

LA CONFERENCIA DE VIENA SOBRE RELACIONES DIPLOMATICAS

El 18 de abril pasado se cerró en Viena con el acto solemne de la firma, la Conferencia sobre relaciones diplomáticas que por iniciativa de las Naciones Unidas ha tenido lugar en la sede del Hofburg, el viejo palacio imperial, desde el 2 de marzo hasta el 14 de abril.

El Gobierno austriaco se había apresurado a ofrecer la capital de su Nación para sede de la futura Conferencia. En ella se había desarrollado el Congreso de Viena de 1815 en que se aprobó el "Reglamento sobre el rango de los agentes diplomáticos", Congreso por otra parte de gran alcance internacional con el que se trataba de reorganizar Europa tras el colapso del Imperio francés a consecuencia de Waterloo. A él había asistido como Ministro plenipotenciario de la Santa Sede, el Cardenal Consalvi. El original de sus actas (el Reglamento citado consta solamente de siete artículos) ha sido expuesto estos días en una sala del Hofburg.

81 Estados de los 108 miembros de las Naciones Unidas y de otras instituciones especializadas, invitados por el Secretario de la ONU ha tomado parte. La Santa Sede ha participado por invitación que le ha sido hecha en calidad de miembro no de la ONU sino de alguna de sus instituciones especializadas. Representantes suyos han sido: Monseñor Agostino Sasaroli, Subsecretario de la Congregación de Asuntos Extraordinarios, como Delegado Plenipotenciario; y Mons. Ottavio de Liva, Consejero de la Nunciatura de Viena, como suplente; el Prof. Heinrich Kipp, de la Universidad de Innsbruck, y el prof. Karl Zemanek, de la Universidad de Viena, en calidad de Consejeros.

La convocatoria de la Conferencia, como es costumbre en estos casos, se verificó en virtud de una resolución de la Asamblea de 7 de diciembre de 1959: la preparación de la misma en su parte técnica había corrido de cuenta de la Comisión de Derecho internacional que había parado su atención en las relaciones diplomáticas ya desde su primera sesión (año 1949), pero solamente en 1953 se había dedicado a su estudio como consecuencia de una determinación de la Asamblea General.

Si bien en materia de relaciones diplomáticas puede parecer menos necesaria la codificación que en otros sectores del derecho internacional, hay sin embargo razones poderosas que hacen muy oportuna la iniciativa. Existía al respeto una praxis abundante y también no pocas

normas escritas: reglamento del Congreso de Viena del año 1815; reglamento sobre inmunidades diplomáticas del Instituto de Derecho internacional en su reunión de 1895 en Cambridge; convención de la VI Conferencia internacional americana de 1928 (de carácter regional) ratificada por 15 Estados; tentativas de codificación emprendida en 1917 por la Sociedad de las Naciones. Todos estos materiales habían de facilitar la formulación precisa de las prerrogativas y de la etiqueta diplomática.

En este cuadro, sustancialmente favorable, no se debe olvidar sin embargo que existe actualmente en todo el Derecho de las relaciones diplomáticas (que nació como concesión de privilegios a los representantes personales de un Monarca "Hermano") una tendencia a nivelar cualquier sujeto de derecho, de que está caracterizada la edad moderna, y una repulsa a todo reconocimiento de derechos especiales y fueros particulares.

El eminente internacionalista austriaco Verdross, en la sesión de apertura como Presidente de la conferencia, hacía notar atinadamente que hoy el cauce para el desarrollo del Derecho internacional no es ya como antes la costumbre, sino la convención. El cambio de la base sociológica del Derecho internacional, antes relativamente homogénea, es más bien consecuencia del ingreso en la esfera de las relaciones internacionales de Estados nuevos los cuales aparecen caracterizados por niveles diversos de civilización. Los mismos grandes cambios políticos, económicos y sociales que se suceden rápidamente están pidiendo procedimientos de creación del Derecho más expeditos que la costumbre la cual tiene una elaboración lenta y sólo prospera en ambientes sociales estables y relativamente uniformes.

Los trabajos de la Conferencia.

Se ha reunido esta Conferencia de Viena para "examinar la cuestión de las relaciones e inmunidades diplomáticas y sancionar el resultado de sus trabajos con una Convención internacional y con los instrumentos accesorios que ella juzgará necesarios". Ha trabajado sobre la base del proyecto estudiado por la Comisión de derecho internacional en su sesión IX (año 1957) y examinado de nuevo más tarde, teniendo en cuenta las observaciones presentadas entre tanto por algunos Gobiernos y por la VI Comisión de la Asamblea General en la Sesión del año siguiente.

Los trabajos, según es ya tradición en estos casos, se han desarrollado en dos fases: por comisiones y por sesiones plenarias. Los frutos de la Conferencia han sido: una Convención propiamente dicha, un protocolo facultativo referente al Reglamento obligatorio de las controversias; un protocolo facultativo referente a la adquisición de

nacionalidad y el acta final. La Convención consta de 53 artículos deberá ser ratificada y sólo entrará en vigor cuando el número de las ratificaciones depositadas en el Secretariado General de las Naciones Unidas haya llegado a 22. 38 Estados, entre ellos los del Bloque soviético, la firmaron ya el día 18 de abril próximo pasado, durante la ceremonia solemne para el caso.

Entre sus disposiciones más importantes figuran las referentes a los siguientes conceptos: definición de "jefe de misión", "miembros del personal de la misión", "miembros del personal diplomático", y de otros agentes; necesidad previa del *agrément* (art. 4); declaración de persona no grata (art. 9); limitación del número de los componentes de cada misión (art. 11); inviolabilidad de los locales de la misión y de sus medios de transporte (art. 22); exención de impuestos y tasas (arts. 23 y 24); inmunidad de la jurisdicción penal; etc. etc. En una palabra, casi todos los usos y costumbres hasta hoy admitidos en las relaciones diplomáticas quedan en adelante codificados en 53 artículos y adquieren el valor jurídico que les da un acto con carácter de acuerdo internacional.

La precedencia de los Representantes Pontificios.

Dejando aparte el resto del interesante contenido de su articulado nos vamos a fijar en la parte referente a la precedencia de los agentes diplomáticos, en particular del Representante Pontificio.

El decano, que figura en las Naciones como cabeza del cuerpo diplomático, es el enviado más antiguo en el territorio ambiente¹.

El cuerpo diplomático como tal no encarna una entidad jurídica separada o una personalidad moral distinta, ni goza de derechos como tal corporación, ni tiene deberes como sociedad con esencia propia. No es frecuente que realice movimientos conjuntos aunque no falten ocasiones en que se presenta como una asociación con características propias y se reúne para una actuación de cuerpo. En tales casos al decano toca tener la iniciativa y presidir las reuniones que salvo rarísimas excepciones de protestas o adhesiones son ordinariamente actos de ceremonial.

En el artículo 14 del presente reglamento se fija la triple categoría de los jefes de misión: a) embajadores o nuncios acreditados ante el Jefe del Estado y otros jefes de misión con un rango equivalente; b) enviados, ministros o internuncios acreditados ante el Jefe del Estado; c) encargados de negocios, acreditados ante el Ministro de Asuntos exteriores. En este artículo se hace notar que, a excepción de cuanto se

¹ Cfr. JOSÉ SEBASTIÁN DE ERICE Y O'SHEA, *Derecho diplomático*, Madrid, 1954 (pp. 727 y ss.).

refiere a la precedencia o etiqueta, no existe diferencia alguna entre los jefes de misión por causa de su clase, siendo los Estados respectivos los que determinen la clase a que han de pertenecer. Según esta división pues, los nuncios están clasificados como Jefes de misión de primera categoría, los internuncios de segunda y los encargados de negocios de tercera.

El artículo 16 define propiamente la precedencia entre los distintos jefes de misión acreditados ante un mismo Estado. Dice así:

1) Los jefes de misión asumen el rango de su clase por la fecha y la hora en que han asumido sus funciones conforme al artículo 13 (esto es: desde la presentación de credenciales).

2) Las modificaciones aportadas a las cartas credenciales de un jefe de misión, que no implican cambio de clase, no perjudican al rango de su precedencia.

3) El presente artículo no afecta a los usos que existen o sean aceptados por el Estado acreditante en cuanto se refiera a la precedencia del Representante de la Santa Sede.

Antes de examinar el alcance de este artículo bueno será echar una mirada retrospectiva a los antecedentes históricos sobre la materia.

El Congreso de Viena de 1815, sancionando un uso de varios siglos de vigencia, al establecer la regla general según la cual la precedencia entre los jefes de misión acreditados ante un Estado queda determinada por la fecha de la presentación de sus cartas credenciales aboliendo los privilegios existentes creyó conveniente hacer una excepción explícita en favor del Representante del Papa³, ni introduciendo novedad alguna en cuanto a su posición en el seno del Cuerpo diplomático.

Ocho potencias (cuatro no católicas: Inglaterra, Rusia, Prusia, Suecia; y otras cuatro católicas: Austria, España, Francia, y Portugal) habían firmado dicho reglamento.

Tal actitud particular adoptada en relación con el Representante Pontificio en el seno del cuerpo diplomático era debido tanto al respeto que merece la Religión católica o su Jefe supremo, como también al reconocimiento de las características particulares que la naturaleza y la acción de la Iglesia desarrollan en lo que hay de más elevado y respetable para todos los hombres y pueblos, es decir sus valores espirituales y morales.

Este principio ha sido observado sin discusiones; más cabe preguntar: ¿ha tenido la misma aplicación pacífica para los Representantes Pontificios de rango inferior?

³ Le présent règlement n'apportera aucune innovation relativement aux représentants du Pape. (Art. IV). (*Acte du Congrès de Vienne de 9 de juin 1815, avec ses annexes*, p. 332).

Los internuncios Apostólicos.

El año 1815 la Santa Sede sólo tenía a disposición para su representación en el exterior Nuncios Apostólicos sin que hubiera aparecido todavía con carácter de permanencia la figura del Internuncio Apostólico en la diplomacia Pontificia³.

Mons. Francesco Capaccini enviado el año 1828 en misión extraordinaria a los Países Bajos para la ejecución del Concordato de 1827 es el primero que aparece en la diplomacia de la Santa Sede con el título de Internuncio Apostólico permanente que se le da en mayo de 1829⁴.

Este tuvo la precedencia sobre todos los otros representantes diplomáticos (ministros). Solamente suscitó dificultades el ministro inglés con respecto al Internuncio-Delegado Apostólico en los Países Bajos, Mons. Carlo Belgrado (años 1848-55) acerca de la cuestión *de jure* conformándose sin embargo él y sus sucesores en cuanto a la cuestión *de facto*.

Los países latino-americanos después de su independencia tuvieron representantes de la Santa Sede con el nombramiento de *Delegados Apostólicos* y *Enviados extraordinarios*, reconociéndoseles la precedencia, al menos de hecho, ante los demás representantes diplomáticos, aun no teniendo generalmente el título de Internuncio, hasta mediado el siglo pasado, más o menos, por influjo tal vez del incidente antes mencionado de La Haya⁵.

En mayo de 1916 Benedicto XV, según rescripto de la Secretaría de Estado, en audiencia al Card. Gasparri⁶ determina que los Delegados Apostólicos que fueren verdaderos representantes del Papa en las diversas Naciones de un modo permanente, tomen el nombre y la categoría de Internuncios, quedando el nombre de Delegados Apostólicos

³ Durante toda la edad media existe una figura de Internuncio (Interinus Nuntius) que los Estados civiles dan a algunos de sus Representantes. Desde el siglo XVII Austria durante muchos años acreditó ante Constantinopla Internuncios con carácter casi permanente.

⁴ Cfr. Giuseppe DE MARCHI, *Le Nunziature Apostoliche del 1800 al 1956* (Roma, 1957), p. 183. Los sucesores de Mons. Capaccini (Mons. Antonucci y Ferrieri) tuvieron solamente nombramiento de encargados de negocios, en cambio mons. Carlo Belgrado tuvo (12 de febrero de 1848) el título de Internuncio y Delegado Apostólico, continuando sus sucesores con el título de Internuncio Apostólico hasta la actualidad.

⁵ Según la cronología de la obra citada del prof. DE MARCHI las relaciones diplomáticas de la Santa Sede con el nuevo mundo empiezan en Brasil en 1829 con Mons. Pietro Ostini (Nuncio Apostólico) a quien se dieron las facultades "ut Delegato Apostólico in universis Americae meridionalis et mexicanibus regionibus" (Cfr. op. cit. p. 75). En 1840 Mons. Scipione Fabrini tuvo el título de Internuncio Apostólico y desde 1841 Mons. Ambrogio Capodónico el de Internuncio y enviado extraordinario y lo mismo sus sucesores hasta 1901 en que la Sede de Río se eleva a Nunciatura Apostólica. En 1851 se da por primera vez al Representante en Colombia, Mons. Baluffi, el título de Internuncio Apostólico y Delegado Apostólico, e igualmente a Mons. Barili (en misión extraordinaria con la calificación de Internuncio) adoptándose después la denominación corriente para los representantes de América latina de Delegados Apostólicos y Enviados extraordinarios hasta la elevación de la Sede respectiva a Nunciatura o hasta el año de 1916.

⁶ Cfr. A. A. S., vol. 8 (1916) p. 213.

para los representantes sin carácter diplomático, y a este criterio responde el Código de Derecho Canónico (can. 267) de modo que actualmente los Delegados Apostólicos tienen sólo la función de velar por la posición de la Iglesia dentro de su órbita territorial informando a la Santa Sede, sin que obtengan ningún reconocimiento de los Gobiernos ni mantengan con ellos relaciones oficiales.

La Santa Sede en los últimos tiempos ha nombrado Regentes para algunas de sus representaciones diplomáticas: su carácter es similar, aunque con una permanencia más acentuada, al de los Encargados de Negocios⁷. La personalidad de los mismos no tienen consideración expresa en la nueva Convención⁸.

El reglamento de Viena de 1815 se refería a los "representantes del Papa", expresión que naturalmente debía comprender también, desde el momento que hicieran su aparición, a los Internuncios, Delegados apostólicos acreditados. En efecto, el privilegio de la precedencia *de jure* fue concedido a los Representantes del Soberano Pontífice, entre otras razones, como signo de reverencia por su dignidad episcopal y de veneración hacia el jefe supremo de la Iglesia representado por ellos. No existía por lo tanto ninguna razón lógica por la cual dicho privilegio hubiera de ser limitado a la persona del Nuncio. En la práctica sin embargo los Estados, como ya dijimos, han interpretado de una manera restrictiva el reglamento del Congreso, sobre todo a partir del incidente antes mencionado del representante de Inglaterra en los Países Bajos, y han reconocido la precedencia *de jure* únicamente a los Nuncios, aún en el caso de tratarse de un Nuncio acreditado asimismo como Internuncio en otro País, con el título de Nuncio-internuncio, cual es el caso de Holanda⁹.

El párrafo 3.º del artículo 16 de la Convención de bienes.

El artículo 15 del proyecto definitivo de 1958 (16 en el texto actualmente aprobado), que la Asamblea General de la ONU envió a la Conferencia de Viena, tenía redactado su párrafo 3.º de la siguiente manera en su texto francés: "Le présent article ne porte pas atteinte aux usa-

⁷ Mons. Hurley, obispo de S. Agustín (1151), fue Regente de la Nunciatura Apostólica en Yugoslavia desde enero de 1946 hasta abril de 1950.

⁸ Las reglamentaciones más importantes de la carrera diplomática eclesiástica se deben en primer lugar a Gregorio XIII (a. 1501-1585) que establece un verdadero protocolo diplomático clasificando los distintos rangos de las Nunciaturas existentes y determinando el significado de los títulos de Legatus, Nuntius, Internuntius. Otros reglamentos han sido publicados por la Santa Sede en los años 1883, 1885, 1889 y también en estos últimos años, aunque de carácter interno al escalafón diplomático. Acerca de la evolución de la Historia de la Diplomacia Pontificia, véase IGINO CARDINALE en *La missione della Diplomazia Pontificia* "Studi Cattolici", n.º 20, pp. 58 ss.

⁹ ERICE (ob. cit.) defiende que la prerrogativa de decano debe ser conservada por el representante del Papa aun cuando solo sea éste Internuncio, por no tratarse de un privilegio de tipo personal.

ges actuellement suivis dans l'Etat accréditaire en ce qui concerne la preasence du Représentant du Pape"¹⁰.

Esta fórmula, tomada al pie de la letra, hubiera aportado una limitación sustancial al principio aplicado hasta el presente pacíficamente en la materia, pues cabría pensar que la excepción, actualmente en vigor en países determinados, a la regla general es lo único que hay que conservar sin que se introduzcan nuevos casos, es decir, excluyendo el que una situación análoga pueda crearse en el país en que a la entrada en vigor de esta Convención tal situación no exista (Estados nuevos, o naciones que aún no tengan relaciones diplomáticas con la Santa Sede).

Ahora bien, la Comisión en la relación que presentó como de costumbre a la Asamblea general de las Naciones Unidas, después de la IX Sesión (año 1957) precisaba explícitamente que "los artículos del 10 al 13 (del 14 al 17 en su redacción definitiva) pretenden hacer figurar en el proyecto lo sustancial del reglamento de Viena por lo que se refiere al rango de los diplomáticos". Este reglamento como se sabe, después de haber modificado radicalmente el criterio a seguir en la determinación de la precedencia de los agentes diplomáticos (por la introducción del principio de antigüedad en la presentación de las cartas credenciales) hacía con su artículo 4 una sola excepción, pero general y sin limitaciones, para los representantes del Sumo Pontífice.

Así pues, la Santa Sede con el artículo 16 en su redacción definitiva de la presente Convención ha obtenido que no se introduzcan modificaciones al *statu quo* sancionado en el reglamento de Viena. Este privilegio reconocido desde tantos siglos atrás¹¹ en favor de los Nuncios Apostólicos no supone imposición alguna o constricción para ningún Estado, tanto más cuanto que la Santa Sede no rehusa, si el caso se presenta, nombrar representante sin la calificación de Nuncio sino sólo de Internuncio, en los países que suscitan dificultades para aceptar un enviado pontificio al que toque *de jure* el decanato en el campo diplomático.

Queda pues claro que según el texto actual el Nuncio obtiene el decanato desde el momento que el Estado en que halla acreditado admita tal uso el cual deberá necesariamente ser respetado en virtud de la presente Convención por los demás representantes

Tomado al pie de la letra el texto de esta disposición del párrafo 3.º nada impide el que su contenido se aplique no solo a los Nuncios sino también a los Internuncios y aún a los Encargados de negocios o

¹⁰ "The present article is without prejudice to any existing practice in the receiving State regarding the precedence of the Representative of the Pope", tal es el texto inglés.

¹¹ MORONI, en su *Dizionario di erudizione storico-ecclesiastica* (vol. XXVIII, p. 154 ed. a. 1848) afirma que gozan de esta prerrogativa desde tiempo immemorial sin oposición alguna por parte de los Embajadores.

Regentes, con relación a los de su categoría respectiva, siempre que así lo acepte el Estado en que tales representantes estén acreditados, aunque no serán frecuentes los casos en que pueda tener aplicación dicha norma en el rango de segunda y tercera clase.

En cuanto a los jefes de las misiones especiales generalmente se respeta hoy en la práctica la precedencia del representante pontificio. La presente Convención no se ocupa de tales misiones (diplomacia llamada *ad hoc*) pues por más que la conferencia tenía el encargo de examinar un proyecto enviado por las Naciones Unidas, decidió por falta de tiempo confiar el estudio del asunto a la Asamblea general, prácticamente a la Comisión de derecho internacional.

SOTERO SANZ VILLALBA