

¿Debe el Gobierno organizar el diálogo interreligioso? (a propósito de una ley de la provincia de Santa Cruz)(*)

por Juan G. Navarro Floria

Sumario: 1. Origen de estas reflexiones. - 2. Los defectos de la ley. - 3. El tema de fondo. - 4. Conclusiones.

1. Origen de estas reflexiones

La legislatura de la provincia de Santa Cruz aprobó el 11 de agosto de 2022 la ley 3792(1) que dispone la creación de “‘La Mesa Provincial de Diálogo Interreligioso’ con el objeto de promover instancias de vinculación, visibilización, reflexión, diálogo, participación y debate entre los diversos cultos religiosos y la sociedad en su conjunto” (art. 1).

Según la norma, “A los fines del presente proyecto de ley [debería leerse, “ley”, puesto que ha sido ya sancionada como tal], entiéndase como culto religioso a todas las organizaciones religiosas inscriptas y reconocidas en el Registro Nacional de Culto [sic](2) del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la Nación Argentina” (art. 2).

La “Mesa” creada por el legislador provincial estará compuesta por dos representantes del Poder Ejecutivo provincial, “quienes tendrán la tarea de coordinar, convocar y dinamizar dicha mesa”, una diputada y un diputado, y “un integrante en representación de cada uno de los cultos religiosos de la Provincia que se encuentren inscriptos y reconocidos en el Registro Nacional de Culto del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la Nación Argentina”(3) (art. 4).

En la redacción de la norma la participación de los representantes de “los cultos” aparece como imperativa. No es una invitación sino aparentemente una imposición, aunque carente de sanción en caso de no ser aceptada. También, si se acepta que se sienta a la Mesa a un representante de cada “culto”, es igualitaria: habría uno por cada uno, no importa si es una iglesia o confesión con decenas de miles de fieles, o un grupo de tres personas.

Los “objetivos” de la Mesa (art. 3) son “contribuir a la vinculación entre los diversos cultos religiosos en pos de: a) promover el entendimiento de las personas de fe, fomentar el diálogo y la convivencia pacífica; b) articular acciones entre los distintos niveles de gobierno, a fin de desarrollar políticas públicas eficaces que den respuestas a las necesidades de diversos cultos religiosos; c) unificar los esfuerzos de las distintas entidades públicas con competencia en la materia; d) generar un espacio de diálogo entre los diversos cultos y las instituciones del Estado; e) contribuir a la vinculación entre los diversos cultos religiosos, a fin de coadyuvar al intercambio de experiencias que faciliten su desarrollo; f) promover la organización y el desarrollo de experiencias asociativas, así como la formalización de los distintos grupos representativos de los diversos cultos religiosos; g) organizar conjuntamente actos, exposiciones, charlas o celebraciones abiertas, con el fin de contribuir a que el conjunto de la ciudadanía conozca la diversidad y se habitúe a dialogar”.

Esta creación legislativa forma parte de una tendencia creciente en las provincias, e incluso en los municipios, de crear organismos dedicados a la gestión de los asuntos religiosos, muchas veces en forma de registros, tanto voluntarios como obligatorios. Esa proliferación reconoce dos tipos de razones: unas jurídicas y otras políticas. Entre las políticas está el interés de los gobernantes de establecer vínculos con grupos religiosos en los que ven una herramienta útil para la acción política o asistencial (en el mejor de los casos), o una potencial clientela (en el peor). La contrapartida suele ser el deseo de ciertos dirigentes religiosos de alcanzar cierta cuota de poder o influencia.

La razón “jurídica” de estas creaciones puede hallarse en el régimen incompleto y defectuoso de las iglesias y comunidades religiosas. En efecto, como novedad positiva el Código Civil y Comercial de 2014 incluyó a estas agrupaciones como un tipo especial de personas jurídicas privadas, en su artículo 148. Pero esa mención no estuvo acompañada de alguna norma que establezca el régimen jurídico propio que ese tipo de personas jurídicas necesitan, ni dentro del Código (como es el caso de las asociaciones civiles o

fundaciones) ni fuera de él (como es el caso de las sociedades, cooperativas y otras)(4). Mientras tanto, continúa vigente una defectuosa ley de la última dictadura militar, la ley 21.745, que crea el Registro Nacional de Cultos, donde la inscripción es obligatoria pero no implica el reconocimiento de la personalidad jurídica, sino meramente la sujeción a un control por parte del Poder Ejecutivo Nacional dudosamente apropiado en un régimen democrático(5).

2. Los defectos de la ley

Ye hemos señalado algunos defectos de redacción de la ley que comentamos, que ciertamente dificultan su comprensión. Pero más allá de la pobre redacción, hay algunos errores más sustanciales.

El primero es la defectuosa identificación de lo sujetos a los que se refiere, a los que denomina genéricamente “cultos”. Es cierto que el término se utiliza a menudo en la Argentina, lo que resulta algo sorprendente a los estudiosos extranjeros (sobre todos los de lengua inglesa, donde el término “cult” tiene un significado problemático, equiparable a lo que en español conocemos como sectas).

El legislador santacruceño parece haber percibido una dificultad en esto, y por eso se ha sentido en la necesidad de definir qué es un “culto”: es una “organización religiosa inscripta en el Registro Nacional de Cultos”.

La primera crítica a esa elección es haberse apartado de la elección más atinada que hizo el legislador nacional, en el Código Civil y Comercial, cuando menciona a “iglesias, confesiones, comunidades o entidades religiosas” (art. 148 inc. e). La elección del legislador santacruceño retrocede a los tiempos de la dictadura militar y omite esa designación que, sin ser perfecta, es bastante más apropiada para el conjunto diverso de sujetos a los que se quiere hacer referencia y más respetuosa de su identidad.

El segundo problema es que la definición de la ley 3792 es deficiente por exceso y por defecto. Por exceso, porque a lo largo de sus décadas de existencia el Registro Nacional de Cultos ha acumulado una gran cantidad de inscripciones de entidades de muy diversa naturaleza. Muchas son efectivamente iglesias y comunidades religiosas, pero otras son entidades de servicios, más allá de tener una cierta identidad religiosa. Por lo que podrían terminar sentándose a la “mesa” quienes no deberían estar allí. Y hay también entidades de segundo y de tercer grado, por lo que en la “Mesa” podría haber representaciones duplicadas o triplicadas de un mismo grupo religioso.

Sin embargo, lo peor es el defecto u omisión. Por definición, en el Registro Nacional de Cultos no se encuentra la Iglesia católica. Como la “Mesa” santacruceña solo convoca a los inscriptos en el Registro Nacional de Cultos, la Iglesia católica ha quedado fuera de ella. Es por lo menos llamativo que en un organismo como el que se crea se haya excluido nada menos que a la comunidad religiosa más antigua, arraigada y numéricamente más extendida de la provincia. Cabe preguntarse si esto es intencional, en cuyo caso podría hasta endilgarse una inaceptable discriminación religiosa, o simplemente un error fruto de la ignorancia. En cualquier caso, estaremos ante una “Mesa” a la que le falta una pata...

3. El tema de fondo

Ahora bien: más allá de lo que pueda discutirse acerca de quiénes son los convocados a la “mesa” que nos ocupa, la preocupación principal que suscita esta creación es cual sea el objeto y función del novel organismo.

El primer objetivo que el legislador ha fijado al organismo es “promover el entendimiento de las personas de fe, fomentar el diálogo y la convivencia pacífica”. Quien lea la norma debería pensar que ese entendimiento, diálogo y pacífica convivencia no existen, y por esto es necesario que el Estado tome a su cargo lograrlos. En realidad, no tenemos noticia de que en la provincia de Santa Cruz existan conflictos entre grupos religiosos que demanden una intervención activa del Gobierno para apaciguarlos, o que las personas que profesan distintas creencias religiosas tengan alguna dificultad para dialogar entre sí sin necesidad de la mediación estatal. Cualquiera de esas situaciones sería preocupante.

Los siguientes objetivos parecen apuntar a paliar algún grado de desorganización administrativa, porque se habla de distintos “niveles de gobierno” y “entidades” de la administración que necesitan ser “articulados” para interactuar con las comunidades religiosas. Es un loable propósito, pero que pareciera que debería ser encarado por la propia administración sin necesidad de involucrar a los destinatarios de la acción de gobierno en esa coordinación entre entes gubernamentales. En todo caso, cabe preguntarse si es necesario crear un organismo permanente para esa tarea de ordenamiento, incluso distrayendo a legisladores de sus importantes tareas específicas, y si la creación de una nueva oficina pública no acrecentará la confusión en lugar de solucionarla.

En la misma línea, aparece la intención (ciertamente plausible) de “generar un espacio de diálogo entre los diversos cultos y las instituciones del Estado”. No se trata acá de que las “personas de fe” dialoguen

entre sí, merced a alguna prótesis suministrada por el Estado, sino a que dialoguen con el Estado provincial, o con el Gobierno. Algo así es necesario, y si no lo había en la Provincia, bienvenido. Es muy pertinente que el Gobierno escuche a las comunidades religiosas y tome en cuenta sus inquietudes, necesidades e iniciativas. Cabe preguntarse, sin embargo, si las distintas oficinas ya existentes y que ahora se quiere “articular” (y que no parece que se las suprima, sino que se les acumula una nueva oficina) no cumplieran o hubieran debido cumplir esa función.

Lo más preocupante, sin embargo, son los siguientes dos “objetivos” que se ha propuesto la “Mesa”: “contribuir a la vinculación entre los diversos cultos religiosos, a fin de coadyuvar al intercambio de experiencias que faciliten su desarrollo” y “promover la organización y el desarrollo de experiencias asociativas, así como la formalización de los distintos grupos representativos de los diversos cultos religiosos”. ¿Es función del Estado hacer eso?

Para responderlo conviene volver sobre un principio que se suele invocar en materia de relación entre el Estado y las religiones, que es el de laicidad. El laicismo, entendido como el intento de erradicar la religión de la esfera pública, es algo pernicioso y, en el caso argentino, contrario a la Constitución Nacional que invoca a Dios como “fuente de toda razón y justicia” y reconoce explícitamente la dimensión religiosa de la vida. En cambio, la laicidad, entendida como distinción de la esfera secular (política) y la religiosa, es algo sano, que se concreta en dos ideas que también pueden proponerse como principios: la recíproca autonomía y la cooperación entre el Estado y las confesiones. Esa laicidad, entendida como autonomía entre las dos esferas, es una avenida de doble mano. Por un lado, desde la esfera secular puede reivindicarse legítimamente el derecho del Estado a tomar sus propias determinaciones mediante el juego democrático sin estar sometido a imposiciones de tipo religioso. Pero, por otro lado, las iglesias y comunidades religiosas tienen el derecho fundamental y básico de conducirse en forma autónoma, es decir, sin injerencia del Estado en su vida interna.

Una expresión de esa autonomía es el derecho de cada una de las iglesias y comunidades religiosas a decidir cómo quieren vincularse con las demás, supuesto naturalmente el respeto mutuo y el modo pacífico de relacionarse. En otras palabras, el diálogo interreligioso en sus distintos niveles y expresiones (y dentro de él, el ecumenismo entre las iglesias cristianas) es sin duda algo loable y positivo, pero ajeno a cualquier intervención estatal. ¿Por qué debería el Estado gestionar un “intercambio de experiencias” entre las distintas confesiones religiosas, si alguna o algunas de ellas prefieren evitarlo, o en todo caso realizarlo sin la presencia vigilante de funcionarios públicos?

Todavía más complejo es el último objetivo: promover la organización y la formalización de los “distintos grupos representativos de los diversos cultos religiosos”. La redacción es oscura, pero tiene un dejo bonapartista(6). Pareciera que el Estado, por medio de la Mesa que ha creado, dirá a los “cultos” cómo tienen que organizarse, y como “formalizar” su propia representación. ¿Nos encontraremos con federaciones de iglesias organizadas desde el Estado? ¿No sería más lógico y respetuoso dejar que cada confesión religiosa decida en forma autónoma quién la representa, ante el Estado, ante la sociedad y ante quien sea?

Los términos muy genéricos y vagos de la norma no ofrecen demasiadas pistas sobre la intención del legislador, pero parece mostrar un afán paternalista de indicar a las comunidades religiosas cómo deben organizarse y funcionar...

4. Conclusiones

Las reflexiones precedentes no pretenden dudar de la buena fe y la buena intención de quienes hayan pergeñado la norma analizada. Habrá que suponer que subyace a ella la intención sana de dar cierto realce y visibilidad a la religión, lo que no está mal. La pregunta es si el modo de hacerlo es acertado.

La exclusión de la Iglesia católica del organismo que se crea hace pensar que el legislador está preocupado especial o únicamente por las iglesias y comunidades no católicas y está procurando organizar un modo de relación con ellas. Posiblemente, a pedido de ellas mismas. Sería, sin embargo, paradójico que el mecanismo elegido cristalice una desigualdad y discriminación religiosa, tal como lo hace la letra de la ley. Salvo que, como dijimos antes, la inadecuada redacción no obedezca a un propósito discriminatorio sino a la simple ignorancia del régimen jurídico de la Iglesia católica en la Argentina, en cuyo caso una modificación de la ley (si ella se mantiene) parece indispensable.

Hay otra cuestión subyacente cuyo tratamiento excede el propósito de estas líneas, pero que conviene dejar apuntada: la asignación de competencias entre la Nación, las provincias e incluso los municipios, en relación con las iglesias, comunidades y confesiones religiosas. Dotarlas de un marco jurídico adecuado parece una competencia ineludiblemente federal o, en todo caso, propia de la delegación hecha por las provincias a la Nación de dictar el Código Civil y, en general, legislar en materia de “derecho común”. Como decimos más arriba, es una tarea que ha quedado pendiente, o inconclusa. En la Constitución

Nacional es claro que la relación del Estado con la Iglesia católica es materia federal(7). Si se predica la necesidad de igualdad en materia religiosa, debería aplicarse lo mismo a la relación con las demás confesiones. Por otra parte, el ejercicio de la libertad religiosa no puede depender de registraciones o autorizaciones administrativas locales. Por eso, la proliferación de “registros de cultos” provinciales y municipales no solamente es inconveniente en la práctica, sino dudosamente constitucional en la medida en que las provincias se atribuyan la potestad de “autorizar” el ejercicio de la libertad religiosa de sus ciudadanos mediante tales inscripciones. Pero esto es algo que merece ulteriores reflexiones(8).

En cualquier caso, es necesario extremar el cuidado de la libertad religiosa, que es un derecho fundamental y que en su dimensión colectiva presenta como principio cardinal la necesidad de respetar en toda su amplitud la autonomía de las confesiones religiosas, evitando injerencias indebidas del Estado en cualquiera de sus niveles en su vida interna o la organización.

En definitiva, sería conveniente una mayor reflexión, y como consecuencia de ella una mayor precisión y cuidado a la hora de legislar sobre materias delicadas, donde tal vez sin intención se puede terminar lastimando un derecho fundamental, como es la libertad religiosa.

(*) Este artículo se inscribe en el marco del Proyecto de investigación “Derecho y religión” (80020220300011 CT) acreditado en el Programa IUS de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica Argentina, dirigido por el autor.

VOCES: CULTO - IGLESIA CATÓLICA - RELIGIÓN - DERECHOS HUMANOS - DERECHO CIVIL - CONSTITUCIÓN NACIONAL - LEY PROVINCIAL - ESTADO NACIONAL - CÓDIGO CIVIL Y COMERCIAL - FILOSOFÍA DEL DERECHO - PERSONA - FAMILIA

Nota de Redacción: Sobre el tema ver, además, los siguientes trabajos publicados en El Derecho: Federalismo y declaraciones de derechos. Primera Parte: Diálogos: Con Félix Adolfo Lamas, por Diario de Filosofía del Derecho, ED, 242-997; Aproximaciones desde el derecho constitucional comparado, por Eugenio Luis Palazzo, EDCO, 2012-473; Lo religioso en lo público, por Jorge Horacio Gentile, EDCO, 2012-543; Aporte para la actualización del Código Civil en materia de derecho eclesiástico, por Juan G. Navarro Floria, ED, 246-624; La protección penal de la libertad religiosa y otras cuestiones conexas, por Juan G. Navarro Floria, ED, 249-517; Vigencia de la noción de Iglesia como sociedad jurídicamente perfecta y su anclaje en derecho natural, por Luis María De Ruschi, ED, 263-1197; Derecho a la libertad de conciencia y a la religión, por Diario de Derecho Constitucional, EDCO, 2013-745; Breves notas históricas y doctrinarias relativas a la cuestión religiosa en la Constitución federal argentina, en especial acerca del sostenimiento del culto católico, por Juan P. Gardinetti, EDCO, 2013-629; Autonomía y cooperación entre el Estado argentino y la Iglesia católica, por Jorge A. Di Nicco, ED, 283-923; Pandemia y libertad religiosa. Desiderium naturale in visionem beatificam, por Antonio Boggiano, ED, 288. Todos los artículos citados pueden consultarse en www.elderechodigital.com.ar.

(1) BO 9/9/2022.

(2) El nombre correcto, según la ley 21.745, es “Registro Nacional de Cultos” (en plural).

(3) La redacción es confusa porque literalmente dice que un integrante de la Mesa ejercerá la representación de todos los “cultos”, con lo que no habría mucha posibilidad de diálogo. Parecería ser que lo que quiere decir es que habrá tantos miembros de la mesa como cultos “de la provincia” existan, quedando por definirse qué se entiende por “cultos religiosos de la provincia” (de nuevo: literalmente podría interpretarse que se trata de los autóctonos de ella, aunque más probablemente se esté pensando en los que tengan alguna presencia en el territorio provincial).

(4) Desde el año 1992 se han presentado numerosos proyectos de ley “de libertad religiosa” que buscan dar solución a esta cuestión, sin que ninguno haya alcanzado aprobación legislativa. Ver, entre otros, NAVARRO FLORIA, Juan G., “The 2017 Proposed Law on Religious Freedom for Argentina: Comparative Perspectives”, en Souza Alves, Rodrigo Vitorino (ed.), “Latin American Perspectives on Law and Religion”, Springer, Switzerland, 2020 (ISBN 978-3-030-46716-6; eBook: ISBN 978-3-030-46717-3), pp. 47-72.

(5) Cfr. NAVARRO FLORIA, Juan G., “La personalidad jurídica de iglesias, confesiones y comunidades religiosas”, Revista de Derecho Privado y Comunitario, 2015-2, p. 113. Esa ley de facto ha sido, sin embargo, convalidada por el Congreso mediante la ley 26.939 (BO 16/6/2014) al incluirla en el Digesto Jurídico Argentino como ley vigente, bajo el número ADM-1127; además de gran cantidad de remisiones a ella hechas por otras normas, como la que motiva estas líneas.

(6) Napoleón Bonaparte estableció en Francia un “Consistorio israelita” (con sus consistorios regionales dependientes) organizado desde el Estado y al que se atribuyó la representatividad de la comunidad judía y la facultad de regular su vida interna.

(7) No solamente por la norma cardinal del artículo 2, sino porque incluso luego de eliminado el régimen de Patronato que organizaba la Constitución de 1853 sigue siendo atribución del Poder Ejecutivo “concluir concordatos” (art. 99, inc. 11) y del Congreso “aprobar o desechar... los concordatos con la Santa Sede”, que una vez aprobados “tienen jerarquía superior a las leyes” (art. 75, inc. 22). El art. 105 de la Constitución de 1853 vedaba a las provincias “admitir nuevas órdenes religiosas”, y si la prohibición desapareció del art. 126 actual no es porque hayan readquirido esa potestad sino porque el ingreso de órdenes religiosas ya no está sujeto a autorización alguna, tampoco del Congreso como se pretendía antiguamente (cfr. antiguo art. 67, inc. 20, y Art. V del Acuerdo entre la Argentina y la Santa Sede de 1966, ley 17.032).

(8) El Consejo Argentino para la Libertad Religiosa (CALIR) se ha pronunciado críticamente acerca de esa proliferación de registros provinciales y municipales, que en muchos casos se pretenden obligatorios y condicionantes del ejercicio de la libertad religiosa en su esfera colectiva: <http://www.calir.org.ar/verPdf.php?doc=/docs/declaracionsobreregistrosmunicipales.pdf>