

## El derecho a la libertad religiosa

### Convergencia y equívocos entre la Iglesia y los Estados liberales

François Daguet o.p.<sup>1</sup>

La Iglesia ha visto durante mucho tiempo con recelo la elaboración de la doctrina de los derechos humanos por parte de las sociedades que surgieron de la Revolución Francesa. La pobreza doctrinal en que la dejó el período tridentino la hizo incapaz de apreciar con delicadeza la afirmación de los derechos proclamados solemnemente en 1789. Entonces fue cuando se abrieron nuevos tiempos, marcados por convulsiones que nadie, sin duda, había imaginado y que dejaron consternadas a las autoridades de la Iglesia, en primer lugar a los papas. Se trata nada menos que del fin del cristianismo, entendido como un régimen de estrecha cooperación entre las autoridades temporales y eclesiales, que va acompañado del cuestionamiento del principio monárquico, hasta ahora entendido como garante de este orden del cristianismo. El corolario de esta ruptura, violentamente realizada, es que las sociedades pretenden en adelante construirse sobre bases profanas, sin referencia —cuando no en oposición— a las verdades resultantes de la Revelación cristiana. La proclamación de los derechos del hombre y del ciudadano, por la Declaración del 26 de agosto de 1789, se inscribe en este contexto y expresa la voluntad de fundar la sociedad sobre un orden natural accesible a la razón común y no ya sobre un orden sobrenatural y revelado. El deseo concomitante de la Asamblea Nacional de retirar a Roma la soberanía sobre la Iglesia de Francia, por la Constitución Civil del Clero del 12 de julio de 1790, rompiendo unilateralmente el Concordato de 1516, terminó por empujar a las autoridades de la Iglesia a una oposición general y absoluta a todo lo que emane de la Revolución Francesa. El *Breve Quod aliquantum* de Pío VI, del 10 de marzo de 1791, condena sin matices las pretensiones de los revolucionarios, y la “loca” afirmación de una “libertad absoluta” y un “derecho monstruoso... de igualdad y libertad natural para todos los hombres”. Este texto, frondoso y desordenado, testimonia la confusión romana ante los acontecimientos de Francia y la incapacidad de hacer un análisis distanciado de los mismos. Poco después, un nuevo *Breve Adeo* Nota del 23 de abril de 1791, condena “estos derechos tan contrarios a la religión y a la sociedad” que figuran en la declaración adoptada por la Asamblea Nacional. El papado se instaló entonces en una postura de denuncia de los cambios provocados por la

---

<sup>1</sup> Decano de la Facultad de Teología del Instituto Católico de Toulouse.

Revolución. En el corazón del proceso intentado por el papado está el agravio de promover una libertad religiosa que contraviene las luces emanadas de la Revelación. En el Syllabus de 1864, catálogo de errores adjunto a la encíclica *Quanta cura*, Pío IX no deja de denunciar la afirmación según la cual: “A todo hombre le es lícito abrazar y confesar la religión que ha considerado verdadera por ser guiados por la luz de la razón” (D.S. 2915).

Esta postura prevaleció durante casi un siglo, ya que no fue hasta el pontificado de León XIII que la Iglesia tomó nota del carácter irreversible de los cambios y comenzó un análisis preciso de los mismos, discerniendo lo que se puede aceptar y lo que no se debe. Durante este largo período se produce una decantación entre las distintas cuestiones en juego, la del régimen político, la relación entre la Iglesia y el Estado, y la de los derechos del hombre y del ciudadano. Tal como lo percibía Pío VI, aunque no supo articularlo en un argumento sereno, la cuestión de la libertad religiosa está ligada, más ampliamente, a la de la libertad de conciencia, y en última instancia compromete la concepción de la libertad misma. Éste es el análisis al que León XIII se entrega en su encíclica *Libertas praestantissimum* de 1888. Al rehabilitar la doctrina tradicional del derecho que emana de Santo Tomás de Aquino, al afirmar el necesario respeto, por parte de las leyes de la ciudad, de los preceptos de la ley natural, en sí mismos una impresión en alma de la ley divina, el magisterio establece de facto las condiciones para un posible reconocimiento de la doctrina de los derechos, ya que se basa en los principios de la ley natural que la libertad humana debe respetar. En materia religiosa, esto no puede significar la licencia para adherirse indistintamente a la religión de su elección, que sería adecuada al precepto primario de buscar la verdad sobre Dios, como ya afirmaba santo Tomás (S.Th., I II, q. 94, a. 2).

El recurso a la mediación de la ley natural abre el camino al reconocimiento de derechos fundados en sus preceptos, que no están necesariamente en contradicción con los establecidos por las leyes de los estados liberales. Así es como, paulatinamente, el magisterio de la Iglesia va acomodando una afirmación de derechos hasta hacerla propia. El período de entreguerras, que corresponde al pontificado de Pío XI, estuvo marcado por el surgimiento de regímenes que calificaremos de totalitarios, expresión de ideologías de distinto tenor: principalmente el comunismo marxista en la Unión Soviética, el fascismo en Italia y el nazismo en Alemania. En el mundo católico, esta situación da lugar a una reacción denominada “personalista”, que afirma la intangibilidad de la persona y sus derechos fundamentales frente a cualquier régimen político. Pío

XI lo proclama solemnemente en sus dos encíclicas “gemelas” de 1937 que denuncian los ataques a estos derechos por parte del régimen comunista de la Rusia soviética (*Divini redemptoris*) y del régimen nazi (*Mit brennender sorge*).

En estas condiciones, no nos sorprende que Pío XII, al tratar en su radiomensaje navideño de 1942 del orden futuro de las sociedades al final de la guerra, establezca sus principios fundacionales, el primero de los cuales es “volver a la persona humana la dignidad que Dios le concedió desde el principio” y “el respeto y ejercicio efectivo de los derechos fundamentales de la persona”. Esta convicción ahora bien establecida también explica por qué la Santa Sede ratificó con entusiasmo en 1948 la Declaración Universal de los Derechos Humanos adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas. Medimos todos los progresos realizados por la Iglesia desde la condena incondicional de 1791. Sin embargo, el derecho a la libertad religiosa se menciona en términos similares. El texto de 1789 decía: “Nadie debe ser perturbado por sus opiniones, ni siquiera religiosas, siempre que su manifestación no perturbe el orden público establecido por la ley” (a. 10), el de 1948 estipula: “Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, conciencia y religión; este derecho incluye la libertad de cambiar de religión o creencia, así como la libertad de manifestar la propia religión o creencia, solo o en común, tanto en público como en privado, a través de la enseñanza, la práctica, el culto y la ejecución de ritos” (a. 18). Juan XXIII está en la línea de esta carta de derechos humanos, que calificó como “una etapa y un progreso hacia el establecimiento de un orden jurídico y político para todos los pueblos existentes en el mundo”. En *Pacem in terris* (1963), establece una lista de los derechos humanos fundamentales y en particular el hecho de “que cada uno honre a Dios según la justa regla de la conciencia y profese su religión en la vida privada y pública” (D.S. 3961).

Sobre todo, al mismo tiempo, el Concilio Vaticano II fue el que asentó la doctrina de la Iglesia sobre el derecho a la libertad religiosa en la *Declaración Dignitatis Humanae* (D.H.), adoptada en 1965, en su clausura. Conocemos los términos principales. No se trata de la libertad de creer o no creer, o de ir indiscriminadamente hacia una u otra religión. León XIII ya había condenado tal concepción de la libertad de conciencia (*Libertas praestantissimum*, D.S. 3250). El Concilio afirma, por el contrario, que Dios ha dado a conocer a los hombres “la única religión verdadera”, que “subsiste en la Iglesia católica” (D.H. n.º 1), y que todos los hombres “están presionados, por su misma naturaleza, y obligados, por obligación moral, a buscar la verdad, lo que primero concierne a la religión. También están obligados a adherirse a la verdad desde que la conocen

y a regular toda su vida según las exigencias de esta verdad” (D.H. n.º 2). En estas condiciones, el derecho a la libertad religiosa se presenta, en un enfoque casi legal, como una libertad pública:

“La libertad religiosa que el hombre reclama en el cumplimiento de su deber de culto a Dios se refiere a su inmunidad de toda coacción en la sociedad civil” (D.H. n.º 1). La fórmula se repite en el número siguiente: “Esta libertad consiste en que todos los hombres deben estar libres de toda coacción, tanto de parte de los individuos como de los grupos sociales, y de cualquier poder humano, de modo que en materia religiosa nadie esté obligado actuar contra su conciencia ni impedido de actuar, dentro de los límites justos, de acuerdo con su conciencia, en privado o en público, solo o asociado con otros” (D.H. n.º 2). Para garantizar este derecho, el Concilio pide su transcripción en el ordenamiento jurídico positivo: “Este derecho de la persona humana a la libertad religiosa en el ordenamiento jurídico de la sociedad debe ser reconocido de tal modo que constituya un derecho civil (*ibid.*). El Concilio precisa que el fundamento de este derecho es doble, ya que se deriva tanto de la Revelación como de la razón natural: “el derecho a la libertad religiosa tiene su fundamento real en la dignidad misma de la persona humana en cuanto ‘ha dado a conocer la Palabra de Dios y la razón misma» (*ibid.*).

El discurso magisterial sobre el derecho a la libertad religiosa, y más ampliamente el de los derechos fundamentales de la persona, claramente promovido en la constitución conciliar *Gaudium et spes* (n.º 26), ha llegado ahora a su punto de equilibrio doctrinal. El largo proceso de decantación que se extiende por casi dos siglos permite a la Iglesia reconocer la validez de la doctrina de los derechos al tiempo que demuestra aquello a lo que no puede adherirse. Los sucesivos Papas no dejan de recordar esta adhesión que, lejos de ser un apego tardío impuesto por la necesidad, testimonia una verdadera profundización doctrinal. Así Benedicto XVI, durante su visita a la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2008, recuerda la firma de la Convención Universal sesenta años antes, para mostrar su importancia: Este documento fue el resultado de una convergencia de diferentes tradiciones culturales y religiosas, todas motivadas por el deseo común de colocar a la persona humana en el centro de las instituciones, las leyes y la acción de las sociedades, y considerarlas esenciales para el mundo de la cultura, religión y ciencia. Los derechos humanos se presentan cada vez más como el lenguaje común y el sustrato ético de las relaciones internacionales. Así como su universalidad, su indivisibilidad y su

interdependencia son otras tantas garantías de la protección de la dignidad humana.

Benedicto XVI indica de paso lo que hizo posible esta pertenencia común: la “convergencia de diferentes tradiciones culturales y religiosas”. De hecho, es rehabilitando la noción de ley natural que la Iglesia, manteniendo su coherencia con lo dado revelado, puede compartir, sobre la base de la razón natural, las aspiraciones de los Estados al final de la Segunda Guerra Mundial. En ese momento, los ordenamientos jurídicos de los Estados liberales seguían marcados por la impronta de un orden natural al que no se temía referirse, en la línea misma del espíritu de la Ilustración, y las propias sociedades aún llevaban la impronta del cristianismo que les ha dado forma durante siglos. Sin embargo, es claro que, cuando los firmantes de la convención de 1948 coinciden en afirmar que “toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión”, no todos interpretan esta fórmula de la misma manera, si bien todos reconocen que “este derecho implica la libertad de cambiar de religión o creencia, así como la libertad de manifestar la religión o creencia”. Hay inevitablemente, entre la concepción de la Iglesia tal como se explica en el Vaticano II y la de los Estados liberales, una ambigüedad potencial que se revelará en las décadas siguientes.

En efecto, si para la Iglesia la Revelación y la razón natural no pueden estar en contradicción, por su origen común y divino, el fundamento último de la doctrina católica de los derechos fundamentales de la persona reside en el orden de la creación y la providencia que acompaña a la misma vida de la humanidad. La doctrina católica, que puede y debe expresarse sobre la base de la razón natural, va necesariamente acompañada del reconocimiento de un orden trascendente que se impone a toda autoridad, en particular a la civil. El reconocimiento del primado del bien común en el orden temporal no debe hacernos olvidar el del bien divino en el orden religioso. Es por esto que la declaración conciliar no deja de especificar: Por naturaleza, los actos religiosos por los que, en privado o en público, el hombre se ordena a Dios en virtud de una decisión interior, trascienden el orden terrenal y temporal de las cosas. El poder civil, cuyo fin propio es proveer al bien común temporal, debe, por tanto, reconocer y promover la vida religiosa de los ciudadanos, pero hay que decir que va más allá de sus límites si se arroga el derecho dirigir o impedir actos religiosos (D.H. 3).

Precisamente en este punto, es claro que la posición eclesial no puede ser compartida por los ordenamientos jurídicos de los Estados liberales que, como el Estado francés hoy, no reconocen ninguna autoridad superior a la de la ley votada por los parlamentos nacionales o por los organismos internacionales. El amplio movimiento de secularización de las antiguas sociedades cristianas, cada vez más marcado a partir del último tercio del siglo XX, pone de manifiesto el hiato que, tras la concordancia literal de los artículos, separa la concepción exclusivamente profana de los Estados y la de la Iglesia, que pretende pertenecer a un orden trascendente.

Un lugar sintomático donde cristaliza la divergencia es el encuentro entre el derecho a la libertad religiosa y la exigencia de mantener el orden público. La misma doctrina católica conciliar reconoce inequívocamente la necesidad de este último requisito: Por tanto, no es en una disposición subjetiva de la persona, sino en su misma naturaleza, que se funda el derecho a la libertad religiosa. Por eso el derecho a esta exención de toda coacción persiste incluso en aquellos que no cumplen con la obligación de buscar la verdad y adherirse a ella; su ejercicio no puede ser impedido, mientras subsista salvo un justo orden público (D.H. 2).

¿Cómo evaluar la corrección de una medida policial, legislativa o reglamentaria, que restringe el ejercicio del derecho a la libertad religiosa en nombre del mantenimiento del orden público? La mayoría de las veces, corresponde en última instancia al juez decidir la cuestión, evaluando los méritos de una medida restrictiva con respecto a los requisitos legítimos para mantener este orden público. Para ceñirnos al caso francés, es el juez administrativo, en primer lugar, quien es la instancia de este discernimiento. La cuestión no es nueva, y la jurisprudencia del Consejo de Estado es rica al respecto. A finales del siglo XIX y principios del XX, en medio de una disputa religiosa, se tomaron muchas decisiones en cuanto a procesiones y repique de campanas. Cada vez, es caso por caso, según las circunstancias del caso, que la Alta Asamblea valora la procedencia de una decisión reglamentaria prohibiendo o autorizando una manifestación pública, sancionando o no a su autor. En general, el Consejo de Estado se presentó a lo largo del siglo XX como un riguroso defensor del derecho a la expresión pública de la libertad religiosa, apreciando las más de las veces el carácter “manifiestamente desproporcionado” o no de la norma impugnada ante él. Esta postura protectora es también más ampliamente válida para el conjunto del dominio religioso, especialmente el régimen de los lugares de culto, a través de una jurisprudencia muy protectora de los cesionarios de estos lugares. Debe reconocerse que, desde el final de la

Primera Guerra Mundial y hasta el final del siglo, el derecho a la libertad religiosa no fue un área de conflicto significativo entre la Iglesia y el Estado francés.

Sin embargo, en los últimos años, dos ocasiones diferentes han llegado a deteriorar la relación al revelar la naturaleza profunda de la divergencia.

La primera ocasión es la de las medidas adoptadas en Francia por las autoridades públicas en el marco del estado de emergencia sanitaria decidido durante la pandemia de la Covid19. Durante los tres periodos de confinamiento de la población, entre marzo de 2020 y mayo de 2021, se adoptaron medidas excepcionales de restricción de las libertades públicas, en particular las relativas al ejercicio del culto. Estos han ido tan lejos como para prohibir todas las reuniones religiosas y todo apoyo religioso para las personas enfermas y moribundas. Los periodos de liberación del encierro estuvieron marcados por restricciones parciales de esta libertad, durante un período más o menos prolongado.

Contra las medidas reglamentarias adoptadas se han interpuesto numerosos recursos judiciales, en primer lugar, según el procedimiento de urgencia de “liberaciones provisionales” y también según el procedimiento ordinario de recurso por abuso de poder. Sin entrar en los detalles de las medidas adoptadas, los recursos interpuestos en su contra y los argumentos de los jueces, señalamos que, en general, el juez administrativo justificó las medidas gubernamentales al considerar que eran “proporcionales a los riesgos y condiciones sanitarias en que se incurrió”. y adecuado a las circunstancias de tiempo y lugar”. No obstante, se han anulado determinadas medidas adoptadas durante los periodos de desconfinamiento, en particular las relativas a la prohibición general y absoluta de actos religiosos (tras el primer confinamiento), y la fijación del límite máximo impuesto a las reuniones religiosas en treinta personas (al final del segundo). Cabe señalar que las medidas restrictivas tomadas por el Gobierno afectaron también a otro tipo de reuniones, en particular a las culturales, lo que provocó reacciones de los responsables de estos sectores, quienes consideraron que estaban sujetos a un régimen menos favorable que los cultos. Asimismo, la determinación gubernamental de las llamadas actividades esenciales, que justifican medidas de protección más favorables, no ha dejado de ser criticada por quienes no se benefician de ellas. Contrariamente a lo que generalmente creen los fieles católicos de Francia, la doctrina parece considerar, tras el análisis de las sentencias judiciales dictadas

en esta ocasión, que la libertad de culto es considerada más fundamental por el juez administrativo que otras libertades públicas, (en particular, el libre acceso a lugares de convivencia y encuentro cultural). Queda el hecho de que la prohibición total o parcial de celebraciones, aprobada por el juez administrativo, fue percibida por los fieles como un grave atentado al ejercicio de su vida religiosa.

La segunda ocasión, más reciente, es la votación por el Parlamento francés de la ley que confirma el respeto a los principios de la República (CRPR), a menudo llamada “ley del separatismo”, promulgada el 24 de agosto de 2021, que modifica las leyes de 1905 y 1907 sobre la separación de la Iglesia y el Estado. Esta ley refuerza las modalidades de control estatal sobre las actividades de las asociaciones religiosas y los lugares de culto. Varias disposiciones restringen el ejercicio del derecho a la libertad religiosa ampliando el control ejercido por la administración: la evaluación por la autoridad de la prefectura, cada cinco años, del carácter religioso de una asociación, la extensión del control sobre las asociaciones “mixtas”, la combinación actividades sociales con actividades religiosas, control de la instrucción impartida fuera de la escuela, en las familias.

Los representantes de las tres principales denominaciones cristianas reaccionaron de forma conjunta, subrayando el “riesgo de atentar contra las libertades fundamentales de culto, asociación, educación e incluso la libertad de opinión”, y que el Estado venga “a interferir en la calificación de lo religioso” y en su funcionamiento” (declaración de 10 de marzo de 2021, mientras se tramitaba el proyecto de ley). Por ello, estas mismas autoridades cristianas han interpuesto recursos ante el Consejo de Estado contra dos de los decretos de aplicación de la “ley del separatismo”. Estos recursos fueron acompañados por dos Cuestiones Prioritarias de Constitucionalidad “QPC” relativas a varios artículos de la ley susceptibles de ser viciados de inconstitucionalidad, y correspondía al juez constitucional pronunciarse sobre estas controversias. Por decisión de julio de 2022, el Consejo Constitucional rechazó el recurso ante él. Si bien comparó su decisión con dos reservas sobre determinadas disposiciones, consideró “que el legislador no ha llevado a la libertad de asociación y al libre ejercicio del culto un ataque que no sería necesario, adecuado y proporcionado”.

Aunque de diferente naturaleza, estos dos episodios transformaron profundamente la relación con el Estado de los católicos en Francia, incluidas sus autoridades, e ilustraron la brecha que se está ampliando entre dos

concepciones del derecho a la libertad religiosa. Ciertamente, es entendido y reconocido por todos que corresponde a los poderes públicos velar por el equilibrio entre este derecho y el mantenimiento del orden público, incluso por razones de salud. Pero, en general, los católicos, contrariamente al juez, consideraron durante los encierros que las medidas restrictivas, que llegaban hasta la prohibición de cualquier expresión pública, eran desproporcionadas con el objetivo perseguido.

Significativa a este respecto es la decisión de la conferencia episcopal de Francia de atacar ella misma las medidas tomadas durante el segundo confinamiento, de las que se había abstenido durante el primero. Asimismo, no dudó en hacerlo con respecto a la ley de separatismo. Sin duda, la confianza en un Estado que garantizara el libre ejercicio de la vida religiosa, que había prevalecido hasta entonces, desapareció y dio paso a una actitud de desconfianza. Este cambio de postura ha sido alimentado por el desconocimiento mostrado por las autoridades gubernamentales sobre la realidad práctica de la vida católica. La importancia de la vida sacramental, y especialmente de la celebración de la Misa, realidad esencialmente comunitaria de la Iglesia, parecía ignorada por los altos funcionarios del gobierno. Estos tres años 2019/2020/2021 marcan claramente un punto de inflexión en la relación de los católicos en Francia con el Estado.

También marcan un punto de inflexión en la organización jurídica de esta relación. En efecto, hasta entonces el Estado respetó escrupulosamente, si es necesario bajo el control del juez, la soberanía del cesionario sobre el lugar del que es responsable y en el que le corresponde ejercer el poder de policía. Su única contraparte era entonces el alcalde de la localidad. El período COVID ha modificado esta organización institucional al reconocer la potestad del prefecto para vigilar la salud, incluso en el interior de los lugares de culto, y llegando a regular el uso que se hace de ella, por ejemplo, limitando drásticamente el número de personas alojadas. El cesionario se convierte entonces en agente de la administración, encargado de aplicar y hacer cumplir las normas sanitarias vigentes, incluso en perjuicio del ejercicio del culto. En cuanto a la ley de separatismo, marca claramente una importante injerencia de la autoridad pública en el ejercicio del culto. Si bien está claro que su propósito es principalmente controlar más de cerca la actividad de ciertas comunidades musulmanas, su naturaleza general no puede evitar que se perciba como una amenaza real para el culto cristiano. También a este respecto, es significativo que

las autoridades de los tres principales constituyentes cristianos se unieran para desafiar conjuntamente las disposiciones más peligrosas a sus ojos.

En cuanto a la salvaguardia del derecho a la libertad religiosa, es legítimo que el gobernante asegure su compatibilidad con el orden público —ya se trate del equilibrio sanitario del país o de su integridad interna— mediante un arbitraje teniendo en cuenta las circunstancias.

Esta evolución, y más aún las reacciones de oposición que suscita por parte de las autoridades católicas y de gran parte del pueblo cristiano, nos parecen en efecto reveladoras de la divergencia de concepción antropológica entre Iglesia y Estado. Como hemos indicado, para el cristiano el orden natural y político no puede ser el horizonte absoluto de su existencia. Como dice el Concilio, el bien común temporal no puede ser el fin último al que todo debe someterse. La búsqueda de un bien divino, que es la esencia misma de la naturaleza religiosa de los hombres y de los grupos humanos, no puede en modo alguno subordinarse. Son, en última instancia, las concepciones de la persona y de las comunidades de personas las que están en juego, las que dan a los derechos humanos sus fundamentos más sólidos. Los derechos humanos no son el omega de lo que es, están a su servicio. No son los derechos los que son definitivos, son las personas. Y, por tanto, una concepción de los derechos que niegue o incluso descuide la dimensión religiosa de la vida humana, en una palabra, que rechace la dimensión trascendente de la persona, no puede obtener el asentimiento de un cristiano consecuente. En su discurso de Nueva York ya citado, en 2008, Benedicto XVI recordaba esta primacía de la persona sobre los derechos: “La gran variedad de puntos de vista no puede ser una palabra para olvidar que no son sólo los derechos los que son universales, sino también la persona humana, sujeto de estos derechos”. Y añadió, a propósito de la libertad religiosa: “Negarse a reconocer la contribución a la sociedad que radica en la dimensión religiosa y en la búsqueda del Absoluto —que por naturaleza expresa una comunión entre las personas— equivaldría efectivamente a favorecer un enfoque individualista y, al hacerlo, a fragmentar la unidad de la persona”.

Esta es precisamente la cuestión antropológica que está en el centro de la disputa por el derecho a la libertad religiosa: el reconocimiento efectivo de la dimensión religiosa como constitutiva de las personas y de las comunidades humanas.