



UNIVERSIDAD
DE PIURA

REPOSITORIO INSTITUCIONAL
PIRHUA

LA SUBJETIVIDAD INTERNACIONAL DE LA SANTA SEDE

Susana Mosquera-Monelos

Perú, 2014

FACULTAD DE DERECHO

Área departamental de Derecho



Esta obra está bajo una [licencia](#)
[Creative Commons Atribución-](#)
[NoComercial-SinDerivadas 2.5 Perú](#)

Repositorio institucional PIRHUA – Universidad de Piura

I. Introducción. II. Aproximación histórica al problema: a) De la Cristiandad medieval hasta 1870; b) De la Unificación italiana hasta 1929; c) Los Pactos de Letrán. III. Análisis jurídico de la cuestión: a) Elementos de la subjetividad internacional; b) El Estado Vaticano. IV. La Santa Sede ante la comunidad internacional. V. Conclusiones.

Resumen

Presentamos el caso de la subjetividad internacional de la Santa Sede como un ejemplo que nos permita afrontar un nuevo enfoque del concepto de sujeto para el derecho internacional. El cumplimiento de los requisitos clásicos de la subjetividad internacional se ha visto superado por la fuerza creadora del derecho que nuevos sujetos internacionales han impulsado: ONG, sociedad civil, transnacionales, sujetos atípicos. Analizando el mecanismo de atribución de personalidad internacional de la Santa Sede podremos entender mejor si es que estamos en una etapa post-estatal de la creación del derecho internacional.

Palabras clave

Subjetividad internacional, estado, Santa Sede, Ciudad Estado del Vaticano, ONG.

I. Introducción

El derecho internacional como instrumento jurídico que ayuda al diálogo entre sujetos de la comunidad internacional tiene en la actualidad un reto muy importante, afrontar una revisión del concepto de subjetividad internacional. Para hacerlo será necesario superar un enfoque tradicional que presentaba a los estados como los únicos sujetos con capacidad para crear y recibir el derecho internacional. La fuerza creadora del derecho que parte de la actividad de las Organizaciones internacionales ha sido el primer paso para avanzar hacia una etapa post-estatal en la creación normativa del derecho internacional. En esta nueva etapa, ONG y organizaciones de la sociedad civil en general, junto con grandes empresas transnacionales, grupos de interés y la misma persona humana, han dado la vuelta al



escenario clásico. El derecho internacional se produce de un modo nuevo y se aplica a sujetos nuevos.

En ese nuevo escenario tenemos que replantearnos si el concepto clásico de subjetividad internacional, tal y como ha sido manejado por los estados como sujetos primarios, puede o no ser sometido a revisión. Y para hacerlo qué mejor que el ejemplo de un sujeto atípico para revisar elementos y requisitos clásicos y comprobar su operatividad y necesidad real para que la personalidad internacional despliegue todos sus efectos.

La Iglesia Católica es una colectividad organizada jurídicamente, dirigida a realizar sus propios fines y actividades externas. En el plano jurídico asume la forma de una corporación institucional, no territorial, provista de soberanía originaria y con capacidad subjetiva, pública y privada (personalidad como ente distinto de la Santa Sede) y jurídicamente perfecta¹. Durante el Concilio Vaticano II fue la Constitución *Lumen Gentium*² la que, de un modo más preciso determinó la singularidad de la Iglesia como una comunidad dotada de órganos jerárquicos y de espiritualidad³. Desde esa perspectiva para el ordenamiento canónico no existe duda sobre la composición dual de la Iglesia basada en un elemento territorial, -o material- y otro espiritual, pero en el orden civil la cuestión no es tan pacífica.

La diversidad de sus fines hace de la Iglesia católica una entidad que no solo actúa como confesión religiosa, sino que en distintos ámbitos se configura como una organización que tiene representación a un nivel supranacional, que participa en foros de debate y discusión de normas internacionales, a las que indudablemente imprime su sello identitario. Surge de esa situación una polémica que alcanza al Derecho internacional y afecta a la condición de la Iglesia católica como sujeto de derecho internacional. El modo cómo la Iglesia, a través de la Santa Sede y la Ciudad Estado del Vaticano, ha obtenido subjetividad internacional es de interés para comprender la evolución de ese concepto desde su

¹ Concepto heredado de la teórica política griega para hacer referencia una sociedad que cuenta con todo lo necesario para la consecución de sus fines.

² Constitución dogmática sobre la Iglesia. Constitución promulgada en la sesión pública del 21 de noviembre de 1964.

³ Constitución *Lumen Gentium*, Capítulo I, número 8. “Cristo, Mediador único, estableció su Iglesia santa, comunidad de fe, de esperanza y de caridad en este mundo como una trabazón visible, y la mantiene constantemente, por la cual comunica a todos la verdad y la gracia. Pero la sociedad dotada de órganos jerárquicos, y el cuerpo místico de Cristo, reunión visible y comunidad espiritual, la Iglesia terrestre y la Iglesia dotada de bienes celestiales, no han de considerarse como dos cosas, porque forman una realidad compleja, constituida por un elemento humano y otro divino. Por esta profunda analogía se asimila al Misterio del Verbo encarnado. Pues como la naturaleza asumida sirve al Verbo divino como órgano de salvación a El indisolublemente unido, de forma semejante a la unión social de la Iglesia sirve al Espíritu de Cristo, que la vivifica, para el incremento del cuerpo (cf. *Ef.*, 4,16)”.

formulación histórica hasta la actualidad. Por ese motivo nos adentraremos en las razones históricas para llegar a la situación actual.

II. Aproximación histórica al problema

a) De la Cristiandad medieval hasta 1870

Entre los especialistas en Derecho internacional es un hecho admitido sin obstáculos que si bien la Iglesia Católica no dio origen a la Comunidad internacional, su actividad política a lo largo de la Edad Media fue un motor indispensable para la gestación del concepto moderno de Estado y con ello de la comunidad de estados que es base de lo que hoy llamamos “comunidad internacional”. No se entiende la Europa medieval sin no se asume la lucha y el conflicto siempre latente entre el poder político y el poder religioso, representado en esa etapa por la Iglesia católica.

La comunidad internacional a lo largo del Medievo era la Cristiandad europea y aunque se sabía de la existencia de otros “estados” y territorios, no eran tomados en consideración sino para el establecimiento de redes económicas mas no para el fortalecimiento de relaciones políticas duraderas y estables⁴. Con la Reforma Protestante se impone en Europa un nuevo modo de entender la estructura política y las relaciones entre la Iglesia y el Estado, se abre paso un nuevo modo de enfocar la posición de la Iglesia católica y su relación con el poder político ahora representado en el concepto moderno de estado. Surgen las naciones identificadas por su cultura, lengua, tradición y religión. El punto final de las guerras de religión que asolan Europa por causa de las divergencias entre católicos y protestantes es la firma de la Paz de Westfalia, tratado en el que se proclama el principio de autoridad del monarca para imponer su religión a sus súbditos⁵. La disidencia religiosa es prohibida y perseguida, se ha roto la unidad medieval, y se avanza hacia un período nuevo con modos diferentes de ejercer el gobierno y de entender la religión.

Durante la etapa medieval, especialmente desde el S. IX el Romano Pontífice fue soberano temporal de los Estados Pontificios, territorios que habían sido donados por el monarca francés Pipino en el año 756. Ese dominio abarcaba el territorio comprendido entre las ciudades de Rimini, Pésaro, Fano, Singaglia y Ancona, así como el exarcado de Ravena.

⁴ LE GOFF, J. *La Civilisation de l'occident médiéval*. Flammarion. Paris. 1982.

⁵ Véase, VILLACAÑAS DE CASTRO, L. “Nacimiento y despliegue del estado a partir del modelo de Westfalia”, (pp. 313-324) en *Res publica*. N° 19. 2008.



El dominio de esos territorios permitió al papado extender su soberanía espiritual a una esfera terrenal y de ese modo convertirse en un señor feudal más, aunque singular⁶.

No existía en esos momentos un concepto de soberanía estatal, no había Estados tal y como se configuran en la Edad moderna, eso unido a la presencia de la figura del Emperador que mantenía su dominio soberano sobre todos territorios del Imperio hacía imposible la formación independiente de estados. La única excepción a esa norma es el caso de los Estados Pontificios sometidos a la jurisdicción del Papa; y es que Pontífice no es un señor feudal más, su soberanía territorial sobre ese pequeño territorio se ve complementada con su ejercicio de soberanía espiritual sobre toda la Cristiandad y sobre el mismo Emperador⁷. Esa situación que se mantiene a lo largo de toda la Edad Media convulsiona en la Edad moderna. Diferentes y muy diversos acontecimientos históricos llevan a ese cambio de paradigma, los viajes del descubrimiento y la ampliación de la Cristiandad hacia el Nuevo Mundo, el protestantismo y el efecto de ruptura interna en la vieja Europa cristiana, fortalece a los monarcas en detrimento de la figura del emperador y como consecuencia de ello la dualidad Papado-Imperio también sufre un duro revés, perdiendo el Pontífice parte de su poder temporal⁸.

b) De la Unificación italiana hasta 1929

El fortalecimiento político de las estructuras de estado que comienza en el siglo XVI y se prolonga hasta bien entrado el siglo XIX, tiene en Alemania e Italia los dos procesos más dilatados en el tiempo, hecho motivado sin lugar a dudas por la complejidad interna que presentan estos dos Estados; y porque en ellos ha estado la sede de los poderes medievales: emperador en la unificada Alemania, pontífice en la Roma que obstaculiza la unificación de toda Italia. El período de unificaciones en la Europa del siglo XIX se logró a costa de las unidades políticas ya existentes, que sin perder su autonomía extendieron el control sobre los territorios cercanos. Las revoluciones que se suscitan en los años 1848 1850 son fruto del nacionalismo que llevó a las monarquías absolutas a transformarse en monarquías constitucionales⁹. Las unificaciones italiana y alemana culminaron después de un sangriento enfrentamiento bélico tras el cual la situación internacional se vio radicalmente modificada.

⁶ Vid. HEARDER, H. *Breve historia de Italia*. Madrid. Alianza. 2003, pp. 47 y ss.

⁷ Situación de dualidad de poderes que dio lugar a no pocos enfrentamientos entre Pontífices y Emperadores a lo largo de la historia, como ya se ha comentado en las páginas iniciales de esta obra.

⁸ CARVAJAL, P. "La reforma política: una introducción al pensamiento político-jurídico del protestantismo en los Siglos XVI y XVII", en *Revista de estudios histórico-jurídicos*. N° 21. Valparaíso. 1999. Consultada el 12 de abril de 2012 en http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=So716-54551999002100012&script=sci_arttext&tlng=pt.

⁹ DOWE, D. et al. (Ed.) *Europe in 1848. Revolution and Reform*. Berghahn Books. Londo. 2001, p. 58.

En el caso italiano, la idea de la unificación de los diversos estados de la península en un solo estado unitario tenía como antecedente inmediato la creación, por parte de Napoleón I, de las repúblicas italianas y, posteriormente, del Reino de Italia; pero tras el Congreso de Viena la península quedó nuevamente fragmentada en siete estados¹⁰. A partir de entonces cobró fuerza la posición de alcanzar la unificación nacional. Fueron los reyes de Cerdeña quienes unificaron Italia, para fines propios. Esta unidad se realizó en dos etapas: en la primera, los austriacos fueron expulsados de sus posesiones. En la segunda, los diversos estados se agregaron al reino de Cerdeña y se fundieron en un solo reino.

Los principales fundadores de esta unidad italiana fueron Víctor Manuel (rey de Cerdeña), su ministro Camilo Benso, conde de Cavour, el patriota republicano Giuseppe Garibaldi y Napoleón III. La unificación comenzó en el año 1858, cuando Napoleón III, en la entrevista de Plombières, se comprometió a ayudar a la causa nacionalista italiana a cambio de recibir el condado de Niza y Saboya. La guerra de Austria contra el Piamonte y Francia, en 1859, fue un fracaso para el ejército austriaco (batallas de Magenta y Solferino); pero el temor a que Prusia interviniera a favor de Austria llevó a Napoleón III a firmar con este último país la Paz de Zurich, en ese mismo año. En 1861, el reino de Nápoles se integró al reino de Italia, tras la expedición de los “camisas rojas” de Garibaldi, ocurrida en 1860. Ese mismo año, Víctor Manuel había sido proclamado rey de Italia y establecido el parlamento italiano en Turín. En 1867, Garibaldi intentó apoderarse de Roma, pero la intervención francesa en favor del Papa se lo impidió¹¹.

Finalmente, como consecuencia de la derrota francesa frente a Prusia el papado perdió el apoyo francés, y de ese modo se hizo posible la ocupación de Roma. Los dominios pontificios habían sido conquistados, y las posesiones territoriales de la Iglesia Católica quedaron reducidas a la Ciudad del Vaticano. En 1871, la unificación de Italia se había logrado y se estableció en Roma la capital del estado parlamentario italiano.

“La incorporación de Roma a la monarquía italiana en calidad de capital creaba un problema sumamente delicado respecto al Papa, quien condenaba solemnemente los sucesos y el despojo del cual había sido víctima, y frente a los millones de católicos que reclamaban una reparación y el no sometimiento del vicario de Cristo a cualquier potencia”

¹⁰ Por una parte, había tres pequeñas entidades independientes, que eran los Estados Pontificios y los reinos de Piamonte-Cerdeña, en el norte, y de las Dos Sicilias, en el sur. Por otra parte, había territorios (Lombardía y Venecia) bajo el directo dominio del Imperio Austriaco, y algunos ducados (Parma, Módena, Toscana). Para más detalle véase, GRAMSCI, A. *Il Risorgimento*. Reunited. Roma. 1979, p. 78 y ss.

¹¹ HEARDER, H. *Breve historia de Italia...*, o.c., p. 122.



¹². La Ley de Garantías papales de 13 de mayo de 1871 trató de resolver la tensa relación entre el nuevo estado y el Sumo Pontífice. En su primera parte la norma se dedica a asegurar libertad al Papa para llevar a cabo sus funciones espirituales a pesar de la pérdida de su poder temporal. Se le concede al Pontífice un estatus especial como persona soberana, asegurándole el derecho a recibir embajadores y a comunicarse libremente con los obispos de la Iglesia católica en todo el mundo, se le concede una suma económica anual, y se le permite utilizar a perpetuidad los palacios Lateranenses, Vaticanos y la villa de Castelgandolfo.

En su segunda sección la Ley de garantías lidia con la cuestión de las relaciones iglesia estado, y en un compromiso asumido por el Conde de Cavour se plasma la idea de una “iglesia libre y un estado libre”, que disgustó siempre a la izquierda más radical. La Iglesia mantuvo siempre el poder de designación de obispos. El Papa Pio IX nunca aceptó la pérdida de su poder temporal y no reconoció la Ley de Garantías a pesar de que tanto él como sus sucesores utilizaron los privilegios que en ella se establecían¹³.

No obstante las limitaciones que la Ley de Garantías impuso a la Iglesia católica lo cierto es que las relaciones diplomáticas de la Santa Sede se mantuvieron activas, eso hace de ella una entidad que sigue participando directamente (y no por medio de persona interpuesta) en las relaciones internacionales¹⁴. Se firman numerosos pactos, acuerdos y concordatos en ese período conocido como “el encierro romano”. Se puede así considerar que esa actividad internacional de la Santa Sede se mantuvo intacta, y con ella parte de su condición de sujeto internacional. Ante la Sociedad de Naciones se formalizaron muchos de esos acuerdos internacionales en lo que se conoce como la “*treaty making power*”, a ese nivel, la Santa Sede actúa como representante internacional de la Iglesia católica¹⁵.

La cuestión romana se reducía de forma esencial a un problema de soberanía territorial que Italia no quería reconocer para la Iglesia. Pero esa cuestión tenía además otras implicaciones internas e internacionales de las que surgían los principales problemas. Los pontífices llamaron a una movilización de los católicos para que no participasen en la política italiana, por su parte el gobierno italiano mantuvo y en casos endureció, sus medidas contra la Iglesia, como incautación de bienes, supresión de asociaciones religiosas, prohibió la

¹² Cit. RUDA SANTOLARIA, J.J. *Los sujetos de Derecho Internacional. El Caso de la Iglesia Católica y el Estado de la Ciudad del Vaticano*. Lima. 1995, p.159.

¹³ Vid. <http://www.britannica.com/EBchecked/topic/247860/Law-of-Guarantees>, consultada 12 de abril de 2012.

¹⁴ Cfr. LEBEC, E. *Histoire secrete de la diplomatie vaticane*. Albin Michel. Paris. 1997.

¹⁵ Cfr. CAHIER, P. *Derecho diplomático contemporáneo*. Rialp. Madrid. 1965.

enseñanza del catecismo, entre otras. En ese orden de cosas, la fórmula adoptada en 1871 demostrará todas sus deficiencias durante la Primera Guerra Mundial. En las complicaciones de la contienda la Santa Sede se ve vinculada por las decisiones de política internacional del gobierno italiano por más que le resulten ajenas. Esta Ley de Garantías mostró así sus fallos, se trataba de una disposición unilateral dictada por Italia que no convenía a los intereses de la Iglesia

c) Los Pactos de Letrán

Para solucionar definitivamente esos problemas se llega a un acuerdo entre Estado e Iglesia que se materializa en 1929, con la firma el día 11 de febrero de los Pactos Letaranenses. Se firmaron tres acuerdos: “el Tratado político, que ponía fin a la *Cuestión romana* mediante la creación del Estado de la Ciudad del Vaticano bajo la soberanía del Romano Pontífice y el reconocimiento del Reino de Italia, con Roma como capital, bajo la dinastía de la Casa de Saboya. 2. El Convenio financiero sobre la indemnización de Italia a la Santa Sede por los territorios a que esta renunciaba. 3. El Concordato regulador de las relaciones entre la Iglesia y el Estado italiano”¹⁶. Dicho acuerdo estableció la personalidad del Vaticano como Ente soberano de derecho público internacional, y su objetivo fue asegurar a la Santa Sede, en su condición de suprema institución de la Iglesia Católica, “la absoluta y visible independencia garantizándole una soberanía indiscutible también en el campo internacional”, como se declara en el preámbulo del tratado¹⁷.

Con una superficie de apenas 44 hectáreas, la Ciudad del Vaticano se convirtió en el estado independiente más pequeño del mundo, tanto por el número de habitantes como por su territorio¹⁸. Sus fronteras pasaron a estar delimitadas por las murallas y una franja de Travertino que une los dos hemicírculos de la Plaza San Pedro. Además del propio territorio, la jurisdicción vaticana se extendería a otras zonas de Roma y fuera de ella que gozan del derecho de extraterritorialidad, como es el caso de la Villa de Castelgandolfo que pasa a disfrutar del estatus jurídico de embajada.

¹⁶ Cit. CORRAL SALVADOR, C. y GIMÉNEZ MARTÍNEZ CARVAJAL, J. *Concordatos vigentes. Tomo II*. Madrid. 1981, p. 226.

¹⁷ BATHON, M. N. “Atypical International Status of the Holy See”, (pp. 597-600) en *Vanderbilt Journal of Transnational Law*. 34. 2001.

¹⁸ Vid. RODOREDA, T. J. “La Santa Sede y la Ciudad del Vaticano como sujetos del derecho internacional”, CAEI. Working Paper # 22. Programa de Europa. <http://www.caei.com.ar/es/programas/europa/22.pdf>



La Iglesia Católica cumple con su misión evangélica a través de las distintas iglesias particulares y locales, y de su gobierno central, constituido por el Sumo Pontífice y por los Organismos que coadyuvan con él en el ejercicio de sus responsabilidades para con la Iglesia universal (Santa Sede).

La forma de gobierno es la monarquía absoluta. El Sumo Pontífice es el Jefe del Estado, con plenos poderes legislativos, ejecutivos y judiciales: durante el período de sede vacante el Colegio de cardenales ejerce estos poderes. El poder legislativo además, es ejercitado en nombre del Sumo Pontífice, por una Comisión integrada por un Cardenal Presidente y otros cardenales nombrados por un quinquenio. El poder ejecutivo está ejercido por el Presidente de la Comisión, y en esta condición, asume el nombre de Presidente del Governatorato, y es coadyuvado por el Secretario General y por el Vicesecretario General. De él dependen las Direcciones y las Oficinas centrales en que se encuentra organizado el Governatorato, o sea el complejo de organismos a través de los cuales es ejercido dicho poder. Los órganos constituidos según el sistema judicial del Estado ejercen el poder judicial en nombre del Sumo Pontífice¹⁹. Actualmente, los habitantes del Estado ascienden a 800, aproximadamente, de los cuales, unos 450 poseen ciudadanía vaticana, mientras que el resto, con residencia temporal o permanente en el Estado, no la tienen²⁰.

Recuperada la soberanía sobre el territorio vaticano el problema interno encuentra solución pero la controversia se traslada al plano internacional y viene condicionada por la necesidad de delimitar la posición que la Iglesia católica ocupará en el orden internacional una vez que ha establecido claramente su autonomía con respecto al estado italiano²¹.

III. Análisis jurídico de la cuestión

Para precisar convenientemente ese punto será necesario aproximarse a la noción de sujeto en Derecho internacional²². Sabiendo que, como ya hemos indicado al comienzo, estamos ante un concepto que ha sufrido una gran convulsión, primero por el aumento exponencial del número de sujetos primarios (estados) que han pasado legítimamente a

¹⁹ El Estado de la Ciudad del Vaticano posee una bandera propia dividida en dos campos verticales: uno amarillo, junto al asta, y otro blanco, en que está representada la tiara pontificia con las llaves cruzadas. Posee derecho de acuñar su propia moneda, el euro del Vaticano, y emite sus propios sellos de correos. En el Vaticano se edita un periódico diario, L'Osservatore Romano, fundado en 1861; y desde 1931, funciona una emisora, Radio Vaticano, que transmite a todo el mundo programas en diversas lenguas.

²⁰ http://www.vaticanstate.va/ES/Estado_y_Gobierno/Historia/La_actual_Ciudad_del_Vaticano.htm, consultada el 12 de abril de 2012.

²¹ Vid. WRIGHT, H. "The Status of Vatican City", (pp. 452-457) en *American Journal of International Law*. Vol. 38. N° 3. Jul. 1944.

²² JOHNS, F.E. "International Legal Personality", *Sydney Law School Research Paper*. N° 9/ 113.

formar parte de esa comunidad internacional²³, segundo por la aparición de nuevas figuras que disfrutaran sino total, al menos parcialmente, de alguno de los atributos clásicos de la personalidad internacional, como es el caso de las Organizaciones Internacionales, las ONG, las transnacionales, o la misma persona humana. La asignación de deberes y derechos de origen internacional parece suficiente para otorgar algún grado o nivel de subjetividad al ente que haga uso de ellos²⁴

La doctrina mayoritaria considera que el orden jurídico internacional carece que criterios que puedan imponerse uniformemente, teniendo en cuenta la estructura social internacional y su relativa falta de organización a escala global²⁵. La supuesta norma atributiva de la subjetividad internacional se basa en el principio de efectividad que reconoce la existencia del Estado como requisito para la existencia del sujeto internacional y en el hecho histórico de que el Derecho internacional surge como Derecho entre Estados. Los demás sujetos que con el tiempo han alcanzado subjetividad internacional lo han hecho por vía interpuesta, es decir, ha sido gracias al acto de reconocimiento (obra de los Estados) que el Derecho internacional ha aceptado su condición de miembros de la comunidad internacional.

a) Elementos de la subjetividad internacional

Sobre la condición de sujeto de Derecho internacional del Estado no hay discusión, pues el orden internacional surge históricamente como un orden interestatal que regula relaciones bilaterales y multilaterales entre Estados. La única incógnita podría ser la referida a las condiciones que un Estado debe cumplir para ser considerado como tal, y el grado o nivel de acatamiento a dichas condiciones para que se le considere o no estado con plenos derechos en la comunidad internacional.

²³ Primero con los procesos de independencia de las colonias americanas, y más adelante con el proceso de descolonización de África y Asia, el número de estados que formaban la comunidad internacional clásica fue exponencialmente multiplicado.

²⁴ “[I]n international law theory, the traditional conception of ILP defined primarily as the quality of a sovereign state and secondly as a derived quality of international actors has stopped being the subject of (heated) debate. ILP has found its purpose where it is used as a rather pragmatic concept or tool which indicates that an entity exists ‘in the eyes of international law’ [...]. By the attribution of international legal rights and duties, (new) acts come ‘into sight’, become ‘visible’, as international legal persons and are being included in the international (legal) community. In this functional role, ILP continues to be a fundamental concept of international law (...).”
Cit. NIJMAN, J.E. *The Concept of International Law Personality, An Inquiry into the History and Theory of International Law*. Asser Press. The Hague. 2004, p. 494.

²⁵ Cfr. DÍEZ DE VELASCO, M. *Instituciones de Derecho Internacional Público*. Madrid. 1991, p. 55.



Será en la Convención sobre los derechos y deberes de los Estados adoptada por la séptima Conferencia Interamericana en Montevideo en 1933 en la que el derecho internacional establezca el criterio básico a seguir en ese punto. Así se estipula que: “(E)l Estado, como persona de derecho internacional debe reunir las condiciones siguientes: población permanente (conjunto de personas que de modo permanente habitan en el territorio del Estado y están unidas a este por el vínculo de la nacionalidad); territorio determinado, (espacio físico dentro del cual la organización estatal ejerce en plenitud la propia potestad del gobierno); gobierno (organización política del Estado: permitir las funciones estatales en la esfera interna y hacer frente a los compromisos del Estado con otros sujetos del Derecho internacional de la esfera externa: como la capacitación art. 4 carta NU); capacidad de entrar en relaciones con otros Estados”.

En esencia, el Estado soberano se caracteriza por no depender de ningún otro orden jurídico estatal ni de ningún otro sujeto del Derecho internacional, su autonomía lo vincula directamente al Derecho internacional en tanto que orden supranacional al que el Estado voluntariamente se somete. La soberanía se muestra como un principio constitucional del Derecho internacional, símbolo de la coordinación entre los Estados y no de subordinación entre los mismos, y su esencia consiste en el derecho a ejercer las funciones de Estado en un plano de independencia e igualdad respecto de otros Estados. Una expresión concreta de esta soberanía es la igualdad soberana entre los Estados recogida en la Carta de las UN²⁶. Establece una igualdad jurídica que garantiza igualdad ante el Derecho internacional, garantiza el respeto de la integridad territorial, la independencia política de cada Estado y en particular, de su derecho a elegir y a llevar adelante su sistema político y socioeconómico²⁷.

Otro principio derivado de la noción de soberanía es el principio de no intervención en los asuntos internos de otros Estados, recogido en la resolución 2625, pues la soberanía resulta ser el derecho de los pueblos en su estadio de intervención. Este principio también opera para las Organizaciones internacionales. La independencia es también un elemento consustancial a la soberanía en su proyección exterior. Considerando esa autonomía en su manifestación práctica la misma se traduce en un ejercicio de competencias para el Estado

²⁶ Art. 2,1 de la Carta: “Para la realización de los Propósitos consignados en el Artículo 1, la Organización y sus Miembros procederán de acuerdo con los siguientes Principios: 1. La Organización está basada en el principio de la igualdad soberana de todos sus Miembros. (...)”

²⁷ Vid. RESOLUCIÓN 2625 (XXV) de la Asamblea General de Naciones Unidas, de 24 de octubre de 1970, que contiene la Declaración relativa a los principios de Derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas.

que debe desempeñarlas de forma exclusiva, no hay opción a que más de un Estado administre un territorio, de forma autónoma, con plena libertad para tomar las decisiones que afecten a la administración y gobierno, y de forma plena, en el sentido de que abarcan toda la esfera de acción dentro del territorio y lo hace de forma directa y no por delegación.

b) El Estado Vaticano

Una vez enumerados los requisitos clásicos de la subjetividad estatal la cuestión se centra en determinar si los mismos se cumplen en el caso de la Ciudad Estado del Vaticano. El Vaticano vuelve a ser reconocido como Estado en virtud de la firma de los Pactos de Letrán en 1929 en ellos Italia reconoce “la soberanía de la Santa Sede en el campo internacional como atributo inherente a su naturaleza, conforme a su tradición y a las exigencias de su misión en el mundo”, (art. 2 del Tratado entre la Santa Sede e Italia). Ese reconocimiento de soberanía está hecho a la Santa Sede, en tanto que cabeza del gobierno de la Iglesia, y en tanto que es a través de ella que las relaciones internacionales de la Iglesia católica son formalizadas. De ahí la importancia del reconocimiento de esa soberanía internacional. Pero a continuación, en el artículo 3º del Tratado, “Italia reconoce a la Santa Sede la plena propiedad y la exclusiva y absoluta potestad y jurisdicción soberana sobre el Vaticano, como está actualmente constituido, con todas su pertenencias y dotes, creándose por tal modo la Ciudad del Vaticano para los especiales fines y con las modalidades del presente tratado”. Surge entonces la Ciudad Estado del Vaticano. Su delimitación territorial es sumamente pequeña, no más de 44 hectáreas, y parte de ese escaso territorio está en realidad sometido al control policial italiano, algo que lleva necesariamente a cuestionarse la real autonomía que la Santa Sede tiene en el gobierno de la Ciudad Estado más pequeña del mundo²⁸.

La población es otro de los elementos que identifica al Estado y que, en el caso del Vaticano es igualmente singular. El artículo 9º señala que: “conforme a las normas del Derecho internacional, están sujetas a la soberanía de la Santa Sede todas las personas que tienen residencia fija en la Ciudad del Vaticano. Tal residencia no se pierde por el simple hecho de una temporal permanencia en otra parte si no va acompañada de la pérdida del domicilio en la misma ciudad o por circunstancias que comprueben el abandono de dicha residencia”. Curioso sistema éste para vincular a los ciudadanos con el Estado, la simple residencia y no a través de la nacionalidad de origen sino adquirida. Pero más singular

²⁸ Con la peculiaridad de que carece también de fronteras con Roma, ciudad dentro de la que se encuentra sita la Ciudad del Vaticano.



resulta el hecho de que esta condición de ciudadano vaticano se superpone sobre la ciudadanía original del mismo. Esta peculiaridad surge de un dato básico, y es que la nacionalidad vaticana tiene la finalidad de permitir a sus titulares un mejor desempeño de las funciones que realizan al servicio de la Iglesia en cualquier lugar del mundo, y no el atender a los intereses materiales de un Estado temporal, cosa que el Vaticano no es. Tal situación lleva a un confuso concepto de ciudadanía que difícilmente encontrará parangón en ningún otro Estado conocido.

En cuanto al Derecho aplicable para el gobierno y administración efectiva de este Estado, incluye el Código de Derecho canónico de 1983, las Constituciones Apostólicas, las leyes dadas por el Papa, los reglamentos de las autoridades competentes y en caso de vacío en algún punto se aplicarán las leyes italianas siempre que no sean contrarias al Derecho divino. Tal situación lleva a cuestionarse la verdadera independencia de la Ciudad del Vaticano en relación a la república italiana. Esa condición de independencia y autonomía en el gobierno es condición indispensable pues un Estado no sólo se compone de esos elementos básicos mencionados sino que además debe ejercer un efectivo control y administración sobre los mismos. En todo caso, queda claro que, aún reuniendo alguno de esos requisitos el Vaticano no es sino un Estado atípico que cumple una función instrumental a favor de la realización de los fines propios de la Iglesia católica, con la que comparte una dirección única, la Santa Sede.

Así lo ha reconocido el pontífice Juan Pablo II, que en Carta fechada el 20 de noviembre de 1982 señala lo siguiente: “(...) el Estado de la Ciudad del Vaticano es soberano, pero no posee todas las características ordinarias de una comunidad política. Se trata de un Estado atípico: existe para la conveniente garantía del ejercicio de la libertad espiritual de la Sede Apostólica, esto es, como medio para asegurar la independencia real y visible de la misma en su actividad de gobierno en favor de la Iglesia universal, como también de su actividad pastoral dirigida a todo el género humano; no posee una sociedad propia para la cual haya sido constituido, ni siquiera se basa sobre las formas de acción social que determinan de ordinario la estructura y la organización de cualquier otro Estado. Además, las personas que colaboran con la Sede Apostólica, o incluso cooperan en el gobierno dentro del Estado de la Ciudad del Vaticano, no son, salvo pocas excepciones, ciudadanos de éste, ni, en consecuencia, tienen los derechos y las obligaciones (en particular las tributarias) que ordinariamente nacen de la pertenencia a un Estado”.

IV. La Santa Sede ante la comunidad internacional

Se trata, indudablemente de un asunto abierto a la polémica puesto que, junto con esa discutida condición de Estado atribuida a la Ciudad Estado del Vaticano se hace necesario formular una segunda cuestión, la de si la Iglesia católica, -a través de la Santa Sede-, es o debe ser considerada sujeto de Derecho internacional. La cuestión surge de la realidad que señala la presencia de ambos, Ciudad del Vaticano y Santa Sede, en lugares distintos y con finalidades diferentes. Por un lado, la ciudad Estado del Vaticano está presente en varios organismos de carácter técnico por las necesidades propias de su condición de Estado, entre otros: la Unión Postal Universal, la Unión Internacional de Telecomunicaciones, el Consejo Internacional del Grano, la Organización Internacional de Telecomunicaciones vía Satélite, la Organización Europea de Telecomunicaciones vía Satélite, la Conferencia Europea de Administración de servicios Postales y Telecomunicaciones, el Instituto Internacional para la Unificación del Derecho privado, la Unión Astronómica Internacional, Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, el Comité técnico internacional de prevención del fuego, la Asociación Médica Mundial, el Consejo Internacional de Archivos.

Por su parte la Santa Sede, además de disfrutar de la condición de Estado no miembro ante Naciones Unidas tiene observadores o representantes permanentes ante otros organismos: ante la UNESCO, ante la OMC (Organización Mundial del Comercio, ante Instituciones especializadas con sede en Ginebra, ante las Instituciones especializadas con sede en Viena, ante las Instituciones especializadas relacionadas con alimentación y agricultura (FAO, IFAD, PAM), ante la OMT (Organización Mundial del Turismo), ante el Consejo de Europa, ante la OSCE (Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa), ante la Unión Europea, la OEA (Organización de Estados Americanos), y la OUA (Organización para la Unidad Africana). Su posición es en ocasiones complicada pues, por ejemplo la condición que ostenta ante la ONU es la de Estado no miembro, pero la Santa Sede no es un Estado, sino el órgano de administración, gobierno y representación de un potencial Estado, que es el Vaticano. Su condición de Estado no miembro subleva a otras entidades religiosas y organizaciones no gubernamentales, que ven limitada su capacidad de acción ante las Naciones Unidas por no disfrutar de ese estatus de Estado no miembro que la Santa Sede tiene. Pero tal estatus tiene un origen y una justificación. La Santa Sede, representa a un Estado, atípico en efecto pero considerado como Estado ante la comunidad internacional, desde esa posición de representación colabora económicamente a la ONU, aportando aproximadamente el 0,01 al presupuesto de esta entidad, cantidad no muy relevante pero que reafirma la condición de Estado cooperante con la organización.



La Santa Sede o el Estado de la Ciudad del Vaticano están adheridos también (a veces con reservas) a numerosas convenciones internacionales, entre las cuales se puede destacar, la Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial, la Convención internacional sobre los derechos del niño, la Convención única sobre estupefacientes y protocolo de enmienda, la Convención sobre las sustancias psicotrópicas, el Tratado sobre la no proliferación de armas nucleares, la Convención sobre la exploración y la utilización pacífica del espacio atmosférico, el Protocolo sobre la prohibición de gases tóxicos y medios bacteriológicos, las Convenciones de Ginebra (para mejorar en tiempo de guerra la condición de los heridos y enfermos; sobre la protección de civiles; sobre el tratamiento de prisioneros; sobre el *status* de los refugiados) y otros protocolos adicionales, la Convención internacional para la protección de bienes culturales en caso de conflicto armado, la Convención de la UNESCO sobre la protección del patrimonio mundial, cultural y natural, la Convención de Viena sobre relaciones diplomáticas, la Convención cultural europea, las Convenciones en materia de derecho marítimo, y las Convenciones sobre la circulación viaria.

V. Conclusiones

A modo de conclusión, resulta evidente que la Santa Sede, se desempeña en una doble función, como órgano de gobierno del Estado Vaticano y de la Iglesia Universal; que la personalidad internacional del Estado Vaticano como sujeto de Derecho internacional, puede ser discutida, pero es evidente que se trata de un hecho aceptado, consumado por una práctica que viene desarrollándose a lo largo de los años, o siglos. En ese sentido resulta útil recordar que a través de la Santa Sede se ejerce el *ius legationis* básico en las relaciones diplomáticas con otros Estados, el *ius tractatum* que permite a la Santa Sede la elaboración y participación en las relaciones internacionales a través de un instrumento tan esencial como son los tratados, y el *ius foederum* que representa la capacidad de mediación de la Iglesia católica, a través de la Santa Sede, en ocasión de conflictos de intereses entre terceros, especialmente hábil ha sido negociando pactos entre Estados enfrentados en el orden internacional.

La polémica que, reavivada cada poco tiempo, discute si es o no pertinente o conveniente que la Iglesia cuente con esa capacidad de acción ante la comunidad internacional es por un lado lógica, pues para las restantes confesiones religiosas la Iglesia católica debería ser una más entre pares, sin embargo las especiales características que la Iglesia presenta, no sólo en cuanto a su organización y sistema de gobierno, sino también en

su representación a nivel nacional en todo el mundo²⁹, hacen de ella un sujeto de derecho internacional atípico.

El Derecho internacional, con el fuerte peso que ha dado a la costumbre en la conformación de su ordenamiento no puede desconocer la importancia de la acción de la Iglesia en la formación de esa comunidad internacional. De modo que, aunque el Vaticano sea un Estado de mínimas extensiones en el que de forma poco precisa se cumplen los requisitos de estatalidad señalados en las normas internacionales, ha sido considerado como Estado desde hace siglos. La vinculación entre Estado Vaticano e Iglesia católica se materializa a través de la Santa Sede, cabeza del gobierno para ambas, pero en atención a los particulares fines que Iglesia y Estado desempeñan su posición ante el ordenamiento internacional es diferente.

El Estado Vaticano está presente en la esfera técnica, y su representación es en esos casos directa ya que actúa como un Estado, la Iglesia, por su parte en tanto que entidad supraterritorial tiene presencia, -representada por la Santa Sede-, en sectores más teóricos, en ocasión de la discusión de temas que alcanzan a su posición de defensa de una determinada posición ideológica. En realidad es ese posicionamiento ideológico el que suscita las críticas a la acción de la Iglesia ante ciertos organismos internacionales³⁰, (pero la historia aporta razones que justifican su participación a ese nivel), por otro lado, el creciente aumento del número de sujetos de Derecho internacional que mantiene relaciones con la Iglesia, a través siempre de la Santa Sede, es otro dato que permite suponer el reconocimiento de la capacidad que la Iglesia tiene ante el orden internacional.

Cuestión final a considerar es la posibilidad de utilizar el singular ejemplo de la subjetividad internacional de la Santa Sede para de ella extraer enseñanzas necesarias. Si como parece evidente el concepto clásico de subjetividad ha sido superado por las mismas circunstancias del crecimiento y cambios en la conformación de la comunidad internacional, quizás el modelo de subjetividad internacional combinada que ha utilizado la Iglesia católica para gestionar su acción internacional pudiese darnos alguna pista. Por lo pronto, sirve para hacernos ver que el encorsetado concepto de la subjetividad clásica aplicado a los estados como sujetos primarios tiene esquivas y puede ser adaptado a circunstancias singulares que justifiquen un trato diferente, como se ha hecho en el caso del Estado Vaticano. Y por otro,

²⁹ A través de las respectivas Conferencias Episcopales.

³⁰ Cfr. ABDULLAH, Y. "The Holy See at United Nations Conferences: State or Church?", (pp.1835-1875) en *Columbia Law Review*. Nueva York. 1996.



la participación de la Santa Sede ante los principales organismos internacionales nos demuestra que es posible y deseable que todas las voces sean escuchadas ante la comunidad internacional, en los foros de debate y creación del derecho internacional; y aunque muchas veces se critique que ocupe una posición privilegiada es muy probable que haya sido su ejemplo el que haya abierto la puerta a la participación internacional de otros sujetos como ONG y organizaciones civiles, con las que guarda bastantes semejanzas y también no pocas diferencias.

En todo caso, deseable es que se impulse la configuración de un concepto flexible de subjetividad internacional que atienda más a los fines que a los medios y que relajando las formalidades pueda dar respuesta adecuada a las necesidades que se vislumbran para el derecho internacional del nuevo milenio³¹.

³¹ Cfr. HICKEY, J. E. "The Source of International Legal Personality in the 21st Century". 2 Hofstra Law & Policy Symposium. 1997.