

EL ACUERDO BÁSICO ENTRE LA SANTA SEDE Y LA OLP EN EL CONTEXTO DE LA PRÁCTICA CONCORDATARIA RECIENTE ¹

El pasado 15 de marzo de 2000, la Organización para la Liberación de Palestina firmó un Acuerdo Básico con la Santa Sede. El amplio significado jurídico y político del nuevo acuerdo podría apreciarse desde varias claves interpretativas. Por un lado, el Acuerdo guarda relación con la visita del papa Juan Pablo II a Tierra Santa. Al mismo tiempo, el nuevo concordato restablece un —por decirlo así— «equilibrio político-jurídico» en esta compleja zona de Medio Oriente: el Acuerdo Básico representa «la otra cara» de las relaciones jurídicas de la Santa Sede en Tierra Santa, una vez ratificado y desarrollado en parte el Acuerdo Fundamental con el Estado de Israel. También es relevante que haya sido firmado precisamente con una entidad internacional que representa a una población mayoritariamente musulmana. Por último, desde una perspectiva aún más general, el Acuerdo con la OLP viene a unirse a una serie de textos concordatarios que delimitan los perfiles de lo que podría denominarse una «fisonomía» general de las relaciones jurídicas de la Iglesia católica con los Estados.

De ahí que resulte oportuno, más incluso que en otros casos, situar este Acuerdo en un doble contexto. Un contexto particular, que corresponde a las relaciones políticas y religiosas de la Santa Sede en Medio Oriente. Y un contexto general, que pone de manifiesto las grandes líneas de práctica concordataria en los años más recientes, y que al tiempo permite situar el Acuerdo Básico en unas coordenadas bien precisas de carácter geográfico y político-religioso.

1. EL COMPLEJO MUNDO DE LAS RELACIONES POLÍTICAS EN MEDIO ORIENTE

De todos es conocida la frágil situación por la que atraviesan, día a día, desde mediados del siglo xx hasta ahora, las relaciones políticas de los países y naciones de Oriente Medio. El difícil equilibrio de la zona envuelve múltiples partes interesadas: Siria, Líbano, Israel, el Pueblo Palestino y también, en gran medida, Egipto. El saldo más reciente en favor de la paz no es positivo. No se oculta a diario en los medios de

¹ El presente comentario ha sido realizado gracias a la ayuda canalizada a través del Proyecto PB96-0633, de la Dirección General de Enseñanza Superior del Ministerio de Educación y Ciencia.

comunicación la fragilidad de la situación, salpicada con demasiada frecuencia por brotes de violencia militar o terrorista, controlados o incontrolados, de raíz política y religiosa.

Lo que quizá no resulta tan patente a simple vista es el difícil papel que desempeña la Santa Sede en este escenario político. Abandonadas las posturas que apelaban a las naciones cristianas para la defensa de la Tierra Santa², la Santa Sede se mueve bajo unos parámetros de juego que podrían sintetizarse así³:

a) Defender el derecho a la autodeterminación de los pueblos israelita y palestino, promoviendo la paz a través de la justicia.

b) Acrecentar los lazos de unión con el pueblo judío y, a la vez, velar en la medida de sus posibilidades por la preservación del pueblo palestino, conservando o intentando un papel de autoridad moral mediadora en la controversia, incluso promoviendo o alentando de forma inmediata soluciones específicas y concretas.

c) En el conflicto entre las autoridades israelíes y los grupos católicos, defender los intereses de las iglesias locales, apostando por el sostenimiento y mantenimiento de la población católica en Palestina.

En apariencia, estos intereses no son siempre fácilmente coherentes, sobre todo en esa zona del mundo donde con demasiada frecuencia las relaciones entre Israel y Palestina, y de éstos con terceros países y organismos, se resuelven en el binomio amigo/enemigo.

Desde la mitad del siglo xx, las relaciones político-jurídicas entre el Vaticano e Israel⁴ han ido avanzando hacia un progresivo mejoramiento. En este sentido, el Acuerdo Fundamental de 1993⁵, y su desarrollo en el Acuerdo sobre personalidad jurídica de 1997⁶, representan la satisfactoria culminación legal de un largo recorrido, todavía no finalizado a falta de un Acuerdo más sobre materias económicas y fiscales,

2 Discurso de Benedicto XV el 13 de junio de 1921 y de Pío XI el 11 de diciembre de 1922, recogidos en E. Farhat, *Gerusalemme nei documenti pontifici*, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano (1987), pp. 66 y 68; J.-L. Tauran, 'Le Saint Siège et la Terre Sainte: justice et charité', en *La Documentation Catholique*, 19 décembre 1999 (n. 2216), p. 1080.

3 G. Emile Irani, *Santa Sede e Medio Oriente. Il ruolo del Papato nella controversia arabo-israeliana (1962-1988)*, Vita e Pensiero, Milano (1989).

4 Sobre las relaciones entre la Santa Sede e Israel, puede consultarse S. Ferrari, *Vaticano e Israele. Dal secondo conflitto mondiale alla guerra del Golfo*, Firenze (1991).

5 F. Margiotta, 'L'accordo «fondamentale» tra la Santa Sede e lo Stato d'Israele', en *Nuova Antologia*, n. 2190 (aprile-giugno 1994) 151-162; D. M.-A. Jaeger, 'Verso l'accordo fondamentale tra la Santa Sede e lo Stato di Israele', en *La Porta d'Oriente* (diciembre 1993), p. 5; L. Cremonesi, 'L'accordo tra Santa Sede e Israele', en *Vita e Pensiero* 2/1994, p. 95; VV.AA., 'Symposium: The Fundamental Agreement Between the Holy See and the State of Israel: A Third Anniversary Perspective', en *Catholic University Law Review*, vol. 47 (1998) 369-533.

6 R. Palomino, 'Avances en las relaciones jurídicas entre Israel y la Santa Sede. El Acuerdo sobre personalidad jurídica de 1997', en *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, vol. XIV (1998) 737-754. Pueden consultarse los textos, tanto del Acuerdo Fundamental como del Acuerdo sobre asuntos jurídicos, en J. T. Martín de Agar, *Raccolta di Concordati 1950-1999*, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano (2000), pp. 516-548.

previsto en el artículo 10.2 del Acuerdo de 1997⁷. Puede, por tanto, hablarse de una casi completa normalización de relaciones, al margen de hechos aislados que surgen de tiempo en tiempo, particularmente en relación con el punto c) anteriormente señalado, del que el reciente *affaire* de Nazaret es una muestra elocuente⁸.

Pero es evidente que los intereses espirituales y materiales de la Iglesia católica no están sólo de parte de Israel. En efecto, la mayor parte de los católicos en Medio Oriente viven en países árabes y hablan el árabe como lengua materna; la mayoría de las propiedades católicas en la zona (solares, monasterios, escuelas e iglesias) se encuentran en países árabes. La población cristiana en la zona de Israel y en la Autonomía Palestina se ve sometida a una progresiva disminución⁹, que terminaría por hacer de los Lugares Santos del cristianismo, en palabras del papa Pablo VI, museos carentes del calor del testimonio vivo de la fe¹⁰. Una hipotética desatención por parte de la Santa Sede hacia esa población cristiana autóctona cada vez más minoritaria, frente a la presión asimilacionista de los palestinos musulmanes podría ser definitiva para la completa desaparición de esa comunidad.

Del dato anterior no cabe deducir que las relaciones entre la Santa Sede y los representantes del pueblo palestino se hayan desenvuelto habitualmente en un clima de hostilidad o de desconfianza. Al contrario, puede comprobarse cómo ha ido en aumento la cordialidad entre los líderes palestinos —particularmente el presidente Arafat— y los sucesivos pontífices, sobre todo desde el momento en que la Organización para la Liberación de Palestina redefine su estrategia política, poniendo un mayor acento en el reconocimiento internacional —que culminaría en la constitución de un Estado Palestino—, frente a la inicial táctica de la lucha armada¹¹. Las palabras de Juan Pablo II en 1980 sobre la situación del pueblo palestino privado de su tierra¹², y

7 *Without prejudice to rights relied upon by the Parties: (a) The Holy See and the State of Israel will negotiate in good faith a comprehensive agreement, containing solutions acceptable to both Parties, on unclear, unsettled and disputed issues, concerning property, economic and fiscal matters relating to the Catholic Church generally, or to specific Catholic Communities or institutions.* Cf. J. T. Martín de Agar, *Raccolta di Concordati 1950-1999*, citado en nota 6, p. 521.

8 Se trata de la invasión de un terreno colindante con la basílica de la Anunciación, con el fin de construir una mezquita en el lugar en el que, según una tradición, se encuentra la tumba de Shihab a-Din, sobrino del legendario Salah a-Din. Un breve análisis del conflicto y de la responsabilidad innegable de la inacción inicial del gobierno israelí, puede encontrarse en S. Hadas, 'Judíos, moros y cristianos', *Diario ABC*, 25 de noviembre de 1999.

9 'Preocupa la disminución de cristianos en Oriente Medio', en *Aceprensa*, servicio 069/95 (17 de mayo de 1995); 'El Vaticano intenta sostener la presencia cristiana en Oriente Próximo', en *Aceprensa*, servicio 111/95 (6 de septiembre de 1995); 'Los cristianos palestinos abandonan su tierra', en *Aceprensa*, servicio 093/96 (26 de julio de 1996).

10 Pablo VI, Exhortación Apostólica 'Nobis in animo' sobre la necesidad de la Iglesia en Tierra Santa (25 de marzo de 1974), en E. Farhat, *Gerusalemme nei documenti pontifici*, citado en nota 2, p. 156.

11 G. Emile Irani, *Santa Sede e Medio Oriente. Il ruolo del Papato nella controversia arabo-israeliana (1962-1988)*, citado en nota 3, pp. 37-42.

12 *I termini del dramma medio-orientale sono noti: il Popolo Ebraico, dopo esperienze tragiche, legate allo sterminio di tanti figli e figlie, spinto dall'ansia di sicurezza, ha dato vita allo Stato di Israele; nello stesso tempo si è creata la condizione dolorosa del Popolo Palestinese, in cospicua parte escluso dalla sua terra. Sono fatti che stanno sotto gli occhi di tutti.* 'Gerusalemme, crocevia di

las pronunciadas por el pontífice con motivo de su visita a Belén¹³, manifiestan esa cercanía de la Iglesia hacia el dramático problema. Poco tiempo después de que el Estado de Israel firmara el Acuerdo Fundamental con la Santa Sede, en 1993, el Presidente de la Autonomía Palestina, Yaser Arafat, ponía de manifiesto el deseo de firmar un texto concordado semejante al Acuerdo Fundamental. Este deseo no llegaría a producirse hasta el año 2000¹⁴.

2. EL ACUERDO BÁSICO EN EL CONTEXTO DE LOS CONCORDATOS

El mejor entendimiento de este nuevo Acuerdo requiere un breve análisis acerca de las grandes líneas de fuerza que han caracterizado los concordatos en estos últimos años. Este análisis descansa sobre dos consideraciones. La primera, sobre la modalidad formal de los concordatos; la segunda, sobre el papel de la libertad religiosa y/o el principio de autonomía en los acuerdos y concordatos firmados.

2.1. Modalidad formal de concordatos

Quizá resulta todavía un tanto aventurado establecer una clasificación, pero a lo largo de los últimos años, particularmente desde el pontificado de Juan Pablo II¹⁵, se van perfilando unos tipos formales de acuerdos entre la Santa Sede y los Estados. Esta tipología no parece obedecer a la fuerza del acaso, sino a una específica intención negociadora y una adaptación específica a las circunstancias que impone cada caso concreto. Este apunte *morfológico* no hace relación tanto al modo de expresión nominal del acuerdo (Concordato, Acuerdo, *modus vivendi*, Protocolo)¹⁶, cuanto al esquema de distribución de la materia objeto de convenio.

Se podría describir al menos tres tipos o modelos básicos¹⁷: los Acuerdos parciales, el Acuerdo marco y el Concordato tradicional.

riconciliazione e di pace. Omelia nel ricordo dei Martiri di Otranto», en E. Farhat, *Gerusalemme nei documenti pontifici*, citado en nota 2, p. 191.

13 'Nadie puede ignorar lo que ha tenido que sufrir el pueblo palestino en las décadas pasadas. Vuestro tormento está ante los ojos del mundo. Y se ha prolongado demasiado tiempo. La Santa Sede siempre ha reconocido el derecho natural del pueblo palestino a su propia patria, y el derecho a vivir en paz y tranquilidad con los demás pueblos del área'. 'El tormento palestino se ha prolongado demasiado tiempo'. Palabras del Papa al ser recibido por Yasser Arafat en Belén, en *Zenit. Agencia de Noticias*, <http://www.zenit.org/spanish/> (visitado el 31 de marzo del 2000), servicio n. ZS000322.

14 'Relaciones OLP-Santa Sede', en *Palabra*, n. 350 (marzo 1994), p. 17.

15 Sobre la orientación concordataria del pontificado, ver C. Corral Salvador - S. Petschen, 'La política concordataria del Pontificado de Juan Pablo II', en *Concordatos Vigentes*, t. III, Fundación Universitaria Española, Madrid (1996), p. 33 y ss.

16 Ver una síntesis de la expresión formal, contenido y cláusulas concordatarias, en J. T. Marín de Agar, *Raccolta di Concordati 1950-1999*, citado en nota 6, pp. 26-29.

17 Para un análisis más detallado de la tipología concordataria reciente, ver R. Astorri, 'Gli accordati durante il pontificato di Giovanni Paolo II. Verso un nuovo modello?', en *Quaderni di Diritto e Politica Ecclesiastica* 1/1999, pp. 27-35.

El sistema de acuerdos parciales pretende una cierta división de instrumentos por razón de la materia objeto de negociación y regulación. Constituye una particularidad de este modelo que cada uno de los acuerdos negociados se presenta como fuente concordataria en sentido estricto. El sistema fue empleado por primera vez en los Acuerdos con España en 1979. Siguiéron esta tendencia los Acuerdos firmados con Croacia en 1996 y 1998. También puede incluirse en este grupo los Acuerdos firmados con Malta (1991 y 1993) y con Hungría (1994 y 1997). Como es sabido, la ventaja del modelo, al menos teórica, reside en la mayor facilidad de elaboración y, posteriormente, de modificación, sin alterar el entero bloque de materias mixtas negociadas¹⁸.

El segundo modelo, de Acuerdo marco, inicia su andadura —en mi opinión de forma todavía implícita— con los Acuerdos de Villa Madama de 1984. Los rasgos de este tipo de «acuerdo marco» radican quizá en dos características. La primera consiste en que la regulación de algunas materias se realiza de un modo genérico, a la espera de un posterior estudio, formulación y negociación de soluciones más detalladas. La segunda característica reside en que, con frecuencia, se prevé en el propio Acuerdo la constitución de comisiones bilaterales de estudio para la formulación de esa normativa más detallada. Velado todavía en el Acuerdo de 1984, el modelo de Acuerdo marco parece caminar hacia su maduración con el Concordato polaco de 1993, y se presenta con toda su virtualidad en el Acuerdo Fundamental con Israel del mismo año. Seguirá esta tendencia formal el Acuerdo con Gabón de 1998.

El tercer y último modelo ha sido monopolizado en la práctica por los Acuerdos firmados por la Santa Sede con los *Länder* alemanes a lo largo de la década de los noventa¹⁹.

2.2. Clave jurídico-doctrinal de los Acuerdos recientes

El papel que la libertad religiosa juega en los Concordatos posteriores al Concilio Vaticano II ha sido remarcado en diversas ocasiones²⁰. La nueva base de relación entre los Estados y la Iglesia ha ido trasladándose progresivamente desde la doctrina tradicional del Derecho público eclesiástico —que traduce a categorías jurídico-políticas el principio filosófico de la *societas perfecta*— hacia la cultura contemporánea de los derechos del hombre. Conforme a esta nueva fundamentación, la *libertas ecclesiae* no radicaría tanto en el reconocimiento de un privilegio, cuanto en la idea de que la autonomía de la Iglesia en el cumplimiento de sus funciones es una forma de expresión de los derechos de libertad religiosa.

18 R. Minnerath, 'The Position of the Catholic Church Regarding Concordats From a Doctrinal and Pragmatic Perspective', en *Catholic University of America Law Review*, vol. 47 (1998), p. 467.

19 Para una mayor información sobre dichos Concordatos, desde la perspectiva general de los Acuerdos firmados con confesiones religiosas, ver J. Rossell Granados, *Los acuerdos del Estado con las Iglesias en Alemania*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid (1997).

20 Véase, por ejemplo, R. Minnerath, 'La libertà religiosa tra norme costituzionali e norme concordatarie', en *Quaderni di Diritto e Politica Ecclesiastica* 1999/1, p. 87 y ss.

Ahora bien: son muy distintas las formas de expresar esta nueva orientación, o incluso cabría decir que en algunos casos ni siquiera llega a expresarse.

De forma genérica, puede afirmarse que el papel de la libertad religiosa en los nuevos Acuerdos no resulta relevante en aquellos textos de carácter parcial, que han sido firmados con Estados de cultura o tradición católica (Mónaco, Haití y Malta serían los ejemplos paradigmáticos). Y en el caso de los países de tradición islámica, la tendencia oscila de la simple mención en el articulado (caso de Túnez) a una escueta referencia a la tolerancia (caso de Marruecos). Cuando se trata de un Acuerdo ratificado con un país de tradición o cultura católica, con el que se inicia una nueva etapa (particularmente después del Concilio Vaticano II) que basa la mutua relación en parámetros distintos de la concesión de privilegios a la Iglesia católica, entonces se menciona la libertad religiosa, normalmente en el preámbulo del Acuerdo o en algún artículo; especialmente se hace descender el libre ejercicio de la misión de la Iglesia del derecho a la libertad religiosa (es el caso del Concordato con Polonia y del Acuerdo sobre cuestiones jurídicas firmado con Croacia). Si bien, en este tipo de Acuerdo, por clara influencia procedente del Acuerdo de Villa Madama, el punto inicial de relación, reflejado en el artículo 1 de los Acuerdos, es el reconocimiento por parte de los acordantes de la mutua independencia y soberanía en el propio orden.

Distinto por completo es el caso de aquellos Acuerdos en los que la libertad religiosa no es sólo un elemento importante del Concordato, sino mucho más: se erige en la clave de relación, el marco de diálogo y el elemento central del mutuo compromiso. El caso paradigmático es el Acuerdo Fundamental entre la Santa Sede y el Estado de Israel. En su artículo 1.º se afirma el mutuo compromiso por la defensa y observancia del derecho de libertad religiosa, incluso estableciendo la Declaración de Derechos Humanos de 1948 como documento que ambas partes reconocen²¹. De esta manera, el Acuerdo sobrepasa los linderos de una relación conmutativa, para permitir que ambas partes, como objeto del acuerdo, puedan exigirse la observancia de los derechos de libertad religiosa. De esta forma, el Acuerdo deja de ser un simple instrumento bilateral, para convertirse en un pacto de promoción de derechos²².

Pienso que es éste también el caso del Acuerdo recientemente firmado con la OLP, que a continuación es objeto de comentario.

21 Article 1. § 1. The State of Israel, recalling its Declaration of Independence, affirms its continuing commitment to uphold and observe the human right to freedom of religion and conscience, as set forth in the Universal Declaration of Human Rights and in other international instruments to which it is a party.

§ 2. The Holy See, recalling the Declaration on Religious Freedom of the Second Vatican Ecumenical Council, 'Dignitatis humanae', affirms the Catholic Church's commitment to uphold the human right to freedom of religion and conscience, as set forth in the Universal Declaration of Human Rights and in other international instruments to which it is a party. The Holy See wishes to affirm as well the Catholic Church's respect for other religions and their followers as solemnly stated by the Second Vatican Ecumenical Council in its Declaration on the Relation of the Church to Non-Christian Religions, 'Nostra aetate'. *Fundamental Agreement Between the Holy See and the State of Israel*, AAS (1994) 716-729. Recogido en J. T. Martín de Agar, *Raccolta di Concordati 1950-1999*, citado en nota 6, p. 517.

22 N. Lerner, 'The Holy See and Israel. Protecting human rights by Bilateral Agreements', en *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, vol. XIII (1997) 137 y ss.

3. EL CONTENIDO FUNDAMENTAL

El Acuerdo es el resultado de los trabajos realizados por una Comisión Bilateral Permanente, que se constituyó el 26 de octubre de 1994. Consta de un Preámbulo y 12 artículos ²³.

En el Preámbulo llaman la atención particularmente dos cuestiones: la definición de la «parte estatal» negociadora, y la referencia a Jerusalén.

Respecto de la «parte estatal», se lee en el Preámbulo: «la Organización para la Liberación de Palestina (en adelante PLO), representante del Pueblo Palestino, actuando en beneficio y en nombre de la Autoridad [Nacional] Palestina». Tras la fórmula transcrita está latente una solución jurídica práctica a un problema legal. En efecto, conforme al artículo V del Acuerdo sobre la franja de Gaza y Jericó, de 4 de mayo de 1994 ²⁴, la Autoridad Nacional Palestina —que se creaba precisamente a través del mismo Tratado— estaba revestida de un conjunto de atribuciones y competencias que excluían expresamente las «relaciones internacionales, la seguridad interna y el orden público de los asentamientos y de las áreas de instalaciones militares israelíes, así como la seguridad exterior». De esta forma, quedaba claro que no resultaba posible, a los ojos del derecho nacional e internacional, que la Autoridad Nacional firmara tratados con terceras potencias. Pero sí podía hacerlo la OLP, al tener personalidad internacional —como de hecho lo hizo en el mismo Acuerdo sobre la franja de Gaza y Jericó. Y puesto que la OLP no es formalmente un Estado, el nuevo Acuerdo se encuentra en una situación de evolución, de crecimiento y asentamiento, conforme la legislación y las instituciones palestinas vayan alcanzando la deseada autonomía hasta la constitución del Estado palestino.

También forma parte importante del nuevo Concordato un conjunto de declaraciones acerca de la cuestión de Jerusalén. Dicha declaración es bastante extensa y, por su interés, parece necesario reproducirla aquí:

«Declarando: que es fundamental para el logro de una paz justa y perdurable en Medio Oriente una solución a la cuestión de Jerusalén, basada en resoluciones internacionales, y que son moral y legalmente inaceptables las decisiones y acciones unilaterales que alteren el carácter específico y el *status* de Jerusalén;

«Reclamando por ello un estatuto especial para Jerusalén, garantizado internacionalmente, que asegure los siguientes extremos:

- a) La libertad religiosa y de conciencia de todos.
- b) La igualdad ante la ley de las tres religiones monoteístas, de sus instituciones y creyentes en la Ciudad;

²³ Ver D. M.-A. Jaeger, 'L'Accordo di base tra la Santa Sede e l'OLP', en *L'Osservatore Romano*, 16 febbraio 2000. Este mismo artículo realiza un excelente resumen y comentario del texto del Acuerdo.

²⁴ Puede consultarse el texto inglés en *Anuario de Derecho Internacional*, vol. XI (1995) 571-586.

- c) La propia identidad y el carácter sagrado de la Ciudad, así como su universal significación de su patrimonio cultural y religioso.
- d) Los Lugares Santos, la libertad de acceso y de culto en los mismos.
- e) El régimen del *status quo* en los Lugares Santos donde se aplique.

Como fácilmente podrá suponerse, una declaración de este género no pudo ser bien recibida en medios israelíes²⁵. En efecto, el propio Acuerdo Fundamental firmado con el Estado de Israel omitía de intento cualquier referencia explícita a la Ciudad Santa, al tiempo que ofrecía un compromiso por parte de la Santa Sede de permanecer al margen de cualquier conflicto meramente temporal, particularmente en relación con territorios controvertidos y fronteras discutidas²⁶.

Ahora bien: si se observa la cuestión del texto del Preámbulo más atentamente, es fácil comprobar que no se está entrando en cuestiones relativas a la afirmación de una soberanía, sino que más bien se reitera la doctrina formulada por la Santa Sede en años recientes²⁷, doctrina que sustancialmente guarda relación con las garantías jurídicas necesarias para hacer posibles los derechos de libertad religiosa en Jerusalén. También merece destacarse que, dada la naturaleza del texto, la Organización para la Liberación de Palestina estaría asumiendo, a través del Preámbulo, la doctrina de la Santa Sede en relación con el futuro de Jerusalén, cosa que hasta ahora no había ocurrido, pues las reclamaciones de la OLP sobre *Al-Quds* se han resuelto habitualmente en una clave meramente política.

Por lo demás, el Preámbulo tiene otros dos puntos de interés: la llamada a la paz en Oriente Medio, que pasa por la justa resolución de la situación del Pueblo Palestino; y la afirmación de la significación especial de la Tierra Santa, que se concibe, entre otras cosas, como un *espacio privilegiado para el diálogo interreligioso entre los seguidores de las tres religiones monoteístas*.

Los tres primeros artículos del Acuerdo constituyen lo que podría ser una suerte de «bloque dogmático» sobre los derechos humanos. En el artículo 1.º, la OLP afirma su compromiso de observar y defender la libertad religiosa y de conciencia, de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y con otros instrumentos internacionales que la desarrollan. Por su parte, la Santa Sede afirma igualmente su compromiso de respaldar la libertad religiosa y declara el respeto de la Iglesia católica por los seguidores de otras religiones. Sin embargo, la Santa Sede no respal-

25 Ver R. Navarro-Valls, 'Ante la próxima visita del Papa a Tierra Santa: Israel, la OLP y el Vaticano', en *Alfa y Omega*, n. 203 (9.III.2000).

26 *Article 11, § 2. The Holy See, while maintaining in every case the right to exercise its moral and spiritual teaching-office, deems it opportune to recall that, owing its own character, it is solemnly committed to remaining a stranger to all merely temporal conflicts, which principle applies specifically to disputed territories and unsettled borders.* Fundamental Agreement between the Holy See and the State of Israel, en J. T. Martín de Agar, *Raccolta di Concordati 1950-1999*, citado en nota 6, pp. 521-522.

27 Sobre el tema, puede consultarse S. Ferrari, 'La Santa Sede e la questione di Gerusalemme', en *La Politica Internazionale della Santa Sede (1965-1990). Atti del Seminario di studio*, Napoli (1992), p. 105; S. Ferrari - F. Margiotta Broglio, 'The Vatican, The European Community and the status of Jerusalem', en *Studi in Memoria di Mario Condorelli*, vol. I, t. I, Milano (1988), pp. 573 ss.

da este compromiso en documentos internos o en tratados internacionales, como hiciera en otras ocasiones. El artículo 2.º recoge el compromiso de cooperar para promover el respeto de los derechos humanos, individuales y colectivos, combatiendo todas las formas de discriminación y de amenazas contra la vida y la dignidad humana. Se complementa dicho compromiso con el fomento del diálogo interreligioso. Unilateralmente, en el artículo 3.º, la OLP declara que garantizará y protegerá en la legislación palestina la igualdad en el disfrute de los derechos humanos y civiles de todos los ciudadanos, incluyendo la no discriminación por motivos de afiliación religiosa, de creencias o de práctica. Habida cuenta de que la Autoridad Nacional Palestina cubre una población de mayoría musulmana, este tipo de declaraciones y compromisos resultan de indudable valor en un área cultural en la que los derechos humanos —desde una perspectiva jurídico-filosófica— carecen de una sustentación totalmente clara²⁸. Al tiempo, el juego del binomio libertad-igualdad parece entretejer un pretendido ámbito integral de protección que, de alguna forma, podría orientar la legislación nacional palestina relacionada con los derechos humanos.

El segundo bloque del Acuerdo tiene por objeto la regulación de las habituales materias mixtas. En concreto, ocupa un lugar preeminente —dado el contexto geográfico en el que nos encontramos— la observancia y mantenimiento del *status quo*²⁹ en los Santos Lugares cristianos (artículo 5.º), el reconocimiento genérico de los derechos de la Iglesia católica en materias fiscales, legales y económicas (artículo 6.º) y el futuro reconocimiento de la personalidad jurídica de la Iglesia católica y de las personas morales canónicas en el Derecho palestino (artículo 7.º).

El tercer bloque de materias acordadas afecta sobre todo a cuestiones formales (interpretación de las cláusulas del Acuerdo, artículo 10; respeto de acuerdos previos, artículo 8.º; idioma del Acuerdo y solución de divergencia, artículo 11) y al imprescindible desarrollo futuro del Acuerdo, a través de los trabajos de la Comisión Bilateral Permanente de Trabajo. Esta Comisión parece tener una agenda abierta para el desarrollo del Acuerdo, desarrollo que necesariamente irá unido a la evolución de la Autonomía Palestina hacia la figura de Estado independiente. La labor de esta Comisión va a ser particularmente necesaria, ya que muchas materias aparecen sólo enunciadas en el Acuerdo, sin ninguna orientación específica, a la espera de que llegue el momento en el que puedan tener verdadero efecto en una legislación nacional.

28 S. E. Ben Abid, 'La *Sharia* fra particolarismi e universalità', en *L'Islam in Europa. Lo statuto giuridico delle comunità musulmane* (a cura di Silvio Ferrari), Il Mulino (1996), pp. 40-41.

29 Dicho *status quo* designa los derechos de las distintas confesiones religiosas en Jerusalén —extensibles a otros territorios donde se ubiquen recintos sagrados— en orden al reparto y uso de los Lugares Santos, derechos que han sido asegurados no sólo por la fuerza de la costumbre, sino además por una serie de disposiciones del Imperio Turco, consecuencia de convenios establecidos entre ella y las potencias cristianas europeas que prestaron protección a sus súbditos en el Oriente Medio.

4. REFERENCIAS COMPARATIVAS DEL NUEVO ACUERDO

Se hace conveniente ahora reflexionar sobre el nuevo Acuerdo desde dos perspectivas complementarias que enriquecen el análisis global. Una primera perspectiva hace relación al contraste de este nuevo Concordato con los Acuerdos anteriores firmados con países árabes de tradición islámica. Una segunda, dirige la atención al Acuerdo Fundamental firmado con Israel firmado siete años antes.

Los dos ejemplos más destacables de acuerdos firmados con países de tradición árabe e islámica son el *modus vivendi* de Túnez del año 1964, y el canje de notas de 1984 con el Reino de Marruecos.

El primero de los Acuerdos se firmó con el país tal vez más «secularizado» del mundo árabe³⁰. Consta de 11 artículos, en los que se reconoce la libertad de acción de la «Iglesia católica en Túnez», si bien no hay lugar para el compromiso y desarrollo de nociones tales como «independencia» y «autonomía» de la Iglesia, sometiéndose además a la Iglesia a un cierto control por el Estado, como pone de manifiesto el propio artículo 11³¹. Por su parte, el canje de notas entre el rey de Marruecos y el papa Juan Pablo II³², reconoce —no en clave de libertad— que la Iglesia católica podrá continuar con el ejercicio público y libre de sus propias actividades, en particular las referidas al culto, magisterio, jurisdicción interna, beneficencia de sus fieles y enseñanza religiosa. Se reconoce igualmente, entre otros, beneficios fiscales de los edificios de culto, creación de entidades y asistencia religiosa a prisioneros. El fundamento de tales concesiones no es otro que «el espíritu de extrema tolerancia que caracteriza al Islam».

Es distinta esa orientación respecto de la que se adopta en el Acuerdo con la OLP, pues, con independencia de su precariedad, se realiza en el artículo 5.º una abierta afirmación de la «libertad» de la Iglesia católica para llevar a cabo, por los medios necesarios, sus funciones y sus costumbres, tales como las de carácter espiritual, religioso, moral, caritativo, educativo y cultural. Este artículo está inspirado en el artículo 2.º del Acuerdo de Villa Madama que, naturalmente, tiene una fuente de inspiración y unos condicionantes socio-políticos bien diversos. Pero una declaración jurídica de este tipo tiene verdadero significado en el contexto de un Acuerdo que, como es el firmado con la OLP, adquiere su potencialidad no de la concesión de «privilegios» o específicos espacios «inmunes», sino de la fuerza de los derechos de libertad religiosa que fundamentan en el artículo 1.º todo el desarrollo posterior.

30 En AAS 56 (1964) 917-924. Puede consultarse en texto en J. T. Martín de Agar, *Raccolta di Concordati 1950-1999*, citado en nota 6, pp. 838-840.

31 *Article 11. Le Prélat de Tunis présentera au Gouvernement de la République Tunisienne, dans le mois qui suivra l'entrée en vigueur du présent accord, la liste des membres du Clergé exerçant en Tunisie. Il informera le Gouvernement de la République Tunisienne de la nomination de tout nouveau curé, afin que celui-ci soit introduit auprès des autorités locales.*

32 En AAS 77 (1985) 712-715. Puede consultarse en texto en J. T. Martín de Agar, *Raccolta di Concordati 1950-1999*, citado en nota 6, pp. 668-670.

Comparando ahora el presente Acuerdo con el que fuera firmado con el Estado de Israel en 1993, puede concluirse algunas semejanzas y diferencias que merecen notarse.

Las semejanzas guardan relación con el papel radical de la libertad religiosa en ambos textos, con el rechazo del racismo (más solapado en el artículo 2.º del Acuerdo con la OLP), con la afirmación de la libertad de la Iglesia para llevar a cabo sus funciones propias, con el respeto al *status quo* de los Lugares Santos, con la fijación de las materias mixtas básicas (personalidad jurídica, asuntos económicos y fiscales) y con la continuación o desarrollo que se pretende dar al Acuerdo a través de la labor de las Comisiones Permanentes Bilaterales de Trabajo.

Pero también se aprecian importantes disimilitudes. Vistos ambos Acuerdos de un modo genérico, se aprecia en el más reciente, el firmado con la OLP, una menor «densidad» jurídica inmediata. En efecto, en éste último no se regula el establecimiento de relaciones diplomáticas, no se desciende a cuestiones tales como los medios de comunicación o las instituciones educativas, ni se requiere una aclaración terminológica semejante a la que figura en el artículo 13 del Acuerdo Fundamental de 1993. La razón de esa menor «densidad» podría ser doble: de una parte, no puede llegarse a determinados acuerdos (relaciones diplomáticas o reconocimiento de personalidad jurídica) con una entidad que aún carece de la categoría de Estado. Pero, de otra parte, no cabe duda de que el ambiente que parece respirarse en el Acuerdo con la OLP es de una mayor confianza o conocimiento mutuo en clave jurídica, que aquel que se encuentra en el Acuerdo con Israel, en el que de una lectura detenida se aprecia que cada palabra y cada expresión se encuentra perfectamente medida en orden a sus consecuencias jurídicas.

5. CONCLUSIÓN

Si en otros Acuerdos es importante permanecer a la espera de su efectiva aplicación práctica, en el caso de este Acuerdo Básico firmado con la OLP es una tarea necesaria. Puesto que el Pueblo Palestino pretende avanzar hacia su independencia a través de la figura de la Autonomía palestina, también el nuevo Acuerdo experimentaría su desarrollo efectivo siguiendo el pulso de la consolidación de un nuevo Estado. Consolidación, en la que la Iglesia católica no desea permanecer en una situación marginal; es más, puede mediante este nuevo Acuerdo ganar un papel protagonista haciendo valer una cierta posición de influencia —no necesaria ni formalmente mediadora— respecto a cuestiones importantes, como la solución final para Jerusalén o la consolidación de la Tierra Santa como lugar privilegiado para el diálogo interreligioso.

Quizá la aportación específica del nuevo Acuerdo radica en la función central que tiene en él la libertad religiosa. Si el papel que los derechos de libertad religiosa ha sido creciente en los últimos años de práctica concordataria, el Acuerdo con la OLP consolida esta línea, que parece ser particularmente efectiva en un doble sentido: establecer cauces de cooperación entre la Iglesia católica y países o entidades

ajenas a la tradición cristiana, y al mismo tiempo hacer de los Concordatos instrumentos para la promoción de los derechos humanos.

BASIC AGREEMENT BETWEEN THE HOLY SEE
AND THE PALESTINE LIBERATION ORGANIZATION, 15.02.2000³³

Preamble

The Holy See, the Sovereign Authority of the Catholic Church, and the Palestine Liberation Organization (hereinafter: PLO), the Representative of the Palestinian People working for the benefit and on behalf of the Palestinian Authority:

Deeply aware of the special significance of the Holy Land, which is *inter alia* a privileged space for inter-religious dialogue between the followers of the three monotheistic religions.

Having reviewed the history and development of the relations between the Holy See and the Palestinian People, including the working contacts and the subsequent establishment —on October 26, 1994— of official relations between the Holy See and the PLO.

Recalling and confirming the establishment of the Bilateral Permanent Working Commission to identify, study and address issues of common interest between the two Parties.

Reaffirming the need to achieve a just and comprehensive peace in the Middle East, so that all its nations live as good neighbours and work together to achieve development and prosperity for the entire region and all its inhabitants.

Calling for a peaceful solution of the Palestinian-Israeli conflict, which would realize the inalienable national legitimate rights and aspirations of the Palestinian People, to be reached through negotiation and agreement, in order to ensure peace and security for all peoples of the region on the basis of international law, relevant United Nations and its Security Council resolutions, justice and equity.

Declaring that an equitable solution for the issue of Jerusalem, based on international resolutions, is fundamental for a just and lasting peace in the Middle East, and that unilateral decisions and actions altering the specific character and status of Jerusalem are morally and legally unacceptable.

Calling, therefore, for a special statute for Jerusalem, internationally guaranteed, which should safeguard the following:

33 Texto original en inglés y en árabe. Puede consultarse el texto en inglés publicado en *L'Osservatore Romano* 16 de febrero de 2000. También ha sido publicada la traducción francesa en *Documentation Catholique*, n. 2221, pp. 210-211.

- a) Freedom of religion and conscience for all.
- b) The equality before the law of the three monotheistic religions and their institutions and followers in the City.
- c) The proper identity and sacred character of the City and its universally significant, religious and cultural heritage.
- d) The Holy Places, the freedom of access to them and of worship in them.
- e) The Regime of *status quo* in those Holy Places where it applies.

Recognizing that Palestinians, irrespective of their religious affiliation, are equal members of Palestinian society.

Concluding that the achievements of the aforementioned Bilateral Permanent Working Commission now amount to appropriate matter for a first and Basic-Agreement, which should provide a solid and lasting foundation for the continued development of their present and future relations, and for the furtherance of the Commission's on-going task.

Agree on the following Articles:

Article 1

Paragraph 1:

The PLO affirms its permanent commitment to uphold and observe the human right to freedom of religion and conscience, as stated in the Universal Declaration of Human Rights and in other international instruments relative to its application.

Paragraph 2:

The Holy See affirms the commitment of the Catholic Church to support this right and states once more the respect that the Catholic Church has for the followers of other religions.

Article 2

Paragraph 1:

The Parties are committed to appropriate cooperation in promoting respect for human rights, individual and collective, in combating all forms of discrimination and threats to human life and dignity, as well as to the promotion of understanding and harmony between nations and communities.

Paragraph 2:

The Parties will continue to encourage inter-religious dialogue for the promotion of better understanding between people of different religions.

Article 3

The PLO will ensure and protect in Palestinian Law the equality of human and civil rights of all citizens, including specifically, *inter alia*, their freedom from discrimination, individually or collectively, on the ground of religious affiliation, belief or practice.

Article 4

The regime of the *status quo* will be maintained and observed in those Christian Holy Places where it applies.

Article 5

The PLO recognizes the freedom of the Catholic Church to exercise her rights to carry out, through the necessary means, her functions and traditions, such as those that are spiritual, religious, moral, charitable, educational and cultural.

Article 6

The PLO recognizes the rights of the Catholic Church in economic, legal and fiscal matters: these rights being exercised in harmony with the rights of the Palestinian authorities in these fields.

Article 7

Full effect will be given in Palestinian Law to the legal personality of the Catholic Church and of the canonical legal persons.

Article 8

The provisions of this Agreement are without prejudice to any agreement hitherto in force between either Party and any other party.

Article 9

The Bilateral Permanent Working Commission, in accordance with such instructions as may be given by the respective Authorities of the two Parties, may propose further ways to address items of this Agreement.

Article 10

Should any controversy arise regarding the interpretation or the application of provisions of the present Agreement, the Parties will resolve it by way of mutual consultation.

Article 11

Done in two original copies in the English and Arabic languages, both texts being equally authentic. In case of divergency, the English text shall prevail.

Article 12

This Agreement shall enter into force from the moment of its signature by the two Parties.

Signed in the Vatican, fifteenth of February, 2000

Rafael Palomino
Universidad Complutense