lugar a la modificación de este Reglamento en el caso de que no se haya garantizado la coherencia en la aplicación del marco jurídico de la Unión.

b) La Comisión deberá encargar una evaluación externa de la Agencia, cuya fecha límite es el 20 de enero de 2025 y con posterioridad a la misma será cada cinco años, al objeto de analizar su rendimiento en relación con la incidencia que la misma ha tenido para garantizar la cooperación y la aplicación del SECA. Cada dos evaluaciones y en función de sus resultados, la Comisión deberá valorar la continuidad del Reglamento o su posible modificación o bien derogararlo cuando la falta de cumplimiento en sus objetivos o fines así lo aconsejen.

Estas reflexiones nos llevan a pensar en las luces y sombras que todavía se dejan sentir en materia de asilo, a las luces puede contribuir la creación de la Agencia y sus objetivos tendentes a que se aplique un derecho armonizado en materia de asilo en los Estados miembros en los términos expuestos anteriormente, pero, largo fian la reforma del resto de propuestas legislativas dejando así abiertas las puertas a aquellos Estados que, con motivo del auge de los nacionalismos, son reticentes a respetar el principio de solidaridad y el reparto equitativo de responsabilidades a la hora de reubicar e integrar a los solicitantes de asilo por motivos religiosos, lo que impide evitar las políticas obstruccionistas de los Estados que solo desean acoger a refugiados con tradiciones religiosas similares a las suyas y aquellos otros que aplican las políticas denominadas “asimilacionistas”, basadas en que las minorías acepten la cultura dominante y mantengan sus creencias en las esfera privada<sup>46</sup>. Ahora bien, dado los amplios plazos que se han establecido en el Reglamento de creación de la Agencia para la evaluación de la consecución de sus objetivos, su análisis futuro nos pondrá de manifiesto la convergencia y el adecuado desarrollo de la aplicación de la legislación comunitaria en esta materia.

---

<sup>46</sup> MOTILLA, A., “Seguridad y radicalismo religioso...”, *cit.*, p. 18.