

## EL PROBLEMA DEL ZÓCALO: LA SEPARACIÓN IGLESIA-ESTADO Y LA LIBERTAD RELIGIOSA EN AMÉRICA LATINA

Conferencia *Estado, Religión y Derecho: Una reflexión multidisciplinaria*, celebrada en la Escuela de Derecho de la Universidad de Puerto Rico

13 de noviembre de 2014

JULIETA LEMAITRE RIPOLL\*

Introducción .....	545
I. La libertad religiosa del liberalismo norteamericano .....	547
II. Iglesia-Estado en América Latina: Colonia, independencia y república.....	550
A. La Iglesia separada del Estado hoy.....	552
B. El poder de la Iglesia .....	553
C. Libertad religiosa, libertad eclesiástica, y el problema del zócalo .....	555
D. Separación Iglesia-Estado en América Latina .....	556
Conclusión: Por una comprensión del derecho a la libertad religiosa en un contexto histórico .....	559

### INTRODUCCIÓN

IMAGINE QUE ESTÁ EN EL CORAZÓN DE UNA CIUDAD LATINOAMERICANA, ESTÁ parado en la plaza principal, trazada en la América española, según la retícula colonial. La ciudad se supone que fue fundada en esa plaza, hace cientos de años, y la historia nacional se extiende desde la plaza hacia afuera. Marchas y plantones se dan cita allí regularmente, quizás hoy, protestando ante los poderes establecidos. A su alrededor, en los cuatro costados de la plaza, están los edificios que representan a la Nación. Por lo menos, dos costados son edificios públicos: quizás el congreso o las altas cortes, el palacio presidencial o la alcaldía. Donde quiera que esté, en un costado de la plaza o del zócalo, casi siempre en el mejor lugar, está la catedral. Cualquier día, quizás hoy, o como sucedió en México, D.F., cuando se despenalizó el aborto en los primeros tres meses de embarazo, la catedral replica sus campanas en protesta por algún hecho político y llama a los fieles a la acción.

---

\* Profesora Asociada de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes, en Bogotá, Colombia; Robina Foundation Visiting Human Rights Fellow, en la Escuela de Derecho de Yale, 2014-2015.

El lugar central de la Iglesia Católica en lo que es el espacio simbólico y literal del poder estatal es más que la herencia pintoresca de la historia colonial. Es un hecho político, es la materialización de un equilibrio de un poder que la Iglesia ha compartido con los gobiernos de la región. Durante la colonia, la Iglesia, como institución, era parte central de la administración del Estado, sometida a la Corona por el patronato indiano, y defensora acérrima del proyecto colonizador a través de púlpitos, confesionarios, obras de caridad, escuelas y universidades. La Iglesia, además, tenía un poder económico notable: no solo recogía el obligatorio diezmo, sino que era dueña de vastas extensiones de tierra, casas y edificios urbanos, patrona de indígenas, y principal prestamista de los comerciantes.

El poder de la Iglesia fue cuestionado y debatido durante todo el siglo XIX. En un inicio, los movimientos independentistas buscaron el apoyo de Roma para continuar con el sistema patronal, pero el Vaticano apoyó decididamente a la Corona Española, si bien muchos clérigos liberales se unieron a los independentistas. A pesar de ello, las nuevas naciones se gestaron casi todas confesionales, y muchas no permitían ningún otro culto público. Si bien el Vaticano fue reacio en permitir a las nuevas naciones el ejercicio del patronato, la mayoría abrogó derechos patronales y negoció con Roma diferentes acuerdos de reconocimiento de los nuevos gobiernos, llamados *modus vivendi*. Sin embargo, a través del siglo XIX, con la ascendencia del liberalismo, y como reacción al activismo clerical del papa Pío IX, se dieron agrios debates y disputas entre las élites nacionales divididas en proclericales (conservadores) y anticlericales (liberales). La relación del Estado con la Iglesia, y el poder de esta en la vida privada y pública, fue objeto incluso de no pocos alzamientos, disturbios y guerras civiles, algunas de las cuales se extendieron al siglo XX.

La modernización de la Iglesia en el siglo XX dejó, poco a poco, atrás la época de las luchas entre anticlericales y proclericales. Esta modernización se dio primero con el acercamiento a las causas de los pobres y los trabajadores en los años treinta con el papa León XIII, y luego de manera más vigorosa durante los años sesenta, a raíz del Concilio Vaticano II, con los papas Juan XXIII y Pablo VI. Además, en los años ochenta, algunas iglesias nacionales se opusieron activamente a los abusos de las dictaduras militares, y fueron a veces los únicos actores públicos en denunciar las torturas y desapariciones de los disidentes del régimen militar. En algunos países la Teología de la Liberación, que predicaba el compromiso preferencial por los pobres, tuvo un enorme impacto en la organización de base de comunidades que exigían derechos y una mejor vida y en ocasiones en la misma insurgencia armada, por ejemplo, en El Salvador y en Guatemala. Como tal, fue una Iglesia a menudo perseguida por los poderes de turno. Sin embargo, al finalizar el siglo XX, y bajo el liderazgo de Juan Pablo II y de Benedicto XVI, se dio un notable giro conservador de la Iglesia latinoamericana de la mano del silenciamiento de los grandes teólogos *liberacionistas* y de las órdenes de monjas *rebeldes*, así como de la consolidación en el poder en las iglesias nacionales de prelados más conservadores, menos comprometidos con la justicia social, más hostiles a la izquierda política y más

interesados en la defensa de los valores tradicionales en la esfera privada, en particular, en lo que se refiere a la sexualidad y a la reproducción.

Es en este contexto que surge de nuevo un movimiento anticlerical, liderado ahora por los defensores de los derechos sexuales y reproductivos, que hacen un llamado a la laicidad del Estado como una forma de limitar el poder de la Iglesia Católica en las políticas de sexualidad y reproducción. Se debaten, entonces, las siguientes preguntas: considerando la problemática cercanía de la Iglesia al poder político, ¿debería permitirse que la Iglesia Católica, como institución, promueva causas políticas en una democracia latinoamericana? De ser así, ¿debería limitarse su accionar cuando estas causas son discriminatorias, por ejemplo, contra las mujeres y los homosexuales? Estas preguntas no se dan en abstracto: se dan para ciudadanos que están parados, protestando en la plaza pública o en el zócalo latinoamericano, donde la presencia física de la Iglesia refleja el pasado y el presente de su influencia política. Se trata de un debate sobre una institución, no sobre una religión. La influencia de los Estados Unidos de América, sin embargo, lleva a veces a olvidar esta historia particular, y a pensar en el accionar de la Iglesia como un problema de religión en los términos de la historia política de la religión en los Estados Unidos. Este ensayo pretende señalar las diferencias.

## I. LA LIBERTAD RELIGIOSA DEL LIBERALISMO NORTEAMERICANO

En los Estados Unidos de América, las preguntas por la participación política de la Iglesia hoy en día no tienen mucho sentido, porque en ese país la neutralidad del Estado frente a todas las religiones es un dogma de fe constitucional, porque esta fe corresponde a una historia religiosa particular que rechaza su propia historia anticlerical como aberrante.<sup>1</sup> Las colonias de Norteamérica fueron una experiencia pionera de pluralismo religioso, similar solamente a la de Holanda. La independencia y federación de las antiguas colonias inglesas se hizo a partir de una expectativa de convivencia de diferentes denominaciones cristianas y de la conciencia de ser un experimento singular en occidente de tolerancia religiosa entre cristianos. Esta convivencia entre las denominaciones cristianas se promueve de forma deliberada a través de la promoción de una religiosidad no *denominacional*, que no corresponde a una religión particular, como las celebraciones de *Thanksgiving* o la consagración a Dios en los billetes.<sup>2</sup> En este contexto, la libertad religiosa garantiza la

---

<sup>1</sup> Esta historia ha sido contada muchas veces en las últimas décadas como parte del movimiento conservador estadounidense que, en Derecho Constitucional, busca reinterpretar la Constitución a partir del *original intent* de los padres fundadores. Véase PHILIP HAMBURGER, *SEPARATION OF CHURCH AND STATE* (2002), y JOHN WITTE JR. & JOEL A. NICHOLS, *RELIGION AND THE AMERICAN CONSTITUTIONAL EXPERIMENT* (3rd ed. 2010), para un análisis más completo de dicho movimiento.

<sup>2</sup> Teorizada de forma influyente por el sociólogo Robert N. Bellah. Véase Robert N. Bellah, *Civil Religion in America*, 96 *DAEDALUS* 1 (1967).

persistencia del *experimento norteamericano* de convivencia entre iglesias cristianas.

El concepto de libertad religiosa estadounidense debe mucho a los debates del siglo XIX que, tanto para Estados Unidos como para América Latina, fue un siglo de pasiones anticlericales.<sup>3</sup> En Estados Unidos, el avanzar del siglo manifestó, como en Europa, un vigoroso sentimiento anticatólico y *nativista* que era también en los Estados Unidos un rechazo racista a la inmigración masiva de irlandeses e italianos católicos, vistos como una raza diferente e inferior a la raza blanca. Ello, llevó a un reforzamiento de la diferencia estadounidense con los países confesionales-católicos, valorizando aún más su propia tradición de libertad religiosa y neutralidad del Estado, y aunando al racismo el temor a que los católicos inmigrantes quisieran imponer un gobierno sectario.<sup>4</sup> El paulatino abandono de las pasiones *nativistas*, en el siglo XX, durante la hegemonía de liberalismo y la Guerra Fría, da pie al rechazo a ese pasado anticatólico o *nativista*, y en cambio la libertad religiosa muta en una defensa de la libertad de conciencia y libertad de culto de las minorías religiosas; en parte, una muestra más de su superioridad frente a los regímenes comunistas.<sup>5</sup>

Así, al finalizar el siglo XX, cualquier identificación de la Iglesia Católica como un actor particular y no deseable aparece en los Estados Unidos, primero, como un señalamiento discriminatorio (*bigoted*) por anticatólico, y segundo, como una violación de la libertad religiosa. La protección de las minorías religiosas, originada en la convivencia entre denominaciones cristianas protestantes, se extiende al catolicismo. Por lo tanto, en Estados Unidos, la Iglesia Católica es considerada hoy como equivalente a cualquier otra religión o culto, y su accionar político es defendido como una expresión de la valiosa libertad religiosa fundacional. Este respeto por las ideas religiosas, así sean desagradables a la mayoría —como hipotéticamente podría suceder con el sexismo y la homofobia— es para los estadounidenses parte de la libertad de

---

3 STEVEN K. GREEN, *THE SECOND DISESTABLISHMENT: CHURCH AND STATE IN NINETEENTH-CENTURY AMERICA* (2010). Al igual que HAMBURGER, *supra* nota 1, y WITTE & NICHOLS, *supra* nota 1, Green lo critica como una distorsión de la intención original del concepto.

4 Véase, por ejemplo, las discusiones en torno a la enmienda constitucional llamada *Blaine Amendment*.

5 Reflejados en los casos de la Corte Suprema federal desde el momento de incorporación de la Primera Enmienda, en los años cuarenta, hasta comienzos de los años noventa. Véanse *Emp't Div. v. Smith*, 494 U.S. 872 (1990); *Everson v. Bd. of Educ.*, 330 U.S. 1 (1947), y *Cantwell v. Connecticut*, 309 U.S. 626 (1940), para críticas realizadas por liberales y conservadores sobre violaciones a la libertad religiosa. Véase Michael W. McConnell, *Free Exercise Revisionism and the Smith Decision*, 57 U. CHI. L. REV. 1109 (1990), para una influyente lectura conservadora de la libertad religiosa en Estados Unidos. Véase ANDREW KOPPELMAN, *DEFENDING AMERICAN RELIGIOUS NEUTRALITY* (2013), para una lectura sobre la versión liberal. Todo esto, a su vez, llevó al *Religious Freedom Restoration Act of 1993*, 42 U.S.C. §§ 2000bb a 2000bb-4 (2012), y a la actual jurisprudencia de la Corte Suprema federal, de nuevo, a una postura muy deferente sobre la libertad religiosa. Véanse *Burwell v. Hobby Lobby Stores, Inc.*, No. 13-354, slip op. (U.S. June 30, 2014), y *Town of Greece, N.Y. v. Galloway*, No. 12-696, slip op. at 1 (U.S. May 5, 2014), para casos recientes sobre el tema.

expresión y de conciencia, el respeto por las ideas ajenas y el papel positivo de la religión en la vida pública.

En Estados Unidos, el debate sobre la presencia de la religión en la política no se ha dado como en América Latina, en términos del poder de una institucional, sino en términos de la presencia de unas ideas religiosas. Es decir, se ha dado sobre la forma en cómo se pueden traer los argumentos y valores religiosos a la esfera pública, y no sobre el poder de la Iglesia en la vida de las personas. Los campos se han dividido entre los partidarios de Rawls, quienes argumentan que los valores religiosos solo pueden entrar a la política sustentados en argumentos racionales comprensibles para todos, y los partidarios de Habermas, quienes consideran que estos valores pueden fundamentar la acción política en su forma original (como fe), pues lo contrario sería discriminar contra los creyentes.<sup>6</sup>

Al dejar atrás su propio *confesionalismo*, y dejar de tener una religión de Estado, muchas naciones latinoamericanas han mirado a la tradición constitucional estadounidense, en especial, para pensar el significado de la libertad religiosa como derecho en naciones no confesionales. Pero no solo las naciones latinoamericanas lo han hecho, sino también lo ha hecho la Iglesia misma. La influencia del sacerdote estadounidense John Courtney Murray es notable en la formulación de la aceptación de la separación Iglesia-Estado en el Concilio Vaticano II, y su promoción de la comprensión norteamericana de la libertad religiosa.<sup>7</sup> Hoy, para la Iglesia, sus derechos en una república secular son los que le concede la tradición norteamericana en los Estados Unidos, y muchos constitucionalistas y cortes latinoamericanas están de acuerdo. Ello implica, en las naciones latinoamericanas, el surgimiento de una nueva y vigorosa defensa de los derechos de la Iglesia Católica, no como el culto oficial o el culto de la mayoría, sino como una religión más, protegida por la nueva concepción de libertad religiosa adaptada del liberalismo estadounidense.

Este énfasis en la tolerancia y la libertad de conciencia, bajo el nombre de libertad religiosa, evita, sin embargo, el problema del poder institucional de la Iglesia; poder que tiene una conflictiva historia en las naciones latinoamericanas. La Iglesia, por supuesto, insiste en que limitar sus derechos es una violación de la libertad religiosa y ha intentado presentar sus múltiples privilegios

---

6 Véase JÜRGEN HABERMAS & JOHN RAWLS, *DEBATE SOBRE EL LIBERALISMO POLÍTICO* (1998), para una fuente en español que recoge las dos posturas.

7 Murray, por ejemplo, había interpuesto un *amicus curiae* con la Iglesia Católica en el famoso caso de *Everson*, 330 U.S. 1, y luego defendió la forma en la que la Corte Suprema federal articuló la neutralidad religiosa. Véase HAMBURGER, *supra* nota 1, en la pág. 460, para un análisis más completo. Murray, además, fue muy influyente en el documento conciliar *Dignitatis Humanae*, en el cual la Iglesia aceptó por primera vez la separación de Iglesia y Estado en los países de mayoría católica. Esto lo hizo articulando una vigorosa defensa de la libertad religiosa y eclesial. Existe una literatura bastante nutrida sobre John Courtney Murray en varios idiomas. Véase JULIO LUIS MARTÍNEZ MARTÍNEZ, "CONSENSO PÚBLICO" Y MORAL SOCIAL: LAS RELACIONES ENTRE CATOLICISMO Y LIBERALISMO EN LA OBRA DE JOHN COURTNEY MURRAY, S.J. (2002), para literatura en español. Asimismo, la revista *Time* le dedicó a Murray su portada del 12 de diciembre de 1960, bajo el título *U.S. Catholics and the State*, y un editorial titulado *To be Catholic and American*.

institucionales —como los apoyos estatales a los ministros del culto católico o las subvenciones a colegios y hospitales católicos— como el respeto a la libertad religiosa. El resultado es que la interpretación de los derechos constitucionales se da olvidando la historia y los arreglos institucionales que le dan un sentido local y nacional en las naciones que fueran confesionales. A esta historia, y a estos arreglos constitucionales, se dirigen las siguientes secciones para explicar lo que llamo *el problema del zócalo*.

## II. IGLESIA-ESTADO EN AMÉRICA LATINA: COLONIA, INDEPENDENCIA Y REPÚBLICA

Durante la colonia, la Iglesia Católica fue parte central del proceso de conquista y sometimiento de los pueblos indígenas, así como de la administración colonial.<sup>8</sup> La riqueza de la Iglesia colonial era un fenómeno ampliamente conocido, admirado tanto en los esplendidos edificios de culto y residencia de las jerarquías eclesiásticas, como en la propiedad de extensas haciendas y de numerosas casas en núcleos urbanos. Además, la Iglesia prestaba dinero a bajos intereses, se ocupaba de socorrer a los pobres, dirigía y administraba toda la educación de los hombres, y tenía un enorme protagonismo en la vida social y económica de las colonias. Así, la Corona otorgaba a la Iglesia numerosas funciones administrativas y de sometimiento de la administración, le proporcionaba dinero y le permitía cobrar diezmos. Al mismo tiempo, la Corona controlaba el nombramiento de los clérigos y los vigilaba a través de los derechos contenidos en la figura del Patronato de Indias. Por lo tanto, más allá de ser la Iglesia la religión oficial y la única permitida, la Iglesia Católica, en las colonias españolas, era parte del gobierno y estaba sometida a la Corona española.

En las antiguas colonias, los procesos de independencia y formación nacional del siglo XIX fueron traumáticos para la relación entre Iglesia y Estado. Las jerarquías eclesiásticas condenaron la independencia, a pesar del apoyo de muchos clérigos criollos, liberales por lo general pero, en ocasiones, como en México, también clérigos conservadores que veían en la independencia una forma de liberarse del patronato indiano. A pesar que los nuevos países se fundaron como católicos, las iglesias nacionales quedaron descabezadas, por un tiempo, al perder el vínculo con la Corona española, abandonar los altos prelados las colonias y al negarse el Papa a reconocer a las nuevas repúblicas. Durante el siglo XIX los gobiernos americanos debieron replantear su relación con las iglesias nacionales, y estas, a su vez, con el Vaticano, en un singular proceso de

---

<sup>8</sup> Hay una nutrida bibliografía tanto sobre la Iglesia Católica en la región como en cada país. Para esta sección solo incluyo una referencia general sobre la literatura disponible. Los datos que cito son bastante conocidos entre los historiadores de religión en la región. Estos datos aparecen, por ejemplo, en JOHN LYNCH, *NEW WORLDS: A RELIGIOUS HISTORY OF LATIN AMERICA* (2012); THE CHURCH IN LATIN AMÉRICA: 1492-1992 (Enrique Dussel ed., 1992); J. LLOYD MECHAM, *CHURCH AND STATE IN LATIN AMERICA: A HISTORY OF POLITICO-ECCLESIASTICAL RELATIONS* (rev. ed. 1966). Véase JUAN GREGORIO NAVARRO FLORÍA, *ESTADO, DERECHO Y RELIGIÓN EN AMÉRICA LATINA* (2009), para literatura en español.

romanización y sometimiento al Vaticano, que en general negó a las nuevas republicas los derechos patronales de los que gozaba la Corona. Este proceso se dio en unas décadas en las que el Vaticano se fue también radicalizando en su oposición al liberalismo político, en particular bajo el liderazgo del papa Pío IX, y por la pérdida de los estados papales a finales del siglo XIX, a manos de los liberales italianos. El liberalismo, a su vez, desarrolló una vigorosa variante positivista y anticlerical, recortando muchos, si no todos, los tradicionales privilegios de la Iglesia, afirmando la separación Iglesia-Estado y afectando directamente la riqueza de la Iglesia, en especial por la masiva confiscación de sus bienes durante los gobiernos liberales —llamados bienes de manos muertas.<sup>9</sup>

En el siglo XIX la separación Iglesia-Estado fue causa de varias guerras civiles en América Latina, y las iglesias nacionales se aliaron con los partidos conservadores para oponerse a los liberales. En particular México, Guatemala, Colombia, Chile, Ecuador y Venezuela adoptaron severas leyes anticlericales en el siglo XIX, lo cual generó conflictos internos, muchas veces, pero no siempre, armados, entre partidarios de la separación y defensores del *estado confesional*. En cambio, la separación se dio de forma pacífica en Cuba y Panamá, cuya independencia de España se dio de la mano de Estados Unidos; en Chile, Brasil y Uruguay también se dio sin mayores traumatismos, en parte porque las iglesias nacionales ansiaban la separación para liberarse del Patronato. Al terminar el siglo, México y Guatemala, en particular, quedaron profundamente marcados por gobiernos liberales anticlericales radicales que excluyeron por completo a la Iglesia Católica de la esfera pública. Mientras que en otros países, en particular Colombia, triunfó el conservadurismo y se declararon *estados confesionales*, condición que hoy solo conserva Costa Rica.

Incluso sin la aprobación de leyes anticlericales, en todos los países donde la Iglesia tenía poder económico y social, su presencia fue motivo de discusión entre los intelectuales latinoamericanos. Este poder se cuestionaba en temas que hoy parecen ajenos a la vida política, como el hecho de que los monasterios y conventos —a menudo eliminados por los gobiernos liberales— contribuían a la despoblación de las antiguas colonias; así como en temas que parecen actuales, como el poder de opinar políticamente desde el púlpito. En particular, los ensayistas decimonónicos escribieron a favor y en contra del papel de la Iglesia en la vida política y de su estrecha supervisión de la vida privada de los fieles en sus parroquias. Al avanzar el siglo, el surgimiento del positivismo, de origen francés, y el enorme impacto cultural de su valorización de la ciencia y narrativa de progreso material y moral, también dio pie a vigorosos debates sobre la persistencia de la presencia de la Iglesia Católica en las nuevas repúblicas como una fuerza que retardaba el ansiado progreso. A pesar de los múltiples debates y conflictos, en la mayoría de los estados, con la notable excepción de México, el

---

<sup>9</sup> Esta separación no siempre condujo a una renuncia de derechos patronales que algunos gobiernos, a pesar de ser liberales, exigían. Venezuela es un ejemplo en donde los liberales no renunciaron a los derechos patronales.

anticlericalismo fue vencido al entrar el siglo XX y los debates públicos sobre el rol de la Iglesia fueron abandonados.

Durante el siglo XX, sin embargo, todos los países latinoamericanos, excepto Costa Rica, dejarían de ser *confesionales*. Esta separación de la Iglesia del Estado se dio de forma paulatina en unos, y repentina en otros; en unos de la mano de gobiernos liberales, y en otros de la mano de las coaliciones de liberales y conservadores que gobernarían en el siglo XX. La separación obligaba a los países a repensar la persistencia de privilegios significativos en manos de la Iglesia: en los *estados confesionales*, hasta finales del siglo XX, la Iglesia Católica controló el registro público de nacimientos, matrimonios y defunciones, fue dueña de enormes propiedades sobre las cuales no recayó impuesto alguno y administró vastos territorios donde controlaba la evangelización de los pueblos indígenas. En algunos estados, como Venezuela y Argentina, este papel de la Iglesia se mantuvo, pero de la mano del mantenimiento de algún grado de patronato o control estatal de las actividades de la Iglesia, y esta relación se mantuvo —incluyendo el deber del Estado de pagar sueldos a los clérigos— a pesar de que ya no fueran *estados confesionales*. En otros, como Chile y Uruguay, la separación Iglesia-Estado significó una mayor independencia de la Iglesia frente a cualquier conato de derecho patronal, y la Iglesia en todo caso mantuvo numerosos privilegios legales que incluían su control sobre la vida privada y el registro del estado civil de los fieles. La siguiente sección examina la separación Iglesia-Estado hoy en la región.

#### A. *La Iglesia separada del Estado hoy*

La separación se dio, en esencia, a través de la apertura a otras iglesias y del abandono de la afirmación de ser naciones exclusivamente católicas. Sin embargo, en casi todos los países se continuó brindando privilegios a la Iglesia por ser el catolicismo la religión mayoritaria. Así, a pesar de la separación formal de Iglesia y Estado, aún hoy, en muchos países, la Iglesia Católica sigue teniendo una influencia importante en el funcionamiento cotidiano del Estado. Puede que controle la educación religiosa obligatoria, que revise y apruebe los textos escolares, y que sea, a través de las capellanías castrenses, quien atiende los tormentos de los soldados. Además, en algunos países participa en la planificación de los servicios de salud y los provee a través de su red de hospitales, recibe dinero del Estado de forma directa a manera de subvenciones para su funcionamiento, o solo para el funcionamiento de sus servicios de salud y educación, o de forma indirecta a través de importantes exenciones de impuestos.

Además, las iglesias nacionales, con los obispos como sus representantes oficiales, han tenido y siguen teniendo una participación directa en la política. Si bien en muchos países no se permite que sean elegidos, y en general son pocos los que hacen política para ser elegidos, sí participan en campañas políticas, apoyando a uno u otro candidato en eventos públicos, en los medios de comunicación y desde los púlpitos. De manera más intensa, los obispos



participan en debates políticos, dando sus opiniones tanto en los espacios religiosos, como la homilía durante la misa, como en sus publicaciones oficiales, o en los espacios educativos en numerosos colegios y universidades. En algunos casos, los obispos lideran campañas de formación de la opinión pública y destinan recursos para ello.

Por último, los fieles están también organizados de forma política, inspirados en las enseñanzas de la Iglesia, en colaboración con los obispos, clérigos y monjas, y a través de organizaciones semisecretas como el *Opus Dei* o los Caballeros de la Virgen. Estas organizaciones, a su vez, aspiran a tener influencia en la política estatal, y algunas, como el *Opus Dei*, enfilan su proselitismo hacia las élites económicas y políticas. Las organizaciones de fieles, en alianza con la Iglesia, no solo hacen política directamente —por ejemplo, a través de partidos políticos católicos— sino que financian organizaciones no gubernamentales que tienen objetivos políticos, hacen campañas de opinión pública, de cabildeo, de influencia y de financiación de los temas de su agenda política; agenda que formulan como católicos y se inspiran en las directivas de clérigos y obispos.

Por todas estas acciones, la Iglesia Católica, a pesar de su separación del Estado en los países latinoamericanos, y a pesar de importantes variaciones, sigue siendo un actor político muy influyente y cercano al poder. Este poder lo ejerce, en ocasiones, para apoyar a determinados partidos y gobiernos y, en ocasiones, para oponerse a estos. En todo caso, el poder marca la independencia de la Iglesia del Estado, fincada también en estatutos legales que le dan importantes privilegios y, a veces, también en tratados de Derecho Internacional con la Santa Sede, llamados concordatos.

### *B. El poder de la Iglesia*

El poder de la Iglesia se usa de muchas maneras. Sin duda, se ha aliado con el poder político, apoyando y legitimando al poder. Esto ha sucedido, también, con regímenes injustos y gobiernos corruptos, como sucedió notablemente con la Iglesia argentina durante la dictadura militar. La Iglesia también ha tenido cercanía constante con el poder político, a través de diferentes gobiernos y gobernantes, como ha sucedido en casi toda la historia de Perú. No obstante, las iglesias nacionales también se han rebelado contra los poderes establecidos. En algunos países, durante las dictaduras del siglo XX, las iglesias nacionales, los clérigos y los obispos a menudo fueron la única institución que denunció las torturas y desapariciones, como sucedió en Chile, Brasil, Guatemala y El Salvador. Además, siguiendo primero la llamada Doctrina Social de la Iglesia y luego la Teología de la Liberación, muchos sacerdotes y monjas han compartido el destino de los pobres, y han dedicado sus vidas a auxiliarlos, desafiando a los poderes económicos y políticos por su falta de solidaridad con los pobres. En varios países, este auxilio conlleva una fuerte crítica al régimen capitalista. Desde inicios del siglo XX, la Iglesia también ha participado en la organización de

sindicatos de trabajadores y en la organización de la protesta ciudadana por la injusticia social.

Desde hace unos años, la Iglesia Católica, bajo la dirección de los papas Juan Pablo II y Benedicto XVI, ambos promotores de un fuerte proceso de romanización de las iglesias nacionales, ha enfocado su accionar político en el campo de la sexualidad y la reproducción.<sup>10</sup> En particular, ha dirigido su poder político a la oposición a la liberalización de las leyes como las del matrimonio entre parejas del mismo sexo y las del aborto. Tanto a través de sus voceros oficiales, como a través de sociedades secretas como el *Opus Dei*, ha luchado apasionadamente contra estas reformas legales. Desde Roma, hasta la llegada del papa Francisco, se ha castigado a quienes se oponen a este accionar político, o no le dan la importancia que le da el Vaticano.

El activismo de la Iglesia en este tema despierta muchas inquietudes. La primera de ellas es que parece estar liderado por los clérigos y algunos grupos conservadores, pero no representa a la mayoría de los fieles. Es claro que si bien la mayoría de católicos están en desacuerdo con el aborto legal —aunque las opiniones varían de país en país, en particular, sobre la penalización y las excepciones— en su mayoría no siguen a la Iglesia cuando se trata de otros temas como son la prohibición del divorcio, el uso de anticonceptivos o el acceso a los medios artificiales de reproducción. Incluso, la discriminación de las parejas del mismo sexo ha perdido mucho terreno en países históricamente católicos, en el contexto donde, además, muchas de las personas que se consideran católicos no siguen los ritos y conductas exigidas por la religión. Ello no obsta para la acción concentrada y vigorosa en estos temas de los fieles más conservadores, pero sí revela que las decisiones, en este sentido de la Iglesia, son decisiones tomadas por una jerarquía que no solo no es elegida, sino que en muchas ocasiones ni siquiera es representativa de las preferencias y opiniones de sus propios fieles. ¿Crea esto problemas para la democracia? ¿Qué pasa si lo que promueven las jerarquías son creencias que discriminan contra las mujeres y los homosexuales? ¿Perjudica o no a la democracia?

---

<sup>10</sup> En este sentido, son notables los documentos de la Congregación para la Doctrina de la Fe. Véase *Consideraciones acerca de los proyectos de reconocimiento legal de las uniones entre personas homosexuales*, VATICAN (3 de junio de 2003), [http://www.vatican.va/roman\\_curia/congregations/cfaith/documents/rc\\_con\\_cfaith\\_doc\\_20030731\\_homosexual-unions\\_sp.html](http://www.vatican.va/roman_curia/congregations/cfaith/documents/rc_con_cfaith_doc_20030731_homosexual-unions_sp.html) (última visita 23 de marzo de 2015), y *Nota doctrinal sobre algunas cuestiones relativas al compromiso y la conducta de los católicos en la vida política*, VATICAN (24 de noviembre de 2002), [http://www.vatican.va/roman\\_curia/congregations/cfaith/documents/rc\\_con\\_cfaith\\_doc\\_20021124\\_politica\\_sp.html](http://www.vatican.va/roman_curia/congregations/cfaith/documents/rc_con_cfaith_doc_20021124_politica_sp.html) (última visita 23 de marzo de 2015), para las posturas de la Iglesia ante estos asuntos. Véase JULIETA LEMAITRE RIPOLL, LAICIDAD Y RESISTENCIA (2013); Julieta Lemaitre, *By Reason Alone: Catholicism, Constitutions and Sex in the Americas*, 10 INT'L J. CONST. L. 493 (2012), y Julieta Lemaitre Ripoll, *Anticlericales de nuevo: La Iglesia Católica como un actor político ilegítimo en materia de sexualidad y reproducción en América Latina*, en DERECHO Y SEXUALIDADES 286-304 (2010), para información sobre la movilización católica contra los derechos sexuales y reproductivos.

C. *Libertad religiosa, libertad eclesiástica, y el problema del zócalo*

Supongamos que la Iglesia argumenta que su accionar político está protegido por la libertad religiosa. Este argumento encuentra eco en el sentido común liberal de hoy en día en la región que, olvidando su propia historia e influenciada por los Estados Unidos de América, responde que no se puede limitar la libertad de la Iglesia de participar en la política, haciendo énfasis en la tolerancia y en la libertad de conciencia. De forma similar, los constitucionalistas católicos conservadores buscan eludir el problema del poder institucional de la Iglesia, invocando la libertad religiosa. La Iglesia misma ha insistido que su accionar político está protegido por la libertad religiosa, y ha intentado presentar sus múltiples privilegios corporativos —como los apoyos estatales a los ministros del culto católico, o las subvenciones a colegios y hospitales católicos— como el respeto a la libertad religiosa.

Sin embargo, es importante hacer dos aclaraciones al respecto. Primero, que los derechos de la Iglesia entre nosotros no son un problema de libertad religiosa, que en esencia es un derecho de conciencia y, por lo tanto, individual, sino un problema de libertad eclesiástica. La libertad eclesiástica, formulada en el siglo XI como resistencia al dominio de los reyes sobre los papas, es el derecho natural de la Iglesia que, por voluntad divina, debe ser libre de las presiones de los gobernantes temporales. El derecho natural sale a relucir una y otra vez frente a los extensos derechos patronales que los monarcas europeos tienden a querer ejercer en toda la historia del surgimiento de los estados europeos. Si la libertad eclesiástica podría no tener el mismo sentido en un estado moderno y democrático, sigue siendo la base del concepto católico de libertad religiosa: para la Iglesia, la libertad religiosa es la defensa de su independencia y de su poder como institución frente a la intervención del Gobierno.

Así, el concepto católico de la libertad religiosa que se plantea es, un derecho institucional (libertad eclesiástica) antes que un derecho individual; un derecho de la Iglesia, antes que un derecho de los fieles. El Derecho Canónico, incluso leído en conjunto con *Dignitatis Humanae*,<sup>11</sup> el documento conciliar sobre libertad religiosa, le da amplio sustento a los derechos de la Iglesia como: el derecho a predicar y enseñar; el derecho al culto; el derecho de la Iglesia a darse a sí misma sus propias normas y tener sus propias autoridades; el derecho a emitir juicios en materias temporales; el derecho a formar asociaciones educativas y culturales; el derecho a opinar sobre asuntos de los gobiernos, y el derecho a tener propiedad y a usar esta propiedad como le parezca. También incluye el derecho individual e institucional a la libertad de conciencia, incluyendo no ser presionado a realizar acciones contrarias a la fe, es decir, a no ser presionados a realizar acciones contrarias a las enseñanzas de la Iglesia.

---

<sup>11</sup> Pablo VI, Declaración *Dignitatis Humanae* sobre la libertad religiosa, VATICAN (7 de diciembre de 1965), [http://www.vatican.va/archive/hist\\_councils/ii\\_vatican\\_council/documents/vat-ii\\_decl\\_19651207\\_dignitatis-humanae\\_sp.html](http://www.vatican.va/archive/hist_councils/ii_vatican_council/documents/vat-ii_decl_19651207_dignitatis-humanae_sp.html) (última visita 23 de marzo de 2015).

Todos estos se consideran, como en el Medievo, derechos naturales, anteriores y superiores a la ley estatal.<sup>12</sup>

Planteada la libertad religiosa de esta manera, y sumada a la independencia y a la fortaleza económica de la Iglesia Católica, se trazan los contornos del problema del zócalo. Si bien hoy en día es claro que la Iglesia no es rival para el poder económico, militar o institucional de los estados contemporáneos, su poder histórico, su lugar en el zócalo, no es despreciable. La defensa de la libertad religiosa como la defensa de una Iglesia fuerte e independiente del poder del Estado, lleva entonces a preguntarse si hay límites a la libertad religiosa cuando la ejerce la Iglesia para tener influencia en materias temporales —como el ejercicio de la sexualidad y la reproducción de los ciudadanos. La pregunta, por la influencia política de la Iglesia Católica, y por su poder relativo frente al Estado, al separarse de este como una institución con muchos derechos y prerrogativas, es una pregunta muy diferente de la pregunta por las libertades del individuo que se enfrenta al Estado para que este le permita vivir su fe según su propia conciencia. Y así se ha entendido consistentemente en la historia latinoamericana, en las diferentes formas y modelos de separación Iglesia-Estado.

#### *D. Separación Iglesia-Estado en América Latina*

La propuesta de separación en las repúblicas de mayoría católica es formulada, primero, por los liberales radicales y, como tal, aparece como una propuesta anticlerical, a la cual se oponen los clérigos.<sup>13</sup> Esto se debe a que el anticlericalismo, fundacional en el liberalismo radical popular del siglo XIX, y herencia directa de las aspiraciones republicanas inspiradas en la Revolución Francesa, tiene como fin último la desaparición de la Iglesia Católica. El anticlericalismo floreció en diferentes momentos en los países latinoamericanos, más notablemente en el México revolucionario; también fue defendido por intelectuales radicales de la región durante los siglos XIX y XX. El anticlericalismo es hostil, incluso, a la religión en general, asociándola con la superstición y la ignorancia, pero es especialmente hostil hacia la Iglesia Católica, por representar un rival al poder del Estado; a los principios de libertad e igualdad; a las aspiraciones de modernidad y progreso, y, en general, al proyecto político de la Ilustración.

Sin embargo, el anticlericalismo no triunfó en la región. El más vigoroso, el anticlericalismo mexicano de la revolución de 1916, desembocó eventualmente en la rebelión de los cristeros de 1929, una sangrienta guerra civil que resultó en

---

<sup>12</sup> Existe una amplia literatura sobre el Derecho Canónico y *Dignitatis Humanae* en torno a estos puntos. Véase Charles Macksey, *State and Church*, NEW ADVENT, <http://www.newadvent.org/cathen/14250c.htm> (última visita 23 de marzo de 2015), para una introducción al tema.

<sup>13</sup> Véase ROBERTO GARGARELLA, *LOS FUNDAMENTOS LEGALES DE LA DESIGUALDAD: EL CONSTITUCIONALISMO EN AMÉRICA (1776-1860)* (2005), para una introducción a las ideas políticas en la región y su influencia sobre los diseños constitucionales de forma más general.

la tolerancia activa del culto católico en el país, a pesar del anticlericalismo del texto constitucional. Esta cohabitación entre una Iglesia Católica fuerte y un Estado de espíritu anticlerical en México permaneció en los textos hasta 1992, cuando la *Ley de Libertad Religiosa* eliminó las principales disposiciones anticlericales.<sup>14</sup> En una tendencia similar, las reformas legales anticlericales en la región duraron poco, reemplazadas por disposiciones más o menos clericales, promovidas por alianzas entre liberales y conservadores, que dieron fin a la tormentosa agitación política y a las guerras civiles del siglo XIX. Ello, sin embargo, no ha obstado para que se dé el fin de la *confesionalidad* de los estados latinoamericanos, y el tránsito a un modelo liberal, pero no radical, de separación Iglesia-Estado en las constituciones de la región.

El modelo liberal de la laicidad ha tenido una influencia más duradera, a diferencia del anticlericalismo del liberalismo radical. La propuesta de la laicidad liberal, en cuanto a la separación Iglesia-Estado, es eliminar la presencia y el poder de la Iglesia de la esfera pública, respetando las libertades de culto y de conciencia en la esfera privada, y con algún reconocimiento legal de la religión organizada. A diferencia de las reformas anticlericales, las reformas laicas no son abiertamente hostiles a la religión, y son afines a la neutralidad del liberalismo constitucional norteamericano. Incluso, han sido apoyadas y promovidas por clérigos liberales y liberal-conservadores que ven en la *confesionalidad* un sometimiento del poder de la Iglesia al poder temporal. La laicidad conserva, para la religión, un espacio de acción importante en el campo privado, y muchos de sus proponentes han sido católicos devotos. Si bien la laicidad no le da, en principio, tratamiento preferencial a la Iglesia o a la religión católica, le da suficiente libertad a la Iglesia para que esta pueda considerar que se protege la libertad eclesiástica. Hoy en día coexiste en muchos países con acuerdos, concordatos o *modus vivendi*, donde el Vaticano negocia formas generosas de libertad eclesiástica a cambio de la no intervención en la política de sus clérigos de forma directa, como ocurre, por ejemplo, en Brasil y Ecuador.

El tercer modelo de separación Iglesia-Estado surge del *confesionalismo*, y se caracteriza por separación, pero con una especial relación de cooperación con la Iglesia Católica. Sus detractores lo llaman *neoconfesionalismo* y sus defensores *laicidad positiva* —en este texto lo llamaré de una forma menos politizada: *cooperación amistosa*.<sup>15</sup> La cooperación amistosa entre el Estado y la Iglesia en América Latina es relativamente reciente, pues históricamente la Iglesia no acep-

---

<sup>14</sup> Además, se adoptó la *Ley de asociaciones religiosas y culto público*. Ley de asociaciones religiosas y culto público [LARCP], según enmendada, Diario Oficial de la Federación [DO], 15 de julio de 1992 (Mex.). La reforma constitucional de los artículos 3, 5, 24, 27 y 130, leída en conjunto con la *Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público*, establece un régimen de neutralidad del Estado frente a las diferentes confesiones religiosas y consagra la tolerancia que rigió en la práctica después de la Guerra Civil de 1929 (Rebelión de los Cristeros). Véase Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [C.P.], según enmendada, arts. 3, 5, 24, 27 y 130, Diario Oficial de la Federación [DO], 5 de febrero de 1917 (Mex.).

<sup>15</sup> Véase PEDRO SALAZAR UGARTE, *LOS DILEMAS DE LA LAICIDAD* (2013), para más información sobre el tema.

taba más que la *confesionalidad* del Estado en los países de mayoría católica, y los llamados a la separación no tenían una recepción *amistosa* por parte del Vaticano. Durante buena parte del siglo XX, la Iglesia se resistió a las reformas que instauraban la separación entre la Iglesia y el Estado, fueran las reformas anticlericales o las de la laicidad liberal. En cambio, promovía los *estados confesionales* con privilegios especiales para las iglesias nacionales.

En los años sesenta del siglo XX, sin embargo, durante su proceso de actualización y de adaptación a la vida contemporánea y el gran Concilio Vaticano II, la Iglesia Católica aprobó la separación Iglesia-Estado, en una modalidad diferente tanto del anticlericalismo como de la laicidad. La declaración conciliar *Dignitatis Humanae* consagra esta nueva postura, fruto de intensos desacuerdos entre los clérigos y obispos del Concilio, motivando incluso la creación de una Iglesia disidente (el *Lefevrismo*). En la práctica, el Vaticano aceptó la separación del Estado en los países antiguamente *confesionales*, pero negoció el mantenimiento de muchos de los privilegios adquiridos a través de los acuerdos anteriores, y de sus derechos eclesiásticos.

La persistencia de estos privilegios se manifiesta como cooperación amistosa. En la cooperación amistosa, el Estado es neutral frente a las diferentes iglesias, pero tiene, en general, una concepción positiva del rol de la religión en la sociedad y de la religión mayoritaria en particular. En cierta medida, coopera con las iglesias de diferentes denominaciones y les concede, por ejemplo, privilegios en términos de exenciones de impuestos y acuerdos de cooperación para la prestación de servicios públicos. No obstante, en su versión más vigorosa, como es el caso español y, hasta cierto punto, el argentino, el Estado reconoce el culto mayoritario y, sin causar perjuicios a las demás denominaciones religiosas, concede privilegios a la Iglesia Católica que, en Argentina, como en Venezuela, incluye la entrega directa de dinero para el sostenimiento de la Iglesia. La Constitución española, que adopta este modelo, llama *relación especial* a la que existe entre la Iglesia Católica y el Estado español.

Los tres modos de separación Iglesia-Estado, anticlericalismo, laicidad y cooperación amistosa, existen hoy en el Derecho Constitucional latinoamericano, y le dan cuerpo a lo que se considera en cada país los límites de la libertad religiosa. Poco se habla de su relación íntima con la libertad eclesiástica, o de la diferencia entre los derechos individuales de conciencia y los derechos corporativos de la Iglesia. Las múltiples reformas constitucionales, y las interpretaciones de las diferentes cortes y tribunales constitucionales, adoptan una u otra interpretación, y redefinen a menudo lo que llaman secular y lo que llaman laico. En medio de estos cambios, permanece la apuesta de la Iglesia y de los fieles activistas en estas materias, por la cooperación amistosa, y por la promoción de un concepto de libertad religiosa que incluya la libertad eclesiástica y sus privilegios. Es bajo este esquema de separación Iglesia-Estado que la Iglesia, además, promueve su visión conservadora de las formas correctas de tener relaciones sexuales y de controlar o no la reproducción.

**CONCLUSIÓN: POR UNA COMPRENSIÓN DEL DERECHO A LA LIBERTAD RELIGIOSA EN UN CONTEXTO HISTÓRICO**

La pregunta que los invito a considerar es: ¿Qué puede significar la libertad religiosa en países donde la Iglesia Católica, como institución, ha tenido históricamente gran poder político, social y económico? En países donde la libertad religiosa aparece como garante de privilegios históricos.

Creo que la respuesta depende de la historia y de las formas institucionales de separación Iglesia-Estado de cada país. La libertad religiosa, como derecho, entre nosotros, cobra sentido en relación con el régimen institucional de separación de una Iglesia fuerte y de un Estado que fuera *confesional*, antes que frente a la vulnerabilidad de la conciencia individual frente al poder del Estado. Ello no quiere decir que no hayamos tenido graves violaciones de la libertad religiosa como conciencia individual —por ejemplo con la persecución de los protestantes—, sino que los derechos de la Iglesia Católica no son derechos de conciencia individual, sino derechos institucionales y, como tal, eclesiásticos y derivados del régimen de separación.

Por ello, la libertad religiosa, en cuanto protege los derechos de la Iglesia Católica y de sus fieles, depende del tipo de separación. En un régimen anticlerical, por ejemplo, la libertad religiosa protege los derechos de una Iglesia hacia la cual el Estado es hostil, y el Derecho garantiza la supervivencia del culto, claramente lejos del zócalo. En un régimen de separación liberal laico, la libertad religiosa garantiza la neutralidad del Estado frente a los diferentes cultos e iglesias, y rehúsa a la Iglesia, como institución, los privilegios de los que gozaba en el *estado confesional*. Es decir, el Estado laico no admite el gobierno eclesiástico de un costado del zócalo, y los privilegios asociados al *estado confesional* no son protegidos por la libertad religiosa. En cambio, en un régimen de cooperación amistosa, la libertad religiosa quiere decir que el Estado usa su poder para garantizar una Iglesia fuerte, y libre de interferencia estatal; una Iglesia que mantiene su lugar de honor, fundamentado en su condición de culto mayoritario y, como tal, una Iglesia que mantiene el derecho a gobernar su costado del zócalo.

No es de sorprenderse, entonces, que dadas las ideas actuales de la Iglesia sobre el sexo y la reproducción, los defensores de los derechos sexuales y reproductivos, en alianza con muchos liberales, hagan un llamado a la laicidad, y desconfíen de los llamados a la libertad religiosa. Para entenderlo, recuerde, al estar parado en el medio del zócalo, que la catedral que tiene al frente no es una reliquia, sino que esta ofrece servicios religiosos con regularidad. Tiene a su disposición enormes riquezas, y a menudo también controla hospitales, obras de caridad, escuelas y universidades. Tiene sus propios medios de comunicación. Es, sin duda, un espacio de movilización política. Recuerde las campanas en México, D.F., cuando México es, de todos los países latinoamericanos, el que ha vivido con mayor intensidad la pasión anticlerical y cuya constitución proclama la república laica.

El sonido de las campanas en el zócalo no es solo la expresión de unas ideas protegidas por el derecho a la libertad religiosa. No son solo ideas religiosas en la esfera pública, a la manera de Rawls o de Habermas. Es, también, el sonido de un actor político institucional, que en la historia de América Latina ha sido a menudo rival del Estado por la hegemonía del poder político. Recuerde que la Iglesia Católica acepta al Estado laico solo si este le garantiza que ella podrá gobernarse a sí misma; su dinero; sus propiedades; sus múltiples caridades; hospitales y centros de salud; escuelas y universidades; medios de comunicación, sacerdotes y fieles, como le parezca. Y que pretende seguir, con la misma fuerza, presente y activa, para bien y para mal, en su costado del zócalo.