

LA RELEVANCIA INTERNACIONAL DE LA IGLESIA CATÓLICA

Jaime Bonet Navarro^a

Fechas de recepción y aceptación: 11 de febrero de 2013, 3 de diciembre de 2013

Resumen: El trabajo analiza el papel de la Iglesia Católica como único ente confesional con auténtica relevancia jurídica en la sociedad internacional actual, y profundiza en las cuestiones que suscita la personalidad jurídica internacional de la Santa Sede, su intervención cotidiana en la vida internacional ejerciendo relaciones diplomáticas ante los Estados y ante las organizaciones internacionales, su participación en conferencias internacionales y la firma de concordatos o acuerdos con los Estados que tienen naturaleza jurídica de tratados internacionales. Se incide también en su labor de mediación internacional y en favor de la paz. En efecto, a lo largo de la Historia, la actividad internacional de la Iglesia se ha dirigido tanto a cuestiones espirituales como políticas; en nuestro tiempo, su labor se dirige también hacia la protección de los Derechos Humanos, la promoción de la paz y la cooperación para el desarrollo, configurándose como un referente moral para el resto de sujetos de la sociedad internacional. Además, el estudio se extiende también a otros entes católicos que actúan en la sociedad internacional, como el Estado de la Ciudad del Vaticano y la Soberana Orden de Malta.

^a Facultad de Derecho de la Universidad de Valencia.

Correspondencia: Carrer Albalat dels Tarongers, s/n. 46021 Valencia. España.

E-mail: jaime.bonet@uv.es



Palabras clave: Iglesia Católica, Santa Sede, personalidad jurídica internacional, Nuncios, Concordatos, Vaticano, Orden de Malta, paz.

Abstract: It is analyzed the role of the Catholic Church as the only religious group with real legal significance in the international society. It also delves into the issues raised by the international legal personality of the Holy See, whom has a daily intervention in international diplomatic relations which they are exerted towards the States and the international organizations. The Holy See also participates in international conferences and she also sign concordats or agreements with States with the legal status of international treaties. It is also analyzed the work of papal international mediation and peace promotion. Indeed, throughout History, the international activity of the Catholic Church is directed both spiritual and political issues, in our time, it is also directed towards the protection of human rights, the promotion of peace and development cooperation, and Holy See is constituted as a moral reference for all other subjects of international society. In addition, the study is also extended to other Catholic entities operating in international society, like the State of the Vatican City and the Sovereign Order of Malta.

Keywords: Catholic Church, Holy See, international legal personality, Nuncios, Concordats, Vatican, Order of Malta, Peace.

1. LA PERSONALIDAD JURÍDICA INTERNACIONAL DE LA SANTA SEDE¹

Es innegable que la Santa Sede tiene reconocida por el resto de miembros de la sociedad internacional la capacidad de ser sujeto activo y pasivo de las relaciones jurídicas internacionales y destinatario de las normas del Derecho internacional. Por tanto, la Santa Sede posee subjetividad o personalidad internacional.

¹ El presente trabajo ha sido realizado dentro del proyecto de investigación “Derechos Humanos, Sociedades Multiculturales y Conflictos” (DER 2012-31771), financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad, como parte del VI Plan Nacional de Investigación Científica, Desarrollo e Innovación Tecnológica (Plan Nacional de I+D+i).



La intensa discusión doctrinal que al respecto se produjo en el siglo XX puede considerarse actualmente superada². En este sentido, inicialmente, la doctrina internacionalista entendía que solo los Estados podían ser sujetos del Derecho internacional, que la personalidad internacional la adquirían a medida que entraban en relación con otros Estados y que no podían existir entes con subjetividad internacional carentes de territorio, población y soberanía, que son las características imprescindibles de todo Estado, a pesar de que, como la Santa Sede, ejerciera del derecho de legación activa y pasiva³. Posteriormente, se abrió paso la idea de que entes distintos a los Estados pudieran ser sujetos del Derecho internacional⁴.

Los extintos Estados Pontificios cumplían la premisa de que la personalidad jurídica internacional dependiera de un ente estatal con soberanía territorial. Esto, en cierto modo, enmascaró la existencia de una peculiar soberanía espiritual pontificia, distinta a la soberanía territorial de cualquier Estado, puesto que, en realidad, ni en aquellos momentos ni ahora, la Santa Sede ha necesitado la soberanía territorial para el ejercicio efectivo de las distintas modalidades de actividad internacional. Para ello le basta su soberanía espiritual consustancial a su condición de cabeza de la Iglesia.

² En la doctrina reciente, cf. JIMÉNEZ GARCÍA, F., *La internacionalidad de la Santa Sede y la constitucionalidad de los acuerdos en España*, Madrid 2006, pp. 1-65; BARBERINI, G., *Chiesa e Santa Sede nell'ordinamento internazionale: esame delle norme canoniche*, Torino 2003; RUDA SANTOLARIA, J. J., *Los sujetos de Derecho internacional: el caso de la Iglesia católica y del Estado de la Ciudad del Vaticano*, Lima 1995; TEDESCHI, M. «La posizione internazionale della Santa Sede», en *Vecchi e nuovi saggi di diritto ecclesiastico*, Milano 1990, pp. 181-191; BARBERIS, J. A., *Los sujetos del Derecho internacional actual*, Madrid 1984; WAGNON, H., «La personnalité du Saint-Siège en Droit international. Les faits, les doctrines», en *Storia Diplomatica* 30 (1977) pp. 321-342, y DIEZ DE VELASCO, M., *Curso de Derecho Internacional Público*, Madrid 1963. Como excepción, cf. PUENTE EGIDO, J., «La presencia de la Iglesia en las relaciones internacionales», en *Iglesia viva* 22 (1969) p. 364.

³ Defendieron esta postura, CAPPELLO, F., *Summa juris publicis ecclesiasticis*, Roma 1932, p. 494; CHECCHINI, A., «La natura giuridica della Città del Vaticano e del Trattato Lateranense», en *Rivista di Diritto Internazionale* 32 (1930) p. 196 y DIENA, G., «La Santa Sede e il Diritto internazionale dopo gli Accordi Lateranensi dell'11 febbraio 1929», en *Rivista di Diritto Internazionale* 31 (1929) p. 180.

⁴ Cf. ANZILOTTI, D., «La condizione giuridica internazionale della Santa Sede in seguito agli Accordi del Laterano», en *Rivista di Diritto Internazionale* 8 (1929) pp. 175-176. Para Barberis, la Comunidad internacional se integra por Estados y por otros entes como las colonias autónomas, los Gobiernos legítimos en el exilio, o la Soberana Orden de Malta (cf. BARBERIS, J. A., *Los sujetos...*, cit. pp. 29-32).



En efecto, tanto la doctrina canónica como la internacionalista, especialmente la italiana, incidieron en esa cuestión, precisamente tras la pérdida del poder temporal y territorial de la Santa Sede en 1870. Como consecuencia, se llegó a negar su personalidad jurídica internacional, así como la legitimidad del derecho de legación que ejercía en las relaciones diplomáticas que mantenía con los Estados, y que los representantes del Romano Pontífice se consideraran como agentes diplomáticos. Sin embargo, la prueba de que la posesión de un territorio estatal por parte de la Santa Sede no era imprescindible fue que, durante el periodo en que se vio privada del mismo, siguió actuando en la sociedad internacional tal como lo había hecho anteriormente.

En plena controversia, para afirmar la personalidad internacional de la Santa Sede, un sector doctrinal adujo que los Estados Pontificios nunca habían llegado a desaparecer al no haberse producido su total *debellatio* o conquista bélica por parte de Italia. Así, habría seguido existiendo una ínfima pero suficiente base territorial para el mantenimiento de la soberanía pontificia, dado que las tropas italianas, por respeto a la persona del Romano Pontífice, nunca llegaron a entrar en sus aposentos privados en el palacio vaticano⁵. Tal argumentación admitía implícitamente que el poder temporal pontificio determinaba la existencia de su subjetividad internacional, olvidando que su verdadera causa está en la soberanía espiritual. En sentido contrario, numerosos autores defendieron la suficiencia de la soberanía espiritual como fundamento de la actividad internacional de la Santa Sede⁶.

⁵ Cf. GIOBBIO, A., *Lezioni di diplomazia ecclesiastica dettate nella Pontificia Accademia dei Nobili Ecclesiastici* 1, Roma 1894, pp. 94-126; BRANDI, S. M., *L'extraterritorialità del Vaticano. Note storiche e giuridiche*, Roma 1904, p. 5 y SODERINI, E., *La Sovranità del Papa presa ad esame in occasione della vertenza Theodoli-Martinucci*, Roma 1882. En contra, FERROGLIO, G., «Lo Stato della Città del Vaticano e la c. d. resurrezione degli Stati», en *Studi in onore di Vincenzo del Giudice* 1, Milano 1953, p. 320 y PIOLA, A., «“Debellatio” dell'antico Stato pontificio e parti contraenti del Trattato lateranense», en *Dalla Conciliazione alla Costituzione*, Genova 1950.

⁶ Cf., entre otros, VIEJO XIMÉNEZ, J. M., «Posición jurídica de la Iglesia católica en el orden internacional», en *Revista Española de Derecho Canónico* 158 (2005) pp. 145-182; CARDINALE, I., *The Holy See and International Order*; Gerrards Cross 1976, p. 78; WAGNON, H., «Le caractère spirituel des concordats», en *L'Année Canonique* 7 (1962) pp. 101-102; JARRIGE, R., *La condition internationale du Saint-Siège avant et après les Accords du Latran. Contribution a l'étude de la notion de souveraineté en Droit intern et in Droit international*, Paris 1930, pp. 173-186.



Incluso, un sector de la doctrina positivista como ANZILOTTI o LE FUR lo reconocieron explícitamente⁷.

La creación del Estado de la Ciudad del Vaticano supuso que la Santa Sede recuperara una condición semejante a un ente estatal, aunque en los mismos Acuerdos de Letrán el Papa actuó al mismo tiempo como cabeza de la Iglesia y como Jefe de Estado⁸. Eso significa que antes de la firma de tales acuerdos cuando aún no se había creado el Estado de la Ciudad del Vaticano, el Papa ya actuó como Jefe de Estado.

Con independencia de las anteriores consideraciones, es innegable que la Iglesia Católica es autosuficiente e independiente. Por todo ello, está sobradamente acreditada la condición de sujeto del Derecho internacional de la Santa Sede, a pesar de no cumplir los requisitos para ser considerada como un ente estatal propiamente dicho. Un ejemplo anecdótico de ello es que la exigüidad territorial del Vaticano obliga a que todas las embajadas de los Estados acreditados ante la Santa Sede se ubiquen fuera del mismo, en la ciudad de Roma⁹.

Por otro lado, el Derecho internacional exige que la condición de sujeto del mismo sea reconocida por los miembros de la comunidad internacional mediante declaraciones expresas solemnes realizadas por los Estados, como en el caso del establecimiento de relaciones diplomáticas, o bien, implícitamente, por medio de hechos que presuponen la aceptación de la subjetividad internacional. Ejemplos de estos últimos son la celebración de tratados internacionales, la admisión como miembro de pleno derecho en congresos y reuniones internacionales, la intervención en actos de arbitraje internacional o la recíproca realización de visitas oficiales de Jefes de Estado. Todas estas actividades hacen que la Santa Sede

⁷ Cf. ANZILOTTI, D., «La condizione...» *cit.* pp. 165-176 y LE FUR, L., «La souveraineté du Saint-Siège et le droit public contemporain», en *Chiesa e Stato* 2, Milano 1939, p. 40. Implícitamente lo reconocen quienes consideran a la Santa Sede un ente análogo a un Estado, como IMBART LATOUR, J., *La Papauté en Droit international*, Paris 1893, p. 10.

⁸ Cf. ANZILOTTI, D., *ibid.*; FALCO, M., *Corso di diritto ecclesiastico* 2, Padova 1938, p. 55 y D'AVACK, P. A., «La qualifica giuridica della Santa Sede nella stipulazione del Trattato Lateranense», en *Rivista di Diritto Internazionale* 14 (1953) p. 227.

⁹ Cf. MARESCA, A., *Teoria e tecnica del diritto diplomatico. Introduzione alla diplomazia*, Milano 1986, pp. 173-174. CASTAÑO, J. M., «¿Puede la Iglesia formar parte de la O.N.U.?, en *La Chiesa dopo il Concilio* 2, Milano 1972, p. 308 y GALLINA, G., *Le organizzazioni internazionali e la Chiesa Cattolica*, Roma 1967, p. 65.



sea destinataria de derechos y obligaciones de índole internacional y, por tanto, sujeto del Derecho internacional.

La compleja organización eclesial católica puede provocar confusión respecto al órgano al que se atribuye la personalidad internacional: la Iglesia Católica, ente universal que agrupa a todos los bautizados bajo la potestad del Romano Pontífice; la Santa Sede, órgano central de gobierno de la Iglesia; el Papa o Romano Pontífice, que es tanto cabeza de la Iglesia universal como de la Santa Sede¹⁰, o el Estado de la ciudad del Vaticano. Dado que la Santa Sede es el órgano gubernativo central de la Iglesia, en el que se incluye el Romano Pontífice, es lógico que se aluda a ambos indistintamente y que se atribuya subjetividad internacional tanto a la Iglesia como a la Santa Sede, incluso, a la persona del Papa. Por su parte, el Estado de la Ciudad del Vaticano poseería una personalidad internacional diferenciada.

La doctrina se divide entre los partidarios de una única o una doble subjetividad internacional. Los primeros, asignan la única subjetividad a la Santa Sede, aunque difieren en su fundamento entre quienes la basan en que la Santa Sede es la cabeza de la Iglesia, considerando suficiente la soberanía espiritual¹¹, y quienes se centran en que la Santa Sede es la cabeza del Estado de la Ciudad del Vaticano, incidiendo en la necesidad de que subsista la soberanía territorial¹².

¹⁰ CIC c. 361: “En este Código, bajo el nombre de Sede Apostólica o Santa Sede se comprende no solo al Romano Pontífice, sino también, a no ser que por su misma naturaleza o por el contexto conste otra cosa, la Secretaría de Estado, el Consejo para los asuntos públicos de la Iglesia y otras instituciones de la Curia Romana”. En un sentido estricto, la Santa Sede es la persona del Romano Pontífice; en sentido amplio, comprende además el conjunto de dicasterios eclesiásticos que ayudan al Papa en el gobierno de la Iglesia universal, la Curia Romana. Cf., también, CIC 17 c. 7; CIC 83 cc. 360 y 361, y IOANNES PAULUS PP. II, «Constitutio Apostolica “*Pastor Bonus*” de Romana Curia», in *Acta Apostolicae Sedis* 80 (1988) p. 859 art. 1. Cf. CARMIGNANI CARIDI, S., «Curia romana e Stato della Città del Vaticano. Criteri di individuazione dei rispettivi enti», en *Il Diritto Ecclesiastico* 99 (1988) pp. 140-143; D’AVACK, P. A., «La qualifica...» *cit.* pp. 83-124 y 217-236 y BALLADORE PALLIERI, G., *Diritto internazionale ecclesiastico*, Padova 1940, pp. 35-37.

¹¹ Cf. ARANGIO-RUIZ, G., «Note sulla personalità internazionale della Santa Sede», en *La politica internazionale della Santa Sede 1965-1990*, Perugia 1992, pp. 25-38 y CORSI, A., «La situazione attuale della S. Sede nel diritto internazionale», en *La Legge* 1, Roma 1886, pp. 5-60.

¹² Cf. DONATI, D., «La Città del Vaticano nella teoria generale dello Stato», en *Studi in onore di O. Raneletti* 2, Padova 1932, p. 339.



Por su parte, los defensores de la doble subjetividad internacional parten de la idea de que tanto la Iglesia Católica como el Estado de la Ciudad del Vaticano disponen de personalidad, organización y finalidades diferentes. Del canon 113.1.º (CIC 83) se deduce la personalidad diferenciada de la Iglesia y de la Santa Sede: “*La Iglesia Católica y la Sede apostólica son personas morales por la misma ordenación divina*”, e implícitamente, la de ambas respecto al Estado de la Ciudad del Vaticano. En ese sentido, podría considerarse una pluralidad de personalidades internacionales: en la Iglesia, por ser universal, autónoma, independiente y soberana; en la Santa Sede, por tenerla reconocida de modo específico, y en el Estado de la Ciudad del Vaticano, por detentar una soberanía temporal.

Durante el tiempo de privación de soberanía territorial, la Santa Sede siguió actuando en la sociedad internacional, pero su subjetividad internacional fue motivo de división doctrinal. Frente a los que entendían que dicha personalidad derivaba de su reconocimiento en el Derecho positivo italiano, de la Ley italiana de Garantías¹³, se encontraban los defensores de su plena personalidad jurídica internacional por gozar de independencia¹⁴. Entre estos se incluyen los que le reconocen personalidad internacional pero no carácter estatal¹⁵, y quienes consideran que la Santa Sede posee una personalidad internacional *sui generis*¹⁶.

La subjetividad internacional de la Santa Sede también se afirma en el Derecho canónico. El reconocimiento canónico de que la Santa Sede es una persona moral por ordenación divina¹⁷, que es aplicable tanto al ámbito interno eclesial

¹³ Cf. *Legge delle Guarentigie Pontificie, de 13 de mayo de 1871*, n. 214. SCADUTO, F., «Riconoscimento degli enti morali stranieri e personalità di diritto internazionale», en *Riforma Sociale* 8, Torino 1898, p. 6 y ESPERSON, P., *Diritto diplomatico e giurisdizione internazionale marittima col commento della disposizione della legge italiana del 13 maggio sulle relazioni della Santa Sede colle Potenze straniere*, Roma 1872, pp. 51-52. La doctrina es detallada por FERLITO, S., *L'attività internazionale della Santa Sede*, Milano 1988, pp. 11-13.

¹⁴ Cf. JACOBINI, L., *Nota a proposito della sentenza della Corte d'Appello di Roma nel caso Theodoli-Martinucci*, Roma 1882 y FIORE, P., *Diritto internazionale pubblico*, Torino 1879, pp. 81-89.

¹⁵ Cf. MARESCA, A., *Teoria...*, cit. p. 131 y GALLINA, E., *Le organizzazioni...*, cit. p. 65.

¹⁶ Cf. BADIALI, G., «In tema di personalità internazionale della Santa Sede e i Trattati del Laterano», en *La politica internazionale della Santa Sede 1965-1990*, Perugia 1992, pp. 119-122; ARANGIO-RUIZ, G., «Note sulla personalità...» cit. p. 31; RUFFINI, E., *La personalità giuridica internazionale della Chiesa, esame critico delle dottrine giuridiche*, Isola dei Liri 1936, p. 49 y DI NUNZI, L., *La posizione giuridica del Sommo Pontefice e della Santa Sede Apostolica*, Napoli 1887, pp. 45 y 59-60.

¹⁷ Cf. CIC 83 c. 113.1º y CIC 17 c. 100.



como al internacional, supone que la Iglesia y la Santa Sede tienen personalidad incluso antes de configurarse por el propio Ordenamiento canónico y antes de ser reconocidas por el consorcio de naciones en el Derecho internacional. A ello se añade la competencia que el Derecho canónico otorga en el orden internacional a la Secretaría de Estado y la misión que encomienda a los Legados pontificios¹⁸.

Igualmente, la legislación canónica ha constatado tradicionalmente que la potestad del Romano Pontífice, y en consecuencia la de la Santa Sede, es “independiente de cualquier autoridad humana”. En ese sentido, el magisterio pontificio ha contribuido en la fundamentación doctrinal de la actividad internacional de la Santa Sede en el concepto de sociedad jurídica perfecta de la Iglesia, al poseer un ordenamiento jurídico primario y ser una institución soberana, constituida por Cristo como tal¹⁹. De ese modo, la Iglesia Católica podría comunicarse libremente con todos los gobiernos que quisieran tener relaciones con ella, situándose, en el campo internacional, en plano de igualdad con otras sociedades perfectas como los Estados²⁰. Por el contrario, tras el Concilio Vaticano II, la actividad internacional de la Santa Sede no se rige por el tradicional argumento de las relaciones entre sociedades jurídicamente perfectas, sino por el uso de instrumentos temporales y jurídicos idóneos para conseguir la misión de la Iglesia y por la cooperación activa con la comunidad internacional para salvaguardar la paz y tutelar los derechos fundamentales²¹.

¹⁸ Cf. CIC 83 cc. 362 a 367.

¹⁹ Cf. las encíclicas de León XIII, *Immortale Dei* de 1 de noviembre de 1885 y *Libertas* de 20 de junio de 1888 (cf. LEO PP. XIII, «Epistola Eycylica “*Immortale Dei*” de civitatum constitutione christiana, 1.11.1885», in *ASS* 18 (1885) p. 161-180; ID., «Epistola Eycylica “*Libertas*” de libertate humana, 20.6.1888», in *ASS* 20 (1887) p. 893- 613), la de Pío X, *Vehementer Nos*, de 11 de febrero de 1906 (cf. PIUS PP. X, «Epistola Encyclica “*Vehementer Nos*”, 11.2.1906», in *ASS* 39 (1906) pp. 3-16); CIC 17 cc. 265 y 218 y CIC 83 c. 331, si bien éste dice que “*puede siempre ejercer libremente*” su potestad.

²⁰ Cf. MARTINI, A., «La Diplomazia della Santa Sede e la Pontificia Accademia Ecclesiastica», en *La Civiltà Cattolica* 102 (1951) pp. 374-375; BETTANINI, A. M., «Il fondamento giuridico della diplomazia pontificia», en *Rivista Internazionale di Scienze Sociali e discipline Ausiliarie* 16 (1908) p. 12 y FIORE, P., «Della condizione giuridica internazionale della Chiesa e del Papa», en *Trattato di Diritto internazionale pubblico*, Torino 1887³, p. 482.

²¹ Cf. SACROSANCTUM CONCILIUM OECUMENICUM VATICANUM II, «Constitutio Pastoralis “*Gaudium et spes*” de Ecclesia in mundo huius temporis», in *AAS* 58 (1966) pp. 1099-1100. Cf. TALAMANCA, A., «I rappresentanti diplomatici della Santa Sede tra tradizione e innovazione», en *La politica internazionale della Santa Sede 1965-1990*, Perugia 1992, p. 135 y MANZANARES, J., «La Iglesia ante los



2. EL ESTADO DE LA CIUDAD DEL VATICANO

El Tratado de Letrán, firmado entre la Santa Sede e Italia el 11 de febrero de 1929, puso fin a la llamada *questione romana*, que desde 1870 había deteriorado sus relaciones. En este se aseguró a la Iglesia Católica la absoluta libertad e independencia para ejercer su misión espiritual en el mundo²². GAUDEMET considera que dicho Tratado añadió al Primado espiritual del Romano Pontífice la soberanía como Jefe de Estado²³, garantizando así la verdadera independencia del Papa y su libertad de actuación como cabeza de la Iglesia, sustrayéndolo de la dependencia de cualquier Estado, de sus hipotéticas arbitrariedades o posibles cambios de régimen; situación a la que le hubiera abocado la aceptación de la Ley italiana de Garantías. La independencia es consecuencia de la inclusión en el Tratado del reconocimiento, por parte de Italia, de la personalidad jurídica internacional de la Santa Sede; de la inviolabilidad de la persona del Romano Pontífice y del derecho de legación pontificia tanto en su vertiente activa como pasiva; del establecimiento de relaciones diplomáticas entre la Santa Sede e Italia, así como de la creación del Estado de la Ciudad del Vaticano y de otras medidas como la libre comunicación con el exterior.

En el Romano Pontífice confluyen la soberanía espiritual y la temporal, por poseer el Primado espiritual de la Iglesia y ser el soberano del Estado de la Ciudad del Vaticano. Aunque la soberanía territorial es secundaria respecto de la espiritual, sirve para ofrecer estabilidad y seguridad a la independencia de la soberanía espiritual. Consecuencia de ello es, como se ha indicado anteriormente, que la personalidad jurídica internacional de la Santa Sede sea distinta a la del Estado de la Ciudad del Vaticano²⁴.

Organismos internacionales. El hecho y su sentido», en *Revista Española de Derecho Canónico* 138 (1995) pp. 210 y 214.

²² Cf. RUFFINI, F., *Relazioni tra Stato e Chiesa*, Bologna 1974, pp. 203-204.

²³ Cf. GAUDEMET, J., «Le Vatican. Pouvoir politique et autorité religieuse», en *Pouvoirs* 17 (1981) p. 53.

²⁴ Cf. SCHULZ, W., «Lo Stato della Città del Vaticano e la Santa Sede, -alcune riflessioni intorno al loro rapporto giuridico-», en *Apollinaris* 51 (1978) p. 602, y RUFFINI, F., «Lo Stato della Città del Vaticano (considerazioni critiche)», en *Atti della R. Accademia delle Scienze di Torino* 56, Torino 1931, pp. 17-19.



La creación de dicho Estado perseguía el objetivo de que la Santa Sede poseyera todos los derechos inherentes a la soberanía propios de un Estado, aunque con la máxima reducción territorial. Por ello, el Vaticano es un ente con carácter instrumental respecto de la Santa Sede, ya que su propia existencia se dirige a favorecer el reconocimiento de la soberanía de la Santa Sede en el ámbito internacional. En ese sentido, el artículo 3 del Tratado lateranense reconoce la personalidad jurídica internacional de la Santa Sede, así como la soberanía temporal sobre un territorio, concretamente, “*la plena propiedad y la exclusiva y absoluta potestad y jurisdicción soberana sobre el Vaticano... con todas sus pertenencias y dotaciones*”²⁵.

El Estado de la Ciudad del Vaticano cumple teóricamente los requisitos para ser considerado como Estado, ya que dispone de territorio, población y soberanía. Sin embargo, por su peculiar relación con la Santa Sede, es un Estado *sui generis*. Por ello, frente a un sector de la doctrina que se muestra favorable a admitir su naturaleza estatal y su subjetividad internacional²⁶, hay otro sector que las niega²⁷. A este respecto, CAMMEO aporta un interesante punto de vista al afirmar que no se creó un nuevo ente internacional, sino que se trata de la continuación del antiguo Estado Pontificio²⁸.

Para comprender la naturaleza jurídica del Estado de la Ciudad del Vaticano debe tenerse en cuenta su estrecha relación con la Santa Sede. El Vaticano garantiza la independencia internacional del órgano supremo de la Iglesia Católica al servir de base territorial para la Santa Sede²⁹. Es un Estado accesorio a la misma,

²⁵ Cf. el artículo 3 del Tratado de Letrán.

²⁶ Es el caso de DONATI, D., «La Città...» *cit.* pp. 339-377.

²⁷ Cf. RUFFINI, F., *Relazioni...*, *cit.* p. 215; CHECCHINI, A., «La natura...» *cit.* pp. 196-211; ROUSSEAU, C., «État de la Cité du Vatican», en *Revue Générale de Droit International Public* 37 (1930) pp. 146-149 y DELOS, J. T., «Le traité du Latran (11 Février 1929) et la situation juridique nouvelle de la Papauté», en *Revue Générale de Droit International Public* 36 (1929) p. 459.

²⁸ Cf. CAMMEO, F., *L'Ordinamento giuridico dello Stato della Città del Vaticano*, Firenze 1932, p. 36.

²⁹ Cf. TEDESCHI, M., «La condizione giuridica dell Stato della Città del Vaticano», en *Scritti di Diritto Ecclesiastico*, Milano 1994, pp. 134-151; CIPROTTI, P., «Santa Sede: su función, figura y valor en el Derecho internacional», en *Concilium* 3 (1970) pp. 208-210; D'AVACK, P. A., «Santa Sede», en *Novissimo Digesto Italiano* 11, Torino 1939, pp. 522-524; ID., «Il rapporto giuridico fra lo Stato della Città del Vaticano, la Santa Sede e la Chiesa Cattolica», en *Chiesa e Stato* 2, Milano 1939, pp. 103-



instrumental, como se demuestra por el hecho de que todo su territorio es propiedad de la Santa Sede³⁰.

El preámbulo de dicho Tratado afirma que el Estado de la Ciudad del Vaticano se crea con el fin de garantizar a la Santa Sede “*la absoluta independencia para el cumplimiento de su alta misión en el mundo*”, es decir, asegurar el ejercicio de la libertad espiritual de la Santa Sede, de su independencia en la realización de su actividad de gobierno en favor de la Iglesia universal y de su labor pastoral. Desde mi criterio, pese a que la relación entre ambos entes pueda calificarse como “fun-

109; ID., *Chiesa, Santa Sede e Città del Vaticano nel Ius publicum ecclesiasticum*, Firenze 1936, pp. 270-292 y DE LA BRIÈRE, Y., «La condition juridique de la Cité du Vatican», en *Recueil des Cours, Académie de Droit International* 33 (1930) pp. 115-160.

³⁰ Las doctrina sobre esta cuestión puede sintetizarse atendiendo a la importancia que se da a alguna de las circunstancias mencionadas. La principal distinción doctrinal radica en considerar la unidad o la dualidad entre Santa Sede y Estado de la Ciudad de Vaticano. Entre los monistas, que defienden la unidad de soberanía o una relación de accesoriidad entre ambos entes, un sector considera que existe una unión personal (cf. ANZILOTTI, D., «La condizione...» *cit.* pp. 165-176 y KELSEN, H., *Principles of International Law*, New York 1952); otro sector afirma la existencia de una unión *sui generis* (cf. BALLADORE-PALLIERI, G., *Diritto...*, *cit.* y D'AVACK, P. A., *Chiesa...*, *cit.* pp. 263-296), y otros autores consideran que existe una relación de propiedad o unión real. Entre estos, algunos afirman que el Vaticano es un “Estado patrimonial” dominado por la Santa Sede (cf. FINOCCHIARO, F., *Diritto ecclesiastico*, Bologna 1986², p. 175 y BELLINI, P., *Principi di diritto ecclesiastico*, Milano 1987, p. 145); o bien, que es una mera propiedad de la Santa Sede (cf. CHECCHINI, A., «La natura...» *cit.* p. 203). También son partidarios de la unión real BRACCI, M., *Italia Santa Sede e Città del Vaticano*, Padova 1931, p. 114 y CAMMEO, F., *L'Ordinamento...*, *cit.* pp. 67-72. Entre los segundos, los dualistas, algunos consideran que el Vaticano es un Estado vasallo de la Santa Sede (cf. JEMOLO, A. C., «Carattere dello Stato della Città del Vaticano», en *Rivista di Diritto Internazionale* 8 (1929) pp. 188-196 y KUNZ, J., «The Status of the Holy See in International Law», en *Revue de Droit International de Sciences Diplomatiques et Politiques* 30 (1952) pp. 243-248), y otros, que el Vaticano se somete a una especie de dependencia internacional de la misma (cf. MONACO, R., *Manuale di diritto internazionale pubblico*, Torino 1971, p. 278). Otras teorías son las de Ottolenghi, para quien el Vaticano es un mero órgano de la Santa Sede (cf. OTTOLENGHI, G., «Sulla condizione giuridica della Città del Vaticano», en *Rivista di Diritto Internazionale* 22 (1930) p. 186); y la de Puente Egido, para quien es un Estado derivado del Ordenamiento eclesiástico con capacidad jurídica internacional limitada (cf. PUENTE EGIDO, J., *Personalidad internacional de la Ciudad del Vaticano*, Madrid 1965, pp. 12 y 99), o que actúa autónomamente en el campo internacional (cf. TEDESCHI, M., «La condizione...» *cit.* pp.156-157). Sobre las distintas corrientes cf. SCHULZ, W., «Lo Stato...» *cit.* pp. 661-674.



cional”, eso no impide que pueda afirmarse que es un auténtico Estado³¹, con su propio ordenamiento jurídico interno³².

En efecto, el 7 de junio de 1929, se ratificaron los Acuerdos, y en esa misma fecha, mediante *motu proprio*, Pío XI promulgó las seis Leyes orgánicas que constituyeron la base jurídica sobre la que se asienta el nuevo Estado³³, naciendo como ente independiente con su propia personalidad jurídica internacional, distinta a la de la Santa Sede. Así pues, el Estado de la Ciudad del Vaticano es una realidad jurídica nueva, contemporánea, aunque desde un punto de vista histórico supone la prolongación de la tradición milenaria que arranca con la consecución del poder temporal por el Papado y que en su última manifestación anterior la constituyeron los Estados Pontificios.

Así, el Romano Pontífice ejerce su soberanía sobre el territorio vaticano, del que es su Jefe de Estado. Consecuencia del ejercicio de la soberanía pontificia es que ejerce el derecho de legación activa y pasiva de ese Estado. El artículo 3 de la Ley fundamental de la Ciudad del Vaticano atribuye al Romano Pontífice la representación internacional del Estado de la Ciudad del Vaticano frente a los Estados extranjeros. En cuanto a la población, tercer elemento necesario para la

³¹ Cf. MALINTOPPI, A., «La protezione “speciale” della Città del Vaticano in caso di conflitto armato», en *Rivista di Diritto Internazionale* 43 (1960) pp. 615-617. Vid., también, VECCHI, F., «L'affievolimento di sovranità dello Stato della Città del Vaticano per assorbimento nell'area monetaria dell'euro», en *Il Diritto Ecclesiastico* 113 (2002) pp. 1034-1084.

³² Cf. LANDETE CASAS, J., «Las fuentes del derecho vaticano: comentario legislativo de la nueva ley LXXI de fuentes del derecho de 1 de octubre de 2008», en *Ius canonicum* 98 (2009) pp. 623-651; GIANFREDA, A., «La Legge sulle fonti dello Stato della Città del Vaticano del 1 ottobre 2008: prime note», en *Quaderni di Diritto e Politica Ecclesiastica* 17 (2009) pp. 365-387 y *Codice di norme Vaticane: Ordinamento giuridico dello Stato della Città del Vaticano*, ed. ARRIETA, J. I., Venezia 2007; ROVELLI, F., «L'ordinamento interno dello Stato della Città del Vaticano», en *Chiesa e Stato* 2, Milano 1939, pp. 45-66; CIPROTTI, P., *Appunti di diritto privato vaticano*, Roma 1938; TRICAVO, M.-PERRIN, B., «Le regime administratif de la Cité du Vatican», en *Revue de Droit International* 13 (1934) pp. 508-520; CAMMEO, F., *L'Ordinamento...*, cit. p. 29 y DE LA BRIÈRE, Y., «La condition...» cit. pp. 132-143.

³³ Se trata de la Ley fundamental, que determina los órganos constitucionales del Estado, su composición, estatuto jurídico, la bandera, el escudo de armas y el sello oficial; la Ley que determina las fuentes del Derecho estatal; la Ley sobre ciudadanía vaticana; la Ley sobre ordenamiento administrativo; la Ley referente al orden económico, comercial y profesional; y la Ley sobre seguridad pública. Deben tenerse en cuenta las modificaciones operadas posteriormente por la Ley vaticana de fuentes del Derecho.



existencia de un Estado, está constituida por las personas que gozan de la ciudadanía vaticana.

3. LA ACTUACIÓN DE LA SANTA SEDE EN LA VIDA INTERNACIONAL

3.1. *Las relaciones diplomáticas de la Santa Sede ante los Estados y las organizaciones internacionales*

La presencia internacional de la Santa Sede se manifiesta cotidianamente con el mantenimiento de relaciones diplomáticas y la actuación de la diplomacia pontificia³⁴. Existe una diplomacia central estructurada en torno al Romano Pontífice, integrada por los prelados situados en los cargos con competencia en las relaciones internacionales de la Santa Sede, como son el Cardenal Secretario de Estado y el Sustituto de la Secretaría de Estado. Como órganos periféricos se hallan las Nunciaturas apostólicas repartidas por todo el mundo, que son la expresión de la diplomacia bilateral permanente ante los Estados.

Igualmente, la Santa Sede cuenta con una diplomacia de misiones especiales que se realiza con el envío de embajadas extraordinarias ante los Estados. Así, la Santa Sede emplea los medios temporales de relación reconocidos por el Ordenamiento internacional, como son las relaciones diplomáticas ante los Estados y ante las organizaciones internacionales. Ahora bien, la acción de su diplomacia es espiritual, por no defender un interés nacional ni disponer de fuerza militar

³⁴ Cf., entre otros, BRITO DE MACEDO, V., *La diplomacia pontificia como servicio petrino y su participación en la Organización de las Naciones Unidas*, Città del Vaticano 2010; JUAN SEGURA, V., «La iglesia y el Derecho internacional», en *Puntos de especial dificultad en Derecho matrimonial canónico, sustantivo y procesal, y cuestiones actuales de Derecho eclesiástico del Estado y relaciones Iglesia-Estado*, Madrid 2007, pp. 223-250; BONET NAVARRO, J., «Los legados pontificios como representantes diplomáticos», en *Iglesia católica y relaciones internacionales: actas del III Simposio Internacional de Derecho Concordatario*, Almería 2008, pp. 193-214 y FELDKAMP, M. F., *La diplomazia pontificia*, Milano 1998. Específicamente sobre su origen cf. GRAMAJO, J. M., «La organización constitucional romana y el origen de la personalidad jurídica internacional de la Santa Sede», en *Anuario Argentino de Derecho Canónico* 13 (2006) pp. 45-265; BONET NAVARRO, J., «La legación pontificia hasta el siglo XV», en *Anales Valentinus, Revista de Filosofía y Teología* 47 (1998) pp. 95-120, y NAVARRO VALLS, R., «Los representantes diplomáticos de la Santa Sede según la última legislación canónica», en *Revista Española de Derecho Canónico* 23 (1970) pp. 91-97.



o económica, sino únicamente de la fuerza de la persuasión, a diferencia de los agentes diplomáticos estatales³⁵.

El número de las representaciones diplomáticas permanentes de la Santa Sede se mantuvo constante, en torno a la decena, desde su creación en el siglo XV³⁶, hasta el siglo XIX. Desde entonces ha ido en aumento, especialmente en el último siglo³⁷.

La actividad internacional pontificia no se detuvo durante los casi sesenta años de privación de soberanía territorial, entre 1870 y 1929³⁸, periodo durante el que se establecieron nuevas relaciones diplomáticas con muchos países de América; continuó firmando concordatos con diversos Estados y continuó involucrada en la vida de la sociedad internacional. La única consecuencia negativa derivada de la falta de soberanía territorial fue su ausencia en la Conferencia internacional de La Haya de 1899, por falta de invitación. Sin embargo, en 1900, transcurridos treinta años desde la pérdida del poder temporal, mantenía relaciones diplomáticas con veintidós países³⁹.

³⁵ Cf. FLORY, M., «Paul VI et les organisations internationales», en *Paul VI et la vie internationale*, Brescia 1992, p. 98. Sobre Derecho diplomático secular cf. PLANTEY, A., *Tratado de Derecho diplomático: teoría y práctica*, Madrid 1992; MARESCA, A., *Teoria...*, cit.; ERICE Y O'SHEA, J. S., *Normas de Diplomacia y de Derecho diplomático*, Madrid 1945 y GENET, R., *Traité de Diplomatie et de Droit diplomatique*, Paris 1931-1932.

³⁶ Cf. BONET NAVARRO, J., «Origen y desarrollo durante la Edad Moderna de las Nunciaturas Apostólicas», en *Anales de la Facultad de Teología* 57 (2006) pp. 65-92, e ID., «La consolidación en la Edad Moderna de las relaciones diplomáticas entre la Santa Sede y los Estados», en *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado* 3 (2003) Iustel.com.

³⁷ De 1798 a 1988 pasó de 13 a 165, cf. OKOLO, J., *The Holy See: A Moral Person. The Juridical Nature of the Holy See in the Light of the Present Code of Canon Law*, Roma 1990, p. 35. Sobre el auge de las relaciones diplomáticas de la Santa Sede cf., SQUICCIARINI, D., «Storia, peculiarità e finalit  della diplomazia della Santa Sede. Impegno per la pace, da parte della Chiesa e dei Papi dell'ultimo secolo», en *Apollinaris* 78 (2005) pp. 499-515; COLOMBO SACCO, U., *Giovanni Paolo II e la nuova proiezione internazionale della Santa Sede, 1978-1996*, Milano 1997; BONET NAVARRO, J., «La expansión universal de las relaciones diplomáticas de la Santa Sede», en *Revista Española de Derecho Canónico* 65 (1998) pp. 179-191 y DE GANDT, J. P., «L'extension des relations diplomatiques du Saint-Siège depuis 1900», en *Le Saint-Siège dans les relations internationales*, ed. D'ONORIO J. B., Paris 1989, pp. 421-453.

³⁸ Cf. DELLA ROCCA, F., *I Papi della Questione Romana (da Pio IX a Pio XI)*, Roma 1981, pp. 154-155.

³⁹ Cf. DE OLIVART, M., *Il Papa, gli Stati della Chiesa e l'Italia. Saggio attuale sullo stato attuale della questione romana*, Napoli 1901, pp. 79-80; DE GENNARO, S., *La Santa Sede. Studio diritto ecclesiastico*, Napoli 1909, pp. 178-187 y JARRIGE, R., *La condition...*, cit. p. 256-257.



La firma del Tratado de Letrán también influyó en que aumentaran significativamente las relaciones internacionales de la Santa Sede, al desaparecer la objeción de algunos Estados referente a su, hasta entonces, dudosa subjetividad internacional por carecer de sustrato territorial, y se llegó a una cifra cercana a las cuarenta legaciones diplomáticas pontificias.

Tras la Segunda Guerra Mundial, como consecuencia del proceso de descolonización y por el impulso recibido tras el Concilio Vaticano II, el número de representaciones diplomáticas aumentó extraordinariamente. En la mayoría de las representaciones diplomáticas de la Santa Sede erigidas en estos países, muchos de ellos no cristianos y de reciente descolonización, se situaron inicialmente Internuncios apostólicos, a los que el Derecho canónico equiparaba con los Nuncios en cuanto a sus misiones de carácter eclesiástico y político, pero con un rango jerárquico inferior. A partir de 1965, en tales casos se enviaron Pronuncios, un tipo de representantes diplomáticos pontificios con rango de Embajador, como los Nuncios, pero carentes del Decanato y de precedencia sobre el Cuerpo Diplomático de los países en los que ejercían su misión⁴⁰.

El aumento de representaciones pontificias en esta época se debe, según ANDRIEU-GUITRANCOURT, por un lado, a que la Iglesia no podía mostrarse indiferente al nuevo estado de cosas producido por los problemas sociales derivados del desarrollo industrial y a la necesidad de que la Iglesia Católica actuara decisivamente en la promoción y defensa de la paz; por otro lado, a la mayor necesidad de que la Iglesia se relacionara con los diferentes gobiernos, dada la gran extensión de su actividad misionera, y, finalmente, porque a partir de LEÓN XIII, varios Papas habían sido previamente diplomáticos pontificios y, conocedores de la relevancia de la actividad diplomática pontificia, se preocuparon de impulsarla⁴¹.

Iniciado el proceso descolonizador del siglo XX⁴², la Santa Sede adecuó sus representaciones diplomáticas según criterios lógicos de carácter geográfico, es-

⁴⁰ Cf. GALLINA, E., *Les pro-nonces apostoliques*, Città del Vaticano 1966.

⁴¹ Cf. ANDRIEU-GUITRANCOURT, P., «La place et le rôle de la diplomatie pontificale d'après les derniers enseignements de Paul VI», en *Revue de Droit Canonique* 26 (1976) pp. 296-298.

⁴² En 1951 los países que mantenían relaciones diplomáticas con la Santa Sede eran treinta y cinco. De ellos, veintiocho eran Nunciaturas Apostólicas ubicadas en ocho Estados europeos, entre ellos, Alemania Occidental, Bélgica, España, Francia, Italia o Portugal, así como en otros veinte Estados de Hispanoamérica; y en siete países la Santa Sede mantenía un Internuncio: Austria, China, Egipto, Holanda, India, Indonesia y Luxemburgo. En aquel momento, las Delegaciones apostólicas, es decir,



pecialmente en África, lo cual también contribuyó a que el número de representaciones pontificias aumentara de modo considerable a mediados del siglo XX, y ello, pese a que la guerra fría supuso la supresión de las Nunciaturas de los países del Este de Europa. La evolución posterior refleja un aumento tanto del número de representantes diplomáticos pontificios enviados por la Santa Sede a los Estados, como de los Embajadores integrantes del Cuerpo Diplomático acreditado ante la Santa Sede, es decir, tanto en el aspecto activo como en el pasivo del derecho de legación pontificia⁴³.

Al aumentar las representaciones pontificias se incrementó el porcentaje de representantes diplomáticos pontificios de origen no italiano. Así, la Santa Sede, al tiempo que reforzaba su carácter universal fue adquiriendo mayor prestigio en el ámbito de las relaciones internacionales. A su vez, esto explica el nuevo impulso que la actividad internacional de la Santa Sede ha recibido en la segunda mitad del siglo XX, época en la que el número de sus representaciones diplomáticas se ha multiplicado por cuatro y se han intensificado las relaciones con los países con los que ya las mantenía anteriormente. En efecto, numerosos países han iniciado tales relaciones, como consecuencia, en algunos casos, del cambio de régimen político, al tratarse de Estados que no las mantenían previamente por cuestiones políticas o ideológicas durante la guerra fría; en otros casos, simplemente, por

las representaciones pontificias carentes de competencias diplomáticas, alcanzaban las veinticuatro, casi tantas como las Nunciaturas.

⁴³ En el aspecto pasivo, en 1959, iniciada la descolonización, había cuarenta y seis Embajadores acreditados ante la Santa Sede; en 1962 eran ya cincuenta. Este año el número de Delegados apostólicos había descendido a diecisiete, enviados a diferentes Estados con los que no se mantenían relaciones diplomáticas. En 1965, eran ya sesenta y nueve los Estados que mantenían relaciones diplomáticas con la Santa Sede. Sobre el origen de algunas Nunciaturas, cf. CORTESE, G., «I rapporti giuridici e diplomatici tra la Santa Sede e la Jugoslavia», en *Revue de Droit International de Sciences Diplomatiques et politiques* 53 (1976) pp. 241-306; MISSIR, L. A., «Aspetti del diritto di legazione attiva della Santa Sede con particolare riferimento agli Stati ex-ottomani», en *La Chiesa dopo il Concilio* 2, Milano 1972, pp. 921-935; DU BOIS, V. D., «New States and Old Church (Guinea, Congo Brazzaville and the Ivory Coast)», en *Churches and States: The Religious Institution and Modernization*, ed. SILVERT, K. H., New York 1967, pp. 51-79; LUCIEN-BRUN, J., «Les nouveaux États africains et la Saint-Siège», en *Annuaire Français de Droit International* 7 (1961) pp. 808-813; CARDINALE, I., «La Chiesa nella storia politica delle nazioni», en *Studi Cattolici* 33 (1962) pp. 57-61; LOKUANG, S., «Il Cardinale Gasparri fautore delle relazioni diplomatiche fra la Santa Sede e la Cina», en *Apollinaris* 33 (1960) pp. 349-360 y GLICK, E. B., «The Vatican, Latin America, and Jerusalem», en *International Organization* 21 (1957) pp. 213-330.



tratarse de países de reciente acceso a la independencia⁴⁴. El prestigio internacional de la Santa Sede se ha acrecentado en la actualidad hasta el punto de que, en las circunstancias actuales de la política internacional, mantener relaciones diplomáticas con la Santa Sede es considerado un signo de reconocimiento internacional del país⁴⁵. El aumento de países con los que la Santa Sede mantiene relaciones diplomáticas se ha producido en todo el mundo como consecuencia de los acontecimientos políticos producidos desde los años ochenta, como el fin de la guerra fría⁴⁶, la caída del muro de Berlín y la desmembración de la antigua

⁴⁴ En otros casos, existiendo previamente relaciones diplomáticas, se ha accedido a reconocer el Decanato honorífico del Cuerpo Diplomático del Nuncio Apostólico. Sobre la cuestión del Decanato cf. BONET NAVARRO, J., «El Decanato del Cuerpo Diplomático y la precedencia de los Legados Pontificios», en *Il Diritto Ecclesiástico* 108 (1997) pp. 868-893.

⁴⁵ Sobre la política internacional de la Santa Sede cf. SQUICCIARINI, D., «Storia...» *cit.* pp. 499-515; *Iglesia, Estado y sociedad internacional*, Madrid 2003; SOLER, C., «La Santa Sede y la Comunidad Internacional durante el siglo XX», en *Anuario de Historia de la Iglesia* 6 (1997) pp. 219-227; LEVILLAIN, P., «Le rôle du Saint-Siège dans les relations internationales sous le pontificat de Paul VI», en *Paul VI et la vie internationale*, Brescia 1992, pp. 27-36; BEDOUELLE, G., «La Santa Sede en la historia europea de los siglos XIX y XX», en *Communio* 4 (1991) pp. 292-302; GRAHAM, R. A., «Il Vaticano e lo spionaggio», en *La Civiltà Cattolica* 142 (1991) pp. 350-361; PETSCHEN, S., «La política internacional de la Santa Sede desde la clausura del Vaticano II», en *Anuario de Derecho Ecclesiástico del Estado* 7 (1991) pp. 223-232; PETRONCELLI-HÜBLER, F., *Chiesa Cattolica e Comunità internazionale. Riflessione sulle forme di presenza*, Napoli 1989, pp. 29-49; DUPUY, A., *Le diplomatie du Saint-Siège après le II^e concile du Vatican*, Paris 1981; MERLE, M., *La société internationale et l'Église*, Paris 1971; VALLIER, I., «The Roman Catholic Church: A Transnational Actor», en *International Organization* 25 (1971) pp. 479-502; CHEVALIER, J., *La política del Vaticano*, Barcelona 1971, pp. 9-17 y 49-310; NICHOLS, P., *The Politics of the Vatican*, Londres 1968; GRAHAM, R. A., *Diplomazia pontificia. Studi sulla Chiesa e lo Stato sul piano internazionale*, Roma 1959, pp. 33-54 y 387-498; BOSCH, R., *La société internationale et l'Église*, Paris 1961; MITTERAND, J., *La politique extérieure du Vatican*, Paris 1959; CIANFARRA, C., *La política exterior del Vaticano*, Buenos Aires 1944, y CARDINALE, I., *La représentation diplomatique du Saint-Siège*, Le Caire 1948.

⁴⁶ Sobre la relación de la Santa Sede con los Estados comunistas y durante la guerra fría cf. BARBERINI, G., *L'Ostpolitik della Santa Sede: un dialogo lungo e faticoso*, Bologna 2007; MANSO, D. S., «El Vaticano y el comunismo», en *Política Exterior* 55 (1997) pp. 127-140; CÁRCCEL ORTÍ, V., «Chiesa e Stato nell'Europa comunista 1. Introduzione generale», en *Apollinaris* 65 (1991) pp. 309-340, e ID., «Chiesa e Stato nell'Europa comunista 2. Unione Sovietica», en *Apollinaris* 67 (1993) pp. 501-604; CORRAL, C., «Hungría: de la ruptura al restablecimiento de relaciones con la Santa Sede», en *Anuario de Derecho Ecclesiástico del Estado* 8 (1992) pp. 325-329; MERLE, M., «Le Saint-Siège dans les relations Est-Ouest», en *Le Saint-Siège...», cit.* pp. 101-115; WENGER, A., «La politique orientale du Saint-Siège», en *Le Saint-Siège...», cit.* pp. 163-92; MIRCENT, E., *A l'Est du Vatican. La Papauté et les Démocraties Populaires*, Paris 1980; LAMONIN, C., «Les rapports juridiques entre le Saint-Siège et les États commu-



Unión Soviética, lo cual ha supuesto un considerable aumento de las Nunciaturas Apostólicas en Europa. En la actualidad, un total de 179 Estados mantienen relaciones diplomáticas plenas con la Santa Sede, el último de ellos ha sido Malasia⁴⁷.

A pesar de la generalización de las relaciones diplomáticas con la Santa Sede producida en los últimos años, todavía existen algunos países reacios a las mismas. Para tales casos, la Iglesia tiene otro tipo de representaciones pontificias de carácter no diplomático, que aseguran el mantenimiento de los lazos de unión con las Iglesias particulares de los Estados independientes que no tienen relación diplomática con la Santa Sede. Se trata de las Delegaciones Apostólicas. Actualmente son aproximadamente una docena los Estados, sin incluir territorios, colonias o cualquier otro tipo de dependencias, que, por diversos motivos, no mantienen relaciones diplomáticas con la Santa Sede. La mayoría de ellos son Estados de mayoría social musulmana, como Afganistán, Arabia Saudí, Bahrein, Comores, Maldivas, Mauritania, Somalia, Yibuti o Yemen; algunos, como Vietnam, Corea del Norte o China Popular continúan siendo políticamente “democracias populares”, y varios de ellos se encuentran sumidos en guerras civiles o graves conflictos internos. Por último, solo los motivos económicos explican casos como los de Palau o Guyana, que quizá no pueden permitirse el gasto de mantener dicha representación diplomática.

Por otro lado, la representación diplomática pontificia también se desarrolla ante las organizaciones internacionales, así como en consejos, conferencias o

nistes», en *Revue Générale du Droit International Public* 77 (1972) pp. 698-767; LUCIEN-BRUN, J., «Le Saint-Siège et les États communistes», en *Annuaire Français de Droit International* 12 (1966) pp. 106-109 y MOURIN, M., *Le Vatican et l'URSS*, Paris 1965.

⁴⁷ Cf., entre otros, PETSCHEN, S., «La Santa Sede y los países Bálticos», en *Iglesia, Estado y sociedad internacional*, Madrid 2003, pp. 247-262; SCARIN, A., «La politica della S. Sede in Africa», en *La politica internazionale della Santa Sede 1965-1990, Atti del Seminario di studio*, Perugia 1992, pp. 67-72; PETSCHEN, S., «La politique du Saint-Siège dans les pays en voie de développement: l'Amérique Latine (1965-1990)», en *ibid.*, pp. 73-89 y BORRMANS, M., «La politica medio-orientale della Santa Sede», en *ibid.*, pp. 91-101. Vid., también, FLORY, M., «Le Saint-Siège dans le dialogue Nord-Sud», en *Le Saint-Siège... cit.* pp. 117-136; MONTCLOS, C. D., «Le Saint-Siège et l'Europe», en *ibid.*, pp. 137-162; BORRMANS, M., «Le Saint-Siège et les États islamiques», en *ibid.*, pp. 271-300 y D'ONORIO, J. B., «Le Saint-Siège et le Droit international», en *ibid.*, pp. 9-70. Igualmente, vid. COLONA-CESARI, J. C., *Urbi et Orbe. Enquête sur la géopolitique vaticane*, Paris 1992 y PETSCHEN, S., «La política internacional de la Santa Sede desde la clausura del Concilio Vaticano II» *cit.* pp. 223-230.



congresos internacionales⁴⁸, donde la Santa Sede actúa por medio de delegados y observadores⁴⁹. Esta modalidad de actuación internacional no podía dejarse de lado por la Santa Sede, pues algunas de estas organizaciones y conferencias se ocupan de materias de su interés que tienen relación con el hombre y su realización integral⁵⁰, como la paz, el desarrollo, los derechos humanos, la cultura y la ciencia, el desarme, las minorías étnicas, la población, la protección de la infancia, la situación de la mujer, la esclavitud, las drogas o las epidemias, y constituyen unos foros adecuados para expresar el mensaje pontificio de trascendencia y contingencia humanas⁵¹.

⁴⁸ Cf. BETTETINI, A., «Sul titolo giuridico di partecipazione della Santa Sede alle Organizzazioni e alle Conferenze internazionali», en *Il Diritto Ecclesiastico* 98 (1996) pp. 714-734.

⁴⁹ El estatuto de Observador permanente otorga la titularidad de derechos y obligaciones indicados en la Carta de la ONU, salvo el de voto: acceso a los órganos de la ONU, a sus organismos subsidiarios, a documentos de la Organización y a las conferencias de las Naciones Unidas; emitir declaraciones, formular réplicas, adelantar propuestas, distribuir documentos, y los privilegios e inmunidades diplomáticas necesarias para tutelar el ejercicio efectivo de su misión. Antes de obtener el estatus de Observador permanente ante la ONU, la Santa Sede ya había mantenido estrechas relaciones con la misma o con alguno de sus organismos especializados, como la FAO (Organización de la ONU para la Alimentación y la Agricultura), a la que en 1948 la Santa Sede envió su primer Observador permanente ante una organización internacional, y la UNESCO (Organización de la ONU para la Educación, la Ciencia y la Cultura), con Observador permanente desde 1953. Cf. MANZANARES, J., «La Iglesia...» *cit.* pp. 195-204; DE RIEDMATTEN, H., «Presencia de la Santa Sede en los Organismos internacionales», en *Concilium* 3 (1970) pp. 223-229 y BOSCH, R., *La société...*, *cit.* pp. 273-86.

⁵⁰ Cf. MANZANARES, J., «La Iglesia...» *cit.* pp. 197-198.

⁵¹ La Santa Sede está representada ante diversas organizaciones internacionales gubernativas: ante la Organización de las Naciones Unidas (ONU) mediante un Nuncio Apostólico Observador permanente (así como ante la Oficina de las Naciones Unidas e Instituciones Especializadas en Ginebra); la Agencia Internacional de la Energía Atómica (AIEA); la Oficina de las Naciones Unidas en Viena; la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI); las organizaciones y organismos de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, IFAD, PAM, CMA); la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO); el Consejo de Europa (y Consejo para la Cooperación Cultural del Consejo de Europa); la Organización de Estados Americanos (OEA); la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE); el Comité Internacional de Medicina y Farmacia Militar, y la Organización Mundial del Turismo (OMT). Respecto a las organizaciones internacionales no gubernativas la Santa Sede tiene representación ante varios comités internacionales: los de Ciencias Históricas; de Paleografía; de Historia del Arte; de Ciencias Antropológicas y Etnológicas, y para la Neutralidad de la Medicina; así también, ante el Centro Internacional de Estudios para la Conservación y la Restauración de los Bienes Culturales; el Consejo Internacional de los Monumentos y Sitios (ICOMOS); la Alianza Internacional del Turismo (AIT); la Asociación Mundial de los Juristas, y la Comisión Internacional del Estado Civil. Cf. FANTÒ,



Los Delegados y Observadores de la Santa Sede, pese a estar revestidos de carácter diplomático, no realizan una actuación política, sino espiritual. La función pastoral prima sobre la diplomática porque la finalidad de la Iglesia se orienta a la promoción de los bienes espirituales incluso en el ámbito de la vida civil. La distinción entre Delegados y Observadores atiende al grado de integración de la Santa Sede en la organización internacional: el primer término se aplica cuando la Santa Sede figura entre los miembros de la organización y toma parte en las conferencias o congresos con derecho de voto, realizando un trabajo más comprometido que los Observadores. En el segundo caso, la Santa Sede no forma parte de la organización o no tiene voto en la misma, y sus representantes se limitan a asegurar la presencia de la Iglesia participando en los eventuales debates que puedan producirse en las sesiones o leyendo el mensaje pontificio redactado para cada circunstancia concreta⁵². Sin embargo, ambos gozan de los privilegios diplomáticos y pueden ser laicos. Los representantes ante las organizaciones internacionales pueden ser acreditados tanto por la Santa Sede como por el Estado de la Ciudad del Vaticano. La Santa Sede decide en cada ocasión si los elegidos representan a uno u otro ente, según la finalidad de cada organismo⁵³.

P., *Una diplomazia per la Chiesa nel mondo*, Roma 1990, pp. 75-90; CHELI, G., «La place et le rôle du Saint-Siège dans les institutions internationales», en *Le Saint-Siège...*, cit. pp. 95-100 y GALLINA, E., *Le Organizzazioni...*, cit.

⁵² Cf. OLIVERI, M., *Natura e funzioni dei Legati Pontifici nella storia e nel contesto ecclesiologicalo del Vaticano II*, Ciudad del Vaticano 1982, p. 263; DE RIEDMATTEN, N., «Presencia...» cit. pp. 218-32 y, de modo más genérico, MERLE, E.-MONTCLOS, C. D., *L'Église catholique et les relations internationales*, Paris 1988.

⁵³ Así, el Estado de la Ciudad del Vaticano está representado ante el Instituto Internacional para la Unificación del Derecho Privado (UNIDROIT) y es miembro de: Unión Postal Universal, Unión Internacional de las Telecomunicaciones, Consejo Internacional del Grano, Organización Mundial de la Propiedad Intelectual, Organización Internacional de las Telecomunicaciones Vía Satélite (INTELSAT), Conferencia Europea de las Administraciones Postales y de las Telecomunicaciones (CEPT) y Organización Europea de las Telecomunicaciones por Satélite (EUTELSAT); todas ellas organizaciones internacionales gubernativas. Además, es miembro de organizaciones internacionales no gubernativas: Unión Astronómica Internacional (UAI), Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, Comité Técnico Internacional de Prevención y Extinción del Fuego, Asociación Médica Mundial, y Consejo Internacional de los Archivos (CIA). Cf. GALLINA, E., *Le organizzazioni...*, cit. p. 92 y ANDRIANO, V., «La Chiesa e gli Organismi internazionali», en *Il diritto nel mistero della Chiesa* 4, Roma 1980, pp. 441-442.



En relación con la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Santa Sede no es miembro de pleno derecho de la misma. El 21 de marzo de 1964 la Santa Sede comunicó al presidente de las Naciones Unidas, U Thant, su intención de enviar un Observador permanente, y con ese título fue admitida el 1 de febrero de 1967 ante la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra⁵⁴. Los motivos por los que no es miembro son que la ONU se basa en la igualdad soberana de sus miembros y, como sabemos, la Santa Sede no puede ser equiparada a un Estado; y que la ONU exige que sus miembros se puedan comprometer a participar moral, jurídica y políticamente en acciones contra otro Estado miembro que hubiera violado el Tratado fundacional de la Organización, cosa que la Santa Sede es reacia a admitir, ya que quedaría obligada a entrar en un campo político y temporal extraño a su finalidad religiosa⁵⁵.

La voluntad expresa de la Santa Sede de que el Estado de la Ciudad del Vaticano se constituyera en Estado neutral también impide su pertenencia a la ONU. Así, desde el canje de notas entre la Santa Sede y el Secretario de las Naciones Unidas de 1957, la Santa Sede asume la representación de la Iglesia Católica y del Estado de la Ciudad del Vaticano primando el carácter de órgano supremo de la Iglesia, y se encarga también de los posibles intereses temporales del Vaticano⁵⁶.

La Santa Sede también participa en conferencias internacionales, como la que sobre población y desarrollo tuvo lugar en El Cairo, del 5 al 13 de septiembre

⁵⁴ Cf. DE RIEDMATTEN, H., «Presencia...» *cit.* p. 226. Si bien, hay quien considera la fecha de 1964 como la de admisión en las Naciones Unidas (cf. MANZANARES, J., «La Iglesia...» *cit.* p. 198).

⁵⁵ Cf. BRITO DE MACEDO, V., *La diplomacia...*, *cit.*; MELNYK, R. A., «Pontifical legation to the United Nations», en *Anuario Argentino de Derecho Canónico* 15 (2008) pp. 149-202; SÁNCHEZ PATRÓN, J. M.-CORRAL SALVADOR, C., «La participación de la Santa Sede en las Naciones Unidas: su nuevo estatuto de “Estado observador permanente”», en *Anuario de Derecho Internacional* 21 (2005) pp. 449-474; VEGA GUTIÉRREZ, A. M., «El ‘status’ jurídico de la Santa Sede en la ONU: a propósito de las últimas Conferencias internacionales», en *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado* 14 (1998) pp. 363-432; GARCÍA MARTÍN, C., «El Estatuto Jurídico de la Santa Sede en las Naciones Unidas», en *Ius Canonicum* 75 (1998) pp. 247-289; RULLI, G., «La Santa Sede e l’ONU», en *La Civiltà Cattolica* 140 (1989) p. 154; LAURENT, P., «L’Église et l’ONU à travers les discours de Paul VI et Jean-Paul II», en *Politique Etrangère* 45 (1980) pp. 115-527; CASTAÑO, J. M., «¿Puede...» *cit.* pp. 297-323; CANSACCHI, G., «Il Papa e l’Organizzazione delle Nazioni Unite», en *Diritto Internazionale* 3 (1965) pp. 199-211 y NUCCITELLI, N., *Le fondement juridique des rapports diplomatiques entre la Saint-Siège et les Nations Unies. Une contribution à l’étude de la souveraineté et de l’indépendance*, Paris 1956.

⁵⁶ Cf. PETRONCELLI-HÜBLER, F., «De Romani Pontificis Legatis. Note in margine alla nuova normativa codiciale», en *Raccolta di scritti in onore di Pio Fedele* 1, Perugia 1984, p. 565.



de 1994; la Conferencia sobre la Mujer de Pekín, del 4 al 15 de septiembre de 1995⁵⁷; la Cumbre Mundial sobre alimentación de Roma, del 13 al 17 de noviembre de 1996, o la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información, cuya primera fase se celebró en Ginebra, del 10 al 12 de septiembre de 2003, y la segunda, en Túnez, del 16 al 18 de noviembre de 2005. También ha participado en conferencias de ámbito regional, como el Congreso del Instituto Interamericano del Niño, de la Organización de los Estados Americanos, celebrada en la Ciudad de México en 2004⁵⁸.

3.2. *Los acuerdos y convenios internacionales de la Santa Sede*

Los tratados internacionales son el mecanismo convencional mediante el que los sujetos del Derecho internacional plasman jurídicamente los acuerdos a los que han llegado entre ellos. Cuando interviene la Santa Sede, estos tratados han recibido diversos nombres, el más conocido es el de concordatos, aunque también se les denomina como pactos, *modus vivendi*, o acuerdos, como los actualmente en vigor entre el España y la Santa Sede⁵⁹. Estos acuerdos o convenios internacionales constatan la posesión de personalidad internacional de la Santa Sede⁶⁰, como expresión de su actividad en la vida internacional, y constituyen un eficaz instrumento de cooperación entre la Iglesia Católica y los diversos Es-

⁵⁷ Cf. VEGA GUTIÉRREZ, A. M., «El 'status'...» *cit.* pp. 363-432.

⁵⁸ Cf. MARTINO, R. R., «La Santa Sede en el escenario internacional: participación de la Santa Sede en las recientes conferencias internacionales», en *Hacia una nueva sociedad: innovación y cambio*, ed. RIPA TORRES, J., Deusto 1996, pp. 227-238 y CARRASCOSA COSO, A., *La Santa Sede y la Conferencia sobre la seguridad y cooperación en Europa*, Città del Vaticano 1991.

⁵⁹ Los Acuerdos vigentes entre la Santa Sede y España son el Convenio de 1962 sobre reconocimiento de estudios no eclesiásticos; el Acuerdo básico de 1976 sobre nombramiento de obispos y renuncia del fuero eclesiástico; y los Acuerdos de 3 de enero de 1979, respectivamente, sobre asuntos jurídicos; enseñanza y asuntos culturales; asistencia religiosa y servicio militar de clérigos y religiosos; y sobre asuntos económicos y, finalmente, el acuerdo sobre asuntos de interés común en Tierra Santa, de 1994.

⁶⁰ Durante la época en que la Santa Sede careció de sustrato territorial siguió realizando concordatos, como los de Guatemala (1884), Portugal (1886), Colombia (1887), Ecuador (1890), Baviera (1902 y 1924), Serbia (1904), Letonia (1922), Polonia (1925), Rumanía (1927) y Lituania (1927). Cf. CHELI, G., «La place...» *cit.* pp. 90-91.



tados⁶¹, al regular sus relaciones en materias de mutuo interés. Además, como afirma OLMOS ORTEGA, son un instrumento de garantía de la libertad religiosa de los católicos⁶². En la firma de estos acuerdos, el Romano Pontífice o su plenipotenciario actúan como cabeza de la Iglesia Universal, de la Santa Sede, no como soberano del Estado de la Ciudad del Vaticano.

Los concordatos o convenciones internacionales que se realicen entre la Santa Sede y cualquier otro sujeto del Derecho internacional⁶³, independientemente de la denominación que reciban, tienen naturaleza jurídica de tratado internacional⁶⁴ por el reconocimiento de la personalidad jurídica internacional de la Santa Sede. Por ello, en primer lugar, se rigen por el Derecho internacional público: así, para llegar a formalizarse siguen el procedimiento habitual de todos los tratados internacionales, es decir, la vía diplomática, lo cual significa que previamente se ha realizado una negociación entre diplomáticos, y posteriormente, la firma solemne de los instrumentos jurídicos y la ratificación entre los ministros plenipotenciarios de ambas partes; asimismo, se les aplica el principio internacional de *pacta sunt servanda*, extinguiéndose según los medios previstos por el Derecho internacional público: por mutuo disenso, por las causas previstas en el mismo acuerdo, por su conculcación y por cambio radical de las circunstancias sociales⁶⁵. En el caso de España, su naturaleza de tratado internacional se demuestra en que se les aplican los artículos 93 a 96 de la Constitución referentes a los Tratados in-

⁶¹ Cf. MARTÍNEZ-TORRÓN, J., «Concordato, cooperación e igualdad. La cooperación del Estado español con las confesiones religiosas a la luz del vigente sistema de acuerdos con la Iglesia católica», en *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado* 4 (2004), iustel.com.

⁶² Cf. OLMOS ORTEGA, M. E., «Los acuerdos con la Santa Sede: instrumentos garantes de la libertad religiosa», en *Iglesia católica y relaciones internacionales: actas del III Simposio Internacional de Derecho Concordatario*, Almería 2008, pp. 489-502.

⁶³ En la actualidad, la actividad concordataria de la Santa Sede ha superado la tradicional limitación a países de mayoría sociológica católica de Europa. Cf. CORRAL, C., *Los Concordatos...*, cit.; CORRAL, C.- PETSCHEN, S., *Tratados internacionales (1996-2003) de la Santa Sede con los Estados, Concordatos vigentes* 4, Madrid 2004; LORA, E., *Enchiridion dei Concordati. Due secoli di storia dei rapporti Chiesa-Stato*, Bologna 2004; MARTÍN DE AGAR, J. T., *Raccolta di Concordati 1950-1999*, Roma 2000, y MERCATI, A., *Raccolta di concordati su materie ecclesiastiche fra la Santa Sede e le autorità civili*, Città del Vaticano 1954.

⁶⁴ Cf. OLMOS ORTEGA, M. E., «Naturaleza jurídica de los acuerdos entre la Santa Sede y el Estado Español de 1979», en *Aconfesionalidad del Estado, laicidad e identidad cristiana*, Madrid 2006, pp. 49-80.

⁶⁵ Cf. *ibid.*



ternacionales, y los artículos 96.1.º de la Constitución y el 1.5.º del Código civil para la obtención de su eficacia en España. Esto significa que, como los tratados, los concordatos se integran en el ordenamiento jurídico español al publicarse en el Boletín Oficial del Estado. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo afirma su naturaleza jurídica internacional⁶⁶.

3.3. *La mediación internacional pontificia y la labor en pro de la paz*

La intervención pacificadora pontificia se remonta a la Edad Media. Ya desde el siglo XIII, durante el pontificado de Inocencio III, destaca en ese tipo de actividad, como ocurrió a finales del siglo XIX y principios del XX. Como ejemplo paradigmático de tal actividad, me ceñiré a la mediación pontificia entre Argentina y Chile por el conflicto del Canal de Beagle⁶⁷, de la que recientemente se ha cumplido el trigésimo aniversario, por ser, probablemente, una de las más cono-

⁶⁶ Cf. CORRAL, C., *Derecho internacional concordatario*, Madrid 2009; JIMÉNEZ GARCÍA, F., *La internacionalidad...*, cit. pp. 115-135; PRIETO, V., *Relaciones Iglesia-Estado. La perspectiva del Derecho Canónico*, Salamanca 2005, pp. 156-197; CORRAL, C., «Los Concordatos en el Pontificado de Juan Pablo II. Su universalismo expansivo y sus principios y coordenadas», en *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado* 5 (2004) Iustel.com; CAÑAMARES ARRIBAS, S., «Los concordatos y su naturaleza jurídica desde la perspectiva iuspublicista y de la jurisprudencia española», en *Revista de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado* 4 (2004) Iustel.com; MANTECÓN SÁNCHEZ, J., «La experiencia española de acuerdos con las confesiones», en *Anuario Argentino de Derecho Canónico* 10 (2003) p. 83; GIMÉNEZ Y MARTÍNEZ DE CARVAJAL, J., «Naturaleza jurídica, valor y estructura de los Acuerdos», en *Los Acuerdos entre la Santa Sede y el Estado español (Veinte años de vigencia)*, Madrid 2001, p. 44; ID., «Los Concordatos en la actualidad», en *Derecho Canónico II*, Pamplona 1974, pp. 354-357; CATALANO, G., *Problematica giuridica dei Concordati*, Milano 1963; WAGNON, H., *Concordats et Droit international. Fondement, élaboration, valeur et cessation du droit concordataire*, Louvain 1935.

⁶⁷ Cf. *Los frutos de la paz. La mediación de su Santidad Juan Pablo II en el diferendo austral entre Argentina y Chile*, Buenos Aires 2009; BENADAYA, S., *Recuerdos de la mediación pontificia entre Chile y Argentina (1978-1985)*, Santiago de Chile 1999; PASSARELLI, B., *El delirio armado. Argentina-Chile: la guerra que evitó el Papa*, Buenos Aires 1998; PETSCHEN, S., «La Santa Sede en la mediación del Canal del Beagle después del rechazo del laudo arbitral», en *El arbitraje internacional*, ed. MARINO, F., Zaragoza 1989, pp. 303-323; APOLLIS, G., «La médiation internationale du Pape Jean-Paul II dans l'affaire du Canal de Beagle», en *Le Saint-Siège dans les relations internationales*, ed. D'ONORIO, J. B., Paris 1989, pp. 323-361; KOBYLANSKI, J., *El conflicto del Beagle y la mediación papal*, Montevideo 1987; FERLITO, F., «La Santa Sede e il mantenimento della pace, il caso di Beagle», en *Il Diritto Ecclesiastico* 96 (1985) pp. 66-96; MARINO, F., «La mediación de la Santa Sede en el asunto del Canal de Beagle»,



cidas. El Papa BENEDICTO XVI aludió a la misma en su Discurso a los miembros del Cuerpo Diplomático acreditado ante la Santa Sede de 11 de enero de 2010, señalando que: “*Cuando surgen divergencias y hostilidades entre ellos [los Estados], para defender la paz, deben perseguir con tenacidad la vía de un diálogo constructivo. Esto es lo que sucedió (...) con el Tratado de Paz y Amistad entre Argentina y Chile, concluido gracias a la mediación de la Sede Apostólica y del que se derivaron abundantes frutos de colaboración y prosperidad que, en cierta manera, beneficiaron a toda Latinoamérica*”⁶⁸. En ese caso, a finales de 1978, la guerra entre Argentina y Chile era casi inminente; sin embargo, en pocos años esa situación tan negativa se superó, pues en 1984 se firmó entre ambos países el Tratado de paz y amistad⁶⁹.

La actividad pacificadora de la Santa Sede no solo incluye la de mediación, sino también la de buenos oficios y la de arbitraje⁷⁰. En cada una de ellas, la actuación de la Santa Sede varía de acuerdo con el Derecho internacional y con la

en *Revista Española de Derecho Internacional* 37 (1985) pp. 423-448 y VÍO VALDIVIESO, F., *La mediación de S. S. el Papa Juan Pablo II en el conflicto chileno-argentino*, Santiago de Chile 1984.

⁶⁸ Cf. BENEDICTUS PP. XVI, «Allocutio ad Corpus Legatorum apud Apostolicam Sedem», in *AAS* 102 (2010) pp. 90-97.

⁶⁹ JUAN PABLO II aceptó la mediación en enero de 1984, y el Tratado de paz y amistad entre Argentina y Chile se firmó en noviembre de 1984. Concretamente, sobre el inicio de esta mediación pontificia cf. GIAQUINTA, C. J., «Cómo se gestó la mediación papal que evitó la guerra entre la Argentina y Chile», en *Boletín Eclesiástico de la Diócesis de Buenos Aires* 503 (2009) pp. 3-9 e ID., «Cómo se gestó la mediación», en *Criterio* 82 (2009) pp. 109-112.

⁷⁰ Ejemplos de actuación pacificadora de la Santa Sede son, como actuación de buenos oficios, las realizadas en 1890, entre Portugal y Gran Bretaña, sobre las fronteras del río Congo, o la de 1898 entre España y Estados Unidos por la cuestión de Cuba. En cuanto a mediaciones, además de la del Canal del Beagle, en 1870 evitó la guerra entre Francia y Prusia; en 1894, medió entre Venezuela y Gran Bretaña para delimitar la frontera de la Guayana. Por su parte, ejemplos de arbitrajes pontificios son el de León XIII entre España y Alemania por las Islas Carolinas, en el que, según Corral y Díaz de Cerio, se dio una solución “justa, es decir equitativa, a la vez que posibilista y realista”, en la que igualmente “se había logrado el fin primordial: salvar la paz”, y que “precisamente por la equidad con la que se verificó la mediación pontificia, en años sucesivos se fueron multiplicando, por parte de los Estados y de sus Gobiernos, los recursos a la Santa Sede para dirimir sus diferencias”. Cf. CORRAL SALVADOR, C. - DÍAZ DE CERIO, F., *La mediación de León XIII en el conflicto de las Islas Carolinas*, Madrid 1995, p. 83. Otros arbitrajes pontificios, de delimitación de fronteras, fueron los de 1893, entre Perú y Ecuador; el de 1895, entre Haití y la República Dominicana; el de 1903, entre Argentina y Chile; el de 1906, entre Colombia y Ecuador, y sobre la posesión de ciertas minas; el de 1914, entre Bolivia y Brasil. A ellos se añade el Tratado de 1905, entre Colombia y Perú, por el que se comprometieron a que las controversias que pudieran producirse en el futuro entre ambos países se someterían al arbitraje de la Santa Sede. Cf. GARCÍA MARTÍN, C., «El Estatuto...» *cit.* p. 256.



praxis del mismo. Así, en el caso de que la Santa Sede realice buenos oficios, se ha de limitar a ser un simple intermediario entre las partes, buscando el acuerdo de las mismas de manera discreta, sin formular ninguna solución. En el caso de realizar una mediación, la Santa Sede, además de intentar poner de acuerdo a las partes, debe intervenir aportándoles una propuesta de solución. Finalmente, en un arbitraje internacional, la Santa Sede sería elegida por los sujetos en conflicto para que adoptara, tras un procedimiento contradictorio, una decisión fundada en derecho obligatoria para las partes por la que pondría fin a la controversia.

En su aspecto material, la labor pacificadora pontificia puede abarcar cualquier tipo de diferencia o disputa entre Estados, en cuyo caso suele tratarse de diferencias territoriales, o entre facciones enfrentadas en conflictos internos, de carácter dinástico o de otro tipo⁷¹. Por el contrario, en algunos casos, la mediación de la Santa Sede no llegó a producirse por faltar la voluntad de uno de los Estados implicados, como ocurrió en el caso de la diferencia fronteriza entre Ecuador y Perú de finales del siglo XX, en que la propuesta de Ecuador de mediación pontificia no fue aceptada por Perú⁷².

Además de los mencionados medios de resolución de controversias admitidos por el Derecho internacional, existe otro tipo de actuación pontificia en pro de la paz que, aunque no tenga la trascendencia jurídica de los mencionados, no puede ser desdeñada por su innegable, aunque no tan evidente, capacidad de incidencia en la sociedad internacional. Se trata de los llamamientos a la paz o peticiones de diálogo que de manera cada vez más frecuente realiza el Romano Pontífice aprovechando los discursos que pronuncia con ocasión de diversos eventos: audiencias al Cuerpo Diplomático, a los embajadores de los diferentes Estados o a los propios Jefes de Estado; al recibir a los obispos en visita *ad limina*; en los viajes del Romano Pontífice; en los saludos a peregrinos en la Plaza de San Pedro, etc. Concretamente, BENEDICTO XVI ha realizado llamamientos a la paz respecto a todos los conflictos internacionales e internos que se han dado a lo largo de su

⁷¹ Cf. MARTÍN MARCOS, D., «El proyecto de mediación de la Santa Sede como alternativa a la guerra de sucesión española», en *Revista de Historia Moderna* 25 (2007) pp. 129-147 y TABACCHI, S., «L'impossibile neutralità. Il Papato, Roma e lo Stato della Chiesa durante la guerra di successione spagnola», en *Cheiron* 39-40, Brescia 2004, pp. 223-243.

⁷² Cf. RUDA SANTOLARIA, J. J., «Reflexiones sobre el acuerdo peruano-ecuatoriano de 1998», en *El proceso de conversaciones para la solución del diferendo ecuatoriano-peruano 1995-1998*, Lima 2000, p. 298.



pontificado y, del mismo modo, ha condenado los actos de violencia religiosa y de persecución por motivos religiosos⁷³.

4. LA SOBERANA ORDEN DE MALTA

La presencia de la Iglesia Católica en la sociedad internacional se completa con la de una peculiar institución católica con subjetividad internacional: la Soberana Orden de Malta⁷⁴, que ejercita su derecho de legación diplomática, enviando sus propios agentes diplomáticos⁷⁵, en la actualidad, a 104 países⁷⁶. De ese modo, en teoría, existe un Cuerpo diplomático acreditado ante la Orden de Malta, si bien, de hecho, los diplomáticos que pertenecen al mismo suelen ser los mismos diplomáticos acreditados ante la Santa Sede.

El origen de la orden se remonta al siglo XII, con una finalidad hospitalaria, a la que posteriormente se añadió un fin militar que determinó su destacada contribución en las Cruzadas y en la lucha contra los turcos. Como consecuencia de su actividad militar, a principios del siglo XIV adquirió la soberanía territorial al

⁷³ Concretamente, sobre la violencia religiosa en Irak, el 2 de enero de 2010, Benedicto XVI pidió más seguridad para los cristianos de ese país a través de una carta del cardenal Tarcisio Bertone al primer ministro iraquí Nouri Al-Maliki, en la que, entre otras consideraciones, afirma que “reza con fervor por el final de la violencia, y pide al Gobierno que haga todo lo posible para aumentar la seguridad alrededor de los lugares de culto en todo el país”. Cf. ZENIT.org, miércoles 24 de febrero de 2010, en “<http://web.zenit.org/article-34412?|=spanish>” (última consulta, 18 de abril de 2010).

⁷⁴ Cf. PEZZANA, A., *Il fondamento giuridico e storico della sovranità dell'Ordine Gerosolimitano de Malta*, Roma 1974; CANSACCHI, G., «Lo ‘status’ dell’Ordine di Malta sul fondamento della sentenza cardinalizia del 24 gennaio 1953», en *Il Diritto Ecclesiastico* 64 (1953) pp. 394-416; D’AVACK, P. A., «La figura giuridica dell’Ordine di Malta sulla base del recente giudicato pontificio e le sue conseguenze nel campo del diritto», en *Il Diritto Ecclesiastico* 64 (1953) pp. 381-393; COSTARELLA, M., «Il governo dell’Ordine Gerosolimitano nei suoi organi costituzionali, statuti e leggi», en *Il Diritto Ecclesiastico* 66 (1955) pp. 295-307 y BARBERIS, J. A., *Los sujetos...*, cit. pp. 104-109. Cf. También, BETTETINI, A., «Note minime in tema di soggettività internazionale dell’Associazione dei Cavalieri italiani del Sovrano Militare Ordine di Malta», en *Il Diritto Ecclesiastico* 111 (2000) pp. 284-290 y BERTINI FRASSONI, C. A., *Il Sovrano Ordine di S. Giovanni dei Gerusalemme detto di Malta*, Roma 1929.

⁷⁵ Cf. CASSANI PIRONTI, F., «I rapporti diplomatici del Sovrano Ordine Militare di Malta», en *Nobiltà* 32 (1999) pp. 387-392.

⁷⁶ Cf. <http://orderofmalta.org/site/attdiplomatica.asp?idlingua=4>. (Última consulta, 20 de enero de 2013).



conquistar la isla de Rodas. A su vez, la soberanía territorial, con el tiempo, originó su actividad diplomática. En 1522, la orden debió abandonar la isla de Rodas, y el Emperador Carlos V le concedió las islas de Malta, Gozo y Trípoli como feudo libre⁷⁷. Ese es el motivo de que su denominación se refera a Malta, pues en dicha isla se mantuvo la orden hasta su ocupación por las tropas francesas en 1798. No obstante, la ocupación francesa determinó la pérdida definitiva de su soberanía territorial, pues tras la derrota napoleónica, la orden no pudo recuperar la isla, al ser adjudicada a Gran Bretaña por el artículo 7 del tratado de París de 30 de mayo de 1814. Tras algunas décadas en que la orden vagó por varios lugares, en 1834 fijó su sede en Roma⁷⁸. Así, la subjetividad internacional de la Orden de Malta es excepcional al carecer de territorio y de auténtica población, pese a ello, el resto de sujetos del Derecho internacional se la reconocen al mantener relaciones diplomáticas con ella.

En la actualidad, el reconocimiento de la soberanía internacional de la Orden de Malta, según COSTARELLA, se justifica en la potestad de la Soberana Orden “de darse un auténtico ordenamiento, de imponer a sus miembros la observancia de normas emanadas en conformidad con los Estatutos, y de ejercer el poder jurisdiccional”⁷⁹, aunque se trata de un ordenamiento jurídico sin vigencia espacial determinada por la carencia de soberanía territorial. En ese sentido, el Derecho melitense, propio de la Orden de Malta, es un Derecho funcional que regula principalmente los órganos de la orden y las actividades de sus miembros. En el plano legislativo interno a la orden, lógicamente, la existencia de soberanía internacional no ofrece ninguna duda, pues el artículo 3.1.^a de la Carta Constitucional de la Soberana Orden, de 24 de junio de 1961⁸⁰, señala que la misma

⁷⁷ Cf. GALIMARD, B., *Histoire de l'Ordre de Malte*, Paris 2006 y DE VARGAS, G., «Il Sovrano Ordine di S. Giovanni di Gerusalemme, detto di Rodi, detto di Malta dalle origini sion al 1° gennaio 1523», en *Nobiltà* 26 (1993) pp. 211-216.

⁷⁸ Cf. BARBERIS, J. A., *Los sujetos...*, cit. p. 105.

⁷⁹ COSTARELLA, M., «Il Governo...» cit. p. 294, refiriéndose a los Estatutos de 1936: “Costituzioni del Sovrano Militare Ordine Gerosolimitano di Malta conformate al Codice di Diritto Canonico”. Sobre los Estatutos anteriores de la Orden, cf. MICALLEF, A., *Lezioni sugli Statuti del Sagr'Ordine Gerosolimitano nell'Università degli Studi di Malta per l'anno 1792*, Whitefish 2009; MARCARINI, L., «Le fonti del diritto melitense», en *Nobiltà* 44 (2004), pp. 387-378 y COSTARELLA, M., «La legislazione dell'Ordine Gerosolimitano nel Governo di Malta», en *Il Diritto Ecclesiastico* 69 (1958) pp. 496-500.

⁸⁰ Reformada por el Capítulo General Extraordinario de la Orden de 28-30 de junio de 1997.



goza de la calidad de sujeto de Derecho internacional: “*La Orden es sujeto del Derecho internacional y ejercita las funciones soberanas*”⁸¹.

La regulación de la orden no se reduce al Derecho melitense, cuyas fuentes propias son la mencionada Carta y el Código de Derecho melitense, pues, como orden religiosa, no puede desconocer el Derecho canónico, así como los numerosos privilegios que a través del mismo fueron concedidos a la orden por diversos Romanos Pontífices. Por un lado, el artículo 5 de la Carta Constitucional, entre las fuentes de este Derecho menciona en primer lugar la Carta Constitucional, el Código melitense y “*subsidiariamente, las leyes canónicas*” (artículo 5.1.^a). La reforma de 1997 suprimió de la Carta Constitucional la afirmación del antiguo artículo 3 referente a que el Derecho melitense se interpretaba de acuerdo con el Derecho canónico.

La innegable y estrecha vinculación de la Soberana Orden de Malta con la Iglesia Católica se refleja también en otras normas de la Carta Constitucional de la Orden de Malta, como es la necesaria comunicación al Romano Pontífice de la elección del Gran Maestre de la Orden (artículo 13.3.º de la Carta)⁸² o, en el plano jurisdiccional, la reserva a los tribunales eclesiásticos ordinarios de “*las causas de competencia del foro eclesiástico*” según “*el Derecho canónico*” (artículo 26.1.º de la Carta). En los asuntos civiles (“*causas de competencia del foro laical*”) entre personas físicas y jurídicas de la orden frente a terceros, son competentes los Tribunales Magistrales de la Orden (artículo 26.2.º de la Carta)⁸³.

Las dudas respecto a la relación entre la Orden de Malta y la Santa Sede se clarificaron, en su momento, en una sentencia de 24 de enero de 1953⁸⁴ emanada

⁸¹ En relación con ello, el artículo 4.6.º establece que “la naturaleza religiosa (de la Orden) no excluye el ejercicio de las prerrogativas soberanas que posee la Orden en cuanto sujeto del Derecho internacional reconocido por los Estados”.

⁸² Antes de 1997 se requería la aprobación del Romano Pontífice.

⁸³ El Código melitense, para algunos supuestos de apelación, remite expresamente al *Códice di Procedura civile del Estado de la Ciudad del Vaticano*. Cf. artículo 204.2.º y 205 del Código melitense.

⁸⁴ La sentencia cardenalicia de 1953 afirma que, como orden soberana, goza de algunas prerrogativas, propias de la soberanía, inherentes a la propia orden como sujeto del Derecho internacional, pero que “sin embargo, no constituyen a la Orden en el complejo de poderes y prerrogativas propio de los entes soberanos en el sentido pleno de la palabra”; que también tiene carácter de orden religiosa: “es más precisamente una Orden religiosa aprobada por la Santa Sede...”; que sus caracteres de orden soberana y religiosa “están íntimamente conectadas entre ellas”, siendo su carácter soberano funcional, es decir, dirigido “a asegurar la consecución de los fines de la Orden y su desarrollo en el mundo”;



de un Tribunal especial cardenalicio constituido por JUAN XXIII, que determinó la naturaleza jurídica mixta de la Orden de Malta: como orden soberana, dotada de soberanía, y como orden religiosa. La importancia de esta sentencia cardenalicia explica que el artículo 1.1.º de la Carta Constitucional de la orden, antes de la reforma de 1966, remitía a la misma. Además, de la sentencia se deduce la dependencia de la orden de la Santa Sede, a pesar de poseer subjetividad de Derecho internacional. Así, aunque la relación entre ambos entes se rige principalmente por el Derecho canónico, hay algunos aspectos que son regulados también por el Derecho internacional⁸⁵.

El artículo 4.4.º de la Carta Constitucional establece que el Romano Pontífice designa a un Cardenal como su representante (el llamado “*Cardenalis Patronus*”), con la función de “*promover los intereses espirituales de la Orden y de sus miembros y las relaciones entre la Santa Sede y la Orden*”. Por su parte, el artículo 4.5.º indica que la orden acredita “*una representación diplomática ante la Santa Sede, según las normas del Derecho internacional*”. En la práctica, la Santa Sede no envía ningún representante ante la Orden de Malta, pero sí a la inversa.

En 1956 la Orden de Malta entabló relaciones diplomáticas con Italia y desde 1961 mantiene con ese país una relación parecida a la del Estado de la Ciudad del Vaticano: el Gran Maestre de la Orden es reconocido como Jefe de Estado, su sede –en la ciudad de Roma– goza de inmunidad diplomática y de exención

y que la orden “depende de la Santa Sede (...) y en particular, como Orden religiosa, de la Sagrada Congregación de Religiosos según el Derecho canónico (...) las cuestiones relativas a la cualidad de Orden Soberana (...) son tratadas por la Secretaría de Estado (...) las cuestiones mixtas son resueltas de acuerdo por la Sagrada Congregación de Religiosos y por la Secretaría de Estado” (cf. texto original en D’AVACK, P. A., «La figura...» cit. pp. 383-84).

⁸⁵ Cf. BARBERIS, J. A., *Los sujetos...*, cit. p. 108, quien cita a GAZZONI, F., *L’Ordine di Malta*, Milano 1979, p. 58. En este sentido, según Pacelli, las relaciones de la Orden de Malta con la Santa Sede serán siempre de carácter “sustancialmente” religioso y “formalmente” diplomático (cf. PACELLI, C., «Circa il Sovrano Militare Ordine Gerosolimitano di Malta», en *Il Diritto Ecclesiastico* 64 (1953) p. 320). Sobre la relación la Orden de Malta y la Santa Sede cf. CANSACCHI, G., «I rapporti diplomatici tra l’Ordine di Malta e la Santa Sede», en *Il Diritto Ecclesiastico* 52 (1941) p. 3 y BARRERA, G., «Note sulle immunità spettanti alla rappresentanza diplomatica presso la Santa Sede del S. M. Ordine di Malta», en *Il Diritto Ecclesiastico* 63 (1952) pp. 574-585 y COCCA, A., «La Orden de Malta y la Santa Sede», en *Anales de la Facultad de Derecho de la Universidad de La Laguna* 4 (1967) pp. 5-34.



de impuestos y las sentencias de los tribunales melitenses son ejecutables en Italia como las de un Estado extranjero⁸⁶.

Además del ejercicio del derecho de legación, cuestión que es regulada con detalle en el artículo 154 del Código melitense, la Soberana Orden de Malta realiza otros actos propios de los sujetos del Derecho internacional, como es la firma de tratados internacionales, que suelen tener la concreta finalidad de poder desarrollar su actividad hospitalaria y de asistencia e, igualmente, como cualquier Estado, forma parte de organizaciones internacionales relacionadas con su finalidad hospitalaria, como el Comité Internacional de Medicina y Farmacia Militares.

5. REFLEXIÓN CONCLUSIVA

En el siglo XXI la presencia internacional de la Iglesia Católica, no solo se ha mantenido, sino que sigue creciendo. Se ha superado la polémica doctrinal referente a la admisión de la personalidad internacional de la Santa Sede; el número de Estados con los que mantiene relaciones internacionales ha crecido mucho en las últimas décadas y son ya muy escasos los que se resisten a iniciarlas. Igualmente, se halla presente en todas las organizaciones internacionales dedicadas a materias de interés para la Santa Sede, acude a las conferencias internacionales que se convocan en dichas materias e, igualmente, es también creciente su labor a favor de la paz, acciones todas ellas que acrecientan su valor como referente moral de la sociedad internacional. A ello se suma la más reducida relevancia internacional del Estado de la Ciudad del Vaticano y de la Orden de Malta.

⁸⁶ Cf. BARBERIS, J. A., *Los sujetos...*, cit. p.109. Cf., también, D'AVENIA, F., «Note sui privilegi di foro dell'Ordine di Malta nella Sicilia Moderna», en *Il Diritto Ecclesiastico* 112 (2001) pp. 1010-1030 y SPAGNOLETTI, A., *Stato, aristocrazie e Ordine di Malta nell'Italia moderna*, Roma 1988.



