

EL ESTADO CONFESIONAL

Javier Martínez-Torrón

1. Ante todo, deseo dar las gracias a mi amiga, la Profesora Gloria Morán, por su amable invitación a tomar parte en este simposio —tan espléndidamente organizado—, que me da la ocasión de compartir de nuevo unos días de trabajo con colegas y amigos, en un marco tan sugerente como el Pazo de Mariñán.

Cuando me propuso que mi intervención tratara del Estado confesional, pensé que resultaba un tema muy oportuno, por la polarización religiosa de las instituciones políticas que tal fenómeno implica. En efecto, en estos últimos años del segundo milenio de nuestra era, uno de los hechos que más preocupación social suscita —y con razón— es el de los fundamentalismos y fanatismos religiosos. Es más, no raras veces, quiere verse una conexión entre ambos hechos: confesionalidad y fundamentalismo, como si fueran siempre unidos. Veremos que no necesariamente es así. Por otro lado, la preocupación sería probablemente mayor si se advirtiera con la misma claridad que los fundamentalismos antirreligiosos son igualmente peligrosos.

La historia y las características del Estado confesional, en sus líneas generales, son bien conocidos por personas como las que hoy me escuchan. Por ello, me ha parecido que una completa explicación sistemática y cronológica sería innecesaria. Además, tema tan amplio es imposible de sintetizar razonablemente dentro de los límites del tiempo que se me ha asignado. Pensando qué sesgo podría dar a mi intervención, he preferido limitarme a exponer algunas reflexiones personales sobre el origen y sig-

nificado de la confesionalidad estatal; reflexiones que —debo advertirlo— son necesariamente muy sintéticas y, por esa razón, corren el riesgo de simplificar en exceso una realidad históricamente muy compleja.

2. Es frecuente dar por supuesto que el Estado confesional es un fenómeno relativamente reciente, que nace con la Edad Moderna y, en concreto, con la Reforma luterana¹. Sin embargo, y si dejamos de lado esa concreta terminología, me parece que sus bases son mucho más antiguas.

Me atrevería a decir que la historia del Estado confesional comienza con el cristianismo, por razones que se derivan de algunas características esenciales de la religión cristiana. Por una parte, el hecho de ser una creencia estrictamente monoteísta, que da origen al desarrollo —progresivamente sofisticado— de una completa doctrina teológica tanto dogmática como moral; y al desarrollo, también, de ciertas posiciones filosóficas que tratan de comprender el mundo de manera integral desde esos postulados doctrinales. Por otra parte, el intrínseco carácter expansivo de la religión cristiana: tiene que intentar llegar a todos porque la historia del hombre es la historia de la redención universal del género humano.

El cristianismo, desde su inicio, lleva consigo una dimensión individual y otra comunitaria, que implica una determinada visión de la sociedad. Como se ha hecho notar con acierto, el cristianismo introduce —en contraste con el monismo griego— una concepción dualista que no se reduce a una mera dualidad de poderes, sino que implica una verdadera afirmación de la autonomía moral de la persona frente a la *polis*, frente a la cosa pública². Desde esa perspectiva, la función que naturalmente (o sobrenaturalmente) corresponde al poder político —no puede hablarse de Estado entonces— es la de ser un medio o instrumento que haga más factible la salvación eterna del hombre, mediante una organización de la sociedad acorde con los dictados divinos.

¹ Vid. CH. STARCK, *The idea of religious freedom in modern times*, en AA.VV., "La libertad religiosa. Memoria del IX Congreso Internacional de Derecho Canónico", México (Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México) 1996, pp. 4 ss.

² Vid. G. LO CASTRO, *La libertà religiosa e l'idea di diritto*, en AA.VV., "La libertad religiosa. Memoria del IX Congreso...", cit., pp. 20 ss.

No quiere decir eso, sin embargo, que la realidad del poder secular quede subsumida y anulada por la autoridad eclesiástica. Al contrario, el cristianismo desde sus orígenes afirma que el poder secular tiene su ámbito de autonomía propio. No se olvide que, pese al juicio que pueda merecernos desde una perspectiva actual, la formulación gelasiana de la doctrina del dualismo —coexistencia del poder eclesiástico y del poder secular como hecho legítimo y necesario— se remonta al siglo V³, y tiene raíces evangélicas («dad al César lo que es del César, y a Dios lo que es de Dios», Mt 22, 21).

Sin embargo, al tiempo que se reconoce la autonomía del poder político, para el cristianismo resulta claro que dicho poder está obligado a actuar de conformidad con la ley divina, que debe guiar los pasos de todo hombre sobre la tierra; si lo hace así, se justifica su actuación y contribuye a crear la convivencia social armónica —el bien común— que facilita el itinerario salvador del hombre individual. Todo lo cual significa, en suma, que el poder temporal —como cualquier realidad humana— queda incluido dentro de la economía salvífica del cristianismo⁴.

Hay una idea de particular interés en esa concepción del poder político, y es la idea de “globalidad”. El poder político se contempla a la luz de una comprensión global del mundo —una cosmovisión, si se prefiere—, que lleva implícita una necesaria referencia a la ley moral, la cual, a su vez, proviene de Dios. Dios y César se unen así en la norma ética que ha de dirigir, expresa o tácitamente, la creación del orden político y jurídico. La consecuencia es que no hay neutralidad posible en el poder secular; la raíz evangélica —“conmigo o contra mí”— aflora de nuevo.

Y, por la misma razón, se entiende que el “reino cristiano” aparece como el ideal a conseguir. Si aplicamos ahora las consideraciones anteriores a las circunstancias políticas del siglo XVI, observamos que, en realidad, el Estado confesional no es más que una concreción histórica de ese ideal, que surge en un momento en que coinciden el nacimiento del Estado

³ Se trata, como es sabido, de la carta dirigida por el Papa Gelasio I al Emperador romano de Oriente Anastasio I, en el año 494.

⁴ Vid. R. MINERATH, *La concezione della Chiesa sulla libertà religiosa*, en AA.VV., “La libertad religiosa. Memoria del IX Congreso...”, cit., pp. 44 ss.

moderno y la necesidad que se siente de defender la propia religión frente a la herejía. En el campo católico, la permanencia de esos dos factores hará que la confesionalidad estatal perdure como paradigma en la doctrina oficial de la Iglesia católica hasta —al menos— el Concilio Vaticano II⁵.

3. Se podrá argüir, frente a lo dicho, que en las civilizaciones precristianas —o extracristianas— también se ha dado la orientación o polarización religiosa del poder político; buenos ejemplos de ello serían el antiguo Egipto, o las civilizaciones americanas precolombinas. He de señalar, no obstante, que en esos casos existe una diferencia esencial con la visión cristiana. Se trataba de hierocracias en las que el carácter religioso del poder público era más bien una justificación e instrumento para mantener el dominio de una oligarquía religiosa compuesta por sacerdotes. No sucede lo mismo en el cristianismo. Es verdad que el hierocratismo puede surgir en el ámbito cristiano —la experiencia medieval bien lo pone de manifiesto— pero como consecuencia del carácter religioso que se atribuye a la función del poder político, y no como causa del mismo.

Lo más parecido que encontramos históricamente a la comprensión cristiana de lo político es la concepción judía (no en vano el cristianismo se entiende a sí mismo como la continuación del judaísmo). Aun así, de nuevo aquí encontramos un importante elemento diferencial. Al contrario que el cristianismo, la religión judía ha tenido siempre una noción limitada de la redención: de ahí que no sea una religión proselitista o expansiva. Además, en el antiguo Israel (el moderno es demasiado atípico para analizarlo ahora) los diversos modos de organización política no parecen tener verdaderamente un ámbito de autonomía propio, sino que más bien se muestran como las vías más apropiadas para garantizar el cumplimiento de los peculiares planes divinos respecto a los israelitas.

⁵ El Concilio Vaticano II, naturalmente, no es que renuncie a la idea de que el poder político debe acomodar su actuación a la ley divina. Lo que hace es matizar que esa acomodación no necesariamente reclama la profesión formal de fe católica que llamamos confesionalidad. En relación con la declaración *Dignitatis Humanæ* del Concilio Vaticano II, vid., entre la bibliografía más reciente, las observaciones de R. MINERATH, ob. cit., pp- 54 ss.

4. Si volvemos ahora a la concepción cristiana de las relaciones entre Iglesia y poder político, parece claro que el resultado natural al que apunta es la búsqueda de una estrecha cooperación entre poder espiritual — eclesiástico— y poder temporal. Cada uno en su propio ámbito de competencias, ambos colaboran para organizar una sociedad lo más perfecta posible: es decir, ajustada a la ley divina.

Esa idea la vemos concretada desde principios del siglo IV: desde que el Edicto de Milán (Constantino, año 313) concediera libertad de actuación a la Iglesia en el Imperio Romano. No muchos años después, la libertad se transforma en *status* privilegiado, cuando el cristianismo es declarado religión oficial del Imperio (año 380, Teodosio I), lo cual irá consolidando el régimen históricamente denominado “cesaropapismo”, en el que ambos poderes, el secular y el eclesiástico, se apoyan y se condicionan mutuamente. Se ha dicho que tal situación de interdependencia entre poder político y religión cristiana implicaba una ofuscación del dualismo fundamental entre Iglesia y Estado⁶. Sin embargo, más bien parece el resultado natural de un dualismo abocado al fortalecimiento del poder eclesiástico, cuando éste no va acompañado del reconocimiento y afirmación de la autonomía moral de la persona humana en la búsqueda de la verdad (algo que, como antes dije, en el ámbito del reconocimiento de la libertad religiosa no llega con claridad a la doctrina católica oficial hasta la declaración *Dignitatis Humanæ* del Concilio Vaticano II).

En todo caso, la Edad Media confirmará esas posiciones, y clarificará la subordinación del poder temporal al espiritual, de manera que en caso de conflicto el segundo debe prevalecer. Además, añadirá un matiz importante: la competencia de la Iglesia para juzgar de los actos políticos seculares *ratione peccati* (por razón del pecado), que en las tesis más moderadas se traduce en la *potestas indirecta in temporalibus* (potestad indirecta de la Iglesia sobre las cuestiones temporales)⁷. También la Edad Media

⁶ R. Minerath, ob. cit., p. 49.

⁷ Vid. sobre este tema la excelente síntesis de P. LOMBARDÍA, *Doctrinas sobre las relaciones entre poder temporal y poder espiritual*, en el manual AA.VV., *Derecho Eclesiástico del Estado español* (2ª ed.), Pamplona (Eunsa) 1983, pp. 46 ss. Lamentablemente, esas páginas han desaparecido en las ediciones posteriores de este manual.

proporciona la concreción histórica más importante de la doctrina cristiana: el Imperio romano cristiano de Occidente, que — pese a los no pocos conflictos entre Pontífice y Emperador— representa la edad de oro de la *civitas christiana*. Adviértase que en el imperio medieval encontramos ya las notas fundamentales que más adelante definirán el Estado confesional: la religión como signo de identidad política (no nacional, pues el concepto de nación todavía no existe); la asunción de la doctrina eclesiástica como propia, que inspira el orden político y jurídico, hasta el punto de que el derecho canónico deviene la pieza clave del derecho universal del Imperio: el *ius commune*⁸; el apoyo mutuo de Iglesia e Imperio, haciéndose cargo este último de la defensa de la fe cristiana y de la Iglesia, en detrimento de otras religiones (las cuales resultan más o menos toleradas o perseguidas según los casos, los lugares y las épocas históricas).

Curiosamente, el islam heredará parcialmente esa concepción cristiana, aunque con límites mucho más difusos en lo que se refiere a la distinción entre la autoridad espiritual y la autoridad temporal, hasta el punto de que la autonomía del orden político se diluye en las interpretaciones más extremas. El motivo tal vez sea que ambas religiones coinciden en ser monoteístas, de gran fuerza expansiva, y con una doctrina omnicompreensiva de la realidad (aunque mucho más simplificada en el caso del islam).

En todo caso, puede afirmarse que, durante los siglos que abarca la Edad Media, ese estado de cosas no plantea demasiados problemas. Se trata de sociedades con una población que es geográficamente estable y, en líneas generales, bastante homogénea desde el punto de vista religioso en cada uno de los dos lados de esa inestable frontera que divide los territorios de dominio cristiano y de dominio musulmán. Sólo hay dos focos de problemas. Por una parte, las herejías dentro del mundo cristiano; la actitud hacia ellas es decididamente de exterminio (exterminio de la doctrina, no necesariamente de las personas). Por otra parte, las minorías religiosas estables. Éste es problema que afecta fundamentalmente a la Península Ibérica: los cristianos en territorio musulmán, y viceversa; y, en ambos, los judíos. El problema, por lo demás, no era demasiado virulento

⁸ En relación con el *ius commune* medieval, resulta útil, por lo sugerente de su exposición, la clásica obra de F. CALASSO, *Medio Evo del diritto. I. Le fonti*, Milano (Giuffrè) 1954, pp. 345 ss.

(al menos para la mentalidad de la época), pues, con variables, se tendía hacia una actitud de relativa tolerancia con los cultos minoritarios⁹.

5. La situación comienza verdaderamente a complicarse con el nacimiento del protestantismo. Con Lutero —prescindamos ahora del cisma de Oriente— se inicia una división interna dentro del cristianismo que será tanto más importante cuanto que coincide históricamente con el proceso de consolidación del Estado moderno. La unidad religiosa de Europa se cuarteaba al mismo tiempo que su relativa cohesión política en torno al Imperio. En ese clima de euforia nacionalista y de creciente pluralidad de confesiones cristianas, era natural que la religión se transformara, más que nunca, en un signo de identidad nacional: sobre todo en un continente europeo que se desangrará durante siglo y medio por las llamadas “guerras de religión”, en las cuales las diferencias de religión son a veces la causa y otras veces el efecto del conflicto entre Estados.

Quizá lo más interesante de este fenómeno —en lo que aquí nos concierne— sea observar la diferente manera en que, dependiendo de las confesiones cristianas, tiene lugar esa vinculación entre sentido nacionalista y religión.

En los Estados católicos, debido al carácter centralista y universal de la Iglesia católica romana, existirá una mayor independencia mutua. Sin duda, es frecuente que los monarcas católicos se sirvan de la religión para fines políticos y para afianzar la unidad nacional de sus reinos, de la misma manera que la jerarquía eclesiástica utilizará el apoyo del rey —el “brazo secular”— para asegurar una situación de indiscutible privilegio y evitar la competencia de otras religiones dentro del reino. Sin embargo, no existe una *identificación* entre nación y religión: el reino de España, o el de Francia, son católicos, pero no hay una Iglesia católica española o fran-

⁹ Vale la pena advertir que, recientemente, se detecta una tendencia a mitificar la tolerancia musulmana hacia el culto cristiano durante la Edad Media en los territorios aún no “reconquistados”. No parece que la tolerancia fuera asimilable a lo que hoy entendemos por ese término. De otro modo, resulta difícilmente explicable que, en el sur de España, sean virtualmente inexistentes las iglesias cristianas construidas durante la época de dominación musulmana.

cesa (a pesar de que, más adelante, el regalismo intente empujar en esa dirección, especialmente en Francia, a semejanza de lo que había sucedido en los países protestantes¹⁰). Es más, no son pocas las fricciones que surgen entre Estados católicos y Papado, entre otras razones como consecuencia del papel activo que el Romano Pontífice juega en la política europea. El saqueo de Roma por las tropas de Carlos I de España —un emblemático reino católico— es buena muestra de ello.

En países protestantes, al no existir un factor que asegure la unidad de las distintas iglesias, sí llega a producirse esa identificación. La confesionalización del Estado tiene su correlato en la nacionalización de la religión. Al mismo tiempo que el Estado se define por una religión, esa confesión religiosa se define por su vinculación intrínseca a una nación. Los casos más significativos son el de Inglaterra, cuyo rey es simultáneamente cabeza de la Iglesia anglicana, y el de los países nórdicos, en los que las iglesias luteranas, aun teniendo un importante acervo de elementos comunes, asocian su identidad a su pertenencia a un Estado.

A pesar de que su historia es muy diversa, una evolución muy similar experimentan las iglesias ortodoxas del Este de Europa desde la caída del Imperio Romano de Oriente. Desprovistas también del rasgo de la universalidad, su identidad queda unida a la del Estado correspondiente, en la medida en que logran sobrevivir a la violenta presión musulmana en esos territorios. A su vez, también la identidad nacional de los países respectivos permanecerá vinculada a la preeminencia de la iglesia ortodoxa oficial y mayoritaria¹¹. En realidad, tanto en el caso de las iglesias reformadas como en de las iglesias ortodoxas, estamos ante sistemas de iglesias de Estado, que ofrecen algunos rasgos distintivos respecto al Estado confesional, aunque entre ambos haya sustanciales coincidencias.

¹⁰ Sobre el regalismo, vid. A. DE LA HERA, *Evolución de las doctrinas sobre las relaciones entre la Iglesia y el poder temporal*, en el manual colectivo *Derecho Canónico*, Pamplona (Eunsa) 1975, pp. 641 ss.; Id., voz *Regalismo*, en "Diccionario de Historia Eclesiástica", vol. 3, Madrid 1974.

¹¹ Este hecho ha cobrado una especial significación a raíz de la caída del telón de acero. Las iglesias ortodoxas nacionales están actuando como un elemento fundamental de identificación nacional, que permita superar la despersonalización producida por las décadas de comunismo soviético.

En cierto modo, en épocas más recientes, y especialmente durante este siglo, puede observarse dentro del mundo islámico un parecido fenómeno de paulatina nacionalización de la religión. Si en tiempos anteriores la identidad islámica de un Estado era inescindible de su conexión con las grandes tendencias tradicionales, como la sunita y la chiíta, éstas parecen pesar cada vez menos en favor de una creciente influencia de las jerarquías religiosas locales.

6. Si dirigimos ahora la mirada hacia cuáles son los efectos que esa conexión entre Estado y religión oficial ha producido en relación con la libertad de las demás religiones, y aun a riesgo de dar una visión excesivamente simplificada, puede concluirse lo siguiente.

Por lo que se refiere al mundo cristiano, es sabido que la dualidad Iglesia católica - iglesias reformadas se traduce inicialmente en una persecución de los que no practican la religión oficial. En un continente europeo dominado por las guerras de religión, los católicos son perseguidos en los países protestantes, y viceversa. Paulatinamente, la pacificación religiosa de Europa dará paso a una actitud de tolerancia, que, no obstante, casi siempre va acompañada de alguna forma de marginación social o política.

A lo largo del siglo XX, sobre todo en su segunda mitad, el impulso internacional de protección de los derechos humanos —unido a otros factores— hará que la discriminación por razones religiosas vaya disminuyendo en los países occidentales, sea cual fuere su sistema de relaciones Iglesia-Estado. Ello sucede, sin embargo, de distintas formas.

En algunos países de tradición protestante, se continúa con un régimen de Iglesia de Estado, pero la posición privilegiada de la Iglesia nacional, que permanece como uno de los símbolos patrios, va unida a un reconocimiento y protección de la libertad de todos los individuos y grupos religiosos¹². En esa actitud ha influido, probablemente, la progresiva flexibilidad de las iglesias reformadas tradicionales respecto a la aceptación de

¹² A pesar de ello, cuando en un Estado existe una Iglesia oficial —con clérigos que tienen condición de funcionarios y que a menudo ejercen funciones propiamente civiles—, es difícil evitar todo resto de discriminación hacia personas de otras religiones. Pondré un ejemplo concreto. Suecia es



la libertad de movimientos de otros grupos religiosos, a su vez propiciada por la ininterrumpida proliferación de iglesias que —con mayor o menor rigor— son consideradas parte del protestantismo.

En los países de tradición católica, el Estado confesional transita hacia su extinción, probablemente por un doble motivo. Por un lado, los Estados se inclinan hacia otros modos de relación con el fenómeno religioso, debido a la conexión que frecuentemente se ha establecido entre Estados confesionales y regímenes políticos no democráticos (al menos desde el punto de vista de la noción neoliberal de democracia que ha terminado por implantarse en Occidente). Por otro lado, la doctrina católica oficial, desde el Concilio Vaticano II, contempla ese sistema de relaciones Iglesia-Estado con desconfianza, no ya sólo por el concepto de libertad religiosa contenido en la declaración *Dignitatis humanæ*, sino también por una reforzada convicción de que la libertad de la Iglesia reclamaba desligarse del sistema de Estado confesional, que históricamente ha implicado una intervención estatal —mayor o menor— en asuntos eclesiásticos.

- un país que, durante el siglo XX, se ha caracterizado sin duda por su respeto de las libertades individuales, la libertad religiosa y de pensamiento incluida. Sin embargo, no hace demasiados años, llegaba ante la jurisdicción de aplicación del Convenio Europeo de Derechos Humanos un caso interesante relativo al ámbito escolar (y, si llegaba un caso ante la jurisdicción internacional, es presumible que hubiera otros que renunciaron a llevar su demanda más allá de las fronteras suecas). Se trataba del caso *Karnell y Hardt*. Unos padres de familia suecos protestaban porque sus hijos debían forzosamente asistir a las clases de "Cristianismo" obligatorias en los colegios públicos de Suecia; alegaban que su visión del cristianismo no coincidía con la de la Iglesia oficial, y solicitaban que sus hijos fueran eximidos de esas clases de religión; el gobierno sueco se negaba a conceder la dispensa. No interesa ahora examinar cuál fue la evolución del caso en Estrasburgo (vid. al respecto J. MARTÍNEZ-TORRÓN, *La objeción de conciencia en el Derecho internacional*, en "Quaderni di Diritto e Politica Ecclesiastica", 1989/2, pp. 188-189), pero sí conviene hacer notar que las religiones de Estado pueden, paradójicamente, terminar por ser más tolerantes con religiones de matriz cultural diversa que con religiones disidentes dentro del mismo tronco común cristiano; en efecto, los padres demandantes eran cristianos no pertenecientes a la Iglesia luterana sueca; en cambio, padres de religión musulmana habían obtenido sin ningún problema la dispensa de las clases de "Cristianismo" para sus hijos.

Por su parte, en los países con una iglesia nacional cristiana ortodoxa, se ha producido una bifurcación histórica a lo largo de este siglo. En Grecia, la Iglesia oficial ha mantenido —de hecho y de derecho— una preeminencia acompañada de intolerancia hacia las actividades de culto y de propaganda doctrinal de otras Iglesias. No se llega hasta el extremo de la persecución, pero sí a obstaculizar la presencia y difusión de otras religiones: la legislación griega incluso contempla el proselitismo religioso como una actividad delictiva¹³. En los demás países, a partir del predominio soviético, la presencia y actividad de toda iglesia en territorio nacional quedó fuertemente restringida por las medidas impuestas por la dictadura comunista. Tras la desmembración del imperio soviético, las iglesias ortodoxas nacionales vuelven a cobrar protagonismo. El problema estriba en que, no raras veces, y de acuerdo con el modelo griego, la revivificación de las iglesias tradicionales va acompañada de una intolerancia hacia cualquier nueva confesión religiosa que pretenda llegar a ese territorio¹⁴.

¹³ Este hecho ha motivado que Grecia, en los últimos años, haya sido condenada en diversas ocasiones por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos por violación de la libertad religiosa. Vid. las sentencias *Kokkinakis*, de 25 de mayo de 1993; *Manoussakis*, de 26 de septiembre de 1996; y la muy reciente, siguiendo las huellas de la anterior, *Pentidis*, de 9 de junio de 1997. Todas ellas resuelven demandas de seguidores de los testigos de Jehová.

¹⁴ Recientemente, este hecho puede comprobarse con claridad en la proyectada legislación rusa sobre —más bien *contra*— la libertad religiosa, en la que se incluían notables restricciones administrativas, e incluso la posibilidad de sanciones penales, a las confesiones religiosas distintas de la Iglesia ortodoxa rusa. Aprobada por la Duma en junio pasado, fue vetada por el Presidente Yeltsin, en gran medida gracias a la presión internacional ejercida desde diversas instancias. Con diversas modificaciones, pero manteniendo no pocas manifestaciones de discriminación religiosa, la ley fue votada por la Duma por 357 votos a favor frente a 6 el 19 de Septiembre de 1997. En relación con la situación rusa, vid. G.M. MORÁN, *Church and State in Russia*, en "European Journal for Church and State Research" 3 (1996), pp. 175-209; y, de la misma autora, *La libertad religiosa en Rusia*, ponencia presentada al VIII Congreso Internacional de Derecho Eclesiástico del Estado, *La libertad religiosa y de conciencia ante la justicia constitucional* (Granada, 13-16 de mayo de 1997), de próxima publicación en las Actas del Congreso.

En fin, y puesto que antes hice alusión al mundo islámico, la actitud de los países de confesionalidad musulmana respecto a la libertad religiosa es relativamente conocida. Digo relativamente, porque el panorama es bastante desigual y confuso; además, la confusión aumenta por el constante entremezclarse de cuestiones religiosas y políticas en buena parte de la geografía islámica. En todo caso, es frecuente observar una intolerancia hacia otras manifestaciones de religiosidad, más o menos violenta según los lugares, que siempre se manifiesta al menos en forma de discriminación de las religiones no islámicas, y en ocasiones llega a ser calificable propiamente de persecución. Tal intolerancia, por lo demás, no se da sólo *ad extra*, sino también en el interior mismo del islam, entre unos y otros grupos adscritos a diversas interpretaciones de la ley islámica (o, quizá, a diversos líderes religiosos)¹⁵.

7. He hablado hasta ahora del Estado confesional presuponiendo que se trata de una confesionalidad religiosa. No deseo extenderme mucho más, pero valdría la pena añadir algo en relación con la posición de algunos Estados, que bien podría considerarse como una “confesionalidad no religiosa”. Ese término puede aplicarse, a mi juicio, a dos modalidades históricas de Estado que hacen profesión oficial de ideologías no religiosas (o antirreligiosas). Me refiero al laicismo y al marxismo.

El marxismo es un fenómeno más reciente, y ha producido regímenes políticos con una inspiración ideológica de intensidad probablemente superior a cualquier otra que haya conocido la Humanidad. Su actitud —teórica y práctica— hacia la religión es bien conocida. No merece mucho más comentario aquí, salvo, quizá, hacer notar que tiende a desaparecer del panorama político internacional, a pesar de que el poderío de China ralentiza ese proceso.

¹⁵ Esa confusión de planteamientos dentro del mundo islámico, debido a los fuertes movimientos migratorios de población musulmana hacia Occidente, es uno de los principales problemas con que actualmente tropieza la definición de una política religiosa común en Europa en relación con las minorías religiosas y étnicas. La cuestión ha sido abordada, desde una perspectiva interdisciplinaria, en *L'Islam in Europa. Lo statuto giuridico delle comunità musulmane* (a cura di S. Ferrari), Bologna (Il Mulino) 1996.

Más interés tiene el pensamiento laicista, que toma fuerza en la segunda mitad del siglo XVIII, y que se encuentra, en principio, en las antípodas del Estado confesional religioso: por esa misma razón puede ser calificado como una confesionalidad de signo contrario. No se trata ya de que el Estado no apoye una religión en particular: es que adopta intencionada y deliberadamente una actitud de “ignorancia oficial” de lo que ocurra en el ámbito religioso. Por eso, su consecuencia natural es un régimen separatista.

La primera gran materialización histórica de esa actitud tiene lugar en Francia, donde el laicismo oficial surge por el triunfo de los postulados de la Ilustración en la Revolución de 1789 contra el Antiguo Régimen, con el que el clero católico —el clero de la Iglesia mayoritaria— tenía fuertes vínculos. Por ello, dará origen un Estado separatista hostil hacia la religión. El tratamiento jurídico del hecho religioso parte de la base de que la religión es primariamente un fenómeno interior de la persona, un asunto exclusivamente individual; por consiguiente, entiende que lo lógico es extirpar la religión del ámbito público.

Conviene distinguir ese separatismo laicista a la francesa¹⁶ de otra modalidad histórica de Estado separatista, cronológicamente muy próxima, pero que no hace profesión oficial de laicismo: el Estado norteameri-

¹⁶ El modelo francés no redujo su influencia a nuestro país vecino, sino que —con variaciones locales y por periodos diferentes de tiempo— triunfó durante el siglo pasado en varios países europeos, inspirando, por ejemplo, políticas llamadas de desamortización de bienes eclesiásticos (es decir, incautación estatal), o la expulsión de ciertos institutos religiosos (frecuentemente los jesuitas). Además, se extendió a grandes áreas de Latinoamérica, en el confuso entramado de conflictos político-religiosos que acompañó el proceso independentista, y ha perdurado durante largos años en algunos países. México, por ejemplo, promulgó en 1917 una de las Constituciones más antirreligiosas que la Humanidad recuerda —muy matizada por su laxa aplicación práctica—, y los artículos limitando la libertad religiosa han estado en vigor hasta la reforma constitucional de 1992; sobre este interesante aspecto de la evolución política mexicana, vid. J.L. SOBERANES FERNÁNDEZ, *De la intolerancia a la libertad religiosa en México*, en el volumen “La libertad religiosa. Memoria del IX Congreso Internacional de Derecho Canónico”, México (Universidad Nacional Autónoma de México) 1996, pp. 543 ss.

cano. El separatismo estadounidense nace, al independizarse la colonia, por la necesidad de hacer posible la convivencia de personas de diversas religiones en los estados que originariamente forman la Unión. Se trata de un país donde existe un pluralismo religioso, y donde no hay ningún antiguo régimen que derrocar, ni tampoco ninguna influencia clerical que neutralizar. Además, la clase política proviene de los colonos, y los colonos son, en general, gente religiosa. El separatismo norteamericano tiene por finalidad proteger el libre ejercicio de la religión, y evitar que en América se reproduzcan las disputas religiosas que asolaron Europa. Por eso, puede afirmarse que la separación entre Iglesia y Estado en Norteamérica es una “separación protectora”.

La anterior descripción del separatismo en Francia y Estados Unidos es, desde luego, una visión esquemática, como en una fotografía —digámoslo así— que se toma en el momento histórico de su nacimiento. La posterior evolución de esos dos modelos de separatismo, sobre todo en este siglo, ha producido resultados irregulares, y no demasiado disímiles en muchos ámbitos. En ambos países se han dado interpretaciones flexibles del separatismo, que han conducido a importantes muestras de cooperación del Estado con la religión¹⁷. Y, simultáneamente, también Estados Unidos ha experimentado la influencia de un laicismo militante, en forma de interpretación judicial radical de la *establishment clause* de la primera enmienda constitucional¹⁸, y en forma del llamado “humanismo secular” por lo que concierne a la doctrina jurídica. Se ha producido así, en Francia como en Norteamérica, una suerte de esquizofrenia política, en la que la ayuda estatal a las religiones ha coexistido con manifestaciones de fanatismo laicista, empeñado en eliminar todo vestigio de religiosidad

¹⁷ Por ejemplo, en Francia, la cooperación económica estatal al mantenimiento de los templos católicos. Vid. L. GOVERNATORI RENZONI, *La separazione tra stato e chiese in Francia e la tutela degli interessi religiosi*, Milano (Giuffrè) 1977, pp. 284 ss.; R. METZ, *Églises et État en France*, Paris 1977, pp. 64 ss.

¹⁸ Esa orientación jurisprudencial ha recibido recientemente fuertes críticas por parte de alguna doctrina jurídica estadounidense. Vid. M.A. GLENDON - R.F. YANES, *Structural Free Exercise*, en *Michigan Law Review* 90 (1991), pp. 477 ss.

en la esfera pública; el conflicto llamado del “velo islámico” en Francia¹⁹, y los casos de decoración navideña municipal en Estados Unidos²⁰, son muy elocuentes a este respecto.

Este dato es interesante, pues pone de relieve que, a la postre, el factor decisivo no es tanto la actitud inicial —constitucional— del Estado, cuanto más bien su comportamiento práctico por la vía de la actuación legislativa, administrativa y judicial. Antes hice notar que la confesionalidad estatal no necesariamente se traduce en intolerancia de otras religiones, como lo muestra su evolución en el siglo XX. Igualmente, el separatismo no es de suyo garantía de la libertad religiosa, cuando va acompañado de una “confesionalidad laica”, proclive a transformarse en un fundamentalismo intolerante con las manifestaciones externas del espíritu religioso²¹.

8. Permítanme concluir con algunas consideraciones sobre el sentido actual de la confesionalidad del Estado.

La primera de ellas surge de una pregunta que resulta obligada: ¿es aceptable la confesionalidad estatal en una sociedad como la contemporánea? Entiéndase que me refiero al modelo político occidental, que considera como logro supremo haber alcanzado una serie de valores irrenunciables, como son las libertades individuales. La sociedad internacional no parece oponerse a la confesionalidad, con tal de que se trate de una confesionalidad tolerante; es decir, que respete realmente el ejercicio de la

¹⁹ Se trata de las restricciones impuestas a las alumnas musulmanas de centros educativos públicos, prohibiéndoles llevar el “chador”, o pañuelo que les cubre parcialmente la cabeza. Sobre el tema, vid. P. SABOURIN, *L'affaire du foulard islamique*, en “Revue de Droit Public” (1993), pp. 220 ss.; R. NAVARRO-VALLS - J. MARTÍNEZ-TORRÓN, *Las objeciones de conciencia en el derecho español y comparado*, Madrid (McGraw-Hill) 1997, pp. 204 ss.

²⁰ Los principales casos, en el contexto de una crítica a la línea jurisprudencial de interpretación del separatismo durante las últimas décadas, son citados y comentados por M.W. McCONNELL, *Religious Freedom at a Crossroads*, en “University of Chicago Law Review” 59, 1992, pp. 126-127.

²¹ Sobre este punto, vid. R. NAVARRO-VALLS, *Los Estados frente a la Iglesia*, en “Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado” 9 (1993), especialmente pp. 29 ss.

libertad religiosa y de conciencia de todas las personas y grupos, de manera que se atienda debidamente a los derechos de las minorías religiosas (el principal problema, probablemente, que plantea hoy el Estado confesional). Así cabe deducirlo de la actuación de la instancia internacional que más se ha ocupado del tema: la jurisdicción del Tribunal y la Comisión de Derechos Humanos, encargada de aplicar el Convenio de Roma y sus protocolos adicionales²². En el trasfondo de esa actitud se encuentra, presumiblemente, la convicción de que es necesario uniformar las exigencias de respeto de las libertades, pero no es posible —ni deseable— uniformar los sistemas de relación Iglesia-Estado, que son producto de la historia de cada país.

La segunda consideración que deseaba añadir es una observación de hecho. El Estado confesional es, actualmente, una figura mucho más abundante de lo que a veces se piensa, incluso en el ámbito occidental. Al menos si entendemos la confesionalidad en sentido amplio: es decir, como toma de posición explícita del Estado tanto en favor de una determinada religión como en favor de una ideología no religiosa. A mi modo de ver, la asunción oficial de doctrinas como el laicismo o el marxismo —ya lo dije— es equiparable a la confesionalidad religiosa tradicional: se trata de una especie de “confesionalidad no religiosa”. Una y otra pueden ser sociedades tolerantes o intolerantes con el pensamiento o las religiones “no oficiales”. Lo importante no es la etiqueta institucional del Estado, sino el respeto de la libertad mostrado en el día a día del acontecer jurídico. De lo cual se deriva de otro interrogante que va todavía más allá: ¿cabe verdaderamente un Estado que no sea confesional?

En realidad, la única alternativa posible al Estado confesional parece ser la del Estado que adopta como posición fundamental la de favorecer la libertad religiosa de todos en condiciones de completa igualdad. Lo cual

²² Me he ocupado del tema con detalle en J. MARTÍNEZ-TORRÓN, *La protección internacional de la libertad religiosa*, en AA.VV., *Tratado de Derecho eclesiástico*, Pamplona (Eunsa) 1994, y *La giurisprudenza degli organi di Strasburgo sulla libertà religiosa*, en “Rivista internazionale di diritti dell'uomo” (1993), pp. 335-379. Vid. también, recientemente, J. DUFFAR, *La liberté religieuse dans les Textes Internationaux*, en “Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado” 12 (1996), pp. 77-112.

implica también una neutralidad, aunque es una neutralidad diversa del separatismo, por cuanto permite —e incluso reclama— la cooperación del Estado con las confesiones religiosas (de acuerdo, naturalmente, con el principio de igualdad). Pero incluso entonces, sobre todo cuando la cooperación estatal se formaliza en instrumentos normativos bilaterales, no faltan autores que califiquen ese sistema como “pluriconfesionalidad”²³.

En todo caso, parece que, puestos a ser confesionales, quizá lo mejor sea una confesión de la libertad. Sobre todo considerando que se trata de tutelar la autonomía moral del hombre individual frente a la quasi-omnipotencia estatal. En otras palabras, más que de proteger una idea determinada de libertad, se trata de proteger al hombre libre²⁴.

²³ Así, por ejemplo, en Italia, F. ONIDA, *La tutela dell'eguaglianza e della libertà religiosa nel separatismo e nel sistema delle intese tra Stato e confessioni*, en “Individuo, gruppi, confessioni religiose nello Stato democratico. Atti del Convegno nazionale di diritto ecclesiastico, Siena, 30 novembre - 2 dicembre 1972”, Milano (Giuffrè) 1973, pp. 680 ss.

²⁴ Vid. G. LO CASTRO, ob. cit., p. 38.