

# EL *STATUS* JURÍDICO DE LA SANTA SEDE EN LA ONU: A PROPÓSITO DE LAS ÚLTIMAS CONFERENCIAS INTERNACIONALES <sup>1</sup>

Ana M.<sup>a</sup> VEGA GUTIÉRREZ  
*Universidad de La Rioja*

**SUMARIO:** I. PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN. A. *Una discusión ideológica*. B. *Los términos del debate*. II. LA SANTA SEDE, ENTE SOBERANO SEGÚN EL PRINCIPIO DE EFECTIVIDAD. III. ¿QUIÉN REPRESENTA REALMENTE A LA IGLESIA CATÓLICA EN LA ONU: ¿EL VATICANO Y/O LA SANTA SEDE? SU TÍTULO DE PARTICIPACIÓN. IV. EL *STATUS* DE OBSERVADOR DE LA SANTA SEDE: ¿RAZONES DE CONVENIENCIA O DE NECESIDAD? A. *Nueva orientación en la política de admisión de la ONU*. B. *Los criterios de admisibilidad de Naciones Unidas y la posición jurídica de la Santa Sede*. 1. Precedentes históricos del *status* actual de la Santa Sede. 2. La estatalidad como criterio de admisibilidad en la ONU. 3. Exigüidad del territorio del Vaticano y el compromiso de neutralidad del Pacto lateranense. V. RAZONES DE LA SANTA SEDE PARA LA ELECCIÓN DEL *STATUS* DE OBSERVADOR PERMANENTE. A. *Razones «esenciales»*. B. *Razones «funcionales»*. VI. CONCLUSIÓN

## I. PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN

La presencia de la Santa Sede en la Organización de Naciones Unidas (ONU) ha discurrido pacíficamente durante el largo período –más de tres décadas– en el que ha disfrutado del *status* de observador permanente como Estado no miembro <sup>2</sup>. No obstante, su activa participación en las *Conferencias internacionales sobre Población y Desarrollo*

---

<sup>1</sup> La autora agradece a Eduardo Rodríguez Remírez, becario de Investigación de la Universidad de La Rioja, la valiosa y estimable ayuda prestada en las labores de documentación y elaboración del presente trabajo.

<sup>2</sup> El origen de su pertenencia a la ONU se localiza en el intercambio de notas del 21 de marzo al 6 de abril de 1964 entre monseñor Cicognani y el Secretario General de Naciones Unidas, Thant. Cfr. GALLINA, E., *Le Organizzazioni internazionali e la Chiesa cattolica*, Roma, 1967, pp. 75-76 y 88-90, nota 15.

(El Cairo, 1994) y *sobre la Mujer* (Pekín, 1995), y su importante influjo en el voto de otras muchas delegaciones gubernamentales, ha desencadenado una discusión acerca de su título de legitimación para intervenir en el ámbito de las relaciones y organismos internacionales.

La cuestión ha sido planteada formalmente por un *lobby* internacional de ONG's –no por las delegaciones– en la IV Conferencia Mundial de la Mujer<sup>3</sup>. El contenido esencial de su reivindicación consiste en solicitar a la Secretaría General la revisión de su actual *status* y pasar al de ONG.

### A. Una discusión ideológica

A pesar de los aparentes visos de juridicidad, el debate es sobre todo ideológico –según hemos podido advertir–, consecuencia de la férrea posición mantenida por la Santa Sede en defensa de la familia y del derecho a la vida, y en contra de algunos planteamientos soste-

---

<sup>3</sup> Los términos de su reivindicación fueron los siguientes: «Se está formando una coalición informal para combatir la oposición del Romano Pontífice y su Iglesia a la desesperada necesidad de llevar a cabo tanto una planificación familiar nacional e internacional como programas de control de población (...). Creemos que los billones de parejas de todo el mundo que quieren limitar el tamaño de su familia por medios seguros, efectivos y humanos se mantienen en un alto nivel moral en esta disputa. También sentimos y nos movilizaremos para resistir los medios antidemocráticos mediante los cuales la fuerza del Romano Pontífice ha intimado cruelmente a los gobiernos a todos los niveles en sus esfuerzos para proveer servicios de planificación familiar (...). Sobre estas bases creemos que el *status* de observador permanente, al igual que sus relaciones con las agencias especializadas del sistema de Naciones Unidas, son inapropiadas y habría que ponerles fin tan pronto como sea posible» (*Petition to withdraw UN observer status from the Holy See*, texto difundido públicamente por el *The Center for Research on Population and Security*, North Carolina; en adelante casi todas las referencias serán traducidas). Concretamente, empezaron a hacer circular la petición durante el foro de ONG's en Hariou, advirtiendo que continuarían recogiendo firmas después de la Conferencia de Pekín (cfr. AVIAN, J., «Keep the Church in Church, Not in Politics», en *Beijing Watch*, 6 de septiembre de 1995. La misma noticia aparecía publicada en el diario español *El País*, 9 de septiembre de 1995).

Idéntica reivindicación ha sido instada: por el *Center for Reproductive Law & Policy de New York* en un documento titulado *Reproductive Freedom at the U.N. Church or State? The Holy See at the United Nations*, New York, 8 de marzo de 1995, p. 4; el *Grupo Mujer y Desarrollo de la Coordinadora española de ONG's para el Desarrollo*, en junio de 1995 y por la ONG americana *Catholics for a Free Choice*, en «The Church at the United Nations. The Unique Privileges of the Roman Catholic Church in the UN», en *Conscience*, 16 (1995), p. 17.

nidos por diversos países y ONG's feministas en relación con el control de la natalidad, el aborto y los llamados derechos reproductivos<sup>4</sup>. En definitiva, esa bipolarización de puntos de vista refleja sintéticamente las dos formas posibles de afrontar el discurso de los derechos humanos, especialmente los relacionados con la política social, dado que por su misma naturaleza comportan elecciones con implicaciones éticas y morales<sup>5</sup>. Como describe Elliott, «se trata del conflicto entre una visión de los derechos humanos como principios universales, fundados sobre el Derecho natural, y un concepto de derechos considerados como adaptaciones, ventajas o privilegios concedidos a las personas según el consenso social, y el desarrollo de las leyes (...). Según esta perspectiva, los derechos surgen de la condición, de las necesidades o

---

<sup>4</sup> Su postura, al igual que la de otros muchos países, ha quedado reflejada con claridad en las reservas interpuestas en los Documentos finales aprobados en las diversas conferencias organizadas por la ONU en este último decenio. Así, por ejemplo, en la *Conferencia internacional sobre Población y Desarrollo* (El Cairo, 1994), el representante de la Santa Sede presentó la siguiente declaración escrita: «Mi delegación tiene la intención de asociarse al consenso de una forma parcial compatible con su propia posición, sin obstruir el consenso alcanzado entre otras naciones, pero tampoco comprometiendo su posición respecto de algunas secciones.

»Nada que la Santa Sede haya hecho en este proceso de consenso debe entenderse o interpretarse como respaldo a conceptos que no puede apoyar por motivos morales. Especialmente, nada puede entenderse en el sentido de que la Santa Sede apoya el aborto o ha modificado de manera alguna su posición moral con respecto al aborto o a los anticonceptivos, la esterilización o la utilización de preservativos en los programas de prevención del VIH/SIDA» (reserva núm. 27, *A/CONF. 171/13*, pp. 146- 150). *Vid.* también sus reservas a la *IV Conferencia Mundial de la Mujer* celebrada en Pekín en 1995 (cfr. núm. 11, *A/CONF. 171/20*, pp. 191-195) y a la *Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social* que tuvo lugar en Copenhague en 1995 (cfr. núm. 9, *A/CONF. 166/9*, pp. 119-120). Sobre el trasfondo de la discusión ideológica y la postura defendida por la Santa Sede en esas materias: cfr. MARTINO, R. R., «Dal Cairo ad Istanbul: la demografia nelle Conferenze delle Nazioni Unite», en *Familia et Vita*, 1 (1997), pp. 74-83; DI PIETRO, M. L. SPAGNOLO, A. G., «Sovrappolazione come sottosviluppo? Alcune riflessioni per capire la posizione cattolica alla Conferenze de Il Cairo», en *Bioetica*, 2 (1995), pp. 216-228; PALLA, P. G., *La posizione della Santa Sede, en Il Cairo e dopo*, en *Quaderni di Studi Cattolici*, 38 (1994), pp. 106-110. Ofrece una visión global de la posición de la Santa Sede en la protección internacional de los derechos humanos, COLOMBO SACCO, U., *Giovanni Paolo II. Una nuova proiezione internazionale della Santa Sede, 1978-1996*, Milano, 1997.

<sup>5</sup> Bajo ese particular prisma monseñor Martino, observador permanente de la Santa Sede ante Naciones Unidas, justificaba la presencia e intervención de la Santa Sede en la Conferencia internacional sobre Población y Desarrollo (El Cairo, 1994). Cfr. MARTINO, R. R., *Dal Cairo ad Istanbul...*, cit., p. 74.

de los intereses de un grupo particular, por ejemplo, en el contexto de la Conferencia (de Pekín), del bienestar de la mujer»<sup>6</sup>.

Quienes defienden esta atomización de la sociedad entienden que las conferencias internacionales deben conformarse con aspirar a un consenso fundado sobre el *minimalismo* ético, dejando camino abierto al pragmatismo y utilitarismo, que se pueden justificar como una ética sin fundamento religioso o metafísico, por tanto aceptable por todos con un mínimo consenso<sup>7</sup>. Esto explica, entre otras cosas, la reticencia de varias delegaciones y ONG's a incluir cualquier referencia expresa a las creencias religiosas<sup>8</sup> y el rechazo de cualquier autoridad moral que pudiera entorpecer la reformulación de los derechos humanos<sup>9</sup>.

---

<sup>6</sup> ELLIOTT, P. J., «La prospettiva etica nella Conferenza ONU di Pechino sulla donna», en *Medicina e Morale* (1995/6), p. 1178. El autor advierte acerca de la influencia que ha tenido el existencialismo en las tesis feministas. Según describe, en esta ideología «no cuenta el contenido o la finalidad de mi elección, sino el hecho de que *yo* he hecho mi elección. Tal autoconvalidación de la elección de la mujer tiene como efecto la destrucción de toda ética fundada sobre el Derecho natural, esto es, sobre principios trascendentales. El derecho a la vida del *nascituro* es sometido a la autonomía de la autoconvalidación del principio de la elección. Ésta es la posición del *pro-choice*» (*Ibid.*, p. 1177).

<sup>7</sup> *Ibid.*, p. 1176.

<sup>8</sup> Nos hemos ocupado de esta cuestión en «El derecho de libertad religiosa en los trabajos preparatorios de la IV Conferencia Mundial de la Mujer (Beijing, 1995)», en *Ius Ecclesiae*, 8 (1996), pp. 529-562.

<sup>9</sup> Precisamente los graves riesgos que comporta este evidente desenfoco ideológico para la protección de los derechos humanos dan razón de la incisiva participación de la Santa Sede en las recientes conferencias internacionales. Así lo confirman las siguientes palabras de monseñor Sodano, Secretario de Estado de la Santa Sede, en su intervención en el *Meeting sobre la Amistad entre los pueblos* (Rimini, 30 de agosto de 1997): «Como es evidente, se trataba de temas que comportan una visión de la vida, una determinada concepción sobre la dignidad del hombre, de la mujer, de la familia, como de las bases morales de la convivencia nacional e internacional. Por esto el Papa Juan Pablo II quiso que la Santa Sede, como organismo representativo de la Iglesia católica y ente soberano del derecho internacional, estuviese presente en tales foros. En ellos se podía divisar como en una filigrana tanto la contraposición de modelos de vida bastante diversos, como teorías diferentes sobre el desarrollo y sobre el destino del hombre. Ejerció un gran influjo, desde el inicio, la visión de un individualismo amoral, propugnado por varios países occidentales. Fue, por tanto, oportuno que los representantes de la Santa Sede recordasen los grandes principios éticos que están en la base de toda vida individual y social.

»En cualquier caso, vistos vanos todos los esfuerzos por un diálogo constructivo, se trató de obstaculizar claramente todo aquello que habría ofendido a la dignidad del hombre y de la mujer, o que habría conculcado los derechos de la familia y de las

En concreto, lo que en el fondo se cuestiona por este colectivo es tanto la *soberanía espiritual* de la Santa Sede –su radical competencia en cuestiones temporales que afecten directamente a la moral y a los derechos fundamentales<sup>10</sup>–, como la intrínseca relación entre la libertad y la verdad, «la *lógica moral* –como la denomina Juan Pablo II– que ilumina la existencia humana y hace posible el diálogo entre los hombres y entre los pueblos»<sup>11</sup>.

No sorprende, pues, que esas reivindicaciones partieran de ciertos grupos que no admiten los pronunciamientos magisteriales en contra del aborto y de la anticoncepción. Tal es el caso del *lobby* internacional formado por un grupo de ONG's denominadas *Catholics for a Free Choice*, que fueron acreditadas con ese nombre en las Conferencias, a pesar de no ser católicas<sup>12</sup>. Según consta en las alegaciones de Keeler,

---

legítimas aspiraciones de los pobres. La oposición de la Santa Sede fue firme y llegó incluso hasta la protesta en algunos casos. Ordinariamente, la Santa Sede ha preferido la vía de la presencia constructiva, aunque fuera a costa de miles de sacrificios, largas esperas, participación en comités preparatorios, contactos informales, sensibilización de los más próximos y reuniones de expertos. Haciendo esto, la Santa Sede ha intentado también reclamar a la ONU su vocación originaria, salvando, en cierto sentido, la identidad de organizaciones de pueblos unidos en el reconocimiento de los derechos fundamentales del hombre» (SODANO, A., «Il fermento del Vangelo», en *30 Giorni nella Chiesa e nel mondo*, 9 de septiembre de 1997).

<sup>10</sup> Cfr. c. 747 §2 CIC 83. Esa autoridad moral, además de ser ampliamente reconocida por la comunidad internacional desde sus orígenes, cobra especial relieve en el seno de la Iglesia católica por su propia institución divina (cfr. cc. 749-754 CIC 83 y *Catecismo de la Iglesia Católica*, núms. 889-892).

<sup>11</sup> JUAN PABLO II, «La ONU, familia de Naciones». Discurso a la Asamblea General de las Naciones Unidas», Nueva York, 5 de octubre de 1995, núm. 1, en *Ecclesia*, núm. 2579 (1995), p. 23.

<sup>12</sup> Conforme establece el c. 300: «Ninguna asociación puede llamarse *católica* sin el consentimiento de la autoridad competente, conforme a la norma del c. 312.» A pesar de todo, en su sexta sesión, celebrada el 20 de marzo de 1995, la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer decidió acreditar a las ONG's que figuraban en la lista contenida en los documentos E/CN.6/1995/L.4 y Add.1, Add.1/Corr.1, Add.2, Add.3 y Add.3/Corr.1 para que participaran en la *IV Conferencia Mundial de la Mujer*. Entre ellas figuraban las siguientes: *Catholics for a Free Choice* (USA, E/CN.6/1995/L.4/Add.1, N 59); *Católicas por el Derecho a Decidir* (Oficina Central de la Red Latinoamericana de Uruguay, E/CN.6/1995/L.4/Add.2, N 62); *Católicas por el Derecho a Decidir A.C.* (México, E/CN.6/1995/L.4/Add.2, N 63); *Católicas Pelo Direito de Decidir* (Brasil, E/CN.6/1995/L.4/Add.3, N 69). Cfr. Decisión 39/2 de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer sobre acreditación de ONG's de conformidad con la Resolución 48/108 de la Asamblea General de Naciones Unidas y la Decisión 1995/2 del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas.

presidente de la Conferencia Episcopal de los Estados Unidos de América <sup>13</sup>, y de monseñor De Martino, observador permanente de la Santa Sede en la ONU <sup>14</sup>, tales ONG's no gozan de personalidad jurídica

<sup>13</sup> En su Declaración del 16 de marzo de 1995, en protesta a la acreditación de las ONG's por la Comisión sobre la Condición de la Mujer durante la preparación para la IV Conferencia Mundial de la Mujer que se celebraría en Pekín, monseñor Keeler afirmó: «Los que se oponen a que las Naciones Unidas garanticen acreditación al grupo que se autodenomina *Católicos para una elección libre* adoptan una posición en favor de la verdad (...).

»Ningún grupo que promueve el aborto puede autodenominarse legítimamente como católico. Usar el nombre *católico* para promover la disposición sobre vida inocente ofende no sólo a la Iglesia católica, sino también a todos los que esperan rectitud en el discurso público.

»Como dijo el Comité Administrativo de los Obispos de Estados Unidos, el 4 de Noviembre de 1993, acerca de los *Católicos para una Opción Libre*: «No tiene ninguna afiliación, formal o de cualquier otro modo, con la Iglesia católica. De hecho, *Católicos para una Elección Libre* está asociada con el grupo de presión pro-aborto de Washington, DC. Atrae la atención pública por sus denuncias de los principios básicos de la moralidad y enseñanza católicas, denuncias que han tenido una gran difusión por los medios de comunicación que muestran a la asociación de *Católicos para una elección libre* como una voz legítima de la disidencia católica. La Asociación no puede, de ninguna forma, hablar en nombre de la Iglesia católica y sus 59 millones de miembros en los Estados Unidos. La mayoría de los fondos de la Asociación provienen de fundaciones seculares que apoyan el aborto legal en este país y en el extranjero».

<sup>14</sup> En la sexta sesión de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, celebrada el 20 de marzo, el observador de la Santa Sede solicitó que la siguiente declaración figurara en el informe: «La delegación de la Santa Sede desea señalar a la atención las siguientes organizaciones: *Catholics for a Free Choice* (Estados Unidos de América); *Católicas por el Derecho a Decidir* (Oficina Central de la Red Latinoamericana de Uruguay); *Católicas por el Derecho a Decidir* (A.C. de México); *Catolicas Pelo Direito de Decidir* (Brasil).

»El nombre de la ONG de que se trata es *Catholics for a Free Choice*. Es posición de mi delegación que el título de esta organización se presta a confusión. Dicha organización utiliza la palabra *católico* en su título pero mantiene públicamente posiciones que son contrarias a las de la Iglesia católica, particularmente sobre la cuestión del derecho al aborto. Cualquier grupo que pretende hablar en nombre de los católicos y que a la vez adopta y promueve posiciones totalmente contrarias a las enseñanzas morales de la Iglesia católica, no puede ser reconocido como un grupo católico.

»En el caso de la entrada núm. 59 del documento E/CN.6/1995/L.4/Add.1 (*Catholics for a Free Choice*), se indica que la organización en cuestión se ha constituido en los Estados Unidos de América. Sin embargo, el órgano civil y el órgano católico canónico más altos de ese país, a saber, la Conferencia Católica de los Estados Unidos y la Conferencia Nacional de Obispos Católicos, respectivamente, han difundido una declaración pública en la que se señala que *Catholics for a Free Choice* no es una auténtica organización católica, no tiene ninguna vinculación oficial o de otro tipo con la Iglesia católica y no corresponde que se la reconozca como organización católica. Mi delegación

canónica ni como asociaciones ni como ONG's católicas, por lo que se instó a la Secretaría de la IV Conferencia Mundial de la Mujer a que se les denegara la acreditación con esa denominación. Bien es cierto que la personalidad canónica de estas ONG's únicamente podrá tener relevancia jurídica en el orden internacional en aquellos casos en los que previamente la tuviera en el respectivo ordenamiento estatal, como *conditio sine qua non* para adquirir la personalidad civil. Sólo cumpliendo este requisito pueden adquirir, en su caso, el correspondiente *status* consultivo en la Organización internacional de que se trate y, consiguientemente, ser acreditadas para participar en las conferencias internacionales, en conformidad con lo previsto en la Resolución 1996/31 del Consejo Económico Social (ECOSOC) de Naciones Unidas<sup>15</sup>.

Atendiendo a las circunstancias del caso concreto, para averiguar el régimen de adquisición de la personalidad jurídica de estas ONG's tendríamos que remitirnos al Derecho norteamericano, y más concretamente al del Estado Federal –Washington, D.C.– donde fueron constituidas y con cuya nacionalidad se acreditaron con el nombre de *Catholics for a Free Choice*. Sin embargo, dado que no existen en ese ordenamiento cláusulas de salvaguardia de la propia identidad, las disputas de carácter interno de las organizaciones religiosas –ya sean teológicas, doctrinales o morales– no pueden ser resueltas a través del Derecho estatal<sup>16</sup>, ni tampoco cabe interponer acción alguna ante los tribunales norteamericanos cuando no haya una dependencia orgánica reconocida entre la entidad usurpadora y el grupo religioso que protesta. La única solución pasaría por el derecho de propiedad de marcas

---

declara una vez más que no aprueba la inclusión de esas ONG's para su acreditación», *Informe sobre el 39 período de sesiones* (15 de marzo a 7 de abril de 1995), Consejo Económico y Social. Documentos Oficiales, 1995. Suplemento núm. 6 (cfr. E/CN.6/1995/L.4/Add.1, N 59, núm. 14).

<sup>15</sup> Su artículo 41 establece: «Cuando las ONG's hayan sido invitadas a participar en una conferencia internacional convocada por las Naciones Unidas, su acreditación es prerrogativa de los Estados miembros, ejercitada a través del comité preparatorio. Tal acreditación debe estar precedida de un adecuado proceso para determinar su elegibilidad.»

<sup>16</sup> El Tribunal Supremo federal estableció en la sentencia *Watson v. Jones* de 1872 que «la ley no conoce herejía alguna, no ha sido promulgada para respaldar el dogma, o para establecer una organización religiosa oficial». Agradecemos al profesor Rafael Palomino sus orientaciones sobre la regulación norteamericana del tema.

y nombres registrados, vía que no creemos que haya utilizado la Conferencia episcopal de los Estados Unidos, aunque desconocemos el resultado final del conflicto.

Volviendo a las causas ideológicas de la discusión, conviene advertir que el ataque, aunque estuviera personalizado contra la delegación de la Santa Sede, se dirigía en realidad al bloque de países que sostienen y defienden una antropología opuesta a la que inspiraba los respectivos *rappports*<sup>17</sup>. Pero, a diferencia de ellos, la neutralidad y universalidad de la Santa Sede la sitúan en una posición singular en el complejo marco de los intereses y compromisos políticos estatales<sup>18</sup>. Por otro lado, no hay que olvidar que existe cierta coincidencia en la *estrategia jurídica* adoptada por los países en vías de desarrollo y la Santa Sede, como bien aprecia Ferlito<sup>19</sup>. Ambos están seriamente empeñados en contribuir a la reformulación del Derecho internacional contemporáneo nacido del *modelo de la Carta de Naciones Unidas*.

Superando los anteriores planteamientos minimalistas encaminados exclusivamente a regular la coexistencia entre entes independientes y soberanos, el Derecho internacional contemporáneo aspira a asegurar la cooperación y la solidaridad entre los miembros de la comunidad internacional, «no sólo respetando cada una de las identidades culturales, sino su plena valoración, como riqueza común del patrimonio cultural de la Humanidad», según sostuvo Juan Pablo II en su discurso

---

<sup>17</sup> Juan Pablo II advertía de esta manipulación ideológica en su discurso de enero de 1995 al Cuerpo Diplomático acreditado ante el Vaticano: «Frente al intento de re-dimensionar a la persona humana y sus motivaciones, en un ámbito tan serio como el de la vida y de la solidaridad humana, la Santa Sede ha considerado un deber poner a los responsables de las Naciones Unidas frente a sus responsabilidades y hacerles tomar conciencia del riesgo que supone imponer a la Humanidad entera una visión de las cosas y un estilo de vida propios de una minoría. Haciendo esto, la Santa Sede entiende haber defendido al hombre.»

<sup>18</sup> No cabe duda que las negociaciones con la Santa Sede en materia de derechos humanos no acarrearán los mismos compromisos políticos y económicos que los que puedan suponer los convenios con los países islámicos, africanos o latinoamericanos, por ejemplo. La Santa Sede tiene mayor libertad de acción para expresar su parecer sin temor a represalias de cualquier tipo.

<sup>19</sup> Ferlito explica este fenómeno en el contexto más amplio del interés de la Santa Sede en la formulación y respeto de las normas de *ius cogens* del nuevo Derecho internacional (cfr. FERLITO, S., *L'attività internazionale della Santa Sede*, Milano, 1988, pp. 172-186, en especial, pp. 184-186).

a la Asamblea General de la ONU en 1995<sup>20</sup>. No cabe duda que esa identidad en los objetivos supone un potencial poder aglutinador de las posiciones estatales de las más diversas partes del mundo, lo cual le convierte en un importante foco de resistencia para la implantación de políticas demográficas o económicas que atenten no sólo contra la dignidad humana y sus derechos fundamentales sino también contra los derechos de las naciones a su libre autodeterminación.

## B. Los términos del debate

A la luz de ese trasfondo ideológico hay que interpretar el argumento jurídico esgrimido por el *lobby* de ONG's en contra de su condición de observador como Estado no miembro: su no estatalidad. El motivo se debe a la praxis utilizada en las resoluciones recientes de la Asamblea General de convocar a todos los Estados a participar en conferencias, confiriéndoles pleno derecho de voto<sup>21</sup>. Por otro lado

---

<sup>20</sup> Insistiendo en este planteamiento el Romano Pontífice subrayó: «¿No es quizá éste el ideal propuesto por la Carta de las Naciones Unidas, cuando propone como fundamento de la Organización “el principio de la igualdad soberana de todos sus miembros” (art. 2.1), o cuando la compromete a “fomentar entre las naciones relaciones de amistad basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de libre determinación de los pueblos” (art. 1.2)». Y concluyó, «es ésta la vía maestra que debe ser recorrida hasta el fondo, incluso con oportunas modificaciones si fuera necesario, del modelo operativo de las Naciones Unidas, para tener en cuenta todo lo que ha sucedido en este medio siglo, con el asomarse de tantos y nuevos pueblos a la experiencia de la libertad en la legítima aspiración a ser y a contar más» (JUAN PABLO II, *Discurso a la Asamblea General de las Naciones Unidas*, núm. 15, cit., p. 27).

<sup>21</sup> Esta práctica ha sido codificada en un instrumento multilateral como es la *Convención de Viena de 14 de marzo de 1975 sobre la representación de Estados en sus relaciones oficiales con las Organizaciones Internacionales de carácter universal*, que regula la representación de misiones permanentes de observación y las delegaciones de observación ante organizaciones y conferencias internacionales «si las reglas de la organización» lo permiten (cfr. A/CONF. 67/16). No ha entrado todavía en vigor porque, a 31 de diciembre de 1994, ha recibido treinta instrumentos de ratificación de los treinta requeridos. La Santa Sede fue uno de los primeros en ratificarla y logró un doble reconocimiento: la equiparación jurídica de la misiones de observación permanente con las de Estados miembros y la equiparación, a efectos diplomáticos y protocolarios, de los observadores permanentes con los delegados de los Estados miembros (*vid.* arts. 7, 71-72). Cfr. BUONOMO, V., *Considerazioni sul rapporto Santa Sede-Comunità internazionale...*, cit., p. 116.

Analizar la evolución de esta práctica internacional y su incidencia en los Estados no miembros que ostentan la condición de observadores permanentes: cfr. DAUDET, Y.,

–sostienen–, la práctica de operar por consenso confiere a los Estados con puntos de vista minoritarios una voz más potente de la que de otro modo tendrían. En su opinión, estos dos factores han capacitado a la Santa Sede para tener una presencia igual a la de cualquier Estado miembro de Naciones Unidas en las conferencias internacionales <sup>22</sup>.

Sobre el fondo ideológico antes descrito, y sirviéndose principalmente del argumento jurídico que acabamos de mencionar, las ONG's aludidas fundan su pretensión en los siguientes motivos: en primer lugar, consideran que el *status* jurídico de la Santa Sede en la ONU es *inadecuado* porque, a pesar de la designación como Estado no miembro observador permanente, la Santa Sede *no es un Estado* sino una entidad religiosa sin territorio temporal definido <sup>23</sup>. De esta forma –sostienen– se está permitiendo actuar en las Naciones Unidas a una entidad religiosa al mismo nivel que a los Estados. Para asegurar que

---

*Les Conférences des Nations Unies pour la Codification du droit International*, París, 1968, pp. 62-65; SABEL, R., *Procedure at International Conferences*, Cambridge, 1997, pp. 43-45; PONS RAFOLS, F. X., «Los criterios para el otorgamiento de la condición de observador en la Asamblea General de las Naciones Unidas», en *Revista española de Derecho internacional*, 48 (1995), núm. 2, p. 439; FERLITO, S., *L'Attività internazionale della Santa Sede*, cit., pp. 124-125; SYBESMA-KNOL, R. G., *The status of observers in the United Nations*, Bruxelles, 1981, p. 77; SUY, E., «The status of Observers in International Organizations», en *Recueil des Cours de l'Académie de Droit Internationale de La Haye*, II (1978), pp. 111-114; RUSSELL, J., *United Nations observer status: an accumulation of contemporary developments*, Washington, 1976.

<sup>22</sup> Las ONG's se expresan en los siguientes términos: «Las Naciones Unidas trabajan duro, especialmente en las conferencias, para evitar seguir el sistema del voto, prefiriendo operar a través del consenso al adoptar documentos tales como los programas de acción por los cuales las conferencias de Naciones Unidas dirigen asuntos globales. La práctica de operar por consenso da a los Estados con puntos de vista minoritarios –incluso a los disidentes aislados– una voz más fuerte en los procedimientos de la que de otra forma tendrían. Tomados conjuntamente, esos dos factores han habilitado a la Santa Sede para ejercer una presencia igual a la de cualquier Estado miembro –incluido cierto poder para bloquear el consenso– en las recientes Conferencias tales como la de 1992 sobre Desarrollo y Medioambiente, de Río de Janeiro; la Conferencia internacional de Población y Desarrollo, celebrada en El Cairo en 1994; la Cumbre Mundial para el Desarrollo Social, que tuvo lugar en Copenhague en 1995» («The Church at the United Nations. The Unique Privileges of the Roman Catholic Church in the UN», en *Conscience*, 16 [1995], p. 19).

<sup>23</sup> Frances Kissling, presidenta de *Catholics for Free Choice*, sostuvo: «Ha llegado la hora para la ONU de hincar el diente y reconocer que la Santa Sede no es un Estado sino una organización religiosa no gubernamental» (declaraciones tomadas del artículo de AVIAN, J., «Keep the Church in Church, Not in Politics», en *Beijing Watch*, septiembre 1995). *Vid.*, en el mismo sentido, *The Church at the United Nations*, cit., p. 17.

esta Organización internacional no está promoviendo un particular punto de vista religioso en su seno y de esta forma no está sentando un precedente para la posible admisión de otras confesiones, no debería ser admitida en la categoría de Estados no miembros<sup>24</sup>.

En segundo lugar, afirman que la peculiar posición de la Santa Sede en la ONU supone un *privilegio* y una *discriminación* respecto al resto de entidades no gubernamentales y a las demás religiones<sup>25</sup>. Por último, sostienen que la participación de la Santa Sede en la ONU está comportando *efectos negativos en las políticas nacionales e internacionales sobre control de población*<sup>26</sup>, por el constante intento de introducir sus posiciones teológicas, autoproclamándose poseedores de la verdad objetiva universal (infallibilidad)<sup>27</sup>. Actuando de esta manera

---

<sup>24</sup> En su opinión: «Si las Naciones Unidas tratan a la Santa Sede como un Estado con privilegios de observador permanente debido a la autoridad religiosa de la Iglesia católica, las Naciones Unidas estarían creando un precedente para similares reivindicaciones por otras religiones. Para asegurar que las Naciones Unidas no fomentan un punto de vista religioso particular, a las entidades religiosas tales como la Iglesia Católica Romana, no les debería estar permitido participar en ese organismo como Estados no miembros» (*Church or State? The Holy See at the United Nations*, cit., p. 4).

<sup>25</sup> «Ninguna religión debe disfrutar de mayor privilegio que ninguna otra entidad no gubernamental» (*Ibid.*). «Debería considerarse su admisión como ONG, perfil adoptado por otras religiones presentes en Naciones Unidas» (*Grupo Mujer y Desarrollo de la Coordinadora española de ONG's para el Desarrollo*).

<sup>26</sup> «En virtud de su oposición intransigente a los modernos métodos de planificación familiar, basada en la Encíclica papal de 1968 que prohíbe el control de nacimientos, su papel ha sido exactamente el opuesto: la perpetuación del *status* servil de la mujer en muchos países, el fracaso de los esfuerzos por mejorar la salud de la mujer y de sus hijos, la extensión del hambre y la grave desnutrición, el vaciamiento de los recursos naturales de nuestro planeta y la destrucción del medioambiente» (*The Center for Research on Population and Security...*, cit., p. 1). En términos similares se expresaba Katini Nzau-Ombaka, en representación del *Kenya's National Council of NGOs*: «la influencia indebida de la Iglesia es de gran preocupación en el continente africano. Contamos con importantes seguidores católicos y el Vaticano ha usado esa posición para propagar sus puntos de vista sobre los derechos reproductivos. Por ello tenemos que conseguir que las Naciones Unidas revoquen su *status*» (declaraciones recogidas por AVIAN, J., *Keep the Church...*, cit.).

<sup>27</sup> Estas ONG's sostienen que «el dogma de la infalibilidad papal ha excluido cualquier esfuerzo efectivo para hacer desaparecer o modificar la prohibición sobre la contracepción impuesta por la *Humanae Vitae* (...). La exigencia del Vaticano de que se respeten los principios establecidos en la *Humanae Vitae* no tiene otro fin que asegurar la supervivencia del principio de infalibilidad y la institución del papado. El precio de tales exigencias en términos humanos –en sufrimiento, enfermedad y muerte prematuras– es tan enorme que las convierte en inmorales» (*Petition to withdraw UN observer status from the Holy See...*, cit.).

–concluyen– la Santa Sede no está negociando en favor de sus ciudadanos<sup>28</sup> y está presionando a los gobiernos para seguir sus criterios<sup>29</sup>.

Respetando los términos de la discusión, abordaremos el tema de la personificación internacional de la Santa Sede y su *status* en la ONU desde el propio debate suscitado, intentando ofrecer una respuesta a los puntos controvertidos. Tres son, a nuestro parecer, los niveles de discusión planteados. En primer término, se cuestiona que pueda equipararse la personalidad jurídica internacional de la Santa Sede a la de los Estados. La respuesta habría que encontrarla en el ordenamiento y en la praxis internacional. En segundo lugar, se plantea si es adecuado conceder a una entidad religiosa la condición jurídica de Estado no miembro observador permanente en la ONU con las prerrogativas que ello conlleva, solución que sólo puede resolverse a la luz de la Carta fundacional de San Francisco de 1945. Y por último, se discute la soberanía espiritual de la Santa Sede en cuanto gobierno de la Iglesia universal, tema que nos remite al Derecho canónico. Entendemos, sin embargo, que las tres cuestiones se resumen en una sola: la adecuación o no de la participación en el orden internacional –general o derivado (Carta de la ONU)– de una entidad religiosa que sin ser Estado goza de las mismas prerrogativas que éstos. Se trataría de buscar las razones por las que decir *la Santa Sede no es un Estado* parece no explicar en realidad nada<sup>30</sup>, desde el momento en que no ha im-

---

<sup>28</sup> «Dado que la Santa Sede no está negociando la *Plataforma de Acción* en favor de sus ciudadanas y ciudadanos –y por lo tanto no está en condiciones de implementar sus previsiones– ponemos en duda la legitimidad del mismo para participar como miembro votante en los procedimientos oficiales» (*Grupo Mujer y Desarrollo*, cit.).

<sup>29</sup> Según Frances Kissling, miembro de *Catholics for Free Choice*: «Muchas mujeres están realmente escandalizadas por la actuación del Vaticano, por sus posiciones en asuntos que conciernen a la mujer y por el modo en que la Iglesia utiliza su autoridad para presionar a los gobiernos a seguir su línea (...). De esta manera, no pudiendo controlar desde el púlpito, se sirve de la política pública para implantar progresivamente su agenda profundamente conservadora» (Tomado de AVIAN, J., *Keep the Church*, cit.). Algunos medios de comunicación nacionales y extranjeros hicieron eco de esta argumentación. Así, por ejemplo, la columna de opinión del diario español *El País* sostenía: «es del todo inaceptable que, acudiendo a su condición de Estado, el Vaticano quiera imponer su moral al resto de los Gobiernos. Una táctica –la confusión entre su liderazgo religioso y su papel como Estado– a la que ha recurrido reiteradamente en las últimas Conferencias internacionales» (*El País*, 17 de septiembre de 1995, p. 12).

<sup>30</sup> Anzilotti, por su parte, cuestiona con acierto la forma con que tradicionalmente se ha abordado el tema de la personalidad internacional: «En lugar de demostrar que

pedido que participe en convenios internacionales que exigen la estatalidad, ni que sea centro de imputación jurídica activa y pasiva de sus normas, ni tampoco ha obstaculizado que sea observador en calidad de Estado no miembro de algunas Organizaciones internacionales, como ha ocurrido con la ONU<sup>31</sup>.

Para responder a tales objeciones precisaremos, en primer término, el concepto de subjetividad internacional y el título que legitima a la Iglesia católica para intervenir en la comunidad internacional y ser destinataria de sus normas en una posición paritaria respecto a los Estados. A continuación analizaremos la exacta individuación de la entidad (Iglesia católica, Santa Sede o Ciudad del Vaticano) que mantiene continuas y multiformes relaciones con ella. Ciertamente, ambas cuestiones encuentran su explicación última en la propia autocomprensión de la Iglesia católica y en su particular forma de entender sus relaciones con la comunidad política. Por consiguiente, son ajenas en sí mismas al Derecho internacional: sólo son explicables a la luz de la eclesiología y de las normas canónicas<sup>32</sup>. Sin perder del horizonte este

---

solamente los Estados son los sujetos de Derecho internacional, se ha afirmado que sólo los Estados *pueden serlo*. De ese modo se han separado los límites de la investigación permitida para los juristas, desconociendo las exigencias mismas del positivismo jurídico del que, en vez de establecer, sobre la base de las normas vigentes, cuáles eran efectivamente los sujetos del orden jurídico internacional, viendo inmediatamente si el calificativo de Estado era más o menos apropiado, se partía del concepto de Estado tomado de otras disciplinas y se afirmaba que al Estado concebido de este modo le era adecuado el calificativo de persona de Derecho internacional; de este modo, a la investigación normativa propia a la ciencia del Derecho, se sustituía, falseándola, un concepto extraño que predeterminaba los resultados» (citado por 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, p. 31).

<sup>31</sup> En este sentido, Ferlito constata como en las actas finales de las *Convenciones de codificación del Derecho internacional* (desde la de Ginebra de 1958 a la de Viena de 1963), en la *Conferencia de Viena sobre relaciones diplomáticas* de 1961 o en la *Convención de Viena sobre representación de los Estados en las Organizaciones internacionales* de 1975, la Santa Sede ha intervenido y votado como un Estado más y su instrumento de ratificación ha tenido el mismo valor que el de los Estados. También el artículo 6.º de la *Convención de Viena sobre los Tratados* de 1969 reconoce a «todo Estado la capacidad de concluir tratados», norma de absoluta aplicación para los Concordatos celebrados por la Santa Sede. El autor citado muestra una amplia variedad de situaciones en las que las normas internacionales se dirigen a la Santa Sede como Estado (cfr. FERLITO, S., *L'attività internazionale della Santa Sede*, cit., pp. 100 ss).

<sup>32</sup> En los últimos años se han ocupado del tema desde esa perspectiva, cfr. BERTAGNA, B., «Santa Sede e organizzazioni internazionali», en *Monitor Ecclesiasticus* (1982/1), pp.

fundamento último de la actividad internacional de la Santa Sede, no nos referiremos a él en este trabajo con el fin de centrarnos exclusivamente en el ordenamiento internacional y en la Carta fundacional de San Francisco que dio origen a la Organización de Naciones Unidas en 1945.

## II. SANTA SEDE, ENTE SOBERANO SEGÚN EL PRINCIPIO DE EFECTIVIDAD

A pesar de tratarse de dos realidades distintas –la pertenencia de la Santa Sede a la comunidad internacional como ente soberano y, por otro, su vinculación a la ONU como una *determinación positiva* de la anterior<sup>33</sup>–, ambas están íntimamente relacionadas pues la segunda presupone siempre la primera, al constituir la subjetividad internacional el requisito *sine qua non* para ser miembro de pleno derecho u observador permanente en la ONU.

La personalidad internacional constituye, pues, el *punctum dolens* de todo el debate. Es la razón por la que la Santa Sede, sin ser un Estado, puede situarse en pie de igualdad respecto a los demás miembros de la comunidad internacional: lo que tiene en común con los Estados<sup>34</sup> y, al mismo tiempo, le diferencia del resto de confesiones<sup>35</sup>

---

102-159; OLIVERI, M., *Natura e funzioni dei legati pontifici nella storia e nel contesto ecclesiologico del Vaticano II*, Città del Vaticano, 1982, 2.ª ed.; D'AVACK, P. A., *Vaticano e Santa Sede*, Bologna, 1994; OKOLO, J. M. T., *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; BUONOMO, V., «Considerazioni sul rapporto Santa Sede-Comunità internazionale alla luce del diritto e della prassi internazionale», en *Ius Ecclesiae*, 1 (1996), pp. 87-117; DALLA TORRE, G., *La città sul monte. Contributo ad una teoria canonistica sulle relazioni fra Chiesa e comunità politica*, Roma, 1996; BARBERINI, G., *Chiesa e Santa Sede nell'ordinamento internazionale. Esame delle norme canoniche*, Torino, 1996; MONTE CASAS, A., «La recepción de la personalidad moral en el CIC (estudio del c. 113, 1.ª)», en *Ius Canonicum*, 32 (1996), pp. 143-178.

<sup>33</sup> Para una exposición de este doble nivel de discusión en el caso de la Iglesia católica, *vid.* CASTANO, J. M., «¿Puede la Iglesia formar parte de la ONU?», en AA.VV., *La Chiesa dopo il Concilio (Atti del Congresso Internazionale di Diritto Canonico, Roma 14-19 de junio de 1970)*, Milano, 1972, pp. 298-307.

<sup>34</sup> Cfr. CHELI, G., «La place et le rôle du Saint-Siège dans les institutions internationales», en D'ONORIO, J. B., *Le Saint Siège dans les relations internationales*, París, 1989, p. 90.

<sup>35</sup> Esta afirmación no se funda en motivos de discriminación o privilegio sino en elementales razones de identidad o autocomprensión de las propias confesiones. «Entre

y de las ONG's<sup>36</sup>. En definitiva, no se puede dar razón de su actual *status* en la ONU si no se justifica previamente en qué medida la ta Sede es sujeto soberano, presupuesto ineludible de la subjetividad internacional.

La Santa Sede es, en primer término, el órgano central del gobierno de la Iglesia católica, una comunidad de creyentes de carácter universal que se presenta en el mundo con sus aspectos espirituales y societarios inescindiblemente unidos<sup>37</sup>. Sin prescindir de ese ligamen constitutivo que define su naturaleza, actúa en las relaciones internacionales como un organismo de carácter institucional, sin base social

---

otras cosas –como bien sostiene Souto–, porque las confesiones no suelen optar por organizarse como un Estado soberano, dotado de instrumentos internos y externos propios de una organización política independiente: soberanía, poderes públicos, personalidad internacional, representación diplomática. Opción, sin embargo, que sí ha seguido la Iglesia católica, obteniendo por esta vía una posición internacional específica» (SOUTO, J. A., «Mecanismos de colaboración entre el Estado y las confesiones religiosas», en *Acuerdos del Estado español con confesiones religiosas minoritarias* (coords. REYNA, V., y FÉLIX BALLESTA, M.<sup>a</sup> A.), Madrid, 1996, p. 313).

<sup>36</sup> Aluden a la naturaleza jurídica de las ONG's en el orden internacional PÉREZ GONZÁLEZ, M., «La subjetividad internacional: la personalidad internacional de otros sujetos», en *Instituciones de Derecho Internacional Público* (ed. Díez de Velasco, M.), Madrid, 1997, 11.<sup>a</sup> ed., p. 253, y AA.VV., *Derecho internacional* (ed. Remiro Brotons, A.), Madrid, 1997, p. 253.

<sup>37</sup> La Santa Sede se presenta en el ordenamiento canónico como el órgano central de gobierno de la Iglesia católica, con una doble connotación: en sentido estricto, alude al oficio del Romano Pontífice y, en sentido amplio, comprende 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» ( cfr. cc. 113 y 361 CIC 83 y c. 48 CCEO).

Fundado en el Derecho divino el ordenamiento canónico atribuye personalidad *moral* tanto a la Iglesia católica como a la Santa Sede, en su sentido más restringido. El actual Código, aunque con carácter general prefiere la terminología de *persona jurídica* a la de *persona moral* que usaba el CIC 17, mantiene esta última para referirse a la Iglesia católica y a la Sede apostólica a las que define como «personas morales por la misma ordenación divina» (c. 113, §1), quizás para diferenciar el distinto sustrato –en este caso, una realidad de Derecho divino– que soporta la personalidad jurídica. Por otra parte, este canon corrobora que se trata de dos personalidades diversas, ambas creadas por voluntad de su divino Fundador. Cfr. ONCLIN, W., «De personalitate morali vel canonica», en *Acta Conventus Internationalis Canonistarum (Romae 20-25 de mayo de 1968)*, Città del Vaticano, 1970, pp. 121-157; HERVADA, J.-LOMBARDÍA, P., *El Derecho del Pueblo de Dios*, vol. I, *Introducción-La constitución de la Iglesia*, Pamplona, 1970, pp. 259-265; LO CASTRO, G., *Personalità morale e soggettività giuridica nel diritto canonico (Contributo allo studio delle persone morali)*, Milano, 1974; MONTES CASAS, A., *La recepción de la personalidad moral, en el CIC...*, cit., pp. 143-178).

y sin contenido político<sup>38</sup>, sirviéndose, al igual que el resto de los sujetos internacionales, de los instrumentos jurídicos previstos por ese ordenamiento. Su presencia activa en la comunidad internacional comporta implicaciones jurídicas en los órdenes internacional y canónico así como políticas, por el interés mostrado por la Santa Sede en los hechos que acontecen en el mundo<sup>39</sup>. En consecuencia, abordar un tema tan complejo y arduo como es la personalidad internacional de la Santa Sede, supone tener muy presente la interconexión de los diversos ordenamientos jurídicos implicados (Derecho internacional, Derecho eclesiástico, Derecho canónico), pero respetando su autonomía así como los respectivos esquemas conceptuales y metodológicos de cada una de las disciplinas que se ocupan de ellos y, sobre todo, la propia naturaleza del sujeto en cuestión<sup>40</sup>.

Trasladando estas pautas al tema que nos ocupa, las normas del Código de Derecho canónico no pueden ser adecuadas *en sí mismas* para evaluar la capacidad jurídica ni la subjetividad de la Santa Sede en el Derecho internacional<sup>41</sup>. Sólo pueden servir como punto de co-

<sup>38</sup> Cfr. PINTO, P. V., «Rilevanza giuridica della Chiesa cattolica e del Consiglio ecumenico di Ginevra nell'ordinamento internazionale», en *Apollinaris*, 46 (1973), pp. 190-191.

<sup>39</sup> Cfr. BUONOMO, V., *Considerazioni sul rapporto Santa Sede-Comunità internazionale...*, cit., p. 89.

<sup>40</sup> Respetando tales pautas, seguimos en nuestra exposición la metodología empleada por la mayoría de la doctrina que ha estudiado este tema. Cfr. BUONOMO, V., *Considerazioni sul rapporto Santa Sede-Comunità internazionale...*, cit., pp. 87 ss.; FERLITO, S., *L'attività internazionale...*, cit., pp. 25 ss.; MONTES CASAS, A., *La recepción de la personalidad moral en el CIC...*, cit., pp. 148, 156, 170-176; BERTAGNA, B., «Santa Sede e organizzazioni internazionali», en *Monitor Ecclesiasticus*, (1982/1), pp. 147 ss.; MORELLI, G., *Nozioni di diritto internazionale*, Padova, 1967, pp. 73-75; CIPROTTI, P., «Santa Sede: su función, figura y valor en el Derecho internacional», en *Concilium*, 57-58 (1970), pp. 211 ss.

<sup>41</sup> En los últimos años, como consecuencia del desarrollo de nuevos fenómenos de subjetividad en el ordenamiento internacional, se han publicado valiosas aportaciones doctrinales que han contribuido a esclarecer que la subjetividad internacional es una cualidad diferente de aquella que se deriva del Derecho interno. Nos referimos especialmente a los trabajos de ARANGIO RUIZ, G., *Gli enti soggetti dell'ordinamento internazionale*, Milano, 1951; *Ídem*, *Sulla dinamica della base sociale nel diritto internazionale*, Milano, 1954; *Ídem*, voz «Stati ed altri enti (sogettività internazionale)», en *Novissimo Digesto Italiano*, vol. XVIII, Torino 1971, pp. 151-162. Todos ellos bien analizados y aplicados al problema de la subjetividad internacional de la Santa Sede por Ferlito. El autor ofrece un completo repertorio bibliográfico acerca del concepto de persona jurídica y subjetividad desde el punto de vista civil e internacional, en FERLITO, S., *L'attività*

mienzo, como *dato* o *índice* para la identificación de la estructura y de la finalidad del sujeto jurídico<sup>42</sup>. Lo cual quiere decir, por un lado, que el ordenamiento internacional no personifica al ordenamiento canónico en su conjunto asumiéndolo como sujeto; de otro, que tampoco personifica al ente Santa Sede, en ninguno de los sentidos en los que la configura el c. 361 del CIC 83. No haber tenido en cuenta estas premisas ha influido –negativamente, según creemos– en la clarificación de la subjetividad internacional de la Santa Sede. En primer lugar, porque se ha recurrido al propio Derecho canónico tanto para configurar a la Iglesia y a la Santa Sede como personas morales (c. 113 del CIC 83), como para determinar el contenido material de la persona jurídica Santa Sede (c. 361 del CIC 83). Ambos cánones comportan presupuestos teológicos ajenos al Derecho internacional que sólo sirven para confundir dos planos jurídicos bien distintos: el canónico y el internacional<sup>43</sup>.

---

*internazionale della Santa Sede*, cit., pp. 21-96. Con posterioridad, ha desarrollado algunas de sus conclusiones OKOLO, J. M. T., *The Holy See: a moral person...*, cit., pp. 112 ss. Éstos serán nuestros principales puntos de referencia en este trabajo.

<sup>42</sup> Así lo confirman algunos autores, como OKOLO, J. M.T., *The Holy See...*, cit., p. 220. Puente Egido comparte su tesis cuando aborda el estudio de la personalidad internacional de la Ciudad del Vaticano (cfr. PUENTE EGIDO, J., *Personalidad internacional de la Ciudad del Vaticano*, Madrid, 1965, p. 6).

<sup>43</sup> Ferlito constata como, prescindiendo de esa independencia y autonomía entre el Derecho internacional y los Derechos internos, tanto los internacionalistas como los canonistas y eclesiasticistas han incurrido durante largo tiempo en el error de remitir el problema de la subjetividad internacional al Derecho interno –estatal o eclesiástico– bajo un doble aspecto: de un lado, concibiendo a los entes sujetos como personas jurídicas en sentido técnico; de otro, identificado a cada sujeto internacional con la institución o ente real correspondiente según el punto de vista interno.

Trasladando estas disfunciones metodológicas a la cuestión de la subjetividad internacional de la Santa Sede, bajo el primer perfil se acaba identificando a la persona jurídica de Derecho canónico (la Santa Sede o la Iglesia católica) con el ente sujeto de Derecho internacional. Se trataría de un mismo ente que opera en dos ámbitos diversos: el interno y el internacional. En consecuencia, la doctrina analiza la subjetividad de la Santa Sede según el principio tradicional por el cual la Iglesia reivindica para sí y para la Santa Sede la misma personalidad jurídica internacional *iure proprio* y como una cualidad intrínseca, en virtud del principio codificado en el c. 113 CIC 83. La personalidad internacional competiría a la Santa Sede tal y como es definida por el Derecho canónico.

Desde el segundo punto de vista –cada sujeto internacional es identificado con la institución o ente real correspondiente según el punto de vista interno–, la Santa Sede-Iglesia católica vendría a coincidir con el sujeto internacional así individuado. De manera que conforme a las diversas tesis defendidas por la doctrina se identificaría al sujeto o

Esa confusión se aprecia con claridad en los ataques de las mencionadas ONG's contra el actual *status* de la Santa Sede en la ONU: su soberanía espiritual sería su único título de legitimidad para participar en dicha organización, de manera que su personalidad internacional tendría un fundamento diverso a la de los Estados y, además, comportaría una capacidad jurídica limitada por el mero hecho de ser una entidad religiosa. Sin minusvalorar en absoluto ese título, que para la Iglesia como también para muchos Estados es la verdadera razón de su presencia en el ámbito internacional, sin embargo, no puede ser la única ni la principal razón desde el punto de vista del actual Derecho internacional, plural y laico. De lo contrario, es lógico que se considere injustificado su *status* en la ONU, pues sería discriminatorio respecto a las demás confesiones y atentaría contra la neutralidad –o laicidad si así pudiera denominarse en este caso– de la Organización, al concederle por ese único motivo los mismos derechos que a los Estados.

Esa transposición entre el Derecho interno y el internacional a la hora de definir la categoría de sujeto deja sin resolver, además, las dificultades que suscita la dinámica de la subjetividad de la Santa Sede en conexión con las transformaciones e incidencias que ha sufrido su base territorial desde 1870<sup>44</sup>. Así, quienes defienden que el ente sujeto

---

bien con la Santa Sede –en sentido amplio– como el Gobierno; o bien con la *Ecclesia dominans e docens* como al Estado aparato; o con la *Ecclesia universa* como equivalente al Estado-comunidad; o, por último, al ordenamiento canónico como ordenamiento jurídico primario similar al de los Estados. El resultado final de estas tesis doctrinales ha sido considerar que es el mismo ente sujeto el del Derecho interno y el del Derecho internacional, esto es, el sujeto internacional que corresponde a la Santa Sede-Iglesia católica sería el sujeto Santa Sede-Iglesia católica configurado por el Derecho canónico. Cfr. FERLITO, S., *L'attività internazionale della Santa Sede*, cit., pp. 44-54, con especial referencia a sus completas notas.

<sup>44</sup> Desde esa perspectiva metodológica y jurídica, Ferlito constata con acierto que es difícil explicar por qué los entes sin territorio –como fue el caso de la Santa Sede de 1870 a 1929– fueron sujetos bajo el mismo título y prerrogativas que los territoriales; tampoco se clarifica por qué un ente no territorial adquiera un territorio –como aconteció a la Santa Sede en 1929– y, sin embargo, permanezca como un ente no territorial, en la medida en que ese territorio se agrega a un ente diverso –el Estado de la Ciudad del Vaticano– que se convierte en un sujeto nuevo y distinto de la Santa Sede o si es la propia Santa Sede la que se convierte en ente territorial. Tampoco es fácil dar una explicación al hecho de un ente que persigue finalidades tan diferentes a las de los Estados sea sujeto internacional con el mismo título y capacidad. En definitiva, mantener

internacional se identifica con el órgano correspondiente según el Derecho interno —ya sea el canónico o el vaticano— disienten en afirmar si se trata de dos sujetos internacionales diferentes: la Santa Sede y/o la Iglesia católica y la Ciudad del Vaticano, o de uno solo: la Santa Sede, en cuanto gobierno supremo de la Iglesia y del Vaticano <sup>45</sup>.

Por el contrario, los sujetos internacionales son *entes reales* distintos de los entes internos correspondientes y libres de los elementos constitutivos comúnmente exigidos como el sustrato material para adquirir personalidad internacional: población, territorio y ordenamiento <sup>46</sup>. No están creados por el Derecho internacional sino *asumidos* tal y como se presentan en la praxis jurídica. No es su competencia crear o constituir sujetos, sino que meramente los descubre <sup>47</sup>. En consecuencia, tampoco puede *calificarlos* como Estados, no Estados o Santa Sede. Se limita a identificar centros de imputación jurídica con capacidad de ejercer derechos y obligaciones internacionales y a ellos dirige sus normas <sup>48</sup>. Esto explica, por ejemplo, el que con mucha frecuencia el De-

---

esa confusión de ordenamientos no aporta sino incertidumbres y falsas soluciones al dato evidente de que la Santa Sede permanece como un ente *sui generis* entre los homogéneos pero con idéntico *status* jurídico. Cfr. FERLITO, S., *L'attività internazionale della Santa Sede*, cit., p. 56.

<sup>45</sup> Se han ocupado del tema BERTAGNA, B., «Santa Sede e organizzazioni internazionali», en *Monitor Ecclesiasticus* (1982/1), pp. 127-130; FERLITO, S., *L'Attività internazionale della Santa Sede*, cit., pp. 46-54, y D'AVACK, P. A., *Vaticano e Santa Sede*, cit., pp. 310-347. Estos autores ofrecen un breve pero completo elenco de las diversas tesis mantenidas con el correspondiente aparato bibliográfico, que resumimos a continuación: a) teoría canonística de la doble personalidad en el orden interno e internacional de la Iglesia y de la Santa Sede (con o sin personalidad de la Ciudad del Vaticano); b) teoría canonística de la doble personalidad de la Iglesia y de la Santa Sede en el orden interno y única personalidad de la Iglesia (Santa Sede) en el internacional (con o sin personalidad de la Ciudad del Vaticano); c) teoría de internacionalistas y eclesiasticistas de la única personalidad internacional de la Iglesia católica o de la Santa Sede (con o sin personalidad de la Ciudad del Vaticano); d) teoría positivista que niega la personalidad internacional de la Iglesia y de la Santa Sede y sólo acepta la del Estado de la Ciudad del Vaticano.

<sup>46</sup> «En ausencia de un derecho público universal de los hombres —sostiene Arangio-Ruiz—, los Estados se presentan (en las relaciones internacionales) más exactamente como entes de mero hecho *tout court*, es decir, como *potencias*» (ARANGIO-RUIZ, G., *Note sulla personalità della Santa Sede*, cit., p. 26). Vid. también FERLITO, S., *L'attività internazionale della Santa Sede*, cit., pp. 54-55.

<sup>47</sup> Cfr. OKOLO, J. M. T., *The Holy See: a moral person...*, cit., p. 235.

<sup>48</sup> Como apunta Buonomo, en el estudio de la personalidad internacional de la Santa Sede este principio está metodológicamente fundado en dos razones. Por un lado, en la

recho internacional (en la firma de tratados, en la participación de conferencias internacionales o en las relaciones diplomáticas) atribuya la calificación de Estado a la Santa Sede y le otorgue idénticos derechos que a aquéllos; lo que naturalmente no significa que la Santa Sede sea un Estado: ninguna norma internacional, pacticia o consuetudinaria, puede transformarla en tal. Como no los califica tampoco los *legítima* para realizar determinadas competencias, unos políticas y otros espirituales. Esa repartición y coordinación de funciones, factible en los ordenamientos internos, es impensable en el ordenamiento internacional, por definición *inorgánico* y *paritario*. La Santa Sede desempeña sus actividades en armonía con sus fines institucionales y conforme establece su ordenamiento jurídico y su patrimonio ideológico, pero desde el punto de vista internacional tales actividades no son jurídicamente encuadrables en categorías cualitativamente diferentes<sup>49</sup>. De tal manera que sus fines religiosos no otorgan a su personalidad internacional un fundamento diverso que el de los Estados, en función del cual se justifique su condición de sujeto internacional *sui generis*<sup>50</sup>.

Siguiendo la pauta marcada por el principio de *efectividad*, en la definición de subjetividad internacional existe una correspondencia recíproca entre la autocomprensión del ente como soberano y los índices que así lo corroboran en el plano internacional<sup>51</sup>. Se diría que tales

---

llamada estructura horizontal del Derecho internacional: en él no existen órganos superiores fuera de los creados por los propios sujetos de este Derecho, ellos son a la vez jueces, legisladores y responsables de la aplicación de la ley. Y, por otro, en la misma naturaleza de la Santa Sede ya sea en el orden interno ya en el internacional. Cfr. BUONOMO, V., *Considerazioni sul rapporto Santa Sede-Comunità internazionale.*, cit., pp. 89-90.

<sup>49</sup> Confirma estos postulados FERLITO, S., *L'Attività internazionale della Santa Sede*, cit., pp. 68-70.

<sup>50</sup> Sobre la aplicación de todas estas características de la subjetividad internacional a la Santa Sede, cfr. ARANGIO-RUIZ, G., «Note sulla personalità della Santa Sede», en *La politica internazionale della Santa Sede (1965-1990)* (a cura de Barberini, G.), Perugia, 1992, cit., p. 36.

<sup>51</sup> Son entes originariamente soberanos, según explica Arangio Ruiz Jr., «las entidades colectivas que de un modo u otro se imponen en la sociedad universal de forma tal que no pueden ser sometidas a una autoridad superior dentro de un sistema normativo interindividual (...), sino que se presentan unas frente a las otras como iguales» (ARANGIO RUIZ JR., G., *Stati e altri enti...*, cit., p. 124, nota 24). Como aprecia Le Roy, «se dice que los Estados son soberanos, porque su competencia no está sujeta *a priori* a ninguna limitación procedimental; lo cual no quiere decir que posean todos los poderes

sujetos no existen por naturaleza; existen siendo centros de imputación de situaciones jurídicas generadas en este orden<sup>52</sup>. En una palabra, deben manifestar efectividad en la acción. Por eso, la existencia o ausencia de la personalidad internacional, como expuso la Corte internacional de Justicia, no descansa en suposiciones *a priori*, sino en índices que permitan concluir positivamente en la posesión efectiva de derechos y obligaciones en el Derecho internacional<sup>53</sup>. A veces, la simple posesión de algunos de esos derechos y deberes es suficiente para acreditar su personalidad internacional, como puso de manifiesto la Corte en el *Affaire relative a los derechos de los súbditos de Estados Unidos frente a Marruecos*<sup>54</sup>.

¿Concurren índices en la actividad desempeñada por la Santa Sede? La respuesta es evidentemente afirmativa. La Santa Sede ha sido capaz de manifestar esta capacidad como sujeto soberano, tanto en la teoría como en la práctica, del mismo modo que sujetos similares: mantiene relaciones diplomáticas formales con más de noventa Estados, ante los cuales tiene acreditados nuncios o inter-nuncios (*ius legationis* activo y pasivo). Además está representada mediante delegados apostólicos en otros veinte Estados. Es destinataria de normas internacionales y titular del poder jurídico que de ellas se deriva, ha concluido numerosos acuerdos internacionales y concordatos (*ius foederum ac tractatum*), participa en conferencias internacionales, ha sido requerido su reconocimiento en relación a Estados de nueva formación y de nuevos gobiernos (en el caso de Estados preexistentes), ha asumido funciones de arbitraje o mediación entre varios Estados a petición de los interesados, etcétera<sup>55</sup>.

---

y puedan hacer lo que libremente deseen; lo que significa simplemente es que nadie está cualificado para darle órdenes, mientras no haya aceptado libremente comprometer su voluntad: “les limitations de la souveranité ne se présument” (Cour Permanent de Justice Internationale, *Affaire du Lotus*, arrêt du 7.IV.1927, p. 18)» (LE ROY, F., «La personnalité juridique du Saint-Siège et de l'Église catholique en droit internationale», en *L'Année Canonique*, II [1953], p. 133).

<sup>52</sup> Cfr. BIN CHENG, en AA.VV., *Droit international. Bilan et perspectives*, vol. I, París 1991, p. 28.

<sup>53</sup> Cfr. «Recueil des arrêts, avis consultatifs et ordonnances de la Cour International de Justice» (1949), p. 178. Describe esos índices BIN CHENG, en AA.VV., *Droit international...*, cit., pp. 39-40.

<sup>54</sup> Cfr. «Recueil des arrêts, avis consultatifs et ordonnances de la Cour International de Justice», (1952), p. 185.

<sup>55</sup> Constatan esas prerrogativas, DIEZ DE VELASCO, M., *Instituciones de Derecho In-*

La mayoría de estos derechos los viene ejerciendo desde los orígenes de la sociedad internacional, aun cuando la Santa Sede fue desposeída de base territorial, al perder los Estados Pontificios por la invasión de las tropas italianas en 1870<sup>56</sup>. En ese lapso de tiempo –hasta la firma de los Pactos de Letrán en 1929, por los que se crea el Estado de la Ciudad del Vaticano– la Santa Sede conservó autonomía en su propia organización y actividad externa, como lo pone de manifiesto su mediación en controversias internacionales acontecidas en ese período<sup>57</sup>, su reconocimiento por parte de muchos Estados que mantuvieron sus relaciones diplomáticas –incluso Italia<sup>58</sup>–, rigiéndose

---

*temacional Público*, Madrid, 1994, 10.ª ed., p. 328; PÉREZ GONZÁLEZ, M., «La subjetividad internacional: la personalidad internacional de otros sujetos», en *Instituciones de Derecho Internacional Público* (ed. Díez de Velasco, M.), Madrid, 1997, 11 ed., pp. 245-246; GUTÉRREZ ESPADA, C., *Derecho Internacional Público*, Madrid, 1994, p. 193; REMIRO BROTONS, A., *Derecho Internacional Público*, vol. 2, *Derecho de los Tratados*, Madrid, 1987, p. 61; GONZÁLEZ CAMPOS, J. D.; SÁNCHEZ RODRIGUEZ, L. I.– ANDRÉS SAENZ DE SANTA MARÍA, M. P., *Curso de Derecho Internacional Público*, Madrid, 1992, p. 133; MIELE, M., *Principi di Diritto internazionale*, Padova, 1960, 2.ª ed., p. 76; MONACO, R., *Manuale di Diritto internazionale Pubblico*, Torino, 1960, pp. 176-178; CANSACHI, G., *Instituzioni di Diritto Internazionale Pubblico*, Torino, 1967, 4.ª ed., p. 68; MORELLI, G., *Nozioni di Diritto Internazionali*, Padova, 1955, 4.ª ed., pp. 147-148; CARDINALE, I., *Le Saint-Siège et la diplomatie*, París-Tournai-Rome-New York, 1962, pp. 45-47 y 211-213; PETRONCELLI HÜBLER, F., *Chiesa cattolica e comunità internazionale. Riflessione sulle forme di presenza*, Napoli, 1989, pp. 135-177; ONORATO, J. A., «Saving Grace or Saving Face: The Roman Catholic Church and Human Rights», en *Dickinson Journal of International Law*, 8 (1989), pp. 86-89, y MURPHY, F. X., «Vatican Politics: The Metapolitique of the Papacy», en *Case Western Reserve Journal of International Law*, 19 (1987), p. 378.

<sup>56</sup> Aluden de forma expresa al reconocimiento de la personalidad internacional de la Santa Sede en este lapso de tiempo: SHAW, M. N., *International Law*, Cambridge 1986, 2.ª ed., pp. 152-153; CANSACHI, G., *Instituzioni di Diritto Internazionale Pubblico*, cit., p. 67; MONACO, R., *Manuale di Diritto internazionale Pubblico*, cit., pp. 176-178; MIELE, M., *Principi di Diritto internazionale*, cit., p. 76; LE FUR, L., *Le Saint-Siège et le Droit des Gens*, cit., pp. 1-6; BALLADORE PALLIERI, G., *Il Diritto internazionale pubblico*, Milano, 1945, 3.ª ed., pp. 121-122; MORELLI, G., *Nozioni di Diritto Internazionale*, cit., p. 146; TREZZI, G., *La posizione giuridica della Santa sede nel diritto internazionale*, Roma, 1929, pp. 36 ss., y OKOLO, J. M. T., *The Holy See: a moral person...*, cit., 178.

<sup>57</sup> Mencionan todas esas intervenciones de mediación BUONOMO, V., *Considerazioni sul rapporto Santa Sede-Comunità internazionale...*, cit., p. 98, nota 30, y CARDINALE, I., *Le Saint-Siège et la diplomatie...*, cit., p. 46.

<sup>58</sup> *La Ley de garantías* del 13 de mayo de 1871 confirmó al Romano Pontífice y a sus funcionarios las prerrogativas diplomáticas: inviolabilidad de las sedes apostólicas, libertad de comunicación y correspondencia, derecho de legación activa y pasiva, etc.

por el Derecho internacional general y no por la Ley de garantías italiana, y también firmó concordatos y tratados internacionales<sup>59</sup>.

Un dato más emerge de la praxis común en este ámbito: quien realmente está presente en el contexto del ordenamiento internacional, el titular de tales prerrogativas, ha sido siempre la Santa Sede y no la Iglesia católica en cuanto tal<sup>60</sup>. Ésta sería una de las claves para identificar la causa más importante del diferente *status* jurídico internacional de la Iglesia católica respecto a las demás confesiones. No es el elemento societario religioso en sí mismo el que justifica ese tratamiento, de ser así no existiría razón alguna para negárselo a las demás confesiones o a las Conferencias episcopales e Iglesias particulares<sup>61</sup>. Ni tampoco goza de personalidad internacional la Santa Sede por su soberanía espiritual en cuanto *Ecclesia docens*, por lo que carece de sentido las alusiones de las ONG's a la infabilidad del Romano Pontífice para negarle su condición de observador en Naciones Unidas.

La Santa Sede es sujeto de Derecho internacional no por el mero ejercicio de su función de gobierno *dentro* de la Iglesia, pues el Derecho internacional no diferencia entre *Estado-comunidad* y *Estado-aparato* como entes diferentes, uno representante del otro. En consecuencia, tampoco distingue entre Iglesia universal y Santa Sede como dos personas diferentes unidas por un vínculo de representación. Para el Derecho internacional ese vínculo no es una relación jurídica sino una relación de mero hecho<sup>62</sup>. La Santa Sede goza de personalidad

---

<sup>59</sup> Un elenco de las normas pacticias internacionales firmadas por la Santa Sede en este período, en BUONOMO, V., *Considerazioni sul rapporto Santa Sede-Comunità internazionale...*, cit., p. 98, nota 29 y CARDINALE, I., *Le Saint-Siège et la diplomatie*, cit., p. 45.

<sup>60</sup> Hubo intentos de atribuir la personalidad internacional a la Iglesia católica en el c. 54, §1 del último *Schema de la Lex Fundamentalis* que no llegó a prosperar. *Vid.* al respecto BUONOMO, V., *Considerazioni sul rapporto Santa Sede-Comunità internazionale...*, cit., p. 96, nota 25.

<sup>61</sup> Según Cardinale, la ausencia del elemento social en la naturaleza de la Santa Sede inclina a los Estados a reconocerle personalidad internacional con mayor facilidad que a la Iglesia católica: «temen, en efecto, que si reconocen a la Iglesia como miembro de la comunidad internacional, sus ciudadanos católicos estarían sometidos a una doble sujeción, con la consecuencia de inevitables conflictos de derechos y deberes» (CARDINALE, I., *Le Saint-Siège et la diplomatie*, cit., pp. 44-45).

<sup>62</sup> Seguimos en este punto las conclusiones de FERLITO, *ibíd.*, pp. 65-66. En el mismo sentido, ARANGIO-RUIZ, G. Jr., voz «Stati ed altri enti (soggettività internazionale)», cit., p. 146 ss., y BERTAGNA, B., «Santa Sede e organizzazioni internazionali», en *Monitor Ecclesiasticus* (1982/1), pp. 146-147.

internacional porque es un centro de poder independiente que realiza actos jurídicamente propios. Ejerce, en definitiva, una *soberanía externa*, reflejo de la que posee dentro del propio ordenamiento eclesiástico, manifestada en su *unidad organizativa*, que le hace capaz de ser sujeto imputable de normas y relaciones internacionales, y en su *independencia*, entendida como no sujeción a ningún otro poder <sup>63</sup>.

En este sentido, la práctica jurídica corrobora que el Derecho internacional acepta sus sujetos tal y como las leyes internas respectivas los presentan, sin modificación alguna, siempre que no contradigan la costumbre internacional <sup>64</sup>. Ahora bien, a los efectos del Derecho internacional el ente sujeto de este ordenamiento es siempre más restringido que el ente del Derecho interno. Se identifica sólo con el *gobierno* –en sentido lato– del Estado-aparato (con la Santa Sede en el caso de la Iglesia católica) como el núcleo o centro de imputación jurídica sobre el que gravitan en último extremo todos los derechos derivados de la soberanía <sup>65</sup>. Su peculiaridad radica en que ese gobierno (Santa Sede) tiene además un *status* adicional no territorial. Y esta posición es en la práctica más significativa que su condición como gobierno del Vaticano <sup>66</sup>.

La solución mantenida por el principio de efectividad ha sido la de equiparar esa relación a la que existe entre un Estado y su Gobierno, a pesar de que en la fisonomía constitucional de la Iglesia la Santa Sede no es una función –como puede ser la ejecutiva ejercida por el

<sup>63</sup> Cfr. ARANGIO-RUIZ, G., *Note sulla personalità internazionale della Santa Sede*, cit., pp. 27 y 29.

<sup>64</sup> Cfr. OKOLO, J. M. T., *The Holy See: a moral person...*, cit., p. 235.

<sup>65</sup> Ésta es, al menos, la doctrina mayoritaria que recoge FERLITO, *ibíd.*, p. 59, nota 56. Vid. también BUONOMO, V., *Considerazioni sul rapporto Santa Sede-Comunità internazionale...*, cit., pp. 91-92. La praxis internacional camina en la misma dirección.

<sup>66</sup> «La diplomacia y las actividades internacionales del Papa –sostiene Okolo– no derivan de la soberanía territorial vaticana sino de ser cabeza de la Iglesia católica. Nuestra tesis es más claramente demostrada por el hecho de que los diplomáticos están acreditados ante la Santa Sede en nombre de la Iglesia católica, y no en nombre de la Ciudad del Vaticano. Los lazos diplomáticos existen con la Iglesia católica y no con el Vaticano» (OKOLO, J. M. T., *The Holy See: a moral person...*, cit., pp. 170-171). Así lo constatan también HENKIN-PUGH, R. C., SCHACHTER, O. y SMIT, H., *International Law.*, cit., p. 277; MURPHY, F. X., *Vatican Politics: The Metapolitique of the Papacy*, cit., p. 378; BUONOMO, V., *Considerazioni sul rapporto Santa Sede-Comunità internazionale.*, cit., p. 92; CRAWFORD, J., *The creation of states in International Law*, Oxford, 1979, p. 160, y HENKIN-PUGH, R. C., SCHACHTER, O. y SMIT, H., *International Law.*, cit., p. 277.

Gobierno— sino un elemento constitutivo<sup>67</sup>. Prescinde, pues, de la doble *personalidad moral* que ostentan la Iglesia y la Santa Sede en el Derecho canónico (c. 113 § 1). Sin embargo, la Santa Sede nunca ha puesto problemas de atribución de subjetividad en sus relaciones internacionales en este sentido. Podría decirse —afirma Buonomo— que el Derecho internacional toma en cuenta que la Santa Sede se *auto-pone* como sujeto titular en ese ordenamiento y se limita a constatar que tiene capacidad para hacerlo<sup>68</sup>.

La soberanía internacional, por lo tanto, constituye un simple reflejo de su soberanía interna<sup>69</sup>; subraya —insistimos— la independencia de los Estados más que el despliegue de las funciones de gobierno<sup>70</sup>. En la Iglesia esa independencia se ha constatado históricamente en el vértice no en la base: «sólo la Santa Sede se ha afirmado como potencia mundial, efectivamente independiente *a quavis humana auctoritate*, mientras que la misma conclusión no puede aplicarse para el complejo de órganos y personas eclesiásticas inferiores»<sup>71</sup>. Por esta

<sup>67</sup> Cfr. c. 331 del CIC 83. *Vid.*, en este sentido, MONTE CASAS, A., *La recepción de la personalidad moral en el CIC.*, cit., p. 171, y BUONOMO, V., *Considerazioni sul rapporto Santa Sede-Comunità internazionale.*, cit., pp. 96-97.

<sup>68</sup> *Ibid.*, p. 97. Confirman también esta tesis: PETRONCELLI, P., «La posizione internazionale della Santa Sede alla luce di recenti documenti inediti», en *La Comunità Internazionale*, (1974), pp. 411-413; PETRONCELLI HÜBLER, F., *Chiesa cattolica e comunità internazionale*, cit., pp. 96-97; FERLITO, S., *L'Attività internazionale della Santa Sede*, cit., p. 38 ss., y D'AVACK, P. A., *Vaticano e Santa Sede*, cit., pp. 312-313.

<sup>69</sup> Le Roy defiende que «antes que nada la soberanía es un hecho; no se convierte en concepto jurídico sino después de un reconocimiento discrecionalmente otorgado por cada Estado a los que él quiere considerar como tales» (LE ROY, F., *La personnalité juridique du Saint-Siège.*, cit., p. 133). *Vid.* también, LE FUR, L., *Le Saint-Siège et le Droit des Gens*, París, 1930, p. 23.

<sup>70</sup> En el mismo sentido se expresaba Huber en el *Affaire de la Isla de Palma* (1928), en «Recueil des Sentences Arbitrales», vol. II, p. 838: «la soberanía en las relaciones entre Estados significa independencia. Independencia respecto a una porción del globo es el derecho de ejercer sobre ella con exclusión de cualquier otro Estado las funciones de un Estado». Expresan este parecer: OKEKE, C. N., *Controversial subjects of Contemporary International Law. An examination of the Entities of International Law and their Treaty-making capacity*, Rotteerdam University Press, 1973, pp. 29-31, y ARANGIO RUIZ, G., *Gli enti soggetti dell'ordinamento internazionale*, Milano, 1951, p. 294, nota 12.

<sup>71</sup> FERLITO, S., *ibid.*, p. 66. A la misma conclusión llegan: OLIVERI, M., *Natura e funzioni dei legati pontifici nella storia e nel contesto ecclesiológico del Vaticano II*, Città del Vaticano, 1982, 2.<sup>a</sup> ed., p. 242; RUDA SANTOLARIA, J. J., *Los sujetos de derecho internacional...*, cit., p. 266, y FELICIANI, G., «Il ruolo delle conferenze episcopale nella politica internazionale della Santa Sede», en AA.VV., *La politica internazionale della Santa Sede (1965-1990)*, (A cura di G. Barberini), Perugia, 1992, pp. 123-127.

razón no se puede hablar de personalidad internacional en el caso de las Iglesias particulares. En conclusión, «la soberanía por excelencia del Romano Pontífice, jefe de la Iglesia, (es el) soporte real de personalidad internacional de la Iglesia católica»<sup>72</sup>. La realidad así lo corrobora: ha sido siempre la Santa Sede *iure proprio* a quien se le han reconocido, en cuanto *ente soberano*, los derechos de la subjetividad internacional como órgano central de gobierno ya de la Iglesia católica universal, ya del Estado de la Ciudad del Vaticano<sup>73</sup>.

Todo ello confirma que la comunidad internacional ha reconocido a la Santa Sede una personalidad jurídica adquirida desde los comienzos, pero no tanto en razón de los elementos personales o territoriales –no inherentes a su estructura esencial– que fundamentan su soberanía temporal, sino primordialmente en virtud de su autoridad moral<sup>74</sup>. Éste y no otro es el verdadero título jurídico que históricamente ha

<sup>72</sup> ZIELEWICZ, Z., *La situation internationale du Saint-Siège*, Lausanne, 1917, pp. 38-39. Comparten su tesis CARDINALE, I., *Le Saint-Siège et la diplomatie*, cit. p. 48, y LEROY DE LA BRIÈRE, Y. M., «La condition juridique de la Cité du Vatican», en *Recueil des Cours de l'Académie de Droit Internationale de La Haye*, 3 (1930), p. 161.

<sup>73</sup> Como hace notar Buonomo, aunque quien actúa siempre en el plano internacional en nombre de la Santa Sede es el Romano Pontífice (Santa Sede en su sentido estricto), la praxis muestra como en el último período la presencia de la Santa Sede tiende a *especializarse*, interviniendo cada vez más diversos Dicasterios (Santa Sede en sentido amplio). Lógicamente este comportamiento sólo tiene efectos internos y es irrelevante para el Derecho internacional. Cfr. BUONOMO, V., *Considerazioni sul rapporto Santa Sede-Comunità internazionale.*, cit., p. 94, nota 21. *Vid.*, asimismo, D'AVACK, P. A., *Vaticano e Santa Sede*, cit., p. 252.

<sup>74</sup> Ésta es la tesis mantenida mayoritariamente por la doctrina para justificar su condición *sui generis* como sujeto de Derecho internacional. Algunos autores llegan incluso a sostener: «La Iglesia no es Estado ni soberanía; pero de hecho es una potestad moral con influjo eficaz en la esfera internacional y de esto se derivan las consecuencias jurídicas que hemos señalado» (VELASCO IBARRA, V. J. M., *El Derecho Internacional del Futuro*, p. 132, citado por GUERRA ÍÑIGUEZ, D., *Derecho Internacional Público*, Caracas, 1960, p. 90). Sobre el tema existe una amplia referencia bibliográfica: cfr. FERLITO, S., *L'Attività internazionale della Santa Sede*, cit., p. 12, nota 12 §2; CARDINALE, I., *Le Saint-Siège et la diplomatie*, cit., pp. 39-44; OKOLO, J. M. T., *The Holy See: a moral person.*, cit., p. 175; DíEZ DE VELASCO, M., *Instituciones de Derecho Internacional Público*, cit., p. 328; MIELE, M., *Principi di Diritto internazionale*, cit., pp. 75-76; PETRONCELLI HÜBLER, F., *Chiesa cattolica e comunità internazionale.*, cit. pp. 1115-133; CIPROTTI, P., *Santa Sede: su función, figura y valor en el Derecho internacional*, cit., pp. 213-214; MONNI, P., *ONU, Quale libertà? Trent'anni di dibattito sulla libertà religiosa*, Roma, 1979, pp. 294-295, y CHELI, G., «La place et le rôle du Saint-Siège dans les institutions internationales», en D'ONORIO, J. B., *Le Saint Siège dans les relations internationales*, París, 1989, pp. 90-92.

legitimado su personalidad internacional: su *soberanía espiritual* <sup>75</sup>. De manera que su soberanía internacional no es más que un reflejo de la que ostenta su ámbito propio; como la de los Estados no es más que un reflejo de su soberanía interna <sup>76</sup>.

Sin embargo, como bien aprecia Okolo, no está plenamente justificado ese salto cualitativo desde la soberanía espiritual de la Santa Sede al reconocimiento de su personalidad internacional: la religión en sí misma no es un título general para la soberanía <sup>77</sup>. Ese salto no es posible, entre otras razones, porque el ordenamiento internacional tiene autonomía fundamental, independiente de cualquier ordenamiento interno, para determinar cuáles son sus sujetos a través de sus propios principios y, en consecuencia, no está obligado a asumir *in iure* tal soberanía. A eso se añade la propia realidad sociopolítica del momento presente: la Santa Sede ha perdido evidentemente la preeminencia de la que disfrutó en la Edad Media respecto a los demás miembros de la comunidad internacional <sup>78</sup>. Por consiguiente, para aquellos Estados y, sobre todo, para aquellos sectores doctrinales o políticos que niegan esa soberanía espiritual, sólo la soberanía territorial podría un título jurídico válido para participar en el orden internacional <sup>79</sup>, principal argumento esgrimido por el *lobby* que pretende la revisión del *status* jurídico de la Santa Sede en la ONU <sup>80</sup>.

---

<sup>75</sup> El Concilio Vaticano II supone el colofón de una trayectoria iniciada con los Pactos de Letrán de 1929, en la que la Iglesia expresa un claro y operativo deseo de acentuar su misión espiritual en la comunidad internacional y abandonar los antiguos esquemas de potencia con soberanía temporal del mismo rango y nivel que la estatal. Desde entonces, sólo reclamará ésta como un medio, el mínimo indispensable, para ejercer su soberanía espiritual con autonomía e independencia, según se comprobará más adelante al examinar su estatalidad. La especificidad propia –lo esencialmente diverso– de la Santa Sede respecto al resto de los sujetos de Derecho internacional radica en que la existencia y la razón de ser de su personalidad no deriva sólo de criterios jurídicos, como los ya analizados, sino principalmente de los principios teológicos que sustentan su soberanía espiritual (Cfr. *Lumen Gentium*, núm. 8; *Unitatis Redintegratio*, núm. 2, plasmados a su vez en c. 113 CIC 83). Cfr. MONTES CASAS, A., *La recepción de la personalidad moral en el CIC*, cit., pp. 168-176, y DALLA TORRE, G., *La città sul monte*., cit., pp. 193-215.

<sup>76</sup> Desarrolla este argumento LE FUR, L., «Le Saint-Siège et le droit international», en *Le Saint-Siège et le Droit des Gens*, París, 1930, pp. 44-46.

<sup>77</sup> Cfr. OKOLO, J. M. T., *The Holy See: a moral person.*, cit., pp. 176 y 239.

<sup>78</sup> Refleja la incidencia de estas transformaciones en la evolución del actual Derecho internacional, BEDJACUI, M., *Introduction générale*., cit., pp. 5-11.

<sup>79</sup> En este sentido se afirma: «Reconocer que la personalidad internacional está

No obstante, habría que matizar que su personalidad internacional en la actualidad no está basada en la adhesión a esa soberanía espiritual considerada en sí misma, sino en el hecho de que tal soberanía se asienta en tradiciones duraderas de actividad jurídica en el orden internacional, según hemos podido comprobar. Es el papel histórico jugado en la formación del orden internacional lo que justifica su participación como sujeto jurídico efectivo<sup>81</sup>. Su prestigio e influencia, unido al respeto que la Iglesia inspira a la mayoría de los Gobiernos, son el fundamento «sobre el que se apoya aquella condición histórica (de hecho) de independencia y soberanía que constituye la base de la subjetividad internacional de la Iglesia», concluye Arangio-Ruiz<sup>82</sup>. Y a esta razones apeló también el Tratado lateranense de 1929 para reconocer expresamente personalidad internacional a la Santa Sede<sup>83</sup>.

basada en la autoridad religiosa de la Santa Sede, suscitaría similares reclamaciones por otras religiones, un asunto que los gobiernos no están inclinados a aprobar. El problema se ha evitado por el hecho de que existe un territorio, que ha sido reconocido por Italia como constituyente del Estado del Vaticano bajo la soberanía de la Santa Sede» (HENKIN-PUGH, R. C., SCHACHTER, O. y SMIT, H., *International Law.*, cit., p. 277). Saliendo al paso de quienes niegan la personalidad internacional de la Santa Sede en cuanto tal, al margen de su soberanía territorial, Kunz responde que «esta línea de razonamiento, plenamente insostenible a la luz de la práctica de los Estados, estriba mayormente en los *prejuicios pseudopositivistas* según los cuales sólo los Estados pueden llegar a ser personas en el derecho internacional. Pero la Santa Sede fue siempre un sujeto del Derecho internacional» (KUNZ, J. L., *The Status of the Holy See in International.*, cit., p. 309).

<sup>80</sup> La ONG americana *Catholics for a Free Choice* afirma: «¿Qué lugar tiene un cuerpo religioso –que reclama poseer la *verdad objetiva* universal y hablar infaliblemente de materias morales– en una institución intergubernamental como las Naciones Unidas?» («The Church at the United Nations», en *Conscience*, 16 [1995], p. 20).

<sup>81</sup> «La Santa Sede es, por consiguiente, un sujeto permanente de Derecho internacional consuetudinario frente a todos los Estados, católicos o no –afirma Kunz–. Eso no significa que la Santa Sede tenga el mismo *status* internacional que un Estado soberano.

»Esta independencia y soberanía de la Santa Sede, no está basada sólo en el Derecho canónico, sino en la costumbre general de Derecho internacional, en la práctica de los Estados. El reconocimiento de esta soberanía por el Derecho interno italiano en la Ley de garantías de 1871, y por el Tratado de Letrán de 1929, es puramente declaratorio en su naturaleza» (KUNZ, J. L., *The Status of the Holy See in International Law*, cit., pp. 309-310). *Vid.* también OKOLO, J. M. T., *The Holy See: a moral person.*, cit., p. 213.

<sup>82</sup> ARANGIO-RUIZ, G., *Note sulla personalità internazionale della Santa Sede*, cit., p. 33.

<sup>83</sup> En su artículo 2.º establece: «Italia reconoce la soberanía de la Santa Sede en el ámbito internacional como atributo inherente a su naturaleza, conforme a su tradición y a las exigencias de su misión en el mundo.»

Confirmada la subjetividad internacional, pasamos a analizar a continuación una de sus concreciones en un ordenamiento jurídico derivado, como es el de la ONU. Dos son las cuestiones que principalmente nos interesan: en primer lugar, dilucidar bajo cuál de los dos títulos de soberanía internacional –Santa Sede o Vaticano– está personificada la Iglesia católica ante las Naciones Unidas y, en segundo lugar, indagar si su actual *status* de observador obedece a razones de *conveniencia* o de *necesidad*. En otros términos, interesa precisar si su discutida estatalidad es realmente óbice para adquirir la capacidad de miembro de pleno derecho o si son otras las razones que aconsejan, a juicio de la ONU y/o de la propia Santa Sede, mantener su actual *status* de observador.

### III. ¿QUIÉN REPRESENTA REALMENTE A LA IGLESIA CATÓLICA EN LA ONU: EL VATICANO Y/O LA SANTA SEDE? SU TÍTULO DE PARTICIPACIÓN

Centrándonos en los términos del debate, cualquiera de los dos posibles títulos jurídicos de participación de la Santa Sede en la ONU –como Santa Sede o como Estado de la Ciudad del Vaticano– son rechazados por las ONG's mencionadas: bien porque afirman que la Santa Sede no es un Estado sino una entidad religiosa, bien porque niegan la estatalidad a la Ciudad del Vaticano, dadas sus peculiares características de población, territorio y gobierno<sup>84</sup>.

No vamos a detenernos en temas que nos parecen obvios: es opinión muy mayoritaria la que defiende la estatalidad del Vaticano<sup>85</sup>.

---

<sup>84</sup> Sobre estas argumentaciones *vid. The Church at the United Nations.*, cit., p. 18, y *Reproductive Freedom at the U.N. Church or State?...*, cit., p. 1.

<sup>85</sup> La peculiaridad de la Ciudad del Vaticano es innegable: la territorialidad es casi simbólica, su población está nacionalizada exclusivamente en función del servicio de la Iglesia, también las estructuras civiles están al servicio de la Santa Sede y muchas están delegadas en las autoridades italianas, el Estado es confesional y todo su ordenamiento civil y económico está inspirado por el canónico, el territorio está neutralizado, etcétera. En definitiva, los criterios de estatalidad son parcialmente cumplidos por estar en función de su naturaleza meramente instrumental: su esencial justificación no es otra que garantizar la soberanía espiritual del Romano Pontífice, su independencia. Sin embargo –como hace notar gran parte de la doctrina–, no son argumentos suficientes para rechazar su estatalidad, cuando además la praxis internacional confirma lo contrario. Reúne, por tanto, las características propias del Estado pero configuradas, y a veces ate-

Pero lo cierto es que mientras no existe distinción alguna para Naciones Unidas entre el Estado del Vaticano y la Santa Sede<sup>86</sup> –según veremos–, la doctrina tiende a contemplarlos como dos personas legales distintas de las que se derivarían dos títulos jurídicos diversos de participación<sup>87</sup>.

Ha contribuido a estas confusiones el hecho histórico de que su título originario de participación en las Naciones Unidas fue la vinculación de la Ciudad del Vaticano en calidad de miembro a la Unión Postal Universal (UPU) y a la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT)<sup>88</sup>, convertidas ambas en Agencias especializadas en 1947.

nuadas o autolimitadas, de manera que reflejen el verdadero fin al que están ordenadas. La opinión de Cardinale al respecto es clara y contundente: «La posición legal del Vaticano en la comunidad internacional es incuestionable. Discutir la realidad de su estatalidad sería contradecir la práctica internacional y el Derecho internacional en sí mismo. Sería erróneo concluir que no es un Estado sólo porque sus actividades son totalmente diferentes de aquellas inherentes a los Estados nacionales» (CARDINALE, H. E., *The Holy See and The International Order*, London, 1976, p. 104). Por su parte, Crawford sostiene: «No está claro qué consecuencias jurídicas se tratan de inferir de la negativa de la estatalidad de la Ciudad del Vaticano. Sus funciones ciertamente son especiales, pero se cree que para los propósitos del Derecho internacional es capaz de ser denominada Estado» (CRAWFORD, J., *The creation of states.*, cit., p. 155). Cfr., en el mismo sentido, BERTAGNA, B., «Santa Sede e organizzazioni internazionali», en *Monitor Ecclesiasticus* (1982/I), p. 138.

Confirman la estatalidad de la Ciudad del Vaticano: DÍEZ DE VELASCO, M., *Instituciones de Derecho Internacional Público*, cit., p. 330; PÉREZ GONZÁLEZ, M., *La subjetividad internacional*, cit., pp. 246-248; SVARLEN, O., *An introduction to the Law of Nations*, New York, Toronto, London, 1965, p. 80; OPPENHEIM, L., *International Law, a Treatise*, London-New York-Toronto, 1955, 18.ª ed., p. 254; KELSEN, H., *Principles of International Law*, New York-Chicago-San Francisco-Toronto-London, 1967, 2.ª ed., p. 252, y SCHWARZENBERGER, G., *A manual of International Law*, vol. I, 4.ª ed., London-New York, 1960, p. 59. Mantiene opiniones contrarias: PUENTE EGIDO, J., *Personalidad internacional de la Ciudad del Vaticano*, Madrid 1965, pp. 37-52, y O'CONNELL, D. P., *International Law*, London, 1965.

<sup>86</sup> Sostienen esta opinión HENKIN, R. C., PUGH, O. y SCHACHTER, H. SMIT, *International Law.*, cit., p. 277 y FERLITO, S., *L'Attività internazionale della Santa Sede*, cit., pp. 143-144.

<sup>87</sup> Distinguen el título de participación: GALLINA, E., *Le Organizzazioni internazionali*, cit., pp. 66 y 88-91; CARDINALE, H. E., *The Holy See.*, cit., pp. 257, 264-265; DUPUY, A., *La diplomatie du Saint-Siège, après le II Concile Vatican*, París, 1980, p. 48 ss., y RIEDMATTEN, H., «Presencia de la Santa Sede en los organismos internacionales», en *Concilium*, 57-59 (1970), p. 219.

<sup>88</sup> Así lo confirman: MERLE, M. y DE MONTCLOS, CH., *L'Église catholique et les relations internationales*, París, 1988, pp. 30-31; RIEDMATTEN, H., *Presencia de la Santa Sede.*, cit., p. 225; GALLINA, E., *Le organizzazione.*, cit., pp. 90-91, y CARDINALE, H. E., *The Holy See.*, cit., pp. 233, 256 y 265.

Las Naciones Unidas poco después invitaron a participar a las Conferencias convocadas por ella a estas Organizaciones y a sus miembros. Desde entonces, la Santa Sede empezó a asistir a la Asamblea General, a la Organización internacional para la Agricultura y Alimentación (FAO)<sup>89</sup>, a la Organización Mundial de la Salud (OMS)<sup>90</sup> y a la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)<sup>91</sup>. En 1956 la Santa Sede fue elegida miembro del Consejo Económico y Social (ECOSOC) y llegó a ser miembro también de la Agencia Internacional de Energía Atómica (AIEA)<sup>92</sup>.

Las ONG's que solicitan la revisión del *status* de la Santa Sede extraen una importante consecuencia –a nuestro modo de entender errónea<sup>93</sup>– del hecho de que el título originario de representación en la ONU dimanara de la pertenencia del Estado de la Ciudad del Vaticano a la UIT y a la UPU<sup>94</sup>. En su opinión, la capacidad jurídica de la Santa Sede en la ONU derivaría de la subjetividad internacional del Estado del Vaticano<sup>95</sup>. De mantener tal punto de vista se estaría re-

<sup>89</sup> «Por una decisión del 23 de noviembre de 1948, la FAO concedía un estatuto institucional a la Santa Sede, aceptando que ésta designara una representación de observadores permanentes» (RIEDMATTEN, H., *Presencia de la Santa Sede.*, cit., p. 227).

<sup>90</sup> Aunque ya en 1949 su Secretariado invitó a que la Santa Sede enviara a sus observadores y, a partir de 1952, estuviera representada en todas sus asambleas mundiales, la relación no se institucionalizó hasta 1967, momento en que asumió la representación estable ante la Organización el observador permanente de la Santa Sede en Ginebra (Cfr. *ibid.*, pp. 228-229).

<sup>91</sup> La Santa Sede designó un observador permanente en mayo de 1953 (Cfr. *ibid.*).

<sup>92</sup> *Ibid.*, p. 225.

<sup>93</sup> Comparten nuestra opinión BETTETINI, A., «Sul titolo giuridico di partecipazione della Santa Sede alle Organizzazioni e alle Conferenze internazionali», en *Il Diritto ecclesiastico*, 3 y 4 (1996), pp. 716-718, 727-728; CARDIA, C., «Vaticano e Santa Sede dal Trattato lateranense a Giovanni Paolo II», en D'AVACK, P. A., *Vaticano e Santa Sede*, cit., pp. 41-46, y FERLITO, S., *L'Attività internazionale della Santa Sede*, cit., pp. 143-145.

<sup>94</sup> A nuestro entender, ha contribuido a esta confusión la insistencia con que algunos autores han subrayado ese título originario, aunque bien es verdad que siempre han aclarado que el verdadero titular de esa relación era la Santa Sede –y no el Vaticano– sirviéndose de las alusiones a los intercambios de notas entre el Secretario de Estado de la Santa Sede y el de la ONU, según veremos más adelante. *Vid.* en este sentido RIEDMATTEN, H., *Presencia de la Santa Sede.*, cit., pp. 222 y 225, y CARDINALE, H. E., *The Holy See*, cit., pp. 256-257.

<sup>95</sup> Así lo afirman las ONG's en *Reproductive Freedom at the U.N.. Church or State?* *The Holy See at the United Nations*, cit., pp. 2-4, y *The Church at the United Nations*, cit., p. 19.

conociendo sólo una parte, la menos propia y específica, de la función y misión de la Santa Sede como gobierno de la Iglesia universal <sup>96</sup>, fundamento último de las relaciones diplomáticas que mantiene con los otros sujetos de la comunidad internacional y con las organizaciones internacionales <sup>97</sup>.

Sin embargo, basar el interés histórico de la ONU en su participación en la colaboración con el gobierno de un minúsculo Estado como es el Vaticano, es una conclusión jurídica y políticamente absurda <sup>98</sup>, ajena a la misma realidad de los hechos, como lo muestran diversos intercambios de notas entre el Secretario General y el Secretario de Estado de la Santa Sede <sup>99</sup>, y tampoco

---

<sup>96</sup> Cfr. BETTETINI, A., *Sul titolo giuridico di partecipazione della Santa Sede...*, cit., pp. 727-728.

<sup>97</sup> Según Graham, «cuando los Estados intercambian representantes con la Santa Sede, indican de este modo el reconocimiento de la especial independencia de la Iglesia» (GRAHAM, R. A., *Vatican Diplomacy, a study of Church and State on the International Plane*, Princeton 1959, p. 218). También Okolo advierte que «en materias temporales, la soberanía del Papa se ejercita sobre la Ciudad del Vaticano. Puede aparecer en la escena internacional como soberano de la Ciudad del Vaticano. Ello no significa que su soberanía esté basada en esta capacidad (...). La diplomacia y las actividades internacionales del Papa no derivan de la soberanía territorial vaticana, sino de ser cabeza de la Iglesia católica» (OKOLO, J. M. T., *The Holy See.*, cit., p. 170).

<sup>98</sup> Riedmatten describe con realismo los verdaderos términos del dilema: «¿Quién dialogaba, actuaba o hacía sentir su presencia en los ambientes de las Naciones Unidas, el Estado más minúsculo del mundo o aquella autoridad de tan singular carácter que Pablo VI definía el 4 de octubre de 1965 en la misma tribuna de las Naciones Unidas?» Y prosigue, «sobre este tema se abrió una negociación durante el verano de 1957, franca y que resultaría mucho más fácil gracias a la presencia de Dag Hammarskjöld en Ginebra. Merece la pena recordar una frase que éste pronunció en aquella ocasión: «Cuando yo solicito una audiencia en el Vaticano, no voy a visitar al rey del Vaticano, sino al Jefe de la Iglesia católica» (RIEDMATTEN, H., *Presencia de la Santa Sede...*, cit., p. 225).

<sup>99</sup> Confirman el verdadero título de participación en la Santa Sede y no en el Vaticano los intercambios de notas entre el Secretario de Estado de la Santa Sede y el Secretario General de la ONU del 16 al 28 de octubre de 1957, por la que el Secretario asumía como principio formalizado una Nota de la Sede Apostólica «par laquelle la Secrétariat d'Etat de Sa Sainteté a bien voulu préciser que les relations que celle-ci entretient avec le Secrétariat des Nations Unies s'entendent établies entre le Saint-Siège et les Nations Unies et que les délégations que la Secrétaire d'Etat peut être amenée à accréditer auprès des organes des Nations Unies sont délégations du Saint-Siège et doivent dès lors être désignées comme telles» (citado por GALLINA, E., *Le Organizzazioni internazionali...*, cit., pp. 73-74).

responde al principio de efectividad, según hemos venido analizando<sup>100</sup>.

La misma Santa Sede fue abandonando paulatinamente la praxis utilizada en el período sucesivo al Pacto lateranense de personificarse bajo el título de Ciudad del Vaticano. Las razones del cambio de política las apunta con acierto Ferlito: en primer lugar, porque no convenía ni respondía a la naturaleza e intereses de la Santa Sede subrayar una subjetividad –la vaticana– que, a la larga, hubiera podido ensombrecer la suya propia y, en segundo lugar, porque detrás de cualquiera de esos dos títulos el ente real con el que se contraen los derechos y las obligaciones internacionales es siempre el mismo: la Santa Sede<sup>101</sup>.

---

Algunos años después, el 7 de enero de 1957, una nota del Director de la Agencia Internacional para la Energía Atómica (AIEA) pone fin a las confusiones terminológicas que habían conducido a dirigir la invitación para participar en la Conferencia sobre el Estatuto de la AIEA al «Gouvernement de la Cité du Vatican», figurando inscrito bajo ese nombre aunque ratificado con el título de Santa Sede. Tras la intervención del Secretario de Estado la Agencia asumió el compromiso de «d'utiliser l'appellation *Saint-Siège* dans tous les documents et communications». Ésta y no el Vaticano formaba parte de la Agencia (cfr. el texto en GALLINA, E., *ibid.*, pp. 73-74). Lo interpretan en el sentido aquí aludido BETTETINI, A., *Sul titolo giuridico di partecipazione della Santa Sede...*, cit. pp. 717-718; FERLITO, S., *L'Attività internazionale della Santa Sede*, cit., pp. 148-149; CARDIA, C., *Vaticano e Santa Sede dal Trattato lateranense a Giovanni Paolo II*, cit., p. 46; RIEDMATTEN, H., *Presencia de la Santa Sede en los organismos internacionales*, cit., p. 225 y MERLE, M.-DE MONTCLOS, Ch., *L'Église catholique et les relations internationales*, cit., p. 32.

En fechas más recientes, aunque con menos valor jurídico, insistía nuevamente Navarro Valls, director de la Sala de prensa de la Santa Sede, a propósito del Acuerdo firmado entre la Santa Sede y el Estado de Israel: «Una seconda confusione che si registra in veri scritti apparsi in questi ultimi tempi sta nell'uso delle espressioni *Santa Sede e Stato Città del Vaticano*.

»1. É la *Santa Sede* che é soggetto di Diritto internazionale. Essa è la personificazione del governo Centrale della Chiesa e sempre riconosciuta nella storia como soggetto di legazione attiva e passiva.

»2. Lo *Stato Città del Vaticano* é una piccolissima realtà territoriale, con la funzione di rendere possibile al Papa di svolgere liberamente il suo Ministero di governo della Chiesa universale.

»Anche quando non esisteva lo Stato Città del Vaticano, fra il 1870 e il 1929, la Santa Sede aveva rapporti diplomatici con molti Stati» (cfr. en BETTETINI, A., *Sul titolo giuridico di partecipazione...*, cit., pp. 727-728, nota 37).

<sup>100</sup> La mayoría de las convenciones multilaterales han sido ratificadas por la Santa Sede como Gobierno de la Iglesia universal, muy pocas como gobierno de la Ciudad del Vaticano. Del mismo modo, el titular de las relaciones diplomáticas es siempre la Santa Sede. Cfr. FERLITO, S., *L'Attività internazionale della Santa Sede*, cit., pp. 101 ss.

<sup>101</sup> *Ibid.*, p. 145. *Vid.* también PETRONCELLI HÜBLER, F., *Chiesa cattolica e comunità internazionale*, cit., pp. 139-144. Sostiene la misma opinión Bertagna, según él «la crea-

Y ella es la que decide el nombre de su título de participación, según los criterios que estime oportunos en cada caso <sup>102</sup>.

De lo contrario, si la Santa Sede y el Vaticano fueran dos entes diversos, cada uno con una subjetividad propia y distinta entre sí, no tendría explicación alguna el que la condición de *membership* de uno hubiera servido al otro para dotarle del título jurídico de participación para una Organización internacional diferente. «En otros términos —concluye Ferlito—, si la pertenencia a la *Familia de las Naciones Unidas* se explica por el hecho de la Santa Sede es miembro de la UIT y de la UPU, entonces deberíamos encontrarlos a la Ciudad del Vaticano, y no a la Santa Sede, en el Comité ejecutivo del Alto Comisariado de Refugiados de las Naciones Unidas (UNHCR), de la Agencia Internacional para la Energía Atómica (IAEA), de la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD) y de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (UNIDO) y a un observador de la Ciudad del Vaticano acreditado en la ONU» <sup>103</sup>. Por el contrario, tales transformaciones no han supuesto una modificación en el sujeto ni han provocado la puesta en marcha del procedimiento previsto, según las normas estatutarias, para la admisión de un nuevo miembro, ni tampoco han generado la creación de un *status* especial para la Santa Sede en dichas Organizaciones <sup>104</sup>.

Sólo accidentalmente, como hace notar la doctrina, la Santa Sede es considerada como el gobierno del Estado del Vaticano y actúa *en su nombre y por su cuenta*. Se trata de hipótesis en las que el territorio

---

ción del SCV ciertamente ha hecho más fácil el mantenimiento de relaciones de la Santa Sede en el campo internacional y la participación en estas Conferencias, pero —a causa de la naturaleza instrumental y del significado simbólico del SCV— no se ha mutado el título de participación» (BERTAGNA, B., *Santa Sede e organizzazioni internazionali*, cit., p. 386).

<sup>102</sup> Según Cardinale, «corresponde a la Santa Sede decidir, como supremo órgano tanto de la Iglesia Católica como del Estado de la Ciudad del Vaticano, si los representantes que envía a Organizaciones y encuentros tienen que actuar en su propio nombre o en el del Estado de la Ciudad del Vaticano» (CARDINALE, H. E., *The Holy See*, cit., p. 257). Aluden también a esa libre elección en la forma de participación, CIPROTTI, P., *Santa Sede: su función, figura...*, cit., p. 215; CARDIA, C., *Vaticano e Santa Sede dal Trattato lateranense a Giovanni Paolo II*, cit., p. 43, y BERTAGNA, B., *Santa Sede e organizzazioni internazionali*, cit., p. 399.

<sup>103</sup> FERLITO, S., *L'Attività internazionale della Santa Sede*, cit., p. 144.

<sup>104</sup> *Ibid.*, p. 149.

resulta el elemento dominante en cuanto tal<sup>105</sup>. Pero ello no debe llevar a confundir el ámbito espacial o el ordenamiento jurídico en el que las obligaciones internacionales contraídas desenvuelven su eficacia —el de la Ciudad del Vaticano— con el ente que ha negociado y adquirido tales derechos y obligaciones: la Santa Sede<sup>106</sup>. A pesar de todo, se mantiene todavía la ambigüedad terminológica para expresar su presencia internacional multilateral<sup>107</sup>. Sólo en algunos recientes instrumentos de ratificación, como el Tratado de no proliferación nuclear de 27 de febrero de 1971, la relación ha quedado mejor clarificada. En tales situaciones la Santa Sede, *actuando en nombre y por cuenta del Vaticano*, ha ratificado la Convención, obligándose a observarla y a hacerla observar en la Ciudad del Vaticano<sup>108</sup>.

Así pues, podemos concluir, que *no es el Estado de la Ciudad del Vaticano sino la Santa Sede a través del Vaticano*<sup>109</sup>, como órgano dependiente, *quien es miembro* de las organizaciones internacionales y ejerce determinadas actividades internacionales<sup>110</sup>.

<sup>105</sup> Así lo constatan FERLITO, S., *ibid.*, pp. 137-139, y BETTETINI, A., *Sul titolo giuridico di partecipazione...*, cit., p. 718. Vid. también CARDIA, C., *Vaticano e Santa Sede dal Trattato lateranense a Giovanni Paolo II*, cit., p. 42.

<sup>106</sup> Analizan la relación funcional entre Santa Sede y Vaticano, entre otros autores: LO CASTRO, G., «Decisioni della Corte costituzionale e della Corte di cassazione in tema de enti ecclesiastici», en *Quaderni di Diritto e Politica Ecclesiastica*, 6 (1989), pp. 522-531; BOLOGNINI, F., «Santa Sede (Diritto canonico)», en *Enciclopedia di Diritto*, vol. XLI, Milano 1989, pp. 277-287; TEDESCHI, M., «Vaticano (Stato della Città del)», *ibid.*, vol. XLVI, Milano 1993, pp. 284-296, y BARBERINI, G., *Chiesa e Santa Sede nell'ordinamento internazionale. Esame delle norme canoniche*, Torino 1996, pp. 15-47.

<sup>107</sup> Lo confirma Ciprotti: «Cuando participa en organizaciones o conferencias internacionales, a veces actúa bajo un título, a veces bajo el otro y a veces bajo ambos, si bien esto no aparece siempre claro por el objeto o por las expresiones empleadas en los actos oficiales» (CIPROTTI, P., *Santa Sede: su función, figura...*, cit., p. 215).

<sup>108</sup> Bertagna distingue el título de la participación en diversas organizaciones internacionales y agencias especializadas siguiendo este criterio, cfr. BERTAGNA, B., *Santa Sede e organizzazioni internazionali*, cit., pp. 395-400. Para un comentario de esta praxis vid. BETTETINI, A., *Sul titolo giuridico di partecipazione...*, cit., pp. 718-719; CARDIA, C., *Vaticano e Santa Sede dal Trattato lateranense a Giovanni Paolo II*, cit., p. 43; MARGIOTTA BROGLIO, F., *Chiesa cattolica e organizzazione internazionale*, cit., p. 8. del extracto, y FERLITO, S., *L'Attività internazionale della Santa Sede*, cit., pp. 146-147.

<sup>109</sup> Tomada en la acepción amplia del c. 361 CIC 83, como órgano del Romano Pontífice para el ejercicio de su función primacial respecto a la Iglesia católica.

<sup>110</sup> Cfr. FERLITO, S., *ibid.*, p. 151; BERTAGNA, B., *Santa Sede e organizzazioni internazionali*, cit., p. 395. Sostiene una opinión contraria RUDA SANTOLARIA, J. J., *Los sujetos de derecho internacional...*, cit., pp. 247-250.

#### IV. EL *STATUS* DE OBSERVADOR DE LA SANTA SEDE: ¿RAZONES DE CONVENIENCIA O DE NECESIDAD?

Aclarado el título de participación de la Santa Sede en las Naciones Unidas <sup>111</sup>, interesa precisar si ostenta su condición de observador permanente por propia conveniencia o por necesidad, al adolecer de los requisitos necesarios para una participación plena. Cuestión que nos remite previamente al régimen jurídico-político de admisión a la Organización establecido en la Carta.

##### A. Nueva orientación en la política de admisión de la ONU

El cambio de rumbo de la ONU en su política de admisión de nuevos miembros, desde las posturas selectivas hasta su actual universalización, ha hecho posible que hoy en día no haya prácticamente ningún Estado excluido de la pertenencia a las Naciones Unidas. Sólo dos Estados mantienen todavía la condición de observador permanente: Suiza y la Santa Sede <sup>112</sup>. Dicho *status* puede obedecer a dos situaciones distintas: a la propia conveniencia del Estado que decide no vincularse formalmente a la Organización –puesto que no es posible el aislamiento total de la misma–, o bien a la imposibilidad –coyuntural o definitiva– de superar los requisitos de pertenencia que impone el artículo 4.º de la Carta <sup>113</sup>. Más problemático es determinar si esa im-

<sup>111</sup> Ya en la década de los años setenta se apreciaba una relación de *causa-efecto* entre la universalización de la ONU y la interpretación extensiva de los requisitos del artículo 4.º de la Carta de Naciones Unidas. Así, por ejemplo, Medina sostiene: «la universalización de la Organización ha acabado eliminando a efectos prácticos los requisitos del artículo 4.º de la Carta para la admisión» (MEDINA, M., *La Organización de las Naciones Unidas*, Madrid 1974, p. 45). En realidad, más que una eliminación se trataba de la superación de los obstáculos, sobre todo políticos y económicos que existían para que algunos Estados pudiesen acceder aun cumpliendo los requisitos del artículo 4.º Confirman el proceso de evolución del sistema de admisión en la ONU inspirado en el principio de universalización, cfr. FEUER, G., «Article 4», en «La Charte des Nations Unies», AA.VV., *La Charte des Nations Unies* (eds. Cot, J. P.-Pellet, A.), Paris, 1991, 2.ª ed., pp. 177-178, y CRAWFORD, J., *The creation of states...*, cit., pp. 134-135.

<sup>112</sup> Cfr. AA.VV., *Derecho internacional* (ed. Remiro Brotons, A.), cit., p. 168. Sólo nombran a Suiza: SUY, E., *The status of Observers in International Organizations*, cit., p. 88, y SYBESMA-KNOL, R. G., *The status of observers...*, cit., pp. 25-26.

<sup>113</sup> Cfr. *ibíd.*, pp. 54 ss.; SUY, E., *The status of Observers in International Organizations*, cit., p. 88.

posibilidad obedece a criterios estrictamente jurídicos o más bien a razones de índole política.

La realidad actual refleja que la vocación de universalidad de Naciones Unidas es a la vez *potencial y condicional*: la admisión en calidad de *miembro de pleno derecho* está abierta a todos los Estados, siempre y cuando cumplan las condiciones señaladas en artículo 4.1 de la Carta: a) ser un Estado; b) ser un Estado amante de la paz; c) aceptar las condiciones de la Carta; d) ser capaz de cumplirlas a juicio de la Organización, y e) estar dispuesto a ello <sup>114</sup>.

Según se desprende del texto, en el artículo 4.º de la Carta lo jurídico y lo político se funde, por lo que la enumeración de las condiciones para el acceso a la militancia tiene un valor jurídico meramente aparente. Si bien se plasman en un texto de derecho positivo, a la hora de la verdad son los órganos de la Organización quienes proceden a la determinación de su cumplimiento <sup>115</sup>. La previsión del artículo 4.º constituye sólo un mínimo a valorar <sup>116</sup>: ni la Asamblea ni el Consejo están legalmente vinculados a admitir la condición de miembro de un Estado que cumple las condiciones requeridas, ni tampoco existe una obligación legal de sus miembros de votar una propuesta para admitir a tal Estado. Es más, la Carta no dispone de sanciones para el caso

---

<sup>114</sup> Mencionan y comentan tales requisitos FEUER, G., «Article 4», cit., pp. 168-178 y GINTHER, K., en AA.VV., *The Charter of the United Nations* (ed. Simma, B.), Oxford 1995, pp. 159-165. *Vid.* también «Recueil des arrêts, avis consultatifs et ordonnances de la Court International de Justice» (1948), pp. 57, 67.

<sup>115</sup> Confirman esta praxis, FEUER, G., «Article 4», cit., p. 168; CRAWFORD, J., *The creation of states...*, cit., p. 134, y SYBESMA-KNOL, R. G., *The status of observers...*, cit., pp. 45-47.

<sup>116</sup> Los órganos encargados de decidir son la Asamblea General y el Consejo de Seguridad. De acuerdo con el artículo 4.2 de la Carta, el Consejo de Seguridad *recomienda* y la Asamblea *decide* por mayoría de dos tercios de los miembros presentes y votantes (cfr. 18.2 de la Carta y art. 83 del Reglamento de la Asamblea General A/520/Rev. 15). La Asamblea General elevó una consulta a la Corte de Justicia en la que se cuestionaba si un Estado podía ser candidato «cuando el Consejo de Seguridad no había recomendado su admisión, ya fuera porque el Estado candidato no había obtenido la mayoría requerida, ya fuera porque un miembro permanente ha votado en contra de una resolución examinada a recomendar su admisión». La Corte respondió negativamente en un dictamen del 30 de marzo de 1950, reconociendo un papel principal al Consejo de Seguridad en el procedimiento de admisión de nuevos miembros. Cfr. *Compétence de l'Assemblée pour l'admission aux Nations Unies*, Avis consultatif, en «Recueil des arrêts, avis consultatifs et ordonnances de la Cour International de Justice» (1950), p. 4.

de denegación de admisión de un Estado que reúne las condiciones del artículo 4.º, ni tampoco prevé ningún procedimiento para requerir que una decisión positiva o negativa de la Asamblea, del Consejo o de uno de sus miembros pueda ser anulada por no estar en conformidad con la Carta <sup>117</sup>. En resumen, ni existe un derecho a ser admitido como miembro de la ONU, ni existe remedio legal alguno contra las decisiones del Consejo y de la Asamblea. Estas circunstancias, unidas a la flexibilidad con la que está redactado el precepto, permitió la imposición de criterios de conveniencia política aunque presentados con apariencias de cierta juridicidad. Todo aquel lastre político ha desaparecido en la actualidad, por lo que, salvo raras excepciones, la Asamblea General y el Consejo de Seguridad han confirmado la mayoría de las solicitudes de admisión <sup>118</sup>.

Por lo que se refiere a los *observadores permanentes*, no existe un solo instrumento jurídico que regule su participación en las Naciones Unidas –salvo la escueta referencia del artículo 70 de la Carta <sup>119</sup>–, sino que su régimen es el resultado de la práctica y de la costumbre, no

---

<sup>117</sup> Como sostiene Kelsen, «la previsión del artículo 4.º es un ejemplo típico de una técnica legal insuficiente. Si lo que se realmente se buscaba era abrir la ONU a todos los Estados que cumplieren ciertas condiciones y evitar que los Estados que no cumplieren tales condiciones no fueran admitidos, si el propósito fue crear un derecho legal a ser admitido en la Organización, entonces no bastaba con formular las condiciones para la admisión, sino que era necesario además garantizar que esa previsión de la Carta iba a ser respetada por los órganos competentes. Tal garantía podría consistir en el derecho a apelar a la Corte Internacional de Justicia» (KELSEN, H., *The Law of the United Nations*, London, 1951, p. 71). Pero Kelsen también reconoce que imponer a la Asamblea y al Consejo la obligación legal de votar en conformidad con la Carta era y sigue siendo muy problemático. En efecto, «la falta de reconocimiento por un miembro de una comunidad como un nuevo Estado puede manifestarse por el hecho de que no existan relaciones diplomáticas entre este miembro de las Naciones Unidas y la comunidad solicitante. Puesto que el Derecho internacional no instaura una autoridad objetiva para decidir si una comunidad es Estado en el sentido del Derecho internacional, depende de cada miembro del Consejo de Seguridad y de la Asamblea General responder esta cuestión de acuerdo a su propia discrecionalidad» (*Ibid.*, p. 69).

<sup>118</sup> Según los datos oficiales, con fecha de 31 de diciembre de 1994 formaban parte de la Organización 185 Estados miembros.

<sup>119</sup> Ese artículo prevé que la ONU y los organismos especializados podrán reconocer mediante arreglos la condición de observador para intervenir sin voto en las deliberaciones de los órganos. En otras organizaciones internacionales está contemplado en su tratado fundacional (FAO, art. 3; OMS, art. 5) o en los reglamentos internos de sus órganos (art. 67 de la Conferencia general de la UNESCO; art. 2.2 de la Conferencia general de la OIT).

siempre consecuentes<sup>120</sup>. Algunas notas diferencian a los *observadores permanentes* respecto a los *miembros* tanto en el plano *sustantivo* como en el *funcional*. En el primer caso, porque mientras la segunda es exclusiva de los Estados, la primera no implica necesariamente la naturaleza del ente que la acredita. Inicialmente el estatuto de observador permanente indicaba una forma de participación limitada que se establecía entre las organizaciones intergubernamentales y los Estados que, por diversas razones, no querían o no podían ser miembros de las organizaciones, pero deseaban igualmente seguir los trabajos. Tras el desarrollo de esta figura en los años setenta, en la praxis más reciente el concepto se ha extendido hasta comprender a *sujetos no estatales* de las relaciones internacionales, tales como las organizaciones intergubernamentales o los movimientos nacionales de liberación reconocidos por la Asamblea General, cuya cooperación con las Naciones Unidas puede contribuir a los fines que persigue la Carta<sup>121</sup>.

En segundo lugar, desde una perspectiva *funcional*, conviene aclarar que no existen reglas claras ni prácticas uniformes respecto a la participación de los observadores en las organizaciones internacionales, y pueden variar de un mero «estar y escuchar» a una participación casi plena en el debate, incluso con una contribución significativa en el consenso. La intensidad y envergadura de la participación viene determinada, en principio, por el tenor de las resoluciones de los correspondientes órganos de las Naciones Unidas, que incluso puede variar de unos casos a otros. A pesar de todo, se mantienen claras las diferencias en el *status* según la clase de observador de que se trate: Estado no miembro, organización internacional, movimiento de liberación o, muy excepcionalmente, ONG's<sup>122</sup>. Y, en este sentido, la posición de

---

<sup>120</sup> Describen esta realidad SUY, E., *The status of Observers in International Organizations*, cit., pp. 84 y 87-88; PONS RAFOLS, F. X., *Los criterios para el otorgamiento...*, cit., p. 440; JAY, R. A., *United Nations Observer Status: An accumulation of Contemporary Developments*, Washington D.C., 1976, p. 15, y SYBESMA-KNOL, R. G., *The status of observers...*, cit., pp. 24-26.

<sup>121</sup> Cfr. AA.VV., *Derecho internacional* (ed. Brotons, R.), cit., pp. 167-168.

<sup>122</sup> Pueden llegar a ostentar la condición de observadores también las ONG's pero no con carácter permanente, «ni tampoco mantienen relaciones consultivas, sino que sólo son invitadas, en cada caso concreto, por el Secretario General para asistir, como observadores, a las sesiones públicas de la Asamblea General y de sus Comisiones Principales cuando se discutan problemas económicos y sociales. Aunque esto comporte un significativo reconocimiento implícito de la importancia de las organizaciones no guber-

los Estados no miembros es claramente privilegiada: tienen capacidad de hacer prácticamente lo mismo que un miembro, salvo votar en sesiones oficiales de los órganos y, obviamente, no están sometidos de la misma forma a las obligaciones y derechos derivados de la Carta <sup>123</sup>.

Sin embargo, como ya indicamos al presentar los términos del debate, la amplitud de la fórmula en las invitaciones de la Asamblea General a la participación en conferencias internacionales dirigidas a *todos los Estados*, otorgándoles incluso el derecho de voto, ha permitido la plena participación de los Estados no miembros observadores permanentes en esos debates <sup>124</sup>. Esta circunstancia ha soliviantado a las ONG's ya citadas, al permitir actuar a la Santa Sede sin limitación alguna, suscitándose la cuestión de si la Santa Sede ostenta su condición de observador porque carece de capacidad jurídica para ser miembro o porque es su voluntad mantenerse en ese *status*.

## B. Los criterios de admisibilidad de Naciones Unidas y la posición jurídica de la Santa Sede

En la primera etapa de la Organización los autores que se ocuparon del tema sostenían, en general, que la Santa Sede no reunía los requisitos del artículo 4.º de la Carta para ser miembro <sup>125</sup>: unos se

---

namentales, sólo se prevé su asistencia, no su participación» (PONS RAFOLS, F. X., *Los expertos y las personas...*, cit., pp. 350-351). Examinan la posición de las ONG's en los órganos principales y subsidiarios de la ONU, *Ibid.*, pp. 348-362; SYBESMA-KNOL, R. G., *The status of observers...*, cit., pp. 295-319.

<sup>123</sup> Cfr. SUY, E., *The status of Observers in International Organizations*, cit., p. 142, y SYBESMA-KNOL, R. G., *The status of observers...*, cit., p. 320.

<sup>124</sup> Así, por ejemplo, el Reglamento de la Conferencia Mundial sobre Población y Desarrollo (El Cairo, 1994) prevé que «cada Estado participante en la Conferencia tendrá un voto» (art. 34. A/CONF. 171/2, p. 11), mientras que los observadores que no sean Estados tiene «derecho a participar como observadores, sin derecho de voto» (cfr. arts. 59-65, *ibid.*, pp. 17-19).

<sup>125</sup> Según Puente Egido, «una participación de la Ciudad del Vaticano como miembro parece prácticamente imposible por ambas partes. Por parte de la Santa Sede, por su propósito de abstenerse de participar en toda controversia entre Estados; por parte de las Naciones Unidas, porque un número determinado de miembros se opondría decididamente a toda representación vaticana» (PUENTE EGIDO, J., *Personalidad internacional de la Ciudad del Vaticano*, cit., p. 88). Mantiene también la tesis de la incompatibilidad SYBESMA-KNOL, R. G., *The status of observers...*, cit., pp. 68-69.

fundaban en su no estatalidad <sup>126</sup>, otros en la exigüidad del territorio de la Ciudad del Vaticano <sup>127</sup>; finalmente, la mayoría aludía a su compromiso de neutralidad adquirido en virtud del artículo 24 del Pacto de Letrán, fundado en la persecución por parte de la Santa Sede de objetivos de índole exclusivamente espiritual <sup>128</sup>.

### 1. Precedentes históricos del status actual de la Santa Sede

La historia, sin embargo, revela algunos datos de especial interés que la doctrina reciente subraya con cierto énfasis, sometiendo a revisión algunas de aquellas argumentaciones <sup>129</sup>. Con motivo de la celebración de la Conferencia de Dumbarton Oaks –entre el 21 de agosto y el 7 de octubre de 1944– en la que se estaban perfilando las bases de la futura Organización, Pío XII elevó una consulta al representante de Roosevelt en el Vaticano, Myron Taylor, sobre la eventual admisión como miembro de la Santa Sede <sup>130</sup>. Taylor, en nombre del Secretario de Estado americano Cordell Hull, remitió una respuesta al Pontífice en la que manifestaba las dificultades que existían para la admisión como miembro pleno de la Santa Sede no tanto por la exigüidad del territorio del Vaticano o por su neutralidad, cuanto por el consentimiento requerido para su aprobación por parte de algunos Estados. Taylor se refería expresamente a aquellos países que por motivos ideo-

<sup>126</sup> Cfr. D'AVACK, P. A., *Trattato di diritto canonico*, Milano 1980, pp. 304-305; CASTAÑO, J. M., *¿Puede la Iglesia formar parte de la ONU?*, cit., pp. 322-323, y CARDINALE, H. E., *The Holy See...*, cit., p. 259.

<sup>127</sup> «Ciertamente, la Santa Sede no es elegible como miembro de las Naciones Unidas porque, conforme al artículo 4.º de la Carta, la admisión está abierta únicamente a los Estados. La Ciudad del Vaticano no sería admitida por su exigüidad, del mismo modo que el Principado soberano de Liechtenstein no fue admitido a la Sociedad de Naciones» (KUNZ, J. L., «The Status of the Holy See in International Law», en *American Journal of International Law*, 46 [1952], p. 313).

<sup>128</sup> Cfr. CANSANCHI, G., *Il Papa e l'Organizzazione delle Nazioni Unite*, en «Diritto Internazionale», 19 (1965), p. 200 ss.; D'AVACK, P. A., *Trattato di diritto canonico*, Milano 1980, pp. 304-305; CASTAÑO, J. M., *¿Puede la Iglesia formar parte de la ONU?*, cit., pp. 322-323, y CARDINALE, H. E., *The Holy See...*, cit., p. 259.

<sup>129</sup> Cfr. FERLITO, S., *L'Attività internazionale della Santa Sede*, cit., pp. 133-134; BETTETINI, A., *Sul titolo giuridico di partecipazione*, cit., p. 726, nota 35, y CARDIA, C., *Vaticano e Santa Sede dal Trattato lateranense a Giovanni Paolo II*, cit., p. 44.

<sup>130</sup> El documento mencionado figura en *Foreign Relations of United States*, 1944, I, Washington, 1966, pp. 962-964. Aparece también recogido por DI NOLFO, E., *Vaticano e Stati Uniti 1939-1952*, Milano, 1978, p. 360 ss.

lógicos (como era el caso de la Unión Soviética) o por no mantener relaciones diplomáticas con la Santa Sede (como era la situación de algunos *miembros fundadores*), probablemente se opondrían a su admisión. A estas razones se añadía, además, que la cuestión podía levantar una controversia política en Estados Unidos. «Por estas razones —concluía— no parece oportuno que la admisión del Vaticano (esto es, la Santa Sede) como miembro se plantee en este momento»<sup>131</sup>.

Este dato histórico evidencia que la participación de la Santa Sede en las Naciones Unidas como miembro de pleno derecho fue resuelta en sentido negativo, no por razones jurídicas, sino prevalentemente por consideraciones políticas y de oportunidad. Estas mismas razones han seguido aconsejando no reproponer la cuestión<sup>132</sup>. Para algunos esta circunstancia corrobora que para la Santa Sede no existían *razones de principio* que obstaculizaran su plena participación en Naciones Unidas. Otros, como advierte Cardia, podrían contrargumentar que se trataba más bien de un *cauto sondeo* realizado cuando todavía no estaba aprobada la Carta. Para quienes mantienen esa opinión, la consulta seguramente no se hubiera formulado después de su aprobación, pues la Carta hubiera clarificado por sí misma la imposibilidad de la Santa Sede para ser miembro de la ONU. Sin embargo, desde entonces «ha tenido tiempo de solicitar nuevas aclaraciones, oficial u oficiosamente, sobre el tema; y si no lo ha hecho, probablemente se debe al hecho de que la Santa Sede no quiere impedir futuros desarrollos, y por tanto no subsisten tales *cuestiones de principio*»<sup>133</sup>. Y así hoy varios autores sostienen que, desde el punto de vista jurídico, nada impediría la admisión en la ONU de la Santa Sede como *miembro pleno*. En su opinión cabría una novación en su título de participación de observador a miembro<sup>134</sup>. Más discutible es la verdadera razón por la cual, a pesar de todo, continúa manteniendo su condición de observador: si ello se debe todavía sólo a las aludidas razones políticas o si más bien es la

<sup>131</sup> *Foreign Relations of United States*, cit., p. 962.

<sup>132</sup> Así lo afirma BETTETINI, A., *Sul titolo giuridico di partecipazione*, cit., pp. 726-727.

<sup>133</sup> CARDIA, C., *Vaticano e Santa Sede dal Trattato lateranense a Giovanni Paolo II*, cit., p. 60.

<sup>134</sup> Sostienen este punto de vista FERLITO, S., *L'Attività internazionale della Santa Sede*, cit., pp. 125-135; BETTETINI, A., *Sul titolo giuridico di partecipazione*, cit., p. 726, y CARDIA, C., *Vaticano e Santa Sede dal Trattato lateranense a Giovanni Paolo II*, cit., pp. 58-64.

Santa Sede, por voluntad propia, la que prefiere no modificar su actual *status*. Dejamos para el final nuestra conclusión personal al respecto y pasamos a analizar si la Santa Sede reúne verdaderamente los requisitos del artículo 4.1 de la Carta.

## 2. La estatalidad como criterio de admisibilidad en la ONU

Como venimos indicando, el mayor obstáculo para la admisión como miembro de la ONU de la Santa Sede lo constituiría para muchos su no estatalidad. «La Iglesia –afirma Castaño–, por exigencias de su naturaleza, no es un Estado; pertenece a un orden diverso del temporal en el que se mueven los entes internacionales y, por consiguiente, no tiene derecho a ser miembro de derecho de la Organización de las Naciones Unidas»<sup>135</sup>. La misma razón le impediría cumplir uno de sus principios fundamentales: el de la igualdad soberana de todos sus miembros (cfr. art. 2.1 de la Carta). Sin embargo, el mismo autor sostiene que «la Iglesia podrá hallarse presente, como se halla actualmente, por medio de un Observador permanente»<sup>136</sup>, sin advertir que ostenta tal condición como *Estado* no miembro, con todas las ventajas que ello comporta; motivo por el cual, precisamente, las ONG's citadas solicitan que se revise su *status* de observador.

El requisito de estatalidad fue discutido incluso respecto a la condición de *miembro originario*. Del artículo 3.º de la Carta se deduce claramente que sólo los Estados pueden llegar a ser miembros de ONU<sup>137</sup>, sin embargo entre las comunidades que firmaron y ratificaron la Carta estaban algunas cuya estatalidad era dudosa, puesto que no tenían el grado de independencia requerido por el Derecho internacional<sup>138</sup>. En cualquier caso, no está claro si la intención de quienes proyectaron y aceptaron el texto del artículo 3.º era excluir de la condición de miembro a las comunidades que no eran Estados. El tema

<sup>135</sup> CASTAÑO, J. M., *¿Puede la Iglesia formar parte de la ONU?*, cit., p. 323.

<sup>136</sup> *Ibid.*, p. 322.

<sup>137</sup> «Son *miembros originarios* de las Naciones Unidas los Estados que habiendo participado en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Organización Internacional celebrada en San Francisco, o que habiendo firmado previamente la Declaración de las Naciones Unidas, de 1 de enero de 1942, suscriban esta Carta y la ratifiquen de conformidad con el artículo 110.»

<sup>138</sup> Tal era el caso, por ejemplo, de India, Filipinas, Bielorusia, Ucrania, etcétera.

fue discutido en la Conferencia de San Francisco. Algunas delegaciones sugirieron los términos de *nación* o *signatarios* en lugar de *Estados*, pero, a pesar del expreso reconocimiento y aceptación de la no estatalidad de algunos signatarios, el término *Estado* se insertó en el texto definitivamente adoptado del artículo 3.<sup>o</sup> <sup>139</sup>. Con todo, una cosa es cierta: la Carta no aporta ninguna definición de Estado. El término es mencionado 34 veces y su significado e interpretación varía según el contexto en el que aparece. En definitiva, aunque el criterio general permite cierta flexibilidad, se impone cierta cautela en la interpretación contextual del término *Estado*, ya que las exigencias cambian según el grado de participación en la ONU pretendido por la entidad <sup>140</sup>.

Por lo que se refiere a la admisión de nuevos miembros, la práctica de Naciones Unidas corrobora que, pese a los frecuentes debates suscitados al enfatizarse el componente político del tema –difícilmente separable del legal–, el significado y el valor atribuido al término *Estado* ha sido el mismo que posee en el Derecho internacional consuetudinario. Consecuencia lógica si se atiende a los derechos, deberes y poderes que comporta la plena militancia: ese mismo contexto confirma la presunción de que la Carta exige que sea un Estado «para los propósitos del Derecho internacional» <sup>141</sup>. Esto es, que se trate de una entidad «aceptada por la comunidad internacional» <sup>142</sup>, «una comuni-

<sup>139</sup> Cfr. *Report of the Rapporteur of the Committee I/2 on Chapter 3* (UNCIO, Documento 606, I/2/43, mayo 26, 1945, p. 2); *Report of the Rapporteur of the Committee I/2 on Chapter 3* [UNCIO, Documento 1178 I/2/76 (2)]. Para un detenido análisis de la cuestión Cfr. KELSEN, H., *The Law of the United Nations*, cit., pp. 59-61. Tomamos las referencias documentales de la discusión de este autor.

<sup>140</sup> Así lo confirman FEUER, G., «Article 4», cit., p. 168, y CRAWFORD, J., *The creation of states...*, cit., pp. 129-130.

<sup>141</sup> *Ibid.*, p. 131.

<sup>142</sup> *Yearbook of the International Law Commission*, 1949, New York, 1956, p. 62. Acogiéndose precisamente a este argumento no se descartaba la capacidad de la Santa Sede para ser observador permanente en la *Organización de los Estados Americanos* (OEA). Según expresaba el 24 de febrero de 1978 un informe legal preparado por el Departamento de Asuntos Jurídicos a solicitud de la Comisión General del Consejo Permanente: «En el caso de que los Estados miembros de la organización resolviesen conceder a la Santa Sede el *status* de observador permanente, es innegable que un pronunciamiento en tal sentido no constituiría, desde el punto de vista jurídico, un privilegio en favor de la Santa Sede respecto de otras confesiones, por cuanto la organización de los Estados Americanos estaría simplemente admitiendo como Observador Permanente a un sujeto de Derecho internacional al que la inmensa mayoría de dichos

dad con autogobierno»<sup>143</sup>, con capacidad de «mantener relaciones con otros Estados»<sup>144</sup>, elementos que adquieren mayor relevancia que la posesión de un territorio o población, muchas veces incluso discutidos. Lo que explica, por otra parte, el uso indiferenciado en el texto fundacional de las expresiones *Estado*, *Gobierno* y *Nación*, como advierte Buonomo<sup>145</sup>.

Se evidencia, pues, aquella percepción acerca de la subjetividad internacional desarrollada en la primera parte de nuestro trabajo: hoy son sujetos internacionales todos aquellos entes soberanos, independientes y con capacidad de ser centros de imputación de derechos y obligaciones en el ámbito internacional, sean o no Estados. Sólo ellos pueden ser potencialmente observadores permanentes en Naciones Unidas<sup>146</sup>. Por consiguiente, nada obsta –siempre desde un particular punto de vista: a los fines de su participación en la comunidad inter-

---

Estados miembros le han reconocido siempre esa condición, así como su total independencia de toda autoridad temporal» [«Estudio sobre la condición de observador permanente en la Organización de los Estados americanos (OEA) y sobre la naturaleza y la personalidad jurídica de la Santa Sede en el Derecho internacional», en *Anuario Jurídico Interamericano* (1979), p. 351].

<sup>143</sup> GROSS, L., *Essays on International Law and Organization*, I, Dobs Ferry-New York, 1984, pp. 585-605; *ibid.*, II, pp. 607-641.

<sup>144</sup> *Ibid.*, p. 68.

<sup>145</sup> Cfr. BUONOMO, V., *Considerazioni sul rapporto Santa Sede-Comunità internazionale.*, cit., p. 91, nota 13.

<sup>146</sup> Esta praxis internacional se ha venido a confirmar con la reciente Decisión de la Asamblea General 49/426, de 9 de diciembre de 1994, por la que se ha querido delimitar con claridad la distinción entre las ONG's y los sujetos de personalidad internacional, al conceder la condición de observadores en la ONU sólo a los Estados y a Organizaciones intergubernamentales. Ofrecen especial interés las discusiones que planteó la admisión de la Orden Soberana y Militar de Malta como observador, definitivamente resuelta por la Resolución 48/265, de 24 de agosto de 1994. Aunque en la solicitud de inclusión del tema el programa de la Asamblea General se proponía su otorgamiento «en reconocimiento de su papel especial en las relaciones humanitarias internacionales», algunos representantes destacaron que, a diferencia de cualquier otra entidad con finalidades humanitarias parecidas, se trata de una entidad soberana reconocida por 64 Estados miembros de la ONU que mantiene relaciones diplomáticas con ella. Aunque no se trate de un Estado, tampoco es una simple ONG. En todo caso, se trataría de una institución *sui generis* que, pese a haber perdido su poder territorial hace dos siglos, sigue disfrutando del reconocimiento «como miembro igualitario de la comunidad internacional». Además ostentaba ya la condición de observador de otras Agencias especializadas de Naciones Unidas (Cfr. Memorando explicativo contenido en el Documento A/48/957). Analiza esta praxis PONS RAFOLS, F. X., *Los criterios para el otorgamiento de la condición de observador*, cit., pp. 441-442.

nacional— para equiparar jurídicamente la Santa Sede a los Estados, «una asimilación basada sobre las semejanzas estructurales de índole operativa entre dos entidades que, en su esencia, no son análogas»<sup>147</sup>.

Por último, mediante el procedimiento utilizado para los Estados no miembros —y no por el que rige para los movimientos de liberación o las organizaciones intergubernamentales, como afirma el *lobby* de ONG's<sup>148</sup>— la Santa Sede solicitó y le fue reconocida la acreditación como observador<sup>149</sup>. Se recurrió al intercambio de notas entre el Ministro de Asuntos Exteriores y el Secretario General, y no a la decisión de la Asamblea General o al ECOSOC, como ocurre en el resto de las categorías de observadores permanentes<sup>150</sup>.

Según la práctica de Naciones Unidas, confirmada por la doctrina<sup>151</sup>, cuando se trata de un Estado no miembro la admisión como observador en la Organización tiene lugar por propia *iniciativa* del Estado interesado y con una mera notificación al Secretario General, *informándole* de su deseo de establecer una oficina de observación y el nombramiento del embajador al que le ha sido asignada por la Administración de su país<sup>152</sup>; a continuación el Secretario extiende un

<sup>147</sup> BETTETINI, A., *Sul titolo giuridico di partecipazione*, cit., pp. 724 y 725.

<sup>148</sup> Cfr. *Reproductive Freedom at the U.N. Church or State? The Holy See at the United Nations*, cit., p. 3; *The Church at the United Nations*, cit., p. 18. En su opinión se aplicó el sistema de acreditación previsto para esos entes: para poder dirigirse al Secretario General se les exige ser al menos miembros de una Agencia especializada y el reconocimiento general de los miembros de la ONU. En estos casos el poder de decisión es diferido a la Asamblea General, que provee mediante resolución [Cfr. *Selected Legal opinions of the Secretariat of the United Nations and Related Inter-Governmental Organizations*, UN DOC ST/LEG/8 (1962), p. 236]. Cfr. SUY, E., *The status of Observers in International Organizations*, cit., pp. 104 y 155 ss.

<sup>149</sup> Así lo corrobora también el intercambio de notas del 21 de marzo al 6 de abril de 1964 en la que Secretario de Estado informaba al Secretario General de Naciones Unidas, Thant, que «Holy See will have Permanent Observer United Nations» y, a su vez, éste acogía la propuesta afirmando: «That the Holy See has decided to establish a Permant Observer's Office as the United Nations Headquarters». El texto figura en GALLINA, E., *Le Organizzazioni internazionali e la Chiesa cattolica*, cit., pp. 75-76 y 88-90, nota 15.

<sup>150</sup> Cfr. FERLITO, S., *L'Attività internazionale della Santa Sede*, cit., p. 129.

<sup>151</sup> Describen el procedimiento, aunque los dos autores sólo aluden al caso de Suiza: SYBESMA-KNOL, R. G., *The status of observers*, cit., pp. 25-29, y SUY, E., *The status of Observers in International Organizations*, cit., pp. 155-157.

<sup>152</sup> Cuando se ha tratado de entidades de estatalidad incierta se ha seguido el mismo procedimiento que el de la Santa Sede sólo si la entidad era ya miembro de una o más Agencias especializadas de la ONU (Cfr. SUY, E., *The status of Observers*, cit., p. 104).

protocolo de asistencia donde se describen las facilidades que tal *status* comporta, como recoge un informe del Asesor Jurídico de las Naciones Unidas del 22 de agosto de 1962<sup>153</sup>. Bien es cierto que esa aceptación tácita por el Secretario se apoya en el reconocimiento diplomático mayoritario del Estado solicitante por parte de los miembros de la Organización<sup>154</sup>. En el caso de la Santa Sede el establecimiento de su misión permanente de observación en 1964 no suscitó reclamación por parte de ningún miembro ni problema alguno que conozcamos.

La situación es diferente cuando se trata de la participación de los Estados observadores en las Conferencias internacionales, en tales casos se requiere la invitación del órgano convocante que, incluso, puede decidir acerca de la admisión como observadores de entidades cuya estatalidad es todavía incierta<sup>155</sup>. El resto de entes internacionales observadores son *invitados* –no cabe la iniciativa propia– por decisión expresa del órgano competente de Naciones Unidas: la Asamblea General, cuando se trata de movimientos de liberación o de organizaciones intergubernamentales, o el ECOSOC, si la solicitud la instan ONG's<sup>156</sup>.

---

<sup>153</sup> El Memorando aparece reproducido en el Documento A/CN. 4/L.118 y Add. 1 y 2 con el título de «Práctica seguida en las Naciones Unidas, los organismos especializados y el Organismo Internacional de Energía Atómica en relación con su condición jurídica, privilegios e inmunidades: estudio preparado por la Secretaría», en *United Nations Juridical Yearbook*, (1962), pp. 236-237. Según describe Pons Rafols, aludiendo a dicho informe, «las comunicaciones en las que se informaba al Secretario General de su nombramiento no obtenían más que un simple acuse de recibo del Secretario General que no las aceptaba a efectos de presentación de credenciales, confiriéndoles así un carácter más oficioso» (PONS RAFOLS, F. X., *Los criterios para el otorgamiento de la condición de observador*, cit., pp. 438-439). *Vid.* también LEWIN, A., «Article 9: Composition of l'Assemblée générale», en AA. VV., *La Charte des Nations Unies* (eds. Cot, J. P.; Pellet, A.), París, 1991, 2.<sup>a</sup> ed., pp. 238-239.

<sup>154</sup> El Secretario General, al interrogarle acerca del criterio seguido para la admisión de Estados no miembros como observadores permanentes, respondió en una conferencia de prensa celebrada en las Oficinas de Naciones Unidas el 21 de abril de 1960: «Por lo que respecta a los observadores y a la admisión de observadores en las Oficinas Centrales de las Naciones Unidas, he estado siguiendo una línea que parece ser la única posible, que es aceptar observadores cuando se proponen casos en que el país en cuestión está reconocido diplomáticamente de una u otra forma por la mayoría de los miembros de Naciones Unidas (...). Lo cual indica que no lo considero como una materia abierta a la iniciativa del Secretario General» (citado por MOWER, A. G., «Observer Countries: Quasi members of the United Nations», en *International Organization*, 20 [1966], p. 273, nota).

<sup>155</sup> SYBESMA-KNOL, R. G., *The status of observers*, cit., p. 27.

<sup>156</sup> *Ibid.*, p. 28. Cfr. artículo 71 de la Carta de San Francisco.

En definitiva, como ha apuntado Bettetini, querer juzgar o limitar la plena participación de la Santa Sede en las Agencias especializadas o en las Conferencias intergubernamentales bajo el pretexto de que la Sede Apostólica no es un Estado, además de resucitar el antiguo y superado dogma de la soberanía del Estado como la única posible, significa, entre otras cosas, asumir un concepto de sujeto del ordenamiento que mira sólo a su calificación formal y no a las actividades que efectivamente realiza como un ente dotado de soberanía y autonomía jurisdiccional, lo cual se aleja de la tendencia de la praxis de Naciones Unidas y del propio ordenamiento internacional a asimilar la idea de Estado con la de Gobierno <sup>157</sup>.

### 3. *Exigüidad del territorio del Vaticano y el compromiso de neutralidad del Pacto lateranense*

La Carta impone a los Estados candidatos que sean *pacíficos* –«amantes de la paz»–, requisito que no define y que hay que interpretar a la luz de las circunstancias que rodearon su redacción, hoy superadas <sup>158</sup>. Mayores dificultades planteó en su momento el que los Estados que solicitaban ser admitidos debían «aceptar las obligaciones consignadas en la Carta, y a juicio de la Organización, ser capaces de cumplirlas y estar dispuestos a ello».

Esas obligaciones fundamentales de los miembros están presentes en el artículo 2.º de la Carta como *principios* <sup>159</sup>. La *capacidad* para asumirlos plenamente fue cuestionada, aunque por motivos diversos, en los primeros años de andadura de las Naciones Unidas respecto a

<sup>157</sup> Cfr. BETTETINI, A., *Sul titolo giuridico*, cit., pp. 724-725.

<sup>158</sup> Aporta una definición, en sentido contrario, la resolución 32 (I) de la Asamblea General, del 9 de febrero de 1946, que considera que no pueden ser admitidos aquellos Estados «cuyos regímenes han sido instalados con la ayuda de la fuerza militar de países que han luchado contra las Naciones Unidas mientras tales regímenes estuvieran en el poder» (*Répertoire de la pratique des organes des Nations Unies*, I [1955], New York 1955, notas 49-51). Esta resolución ha sido aplicada sólo circunstancialmente a la España franquista y no ha sentado precedentes (Cfr. FEUER, G., «Article 4», cit., p. 170).

<sup>159</sup> La introducción del precepto establece: «Para la realización de los propósitos consignados en el artículo 1, la Organización y sus Miembros procederán de acuerdo con los siguientes Principios.» De acuerdo con este tenor, todos los principios estipulados en los párrafos 1 al 7 imponen obligaciones a la Organización y a sus miembros. Cfr. KELSEN, H., *The Law of the United Nations*, cit., p. 87.

los llamados *micro-Estados* y a los *Estados neutrales*<sup>160</sup>. Sin embargo, los recientes desarrollos del Derecho internacional y de la práctica de la Organización parecen haber superado gran parte de aquellos obstáculos que tiempo atrás parecían insalvables, y hoy ni la exigüidad del territorio de los micro-Estados<sup>161</sup>, ni la neutralidad permanente de otros<sup>162</sup>, les ha impedido llegar a ser miembros plenos. Como decíamos antes, se confirma que la actual flexibilidad en los criterios de admisión no es sino fruto de una nueva política de la Organización, decidida a materializar hasta sus últimas consecuencias el principio de *universalidad*. En consecuencia, y a pesar de ser el argumento jurídico-político

<sup>160</sup> Cfr. CRAWFORD, J., *The creation of states.*, cit., pp. 140-141; BROMS, B., *Les États*, en AA., VV., *Droit International*, cit., pp. 56-61, y SYBESMA-KNOL, R. G., *The status of observers...*, cit., pp. 65-67.

La doctrina distingue entre la neutralidad propiamente dicha o *neutralidad internacional*, la *política de neutralismo* y la situación de *Estado neutralizado*. En virtud de la primera los Estados neutrales asumen los deberes de abstención e imparcialidad en un conflicto bélico determinado. Esta fórmula ha ido evolucionando a raíz de la Segunda Guerra Mundial hacia la neutralidad calificada y la no beligerancia, que suponen formas particulares de no participación en conflictos, dirigidas a evitar las rigurosas obligaciones derivadas del estatuto de la neutralidad. Por su parte, la *política de neutralismo* es la que lleva a muchos Estados, libre y soberanamente, a mantenerse al margen de las grandes alianzas o bloques militares defensivos. Son los *Estados no alineados*. Finalmente, los *Estados neutralizados* son aquellos que se han comprometido de forma permanente a través de un instrumento convencional a no tomar parte en ninguna guerra ni asumir compromisos en tiempo de paz que pudieran conducirle a ella, así como a permanecer neutral en un conflicto entre terceros Estados. Como contrapartida, se les garantizan los derechos de inviolabilidad de la soberanía territorial y la libertad de relaciones comerciales. Como se ve el *status* de neutralizado es más amplio que el de simple neutral. Se han ocupado de la cuestión PASTOR RIDRUEJO, J. A., *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*, Madrid, 1996, 6.ª ed., pp. 685-688, y DÍEZ DE VELASCO, M., *Instituciones de Derecho Internacional Público*, cit., pp. 281-284. Vid. también, SCHINDLER, D., «Aspects contemporains de la neutralité», en *Recueil des Cours de l'Académie de Droit Internationale de La Haye*, 121 (1976), pp. 225-31, y CHAUMONT, CH., «Nations Unies et Neutralité», en *Recueil des Cours de l'Académie de Droit Internationale de La Haye*, 89 (1956), pp. 5-58.

<sup>161</sup> En la actualidad son ya miembros de Naciones Unidas: Liechtenstein (admitido el 18 de septiembre de 1990); la República de San Marino (admitida el 2 de marzo de 1992); Mónaco (admitido el 28 de mayo de 1993) y el Principado de Andorra (admitido el 28 de julio de 1993).

<sup>162</sup> Como es el caso de Austria, que pese a la neutralidad permanente proclamada en el artículo 1.º de su Constitución del 26 de octubre de 1955, ingresó como miembro de la ONU el 14 de diciembre de 1955. Tampoco ha afectado la militancia a varios Estados con políticas de neutralidad como Finlandia (admitida el 15 de diciembre de 1955) o Suecia (admitida el 19 de noviembre de 1946).

menos relevante, entendemos que la exigüidad del territorio de la Ciudad del Vaticano no impediría hoy su condición de miembro <sup>163</sup>.

Más discutible sería cohonestar la neutralización de la Ciudad del Vaticano y la neutralidad permanente de la Santa Sede <sup>164</sup> con la obligación de cumplir las resoluciones de los órganos de Naciones Unidas que impelen a la adopción de medidas coercitivas contra un Estado infractor de la Carta <sup>165</sup>. Tales medidas difícilmente pueden ser asumidas por la Santa Sede, que ni dispone de fuerzas armadas que eventualmente puedan colaborar con la Organización en este aspecto, ni desea tomar partido en los conflictos entre Estados hasta el extremo de traicionar su propia neutralidad.

En un primer momento la doctrina entendió que la neutralidad era incompatible con el sistema diseñado por aquélla para el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales <sup>166</sup>. Pero hoy «se tiende más bien a una reinterpretación de la Carta que acercaría la posición

<sup>163</sup> Cfr. BROMS, B., *Les États*, cit., p. 56.

<sup>164</sup> El artículo 24 del Pacto de Letrán de 1929 distingue entre la neutralidad de la Santa Sede y la de la Ciudad del Vaticano, aunque existe entre ambas neutralidades una relación causa-efecto: «La Santa Sede, en relación a la soberanía que le compete en el campo internacional, declara que quiere permanecer, y permanecerá, extraña a las competiciones temporales entre otros Estados y en los Congresos internacionales concertados para tal objeto, a menos que las partes, de mutuo acuerdo, apelen a su misión pacificadora, reservándose en todo caso el hacer valer su poder moral y espiritual. En consecuencia de esto, la Ciudad del Vaticano será considerada siempre y en todo caso territorio neutral e inviolable» (AAS, vol. XXI, 7 de junio de 1929, n. 6, p. 200).

<sup>165</sup> Entre las obligaciones impuestas por la Carta destacamos, entre otros, el artículo 2.5: «Los miembros de la Organización prestarán a ésta toda clase de ayuda en cualquier acción que ejerza de conformidad con esta Carta, y se abstendrán de ayudar a cualquier Estado contra el que la Organización estuviese ejercitando una acción preventiva o coercitiva.» *Vid.* asimismo los artículos 25, 41, 13, 48 y 49. Las medidas coercitivas pueden ser tomadas por el Consejo de Seguridad bajo el artículo 39 o, conforme al artículo 106, como una acción conjunta adoptada por las cinco grandes potencias con derecho a veto en representación de la Organización, lo que significa que se adopta por las Naciones Unidas (cfr. KELSEN, H., *The Law of the United Nations*, cit., p. 91).

<sup>166</sup> En un primer momento, reciente el fin de la Segunda Guerra Mundial, la ONU exigió un mayor compromiso de los Estados en su militancia en la Organización, por lo que se opuso entonces a toda política de neutralidad, como refleja Suy al relatar el caso de Suiza: «El deseo de crear un *status* de miembro condicional no ha sido compartido plenamente en las Naciones Unidas. La última expresión de los sentimientos de Naciones Unidas ha sido expresada por el primer Secretario General en 1946 cuando dijo que “los conceptos de Organizaciones Internacionales y los de neutralidad caen en niveles totalmente diferentes; el contacto entre ellos no parece posible”» (SUY, E., *The status of Observers*, cit., p. 94).

de los Estados no envueltos en un conflicto armado a alguna de las modalidades de la *no beligerancia*»<sup>167</sup>, pudiendo los Estados miembros formular juicios individualmente acerca de la legalidad o ilegalidad de un beligerante y de su intervención en un conflicto. El problema de la compatibilidad entre la neutralización y la pertenencia a la ONU se descompone, pues, en dos partes: por un lado, se trataría de responder a la cuestión de si un Estado neutralizado puede ser miembro y, por otro, si una vez admitido como neutral tiene el derecho a invocar su *status* con el fin de eximirse de las obligaciones que impone la Carta para el mantenimiento de la paz<sup>168</sup>. Veamos la primera de ellas y su aplicabilidad respecto a la Santa Sede.

Conforme a una interpretación literal de los preceptos, el *status* de neutralidad no tiene por qué implicar la incompatibilidad con la pertenencia a la Organización, ni enerva por principio el cumplimiento de las obligaciones que emanan del artículo 2.5 de la Carta. A nuestro parecer, su finalidad primordial es la de prohibir que un Estado pueda escudarse en su neutralidad para soslayar las obligaciones que le incumben. Constituye un argumento sólido el análisis de las obligaciones de los Estados no miembros de la Organización: si tales obligaciones coinciden en buena medida con las de los Estados miembros y se constata además que la neutralidad no es pretexto para que los Estados no miembros se vean dispensados de cumplirlas, tampoco ha de ser óbice para pertenecer a la Organización, puesto que al margen de su voluntad estarán compelidos a cumplirlas.

Conviene advertir, con carácter previo, que la vinculatoriedad de la Carta fuera del ámbito de los Estados signatarios es una novedad sin precedentes en el Derecho internacional –un hito precursor de un nuevo Derecho internacional–, calificada por algunos incluso de revolucionaria<sup>169</sup>. Así, en opinión de Kelsen, apenas existe diferencia entre las obligaciones de los miembros y las de los no miembros, siempre

<sup>167</sup> PASTOR RIDRUEJO, J. A., *Curso de Derecho Internacional Público.*, cit., p. 688.

<sup>168</sup> Seguimos el planteamiento de CONFORTI, B., *Le Nazioni Unite*, Padova, 1994, 5.<sup>a</sup> ed., pp. 29 ss.

<sup>169</sup> En opinión de Kelsen, «desde el punto de vista del Derecho internacional existente, el intento de la Carta de vincular a todos los Estados que no son partes contratantes debe caracterizarse como revolucionario. Queda por ver si ha de ser considerado como la transgresión del viejo, o el nacimiento de un nuevo derecho internacional» (KELSEN, H., *The Law of the United Nations*, cit., p. 110).

que se interprete que el artículo 2.º impone todas esas obligaciones con el propósito de mantener la paz y seguridad<sup>170</sup>. Desde esta perspectiva, la obligación de llevar a cabo medidas de coerción puede exigirse incluso a los Estados no miembros. De lo cual podría concluirse, a grandes rasgos y con ciertos matices, que la diferencia entre el *status* del Estado miembro y el de no miembro estriba sobre todo en los derechos (los no miembros sólo pueden gozar de los derechos que la Carta específicamente les confiere), puesto que las obligaciones prácticamente coinciden<sup>171</sup>. Según estos presupuestos, sería discutible que un Estado no miembro pueda aducir sus deberes de neutralidad o su *status* de neutralización permanente para negar el apoyo a las acciones coercitivas legítimamente adoptadas por las Naciones Unidas para la consecución de estos objetivos. En definitiva, las dificultades que puede plantear la neutralidad de un Estado no miembro han de ser en esencia las mismas que las de un Estado miembro.

Con todo, una cosa parece cierta: del tenor literal del artículo 4.º de la Carta, en conexión con el artículo 2.5, se desprende que la aceptación de las obligaciones por parte del Estado neutral debería ser incondicionada<sup>172</sup>. No cabría, pues, interponer una reserva formal en el momento de la solicitud. Sin embargo, compete al Consejo de Seguridad y a la Asamblea General valorar con plena discrecionalidad si

<sup>170</sup> En efecto, declara el artículo 2.6 de la Carta que «la Organización hará que los Estados que no son miembros de Naciones Unidas se conduzcan de acuerdo con estos principios en la medida que sea necesaria para el mantenimiento de la paz y seguridad». Kelsen llega a esa conclusión «puesto que el propósito de todas las obligaciones impuestas a los miembros es –directa o indirectamente– el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales; y especialmente las medidas de coerción del capítulo VII, que son las sanciones más importantes de casi todas las obligaciones (...), se van a tomar sólo, conforme al artículo 39, “para mantener o restaurar la paz y seguridad internacionales”» (KELSEN, H., *The Law of the United Nations*, cit., p. 109).

<sup>171</sup> Sin embargo, el propio Kelsen reconoce que es dudoso que la intención de la Carta vaya tan lejos, hasta el punto de autorizar a la Organización a intervenir para asegurarse que los Estados no miembros actuarán en todos los aspectos como los miembros están obligados a obrar por imperio legal (cfr. *ibíd.*).

<sup>172</sup> El artículo 2.5 ha de ser necesariamente interpretado a la luz de la *addenda* introducida por la Delegación francesa al párrafo 5.º del capítulo II de las Propuestas Dumbarton Oaks (coincidente con el citado precepto de la Carta), que decía así: «sin que un Estado pueda, para sustraerse, invocar un *status* de neutralidad». El subcomité, teniéndolo en cuenta, aceptó tácitamente que en la votación de los párrafos 5.º y 6.º se incluía la enmienda francesa (cfr. KELSEN, H., *The Law of the United Nations*, cit., p. 94).

son capaces de ello: si la respuesta es afirmativa el asunto queda definitivamente resuelto, tal fue el caso de Austria<sup>173</sup>. No existirían, pues, principios preestablecidos en la Organización que excluyeran automáticamente de la militancia a los Estados neutrales, a quienes les quedaría reservada, en última instancia, la decisión soberana y libre de adherirse o no como miembros<sup>174</sup>.

En este sentido, se discute por la doctrina si la neutralidad prevista en el artículo 24 del Pacto de Letrán de 1929 comporta obligaciones o derechos para el ordenamiento internacional y constituye un obstáculo para ser miembro de la ONU<sup>175</sup>. Para algunos, la situación de neutralización del Vaticano podría ser del todo análoga a la de Austria<sup>176</sup>. Por el contrario, otros sostienen que «la neutralidad vaticana no es equiparable en el sentido estricto a la de Austria y Suiza, dos potencias temporales que no se encuentran íntimamente ligadas a una comunidad de creyentes con personalidad en el Derecho de Gentes»<sup>177</sup>. Ciertamente los motivos últimos por los que una y otra se acogen a esa política de neutralidad son diversos, pero entendemos

<sup>173</sup> Cfr. BROMS, B., *Les États*, cit., p. 58.

<sup>174</sup> Así, Díez de Velasco sostiene que la neutralización de un Estado comporta la obligación de «no tomar parte en aquellas organizaciones cuyos tratados creadores lleva aparejada la obligatoriedad para los miembros de las mismas de tomar parte en acciones colectivas para restablecer o mantener la paz. Precisamente por este motivo –prosigue– Suiza se ha visto alejada de las NU, por considerar incompatible su *status* de neutralización con las obligaciones de la Carta de la Organización». Según se deduce de sus palabras esa limitación de la capacidad jurídica «es solamente específica y tiene un carácter voluntario, pues voluntariamente el Estado neutralizado asume una limitación» (DÍEZ DE VELASCO, M., *Instituciones de Derecho Internacional Público*, cit., p. 284). Cfr. SYBESMA-KNOL, R. G., *The status of observers.*, cit., pp. 64-65.

<sup>175</sup> Según Díez de Velasco, «la práctica de la Segunda Guerra Mundial ha sido favorable al mantenimiento de esta opinión (la neutralización de la Ciudad del Vaticano) que, por otra parte, viene avalada por la prescripción del artículo 2.2 del Tratado de Letrán» (*Ibid.*, p. 283). Corroborar su neutralidad, CRAWFORD, J., *The creation of states.*, cit., p. 155, nota 65.

<sup>176</sup> Cfr. FERLITO, S., *L'Attività internazionale della Santa Sede*, cit., pp. 131-132. Comparte su opinión CARDIA, C., *Vaticano e Santa Sede dal Trattato lateranense a Giovanni Paolo II*, cit., pp. 50 ss. Gardella no se pronuncia expresamente respecto a la posibilidad de la Ciudad del Vaticano –no de la Santa Sede– de ser miembro de la ONU, se limita a afirmar que el artículo 24 no impediría la participación del Vaticano «en conferencias internacionales ni en tratados de Derecho internacional privado» (GARDELLA, L. A., «Vaticano, Estado de la Ciudad del», en *Enciclopedia Jurídica Omeba*, vol. XXVI, Buenos Aires, 1968, p. 639).

<sup>177</sup> RUDA SANTOLARIA, J. J., *Los sujetos de derecho internacional.*, cit., p. 251.

que tanto para el Derecho internacional como para la ONU esas razones son o deberían ser indiferentes; lo contrario supondría una injerencia indebida en asuntos internos que no respetaría la soberanía del ente en cuestión. La ONU no está legitimada, por tanto, para valorar las causas de la política de neutralidad de un Estado, sino sólo para averiguar si dicha política puede o no entorpecer el cumplimiento de las obligaciones de la Carta. No puede alegarse *a priori* que lo que no constituye –según los órganos de la Naciones Unidas– un impedimento para que Austria sea miembro, pese a su neutralidad, lo sea para la Santa Sede por el solo hecho de que su neutralidad se funde en los fines que persigue: espirituales y no políticos.

Cuestión distinta es que, sobre la base a las diversas razones que fundan en cada caso su neutralidad y como una manifestación más de su plena soberanía, los Estados –y sólo ellos– decidan si su neutralidad es o no compatible con el *status* de miembro en la ONU<sup>178</sup>. Lo que explica que Austria haya solicitado ser miembro a pesar de su neutralidad<sup>179</sup>.

---

<sup>178</sup> En realidad, así parece entenderlo también Ruda, cuando sostiene que «la coincidencia en el *status* jurídico internacional por parte de Austria, Suiza y el Vaticano no redundan en una exacta correspondencia entre las políticas seguidas por dichos Estados, pues responsabilidad de cada uno el conducir aquéllas y estimar cómo encarar cada situación específica o actuar en forma general respetando el compromiso conocido por el conjunto de la comunidad internacional de sujetar la práctica al denominado derecho de la neutralidad» (*Ibid.*, p. 51).

<sup>179</sup> Su política de neutralidad, como ya vimos, fue incorporada en el artículo 1.º de su Constitución de 1955. A pesar de todo, se unió a las Naciones Unidas sin reserva alguna, al entender que «its neutrality is wholly compatible with participation international organizations» (cfr. el texto en SUY, E., *The status of Observers.*, cit., p. 94). Díez de Velasco la define como una neutralidad constitucional, por manifestarse en un instrumento de orden interno, por lo que sus obligaciones se limitarían sólo a los Estados que la han reconocido (cfr. DÍEZ DE VELASCO, M., *Instituciones de Derecho Internacional Público*, cit., p. 284). En la misma línea, Broms entiende que la diferencia entre la neutralidad austriaca y la Suiza radica en que sólo la segunda ha obtenido garantías (cfr. BROMS, B., *Les États*, cit., p. 58). Sin embargo, Conforti entiende que a los efectos de la admisibilidad en la ONU es indiferente que se trate de una neutralidad propia o constitucional. El problema se resolvería, en todo caso, conforme al artículo 103 de la Carta que, en caso de conflicto, prevé la prevalencia de las normas estatutarias sobre las derivadas de cualquier otro acuerdo internacional (cfr. CONFORTI, B., *Le Nazioni Unite*, cit., p. 30). *Vid.* también: KUNZ, J. L., «Austria's permanent neutrality», en *American Journal of International Law* (1956), pp. 418-425, y CHAUMONT, Ch., «La neutralité de l'Autriche et les Nations Unies», en *Annuaire Française de Droit International*, (1955), pp. 151-157.

Mientras que no lo han hecho ni Suiza<sup>180</sup> ni la Santa Sede<sup>181</sup>.

Podría alegarse, sin embargo, que en el ya citado intercambio de notas de 1944, el Secretario de Estado americano, Cordell Hull, desaconsejaba a la Santa Sede solicitar la condición de miembro en la ONU por considerar que ello le supondría asumir una serie de responsabilidades como miembro que podrían ser incompatibles con su peculiar naturaleza y finalidades<sup>182</sup>. En nuestra opinión, esa respuesta debe ser interpretada en el contexto histórico en el que se formula: cuando todavía estaba desarrollándose la Segunda Guerra Mundial y las alianzas y pactos entre las potencias iban a marcar, en cierta medida, la política de de la futura Organización. Se entiende que en tales circunstancias, avicinándose inmediatos pactos entre vencedores y ven-

---

<sup>180</sup> Como bien refleja la doctrina, fue la propia Suiza, tras solicitar informes a un grupo de expertos nacionales, la que entendió que su neutralidad era incompatible con su militancia plena, optando en consecuencia por el *status* de observador. Años después, en 1981, el Consejo Federal Suizo contestó a una solicitud del Consejo Nacional, pronunciándose a favor de su admisión y subrayando precisamente la compatibilidad entre su neutralización y su admisión (cfr. *Message concernant l'adhésion de la Suisse à la l'ONU, du 21 décembre 1981*, doc. núm. 81.081, pp. 45 ss). Sin embargo, la propuesta no prosperó debido a su rechazo en referendum popular. Cfr. CHAUMONT, CH., *Nations Unies et Neutralité*, cit., pp. 23-39; DÍEZ DE VELASCO, M., *Instituciones de Derecho Internacional Público*, cit., p. 282, y SUY, E., *The status of Observers.*, cit., pp. 93-95.

<sup>181</sup> Suy deja claro que es la Santa Sede la que ha preferido mantenerse en su *status* de observador porque considera que sus políticas neutralidad son contradictorias con la condición de *membership* (*ibíd.*, p. 95). Con todo, habría que matizar los términos en los que la Santa Sede defiende su neutralidad; ésta implica, en puridad, una obligación de no hacer, de no intervenir activamente ante una conflagración, pero en ningún caso exige pasividad. Como apuntó Pío XII en un discurso pronunciado en la Navidad de 1951: «la Iglesia no puede permanecer neutral ante el bien y el mal, no puede limitarse a considerar los conflictos políticos desde posiciones puramente políticas, sino siempre *sub specie aeternitatis*» (citado por KUNZ, J. L., *The Status of the Holy See in International Law*, cit., p. 313).

<sup>182</sup> Entre otras, tomar parte en decisiones sobre conflictos armados (cfr. art. 42 de la Carta). Se refería también a los poderes preventivos y coercitivos que los órganos de la Organización puede ejercer sobre los Estados miembros conforme a los capítulos VI, VIII y XII de la Carta y la suspensión de la condición de miembro que puede decretar la Asamblea General conforme al artículo 5.º de la misma. «Como micro-Estado —explicaba Hull— el Vaticano no sería capaz de cumplir todas las responsabilidades de la militancia en una Organización cuyo propósito primordial es el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales (...). La militancia en la Organización no parece coherente con las previsiones del artículo 24 del Tratado de Letrán, particularmente por lo que concierne al *status* espiritual y a la participación en el posible uso de la fuerza armada» (*Foreign Relations of United States*, 1944, I, p. 963).

cidos, era previsible que la Santa Sede se hubiera encontrado frente a situaciones bastantes comprometedoras, al tener que tomar partido en uno u otro sentido. Por otra parte, en la citada respuesta se reflejó también una segunda cuestión: a diferencia de lo que suponía para otros Estados su admisión como miembro, esto es, su reconocimiento internacional como Estados soberanos e independientes en un momento de acelerada descolonización, la plena militancia nada añadiría respecto a la integridad e independencia de la Ciudad del Vaticano, indiscutida internacionalmente desde los Pactos de Letrán, como afirmó Hull <sup>183</sup>.

Pasamos a analizar la segunda cuestión planteada, es decir, si el haber admitido a la ONU a un Estado cuya neutralización ha sido reconocida o al menos conocida por la mayoría de los Estados miembros antes de la admisión, comporta el derecho del Estado de mantenerla a costa incluso de negarse a asistir a la Organización en acciones de mantenimiento de paz en determinados casos.

Buscando un equilibrio entre el respeto de su *status* neutral y su deber de cumplir las mismas obligaciones que los demás Estados miembros, el Consejo de Seguridad podría hacer uso de su discrecionalidad en acciones relativas a la tutela de la paz para satisfacer las exigencias de su neutralidad, y fundado en el artículo 48 de la Carta, decidir si lo exonera o no de ciertas medidas <sup>184</sup>. La práctica posterior de Naciones Unidas demuestra hasta qué punto se ha respetado la voluntad de los Estados permanentemente neutrales y cómo esto no ha provocado ningún tipo de incompatibilidad con su condición de miembro. Ni el Consejo de Seguridad ni la Asamblea General estimaron, según hemos visto, que la incorporación de Austria estuviera reñida con su *status* neutral ni que ello le impidiera asumir los compromisos derivados de la Carta. Incluso se respetó su *status* cuando se impuso el bloqueo económico a Rhodesia del Sur en 1966. En aquella ocasión el Gobierno federal austríaco, dirigiéndose al Secretario General, entendió que su vinculación a las decisiones del Consejo no podía ser *ipso facto* sino que debía resolverse caso por caso, atendiendo a las circunstancias concretas, teniendo en cuenta, por un lado, las

---

<sup>183</sup> «That protection of the integrity of the Vatican as an independence State would not be increased by membership» (*Ibid.*).

<sup>184</sup> Cfr. CONFORTI, B., *Le Nazioni Unite*, cit., p. 31.

obligaciones derivadas de su cualidad de miembro de Naciones Unidas, y por otro, su neutralidad permanente, notificada a todos los Estados miembros antes de su admisión <sup>185</sup>.

Habría que comprobar si la Santa Sede podría adoptar, en su caso, una solución similar acogándose al propio artículo 24 del Pacto lateranense. Hipótesis no descartable en línea de principio, como lo pone de manifiesto la solución que ha adoptado ante las recientes transformaciones de la Conferencia para Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE), de la que es miembro pleno <sup>186</sup>. En un documento de la Secretaría de Estado, del 2 de junio de 1992, dirigido a los miembros de la reunión de Helsinki, reafirmaba la voluntad de seguir permaneciendo en la nueva CSCE con el mismo título, siempre y cuando se le asegurara formalmente «un *modus vivendi* grazie al quale la Conferenza prenderebbe atto della specificità del contributo della Santa Sede ed affermerebbe che ciò non costituirebbe un precedente per gli altri partecipanti, dato che esso sarebbe fondato sulla natura propria della Santa Sede» <sup>187</sup>. Esta petición fue acogida, al menos en sus términos más generales, por el presidente de la CSCE <sup>188</sup>.

<sup>185</sup> Cfr. SCOR, 22nd year, Suppl. 1-2 de marzo de 1967, p. 155.

<sup>186</sup> A raíz de las reuniones de Helsinki del 24 de marzo al 8 de julio de 1992 que concluyeron con la cumbre de Jefes de Estado del 9 al 10 de julio, la Conferencia se ha convertido en una entidad supranacional de carácter claramente político y con virtual capacidad militar, según las normas de procedimiento que establece el artículo 53 de la Carta de Naciones Unidas. Sobre este argumento *vid.* CARDIA, C., *Vaticano e Santa Sede dal Trattato lateranense a Giovanni Paolo II*, cit., pp. 50 ss.

<sup>187</sup> El texto confirmaba: «Fedele alla sua posizione, la Santa Sede non può schierarsi in materia politico-militare (forze militari per la prevenzione dei conflitti, gestione delle crisi, forze per il mantenimento della pace o eventuali sanzioni collettive), ma considera proprio dovere di continuare a fare sentire la propria voce per la difesa dei diritti della persona umana e dei popoli come per la promozione della pace e della cooperazione (...). Il contributo della Santa Sede all'adozione di decisioni ed alla loro attuazione si arresterebbe, quindi, se si trattasse di pronunziarsi su iniziative che conducono ad azioni politico-militari concrete, per esempio, in materia di gestione della crisi e di mantenimento della pace» (*L'Osservatore Romano*, 27-28 de julio de 1992, p. 6).

<sup>188</sup> «Tenendo conto dell'Aide-Mémoire della Santa Sede, del 2 de giugno 1992, distribuito dal Presidente in esercizio a tutti i membri del Consiglio dei Ministri (comunicazione n. 193 del 5 giugno 1992), resta inteso che, senza pregiudizio né alla piena partecipazione della Santa Sede alla CSCE, né ai suoi conseguenti diritti e doveri, il modo suo contributo alle attività della Conferenza sarà conforme alla sua specificità quale soggetto sovrano di diritto internazionale. Per questa ragione, il modo di tale contributo non potrà costituire un precedente» (*Ibid.*).

Cardia afirma que «la Santa Sede podría ser miembro efectivo de la ONU del mismo modo que lo es de la CSCE, con los mismos derechos y deberes, haciendo presente, sin embargo, la especificidad de su particular contribución y, por tanto, absteniéndose de adoptar decisiones de carácter político y, con mayor motivo todavía, militar». Y concluye, «se confirma que no existen ya motivaciones doctrinales, o *de principio*, que determinen la incompatibilidad entre la naturaleza de la Santa Sede y de su misión en el mundo con su eventual pertenencia a la ONU»<sup>189</sup>. Aunque tal solución no es descartable de forma absoluta, dudamos de si efectivamente sería acogida por la Asamblea General y el Consejo de Seguridad, porque –salvo un excepción sin precedentes– esa exoneración no podría ser total y de una vez por todas, como requiere la neutralidad de la Santa Sede, ya que equivaldría a una modificación de la Carta, al introducir una forma atenuada de pertenencia<sup>190</sup>.

---

<sup>189</sup> CARDIA, C., *Vaticano e Santa Sede dal Trattato lateranense a Giovanni Paolo II*, cit., p. 61.

<sup>190</sup> Cfr. CONFORTI, B., *Le Nazioni Unite*, cit., p. 31. En esta línea se pronunció la OEA cuando analizó la posibilidad de admitir como observador permanente a la Santa Sede. Conforme al párrafo 1 de la Resolución de la Asamblea General, aprobada el 23 de abril de 1971 (AG/RES. 50 [I-0/71] [Anexo]), pueden ostentar la condición de observador «los Estados americanos no miembros, así como los Estados no americanos cuando participen en los programas de la organización».

El problema no lo planteaba la no estatalidad de la Santa Sede, pues asumiendo que difiere de éstos en sus fines y actividades, sin embargo el informe aceptaba que «disfruta de personalidad jurídica en el ámbito internacional en un plano de igualdad con los Estados soberanos (...). Por consiguiente, desde un punto de vista jurídico no habría inconveniente u obstáculo alguno para que la Santa Sede disfrute de la condición de observador», se afirmaba. Más difícil resultaba la valoración de su capacidad para «participar en los programas de la Organización». Al respecto el informe precisaba: «Obviamente este departamento no está en condiciones de determinar *a priori* si la Santa Sede estaría o no en condiciones de participar en los programas de la organización sobre la base de las pautas establecidas en la citada resolución AG/RES. 278. Sin embargo, si se tiene en cuenta la naturaleza de la Santa Sede, cabría concluir que tal participación no parecería conformarse, al menos de manera inmediata y directa, a los fines que persigue esa entidad.

»Este departamento considera que, jurídicamente, existirían dos formas alternativas adicionales para conceder a la Santa Sede la condición de observador permanente: la primera de ellas consistiría en la adopción de una resolución por la Asamblea General o por el Consejo Permanente mediante la cual, con carácter excepcional y teniendo en cuenta la naturaleza de la Santa Sede, se le concedería la condición de observador permanente en la Organización.

En cualquier caso, y al margen de esta hipotética solución para legitimar su capacidad plena para ser miembro, a nuestro parecer la Santa Sede mantiene su *status* de observador por voluntad propia (sería observador porque quiere, no porque no puede ser miembro), más que por las razones políticas o de oportunidad que pudieron justificar la elección en su origen<sup>191</sup>, pues entendemos que estas últimas han podido variar sustancialmente a la luz de los nuevos cambios acontecidos en el actual orden mundial y en el seno de la propia Organización<sup>192</sup>. En verdad, planteamos una hipótesis que no se puede contrastar porque la Santa Sede –según hemos visto– no ha repropuesto la cuestión de su plena militancia desde aquellas consultas oficiosas de 1944. Con independencia de los resultados a los que nos pudiera conducir ese sondeo acerca de su posible aceptación o rechazo por parte de los demás miembros de Naciones Unidas, creemos que no lo ha hecho –asumiendo que se trata sólo de una conjetura– porque la experiencia de varios años y el desarrollo de una práctica no reglada ha demostrado que su *status* de observador era un instrumento útil y suficiente, incluso más aconsejable que el de miembro, para asegurar una mayor fidelidad a su misión<sup>193</sup>.

---

»La otra alternativa a la que jurídicamente se puede recurrir consistiría en modificar el párrafo dispositivo 1 de la resolución CP/RES. 52. Obviamente, tal modificación se justificaría únicamente en el caso de que la Santa Sede no estuviese en condiciones o en capacidad de participar en los programas de la organización en la forma que establecen las normas contenidas en la AG/RES. 278 (VII-0/77) de la Asamblea General» (*Estudio sobre la condición de observador permanente en la Organización de los Estados americanos [OEA] y sobre la naturaleza y la personalidad jurídica de la Santa Sede en el Derecho internacional*, cit., p. 351). La primera de las alternativas se identificaría con la solución arriba expuesta, configurar un *modus vivendi* excepcional para la Santa Sede en la ONU mediante una resolución de la Asamblea General.

<sup>191</sup> Sostienen que la Santa Sede mantiene ese status por propia voluntad: SUY, E., *The status of Observers...*, cit., pp. 88 y 95; SYBESMA-KNOL, R. G., *The status of observers...*, cit., p. 67. Bettetini, por el contrario, entiende que perduran los originarios motivos políticos o de oportunidad (cfr. BETTETINI, A., *Sul titolo giuridico...*, cit., p. 726).

<sup>192</sup> Bastaría, por ejemplo, detenerse a analizar los cambios acontecidos en la antigua URSS y el restablecimiento de relaciones diplomáticas. Quizás hoy el mayor obstáculo lo podría plantear el posible veto de China; pero también es cierto que en la actualidad la política de admisión es mucho menos restrictiva que entonces.

<sup>193</sup> Según Petroncelli, «una più attenta maturazione della definizioni conciliari ha influito sulla determinazione della Santa Sede apostolica di confermare scelte di presenza che, inizialmente mosse dia riflessioni prudenziali, sembrano soprattutto giustificate dal

## V. RAZONES DE LA LA SANTA SEDE PARA LA ELECCIÓN DEL *STATUS* DE OBSERVADOR PERMANENTE

Varias son las razones que, a nuestro juicio, justifican la conveniencia de conservar su elección como observador permanente. Ninguna de ellas, insistimos, supone una limitación de la capacidad jurídica internacional de la Santa Sede. Son, más bien, manifestaciones voluntarias del libre ejercicio de su soberanía, que corresponden a su propia autocomprensión y que están doblemente fundadas en razones de carácter *institucional* y *funcional*.

### A. Razones «esenciales»

Las primeras –las *esenciales*– hacen referencia a la naturaleza y al ser de la Iglesia. En este sentido, algunos autores subrayan que la Santa Sede ha querido permanecer como observador para diferenciarse de este modo de los sujetos-Estados<sup>194</sup>. No cabe duda de que existe, por su parte, el propósito de aclarar y mantener esa diferencia sustancial, como lo corroboran las distintas intervenciones de los Romanos Pontífices<sup>195</sup>. Incluso, en algunos casos, se ha invocado el argumento

---

desiderio di maggiore fedeltà alla missione della Chiesa» (PETRONCELLI HÜBLER, F., *Chiesa cattolica e comunità internazionale*, cit., p. 147). Comparten su opinión MERLE, M.-DE MONTCLOS, CH., *L'Église catholique et les relations internationales*, cit., p. 33.

<sup>194</sup> Cfr. MANZANARES, J., *La Iglesia ante los organismos internacionales...*, cit., p. 207, y BERTAGNA, B., *Santa Sede e organizzazioni internazionali*, cit., pp. 393-394 y 421.

<sup>195</sup> En 1964 Pablo VI indicaba: «In virtù della sua particolare natura, ben distinta da quella degli stati (la Santa Sede) si fa presente nelle organizzazioni internazionali per sollecitare, incoraggiare e promuovere la ricerca del bene comune universale, in vista della edificazione di un mondo migliore nella verità e nella giustizia, e quindi al bene integrale dell'Uomo» (PAOLO VI, «Discurso ai Rappresentanti della Santa Sede presso le Organizzazioni internazionali» del 4 settembre 1974, en *Insegnamenti di Paolo VI*, 12 [1974], pp. 787-788).

Años más tarde, Juan Pablo II apuntaba: «Señoras y señores: Estoy ante ustedes, no como uno que tiene poder temporal ni como un líder religioso que invoca especiales privilegios para su comunidad. Estoy aquí ante ustedes como un testigo: testigo de la dignidad del hombre, testigo de la esperanza, testigo de la convicción de que el destino de cada nación está en las manos de la Providencia misericordiosa» (JUAN PABLO II, «Discurso a la Asamblea General de las Naciones Unidas», Nueva York, 5 de octubre de 1995, núm. 17, en *Ecclesia*, núm. 2.579 [1995], p. 27).

de su *naturaleza especial* para justificar su título de participación como observador en ciertas Organizaciones internacionales <sup>196</sup>.

A pesar de todo, siempre desde un punto de vista estrictamente jurídico, no creemos que el *status* de observador fuera el mejor medio para asegurar su verdadera identidad no estatal. En primer lugar, porque la Santa Sede ostenta la condición de observador como *Estado* no miembro, por tanto, nada cambia en su calificación jurídica. En segundo lugar, porque las propias Organizaciones intergubernamentales han aceptado sin mayores dificultades su estatalidad, en el sentido material –y no formal– del término. Y, finalmente, porque la mejor fórmula para asegurar su no estatalidad sería la de acogerse al *status* consultivo de las ONG's.

Por el contrario, a la Santa Sede le interesa que le sea reconocida su soberanía espiritual y su específica contribución al bien integral de la persona humana y de la sociedad universal con los únicos medios que le puede ofrecer el Derecho internacional: mediante su subjetividad internacional, que le permite intervenir al mismo nivel que los Estados sin que ello le suponga tener que autoconcebirse como tal. Sólo de esta forma, estaría garantizado el mutuo respeto en verdadera armonía de los respectivos ámbitos de competencia de la Iglesia y de los Estados. Según Riedmatten, «esta soberanía, esta situación recibida de la tradición, de la historia y también del respeto hacia una corporación espiritual cuya coherencia no tiene par, valen a la Santa Sede la posibilidad de hablar, de intervenir y de actuar en el único nivel realmente dotado de eficacia. Quiérase o no –prosigue–, una de las características más notorias del sistema de las organizaciones internacionales es que los debates y las decisiones que en ella se producen

---

<sup>196</sup> Tal ha sido el caso en la admisión de los observadores permanentes en la FAO el 26 de noviembre de 1948 y en el Consejo de Europa el 17 de marzo de 1976 (cfr. CM/Del/Dec. [76] 255). También se invocó para fundar su transformación de *status* en la UNIDO en 1975, pasando a ser de miembro a observador. Según Ferlito en el otorgamiento de ese nuevo *status* la UNIDO rechazó reconocer a la Santa Sede una posición jurídica particular que pudiera ser única o privilegiada. Por consiguiente, no reguló nada al respecto en sus nuevos estatutos sino que aplicó la práctica común, según la cual el órgano competente, tras una valoración *ad hoc* del caso, colocó a la Santa Sede entre los entes que no quieren o no pueden ser miembros de la Organización (cfr. FERLITO, S., *L'attività...*, cit., pp. 140-141).

se dan en el plano gubernamental (...), son los gobiernos quienes ejercen esta función decisiva»<sup>197</sup>.

En esta línea, y manteniendo la tesis aludida al comienzo del trabajo de que el Derecho internacional reconoce personalidad a la Santa Sede en cuanto *gobierno* tanto de la Iglesia universal como de la Ciudad del Vaticano, nos parecen más acertadas aquellas otras razones que fundamentan esa opción tanto en su universalidad<sup>198</sup>, como en la particular forma de concebir sus relaciones con la comunidad política<sup>199</sup>. Una y otra justifican su neutralidad, mejor garantizada mediante su condición de observador, que le evita tomar partido en uno u otro sentido y, al mismo tiempo, le asegura cumplir sin obstáculos su verdadera misión<sup>200</sup>. Esto no significa que se oponga a los propósitos de Naciones Unidas, antes bien al contrario, encuentran una clara correspondencia con la doctrina social de la Iglesia; por eso, desde sus comienzos, ha mantenido una estrecha colaboración con ella, que llegó a consolidar a través de su actual *status*<sup>201</sup>. Recordemos a este pro-

<sup>197</sup> DE RIEDMATTEN, D., *La presenza della Santa Sede negli organismi internazionali*, cit., pp. 229-230.

<sup>198</sup> A esta argumentación aluden los propios Romanos Pontífices: «Nous serions tenté de dir que votre caractéristique reflète en quelque sorte dans l'ordre temporel ce que notre Eglise Catholique veut être dans l'ordre spirituel: unique et universelle» (PAOLO VI, «Discorso all'Assemblea generale delle Nazioni Unite», del 4 de ottobre 1965, en *AAS* 57 [1965], p. 880). Más explícitamente, Juan Pablo II en una Carta dirigida a Pérez de Cuéllar, Secretario General, con ocasión del XXV aniversario de la constitución de la misión de la Santa Sede ante la ONU indicaba: «Ese *status* le permite una presencia activa, conservando la posibilidad de mantener una posición de universalidad que su misma naturaleza exige» (*L'Osservatore Romano*, ed. española, 25 de junio de 1989, p. 6).

<sup>199</sup> Menciona este argumento SUY, E., *The status of Observers...*, cit., pp. 88 y 95.

<sup>200</sup> «In realtà –sostiene Petroncelli–, non è soltanto in difesa della *libertas Ecclesiae* e del principio *prima Sedes nemine iudicatur* (oggi confermato dal can. 1404 del nuovo *Codex*) che si opta per una presenza “consultiva” della S. Sede presso le organizzazioni internazionali, quanto, piuttosto, perché il tutto resti finalizzato alla missione di ordine religioso della Chiesa» (PETRONCELLI HÜBLER, F., *Chiesa cattolica e comunità internazionale*, cit., p. 147).

<sup>201</sup> En las sucesivas intervenciones de los Romanos Pontífices dirigidas a las Naciones Unidas se ha querido subrayar explícitamente este reconocimiento a su labor y el expreso deseo de colaborar con ella. Así consta, por ejemplo, en la ya citada Carta dirigida por Juan Pablo II al Secretario General, con ocasión del XXV aniversario de la constitución de la Misión de la Santa Sede ante la ONU: «Fue en 1964 cuando mi predecesor, Pablo VI, decidió establecer una Misión *ad hoc* antes las Naciones Unidas. Lo hizo a la luz de las nuevas orientaciones surgidas dentro de la Iglesia, y como respuesta al aprecio

pósito que el fundamento para el otorgamiento de la condición de observador ante la Asamblea General radica precisamente en el propio interés de las Naciones Unidas, pues –como precisa Pons Rafols– «se les concede tal condición porque se considera que, asociándolos a las actividades de las Naciones Unidas y permitiéndoles influir en las decisiones del órgano en cuestión, se está contribuyendo, en definitiva, a la consecución de los propósitos de la Organización»<sup>202</sup>.

## B. Razones «funcionales»

A la luz de las anteriores razones habría que valorar las motivaciones que hemos denominado *funcionales*. Con este término nos referimos al conjunto de derechos y obligaciones que comporta la condición de observador permanente en Naciones Unidas, cauce legal óptimo –según hemos visto– para el cumplimiento de la misión de la Santa Sede en la Organización<sup>203</sup>.

Como indicamos en su momento, los observadores de los Estados no miembros pueden hacer prácticamente lo mismo que un miembro, excepto votar en las sesiones oficiales de los órganos de Naciones Unidas. E, incluso, según la praxis de la Asamblea General, sus invitaciones a participar a «todos los Estados» a las Conferencias internacionales ha supuesto la concesión de plenos derechos, incluido el de voto.

Con todo, la condición de observador le ofrece ventajas más que

---

que la comunidad internacional había manifestado constatemente respecto a los esfuerzos de la Santa Sede a favor de la paz y la solidaridad entre las naciones. Al enviar un observador a su organización, quiso mostrar el interés de la Santa Sede por toda iniciativa orientada a la promoción del crecimiento humano, social, cultural, político y moral de la comunidad de las naciones. Asimismo, quiso hacer más eficaz la aportación de la Iglesia dentro de las deliberaciones de las Naciones Unidas sobre asuntos de interés mundial» (*L'Osservatore Romano*, ed. española, 25 de junio de 1989, p. 6).

<sup>202</sup> PONS RAFOLS, F. X., *Los criterios para el otorgamiento...*, cit., p. 440.

<sup>203</sup> Recientemente Monseñor Sodano, Secretario de Estado de Su Santidad, en su intervención en el *Meeting* sobre la Amistad entre los pueblos (Rimini, 30 de agosto de 1997), describía la finalidad de la presencia de la Santa Sede en las Organizaciones internacionales diciendo que «el fin es siempre idéntico: llevar el fermento del Evangelio también a los foros internacionales, allí donde se debaten los problemas de la convivencia humana, de los derechos de los hombres y de los pueblos, los problemas de la justicia y de la paz, los temas de la colaboración al desarrollo, como todos los complejos aspectos de la vida de los pueblos» (SODANO, A., «Il fermento del Vangelo», en *30 Giorni nella Chiesa e nel mondo*, 9 de septiembre de 1997).

suficientes para desarrollar su misión. En primer lugar, la condición de observador le concede las ventajas políticas del reconocimiento y representatividad internacional, aunque éstas no son las de mayor importancia para la Santa Sede pues hoy son indiscutidas su libertad e independencia, constatadas a través su personalidad internacional. En segundo lugar, también le reporta alguna ventaja económica y financiera, sobre todo para el reembolso de gastos de viaje y ayudas para el establecimiento de sus oficinas en las Naciones Unidas. Fuera de esto, los observadores apenas reciben ningún otro apoyo financiero<sup>204</sup>. Por último, la mayor ventaja que se deriva del *status* de observador es la posibilidad de mantener contactos diplomáticos. Recordemos que los observadores están autorizados para establecer misiones diplomáticas, y su personal disfruta de todas las inmunidades y privilegios usuales, sin que se requiera consentimiento expreso alguno de ningún órgano de las Naciones Unidas para autorizar su presencia<sup>205</sup>. Mediante su admisión a los encuentros auspiciados por la ONU y la garantía de acceso a las oficinas y edificios de las conferencias, los observadores de la Santa Sede disponen de una útil herramienta para mantener relaciones diplomáticas no sólo con el Secretariado de la Organización o de la correspondiente conferencia sino también con las delegaciones de los Estados miembros.

Dada su capacidad de relacionarse con otros delegados en la sala *ad hoc* y de participar en el circuito personal de las delegaciones permanentes –muchas de las cuales ni siquiera mantienen relaciones diplomáticas con la Santa Sede–, se le ofrece una valiosa oportunidad de establecer extensos contactos con un gasto de recursos mínimo, tanto en términos financieros como de potencial humano. Sin duda alguna, la mayor ventaja de la diplomacia multilateral, «cuyas reglas se han simplificado mucho y cuyo estilo responde cada día más a la necesidad de mantener unas relaciones más personales que formales»<sup>206</sup>, es la de tener acceso a los lugares donde se desarrollan los encuentros oficiosos,

---

<sup>204</sup> Alude a todas estas ventajas de los observadores SYBESMA-KNOL, R. G., *The status of observers...*, cit., pp. 320 ss.

<sup>205</sup> Cfr. artículos 7.º, 71-72 de la *Convención sobre representación de los Estados en sus relaciones con las Organizaciones internacionales de carácter universal*, Viena, 14 de marzo de 1975.

<sup>206</sup> DE RIEDMATTEN, D., *La presenza della Santa Sede negli organismi internazionali*,

pues allí se toman las decisiones más importantes, incluso antes de la formalización del voto<sup>207</sup>. Todo lo cual muestra que para la Santa Sede el ejercicio del derecho de voto no es lo más decisivo de su participación en las conferencias, pues ello no le impide asegurar su contribución mediante intervenciones orales<sup>208</sup>. Como apunta Riedmatten, «en los encuentros internacionales la palabra tiene un puesto privilegiado; el representante de la Santa Sede ha de saber recurrir a ella para elevar las miras de un debate, recordar los principios, apoyar la causa de los desamparados, los olvidados, los pobres»<sup>209</sup>.

## VI. CONCLUSIÓN

En resumen, diríamos que la Santa Sede no busca tanto su *representación* como su *participación* en los foros internacionales. Su papel no es, pues, meramente pasivo; su intervención, a pesar de ser oficiosa, por representar la voz de una autoridad moral con gran ascendiente y dilatado influjo, no deja de guiar a muchos delegados; y, precisamente,

---

cit., p. 232. En su opinión, «la conversación en los *pasillos*, el diálogo durante las refeciones tomadas en común, no resultan menos importantes en este nuevo tipo de diplomacia» (*Ibid.*).

<sup>207</sup> *Ibid.*, pp. 231-232; FERLITO, S., *L'attività internazionale della Santa Sede*, cit., p. 128, y SUY, E., *Status of observers...*, cit., pp. 119-120.

<sup>208</sup> Prueba de ello es que la Santa Sede asistió –por elección propia– a la *IV Conferencia Mundial sobre la Mujer* en calidad de *observador permanente* ante la ONU, en lugar de acogerse al estatuto de miembro de la Agencia internacional para la Energía Atómica (AIEA), renunciando así al ejercicio de ese derecho. En un comunicado de prensa del 9 de junio de 1995, con el título *Quelques réflexions sur le projet de la «Platform for action» de la IV Conférence Mondiale sur les femmes*, Monseñor Jean-Louis Tauran, Secretario de la Santa Sede para las relaciones con los Estados, indicaba: «La Santa Sede, en razón de su especificidad religiosa y moral, ha elegido el *status* de Observador permanente en la ONU, en lugar del de miembro con derecho a voto. Cuando Naciones Unidas organiza conferencias internacionales sobre cuestiones de interés universal, la invitación para participar se dirige no solamente a los Estados miembros sino también a los Estados de las Agencias especializadas. Siendo la Santa Sede observador en las Naciones Unidas y miembro fundador de la Agencia internacional para la Energía Atómica (AIEA), también ella es invitada a participar en este tipo de encuentros internacionales».

<sup>209</sup> DE RIEDMATTEN, D., *La presenza della Santa Sede negli organismi internazionali*, cit., p. 232. *Vid.* también PETRONCELLI HÜBLER, F., *Chiesa cattolica e comunità internazionale*, cit., pp. 147-153, y ONORATO, J. A., «Saving Grace or Saving Face: The Roman Catholic Church and Human Rights», en *Dickinson Journal of International Law*, 8 (1989), p. 89.

por encarnar cierto poder irradiante, sus posiciones se buscan y ponderan, a veces con mayor interés que la de representantes acreditados con plenas facultades<sup>210</sup>. Según Soler, «la única fuerza que posee la Santa Sede en los foros internacionales es la de la credibilidad de que goce en cada momento y en cada foro; se trata por tanto de una autoridad puramente moral»<sup>211</sup>.

No cabe duda, que es precisamente esta autoridad moral la que *molesta* a aquellos *lobbies* de ONG's que pretenden legitimar ciertas conductas atentatorias contra la dignidad humana como nuevos derechos, por lo que buscan silenciarla negándole su actual *status* de observador. Argumentar, para conseguir tal fin, que la Santa Sede pretende imponer sus puntos de vista es, en nuestra opinión, falsear y manipular la realidad. Como ya indicamos, en ninguna de las conferencias en las que ha participado la Santa Sede ha apelado a su autoridad moral, ni siquiera frente a los católicos, y mucho menos ha bloqueado o conducido el voto de ninguna delegación<sup>212</sup>. Afirmación que sería más discutible si nos referimos a la presión ejercida por las

---

<sup>210</sup> Monseñor Sodano evidencia esta realidad cuando afirma: «Ciertamente la globalización del mundo está creando nuevas retos para muchos Estados, pero también ofrece a la Iglesia nuevas oportunidades de acción, para llevar a todos los pueblos de la tierra aquella palabra de verdad que ésta ha recibido de Cristo.

»La ONU en estos últimos años ha tratado de coordinar y de guiar, en cierto sentido, tal globalización, promoviendo incluso las conferencias internacionales sobre problemas globales interdependientes. Era, pues, necesario para la Santa Sede seguir de cerca estos esfuerzos, incluso aunque ahora vengan alterados por la cultura relativista existente en muchos países occidentales. Motivo de más para estar presente, poniendo, si es el caso, a los responsables de las Naciones frente a su propia responsabilidad.

»La idea de adoptar la política de la “silla vacía” o, peor todavía, de “dar un portazo” no podía ser tomada en consideración. Y es así como la Santa Sede ha podido actuar desde dentro, como la clásica levadura de la mujer del Evangelio» (SODANO, A., *Il fermento del Vangelo*, cit.). Alude a estas posibilidades de influencia de los observadores en un contexto general DE ERICE Y O'SHEA, J. S., *Derecho diplomático*, Madrid, 1954, p. 314.

<sup>211</sup> SOLER, C., «La Santa Sede en las Naciones Unidas y en las conferencias internacionales», en *Aceprensa*, Documentación 57/97, p. 2.

<sup>212</sup> Como diría Mary Ann Glendon, jefe de la Delegación de la Santa Sede en la IV Conferencia Mundial de la Mujer, en su discurso al pleno: «Los puntos de vista de la Santa Sede representan las aspiraciones de muchas personas, creyentes de todos los credos y también no creyentes, que comparten la misma visión fundamental y desean ser oídas. Sólo cuando se escuchan atentamente y se aprecian los diferentes puntos de vista se puede llegar a un verdadero discernimiento de las situaciones y a un consenso sobre el modo de atenderlas» (*Ecclesia*, 263 [1995], p. 578). De la misma manera, el

grandes potencias durante las negociaciones respecto a los países en vías de desarrollo o, incluso, para forzar un consenso general a su favor<sup>213</sup>.

Puede concluirse, por tanto, que la elección del *status* de observador es el que mejor responde a la propia finalidad perseguida por la Santa Sede en los foros internacionales<sup>214</sup>: colaborar en la realización de los objetivos de la Carta de Naciones Unidas con su propia y peculiar identidad. En definitiva, siendo –en palabras de Juan Pablo II– «la voz que la conciencia humana espera, sin disminuir por esto la aportación de las otras tradiciones religiosas. Autoridad espiritual y universal, la Sede Apostólica continuará prestando este servicio a la Humanidad, sin otra preocupación, que aquella de recordar incansablemente las exigencias del bien común, el respeto de la persona humana, la promoción de los más altos valores espirituales»<sup>215</sup>.

---

portavoz de la Delegación vaticana y director de la Sala de prensa, Navarro Valls, definía así el principal objetivo de la Delegación de la Santa Sede en la IV Conferencia Mundial de la Mujer: «traer la voz de millones de personas y contribuir con elementos éticos en la discusión: que no se hable de la mujer sólo en términos de sexualidad o de cantidad, sino también hablar desde un punto de vista moral y ético».

<sup>213</sup> Así, por ejemplo, la Delegación vaticana difundió un comunicado de prensa en la IV Conferencia Mundial de la Mujer en el que se acusaba a una minoría de países encabezados por la Unión Europea de bloquear las negociaciones, impidiendo que el texto final de la Plataforma de Acción estuviese en conformidad con la propia Declaración Universal. En ese comunicado se trataban cinco puntos: 1.º, de la lucha por eliminar del documento final cualquier referencia a la dignidad de la persona humana; 2.º, de las referencias negativas a la familia y al matrimonio, presentados como los principales obstáculos para autorrealización de la mujer, junto con las tentativas de cambiar el término *familia* por *familias*; 3.º, de los intentos de eliminar del documento final toda referencia a la religión, la moral, la ética y la espiritualidad, excepto las alusiones negativas a la religión; 4.º, de los intentos de quitar también cualquier referencia positiva de la maternidad y 5.º, de la lucha por eliminar el reconocimiento de los derechos y de las responsabilidades de los padres de los parágrafos críticos del documento.

Al final del comunicado, la Delegación de la Santa Sede recordaba a los negociadores europeos y de otras naciones de la misma línea que sus posiciones atentaban contra sus mismas constituciones nacionales, que sí asumían el contenido de los documentos internacionales sobre derechos humanos. Como advierte Elliott, «de este modo sutil y delicado, la Santa Sede tocaba el problema central del llamado *consensus* de Pekín, esto es, que los propios negociadores asistieron como portadores de una ideología y no como verdaderos representantes de sus propias naciones, o bien de la mayoría de las mujeres de cada nación» (ELLIOTT, P. J., «La prospettiva etica nella Conferenza ONU di Pechino sulla donna», en *Medicina e Morale*, [1995/6], p. 1181; *vid.* también pp. 1179-1180).

<sup>214</sup> Cfr. MANZANARES, J., «La Iglesia ante los organismos internacionales. El hecho y su sentido», en *Revista española de Derecho canónico*, 52 (1995), p. 205.

<sup>215</sup> JUAN PABLO II, *Discurso al Cuerpo diplomático*, enero de 1995.