

## LA IGLESIA ANTE LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES. EL HECHO Y SU SENTIDO \*

Se me ha confiado el tema: «La Iglesia ante los organismos internacionales: el hecho y su sentido». Para mejor delimitar el ámbito de mi exposición, anticiparé las siguientes observaciones:

1) No voy a tratar de las Nunciaturas Apostólicas, es decir, de las representaciones pontificias, que ejercen su legación también ante los Estados, según las normas del derecho internacional <sup>1</sup>. Su tradición de siglos, su número siempre en aumento <sup>2</sup>, la importancia que han tenido y siguen teniendo en la vida de la Iglesia y en su relación con los Estados, exigirían un tratamiento específico que desborda la posibilidades de esta exposición <sup>3</sup>.

2) Tampoco trataré de las organizaciones internacionales en general. Las hay gubernamentales y no gubernamentales, según provengan de los Estados o de la iniciativa privada. Me fijaré exclusivamente en las gubernamentales: por su importancia y por su mayor dificultad, al menos aparente, en cuanto a su armonización con la naturaleza de la Iglesia.

3) Expondré la presencia institucional de la Iglesia en esas Organizaciones, no la que se realiza mediante meras presencias individuales de fieles católicos, por valiosas y deseables que éstas sean.

\* Conferencia pronunciada en los cursos de verano de la Universidad Complutense, en Aguadulce (Almería), el 18 de julio de 1993.

1 Cf. c. 365; MP, *Sollicitudo omnium Ecclesiarum*, 24 de junio de 1969, n. I, 2, in: AAS 61 (1969) 478; EV 3/1309.

2 Un signo elocuente de este aumento de las relaciones Iglesia-Estado, a nivel oficial, puede ser el fuerte incremento de acuerdos, en forma solemne o simplificada, estipulados en el Post-concilio. Superan en cantidad a todos los suscritos en los cuatro decenios precedentes, es decir, los estipulados entre 1922 y la apertura del Concilio Vaticano II. Cf. G. Catalano, *Sulle vicende dell'istituto concordatario nell'età contemporanea*, in: *Il diritto ecclesiastico*, 117, 1992, 3-33.

3 M. Oliveri, *Natura e funzioni dei legati pontifici nella storia e nel contesto ecclesiologico del Vaticano II*, Città del Vaticano 1982; I. Cardinale, *La missione della diplomazia pontificia*, in: *Studi Cattolici*, 20 (1960) 58-64; 21 (1961) 56-60; 24 (1964) 58-63; I. Cardinale, *Le Saint Siège et la diplomatie*, Paris-Tournai-Rome-New York 1962.

4) Hablaré de esa presencia a la luz del derecho, pero teniendo como telón de fondo el Vaticano II que, por una parte, se muestra deseoso de una «presencia eficaz de la Iglesia en la comunidad internacional» (GS 89) y, por otra, proclama con firmeza que «la misión propia que Cristo confió a su Iglesia no es de orden político, económico o social, sino de orden religioso» (GS 42 b)<sup>4</sup>. Lo cual plantea múltiples preguntas: esa presencia de la Iglesia en las organizaciones internacionales gubernamentales, ¿no resulta contradictoria?; ¿no esconde una secreta nostalgia de tiempos pasados, cuando existían los Estados Pontificios y el Papa era también soberano temporal? ¿Con qué título participa la Iglesia en esas OIG?

Supuestas estas delimitaciones del tema, mi exposición se ceñirá a los siguientes puntos:

- Premisas: el despertar de lo internacional.
- El hecho de la presencia de la Iglesia en las OIG.
- Título y sentido de esa presencia.

## I. PREMISAS: EL DESPERTAR DE LO INTERNACIONAL

1. Lo constataba el Papa Juan XXIII en su Encíclica *Mater et Magistra* (1961):

«Las relaciones entre los distintos países, por virtud de los adelantos científicos y técnicos, en todos los aspectos de la convivencia humana, se han estrechado mucho más en los últimos años. Por ello, necesariamente la interdependencia de los pueblos se hace cada vez mayor».

Pero no se trata simplemente de una constatación de hecho, sino de una verdadera necesidad:

«... los problemas más importantes del día en el ámbito científico y técnico, económico y social, político y cultural, por rebasar con frecuencia las posi-

<sup>4</sup> Lo había dicho ya Pío XII en una alocución, del 9 de marzo de 1956, a la Unión Internacional de los Institutos de Arqueología, Historia e Historia del Arte: «... Jesus-Christ ne lui a donné [à l'Église] aucun mandat ni fixé aucune fin d'ordre culturel. Le but que le Christ lui assigne est strictement religieux; il est même la synthèse de tout ce que renferme l'idée de religion, la religion unique et absolument véritable: l'Église doit conduire les hommes à Dieu, afin qu'ils se livrent à Lui sans réserve et trouvent aussi en Lui la paix intérieure parfaite. [...] L'Église ne peut jamais perdre de vue ce but strictement religieux, surnaturel. Le sens de toutes ses activités, jusqu'au dernier canon de son Code, ne peut être que d'y concourir directement ou indirectement» (L'Osservatore Romano, 10 marzo 1956, 1).

bilidades de un solo país, afectan necesariamente a muchas y algunas veces a todas las naciones»<sup>5</sup>.

2. Es así como surge ya a partir del siglo pasado una serie de instituciones permanentes en orden a la acción concertada de los Estados miembros en sectores específicos, tales como las comunicaciones, la higiene, la industria<sup>6</sup>.

Este fenómeno se vio consolidado con el nacimiento de la Sociedad de Naciones, creada por el Tratado de Versalles (1919), con una doble función: 1) garantizar la paz y la seguridad internacionales, previniendo o reprimiendo las guerras; 2) desarrollar la cooperación entre las naciones en todos los campos, para favorecer el progreso cultural y social.

Como dice Sobrino Heredia, «esta Organización constituye el primer ejemplo de una OI *de vocación universal* (en 1938 llegó a contar con 54 Estados miembros) y *competencia general*, esto es, no sólo técnica, sino también política»<sup>7</sup>.

Su fracaso al no poder evitar que se desencadenara la II Guerra Mundial no impidió que los Estados siguieran viendo en la vía de la cooperación multilateral institucionalizada el instrumento adecuado para ordenar el mundo que surgía en la postguerra. Y así, «a partir de la Segunda Guerra Mundial, las OI van a conocer una espectacular proliferación, propulsada por dos fenómenos: el de la revitalización de los organismos técnicos a escala universal, y el de la institucionalización del regionalismo internacional a través de la creación de OI regionales»<sup>8</sup>. De tal manera que hoy este tipo de organizaciones supera con creces las 300 (por supuesto, de muy diversa entidad e importancia).

Esto lleva a otra observación, esta vez crítica: «... su proliferación... no deja de ser fuente de numerosos problemas derivados de eventuales situaciones de concurrencia, doble empleo, despilfarro humano y financiero, lo que exige importantes medidas de coordinación»<sup>9</sup>.

5 Enc. *Mater et Magistra*, in: AAS 53 (1961) 449.

6 Cf. J. M. Sobrino Heredia, *Las organizaciones internacionales: generalidades*, in: M. Díez de Velasco, *Las organizaciones internacionales*, 8.ª ed., Madrid 1994, 38.

7 *L. c.*, p. 39.

8 *Ibid.*, p. 39. Sobre las características de estas Organizaciones regionales, cf. Sobrino Heredia, *l. c.*, p. 48. Sugranyes de Franch las mira con preocupación, cuando no están abiertas a la colaboración universal, sino que adoptan una actitud cerrada sobre sí mismas. «Equivaldría a sustituir por un nuevo nacionalismo continental el viejo nacionalismo autárquico de los Estados. Esto llevaría a dividir el mundo en nuevos bloques rivales y hacer más graves las crisis actuales» (R. Sugranyes de Franch, *La paz y la comunidad internacional*, in: G. Baraúna [ed.], *La Iglesia en el mundo hoy*, Madrid 1967, 592).

9 Cf. Sobrino Heredia, *ibid.*, p. 40. A las deficiencias de las Organizaciones dentro del «Sistema de Naciones Unidas» alude también Sugranyes de Franch, como a hecho conocido y reflejado en el

Pero esta crítica no llega al punto de poner en crisis el sistema, puesto que la tendencia general más bien refleja el incremento y consolidación de la red de OI, así como una creciente exigencia de intervención de la ONU para apagar los conflictos regionales y superar las causas que los provocan.

3. Una última indicación puede facilitar la comprensión de cuanto diremos más adelante: las diversas formas posibles de participación. «Junto a la participación como miembro ordinario, la mayoría de las Organizaciones prevén estatutariamente o han desarrollado empíricamente distintas formas de participación limitada en las mismas... varían de una a otra Organización y son calificadas de distinta forma, de este modo se habla de miembros asociados, parciales, afiliados, del estatuto de observador, del estatuto consultivo, etc.»<sup>10</sup>.

Ciñéndonos a la condición de observador, su estatuto jurídico inicial fue el de una participación restringida, establecida entre los Estados y las Organizaciones, cuando aquéllos, por diferentes razones, no podían o no querían ser miembros de la Organización, pero deseaban seguir sus trabajos. En el curso de los años setenta, el *status* de observador, a falta de explícitas previsiones estatutarias, se fue desarrollando velozmente según una práctica multiforme.

De su presencia en la ONU, un conocido especialista dice: «Salvo el derecho de voto y —obviamente— la titularidad de las situaciones de derechos y obligaciones que brotan de la Carta, el *status* de *observador permanente* ante la ONU, consiente, dentro de la organización, el acceso a los diversos Órganos y conferencias de las NU, así como a los organismos subsidiarios y a los documentos de la Organización; a esto se añaden algunos derechos sustanciales como el de emitir declaraciones, formular réplicas, adelantar propuestas, hacer distribuir documentos, así como el derecho de acceso a los países en los que tienen sede las Organizaciones, con una anexa serie de privilegios e inmunidades diplomáticas idóneas para tutelar el efectivo ejercicio de su misión»<sup>11</sup>.

calificativo «onusiano» de tenor netamente negativo. Pero hace notar con razón que esas deficiencias no son sino un reflejo del mundo en que vivimos y de las dificultades indiscutibles de los problemas afrontados. «Todo esto hace que la organización internacional (se refiere sobre todo a la ONU) diste todavía mucho del ideal. Pero la alternativa actual no tiene término medio: o se prosigue la colaboración orgánica de los pueblos a pesar de las dificultades, las deficiencias y hasta los fracasos, o el mundo se verá precipitado en una guerra —fría, caliente o ardiente— y, en definitiva, en una catástrofe, la más espantosa que hayan conocido los siglos» (R. Sugranyes de Franch, *La paz y la comunidad internacional*, in: G. Baraúna [ed.], *La Iglesia en el mundo de hoy*, Madrid 1967, 593).

10 J. M. Sobrino Heredia, *o. c.*, p. 87.

11 S. Ferlito, *L'attività internazionale della Santa Sede*, Milano 1988, 127. Véase también F. Petroncelli, *Chiesa Cattolica e comunità internazionale*, p. 165.

Todo, por tanto, nos habla de un ordenamiento flexible, evolutivo, pragmático, dentro de lo que viene llamándose «el derecho en pie de guerra» frente al «derecho en estado de reposo», atraído por lo que quiere adquirir y dispuesto a dar participación en la Organización a otras entidades internacionales que son especialmente representativas en determinadas actividades y objetivos por ella buscados<sup>12</sup>.

## II. PRESENCIA DE LA IGLESIA EN LAS OIG

1. Por lo ya expuesto, es claro que el gran desarrollo de las Organizaciones Internacionales tiene lugar a partir de la terminación de la II Guerra Mundial. Es entonces también cuando la Santa Sede, desde siempre interesada por este fenómeno de la solidaridad de las naciones en favor de la paz y de la mutua cooperación<sup>13</sup>, como cabeza visible de la Iglesia, va a recibir la invitación a participar en ellas.

El contexto, por tanto, es el de un mundo horrorizado por los desastres de la guerra, urgido a su reconstrucción mediante la solidaridad internacional, al mismo tiempo que a prevenir por todos los medios horrores similares. Pero ¿cómo se creará ese clima de paz? Ciertamente no sólo por medios políticos. Como dice la Carta de las Naciones Unidas, firmada en San Francisco en 26 de junio 1945, habrá que ir a las raíces del mal, suprimiendo las causas profundas de la guerra, dirigiendo el ataque contra las desigualdades económicas, sociales y culturales que dividen a los hombres<sup>14</sup>.

En el ambiente está también lo que formula, en fecha reciente (1993), un proyecto de recomendación de la Asamblea Parlamentaria del Consejo

12 Cf. J. M. Sobrino Heredia, *o. c.*, pp. 88-89. Aduce como ejemplos la OEA, la LEA, la OUA, la CEE, el CAEM, la COI, el SELA... No menciona a la Santa Sede, pese a ser uno de los casos más característicos de Observador Permanente.

13 Baste pensar en el rico magisterio de los Papas de este siglo sobre la paz y la guerra, estrechamente relacionado con el nacimiento de muchas de las OI.

14 Véase el preámbulo de la Carta: Carta de las Naciones Unidas y Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, Nueva York, Naciones Unidas, s/f, 1-2. Sugranyes de Franch hace notar las Organizaciones especializadas de alcance universal que han nacido de estas ideas y que cubren los campos más diversos de las actividades humanas: la UNESCO, en el campo de la cultura; la FAO, para la agricultura y la alimentación; la Organización Mundial de la Salud, la del Trabajo, etc. Y en fecha más reciente la UNCTAD o Conferencia Mundial de las NU para el comercio internacional y el desarrollo económico, así como distintas Comisiones y Organismos autónomos como el Alto Comisariado para Refugiados etc. (R. Sugranyes de Franch, *La paz y la comunidad internacional*, cit., p. 595).

de Europa, cuando afirma que Occidente tiene necesidad de «calor interior» y que sin los valores religiosos «la vida sería un frío mecanismo»<sup>15</sup>.

¿Puede sorprender que dentro de este contexto se haga deseable, como enseguida veremos, la presencia y participación de la Iglesia en ese orden internacional que va surgiendo? De ella decía bellamente Pío XII, en un discurso al Cuerpo Diplomático: «Su potencial de guerra es nulo, pero su potencial de paz es incalculable»<sup>16</sup>.

2. A esta voluntad dominante en las OI, al menos en algunas de las más significativas, responde la predisposición favorable de la Iglesia. Porque, como decía Juan XXIII al convocar el Concilio Vaticano II, la Iglesia «aunque no tenga finalidades directamente temporales, no puede desentenderse en su camino de los problemas y de los trabajos de aquí abajo [...]. De ahí la presencia viva de la Iglesia, hoy extendida a los organismos internacionales, de derecho y de hecho»<sup>17</sup>.

En la misma línea se expresaba Pablo VI en su Encíclica programática *Ecclesiam Suam*: «... doquiera las asambleas de los pueblos se reúnen para establecer los derechos y los deberes del hombre, Nos nos sentimos honrados cuando nos permiten sentarnos en medio de ellos»<sup>18</sup>.

La misma realidad expresan las visitas efectuadas por los Papas a la sede de diferentes Organizaciones, universales y regionales, con resultados de apoyo moral a su misión y a sus labores. Así Pablo VI visitará la ONU en Nueva York, en 4 de octubre 1965<sup>19</sup>, y en su discurso resaltarán:

15 Citado por R. Navarro Valls, 'Los Estados frente a la Iglesia', ponencia del Congreso Internacional de Derecho Canónico celebrado en Dublín, sept. 1993, p. 7. A este respecto resulta interesante lo que escribe un personaje desconcertante pero de indiscutible autoridad moral en las filas de la izquierda francesa, León Blum (1872-1950) en su obra *A l'échelle humaine* (Paris 1945): «Je serais ici conduit par la logique du raisonnement comme par l'association des idées, à envisager, au sein du corps international, l'opportunité d'une autre présence. C'est à la Cour de Rome que je pense, au Saint-Siège apostolique. Sa participation au même titre que celle des États serait par elle-même le signe le plus éclatant que, dans l'univers de demain, d'autres puissances compteront que les puissances temporales. Sa coopération active permettrait de hausser sur un plan supérieur et de régler par des "concordats" généraux toutes ces catégories de litiges avec les États qui, à l'intérieur du cadre national, altèrent la vie politique et conduisent à d'insupportables conflits. Le rôle conviendrait assurément à une Eglise qui est pacifique par essence, puisqu'elle incarne une religion de paix, et qui l'est aussi par fonction, si je puis ainsi dire, puisque sa constitution est d'ordre international. L'influence pontificale s'est toujours exercée et s'exerce encore en faveur d'une paix organique fondée sur la justice, sur l'égalité des peuples et des hommes, sur la sainteté des contrats... La paix est nécessaire à l'Église, et il n'est pas moins certain que le concours de l'Église serait infiniment profitable à l'oeuvre d'organisation pacifique» (cit. por J. B. d'Onorio, *Le Saint-Siège dans les relations internationales*, Paris 1989, 3).

16 Discurso del 28 dic. 1949, in: *Documentation Catholique* 47, 1950, 80.

17 Juan XXIII, Const. Ap. *Humanae salutis*, 25 dic. 1961, in: AAS 54, 1962, 10; también EV 1/11\*.

18 AAS 56, 1964, 650; también EV 2/201.

19 Cf. AAS 57, 1965, 877-885.

«Nuestro mensaje quiere ser ante todo una ratificación moral solemne de esta noble institución; nos viene dictado por nuestra experiencia de la historia. Es precisamente en cuanto experto en humanidad como Nos aportamos a esta organización el apoyo y la aprobación de nuestros recientes predecesores, de la Jerarquía católica y de Nos mismo, persuadido como estamos de que ella representa el camino a seguir para una civilización moderna y para la paz mundial»<sup>20</sup>.

A esta visita histórica siguieron pronto otras: a la OIT en Ginebra, en 1969<sup>21</sup>; a la FAO en Roma, en 1970<sup>22</sup>.

Por su parte Juan Pablo II volverá a la ONU, en Nueva York, en 1979<sup>23</sup>; a la UNESCO en París, en 1980<sup>24</sup>; a la Organización de Estados Americanos, en Washington, en 1987<sup>25</sup>; a las Comunidades Europeas, en Estrasburgo, en 1988<sup>26</sup>. En su visita a la ONU, Juan Pablo II manifestaba la misma estima y el mismo apoyo que su predecesor:

«La Santa Sede, desde el nacimiento de la Organización, ha expresado constantemente su estima, al mismo tiempo que su acuerdo, por la significación histórica de esta instancia suprema de la vida internacional de la humanidad contemporánea [...]. Yo deseo que la Organización de Naciones Unidas pueda seguir siendo el supremo “foro” de la justicia y de la paz, la sede auténtica de la libertad de los pueblos y de los individuos en su aspiración a un futuro mejor»<sup>27</sup>.

La Iglesia no forzará las cosas para ser invitada y participar de manera ocasional o permanente. Con relación a las OI, no entrará donde previamente no se le ha invitado a entrar. Pero no desechará la invitación, cuando se le brinde el sentarse en medio de los pueblos. Y al hacerlo sólo aspira, en palabras de Pablo VI ante la ONU, en 1965, a «poder servirle en aquello que es de su competencia, con desinterés, humildad y amor»<sup>28</sup>.

Y la invitación le llegó y fue aceptada. No para todos los organismos —lo cual sería imposible—, sino para aquéllos más afines con sus preocu-

20 *Ibid.*, p. 878.

21 Cf. AAS 61, 1969, 491-502.

22 Cf. AAS 62, 1970, 830-838.

23 Cf. AAS 71, 1979, 1144-1160.

24 Cf. AAS 72, 1980, 735-752.

25 AAS, 79, 1987.

26 Cf. AAS 81, 1988, 675-683.

27 AAS 71, 1979, 1145.

28 AAS 57, 1965, 878.

paciones; en particular, todas aquellas Organizaciones que dicen relación más directa con el hombre y su realización integral. Lo verificaremos siguiendo las informaciones que nos da el *Anuario Pontificio 1994*.

3. La primera, no en el tiempo pero sí en la importancia, es la Organización de Naciones Unidas, piedra angular de todo el sistema de organizaciones internacionales gubernamentales y que nace en 1945, al firmarse la «Carta de San Francisco», heredera de lo mejor de la precedente Sociedad de Naciones (su voluntad de cooperación, sus misiones) y resuelta a superar sus carencias<sup>29</sup>. ¿Cual es su relación con la Santa Sede?

Ante todo recordemos la especial importancia que la Santa Sede atribuye a este Organismo<sup>30</sup>, una vez superadas algunas reticencias iniciales derivadas de la experiencia negativa de la precedente Sociedad de Naciones<sup>31</sup> y del temor a que todo quedara en el puro campo político<sup>32</sup>. Su creciente orientación hacia la promoción y el desarrollo económico y social de las naciones menos favorecidas, así como la publicación de la Declaración Universal de Derecho Humanos (1948), con su preocupación y respeto por el hombre, entre otras causas, despejaron posibles dificultades.

El resultado final fue la decisión de la Santa Sede, en 1964, de establecer misiones permanentes, en calidad de observadores, en las Sedes de la Organización de Nueva York y de Ginebra<sup>33</sup>.

La visita personal a la ONU de Pablo VI y de Juan Pablo II, en respuesta a la invitación del Secretario General, y los discursos pronunciados

29 «En primer lugar se refuerza el *universalismo*, facilitado tanto por la presencia en su seno desde el primer momento de las grandes potencias, como por la incorporación masiva de nuevos Estados surgidos de la descolonización y del desmembramiento de antiguos Estados federales de Europa Oriental (así, en julio de 1993, contaba con 184 Estados miembros). En segundo lugar se hace mucho más compleja su *estructura orgánica*-proliferación de órganos y descentralización regional... Y finalmente *se amplían notablemente sus competencias*—que son de naturaleza general— al mismo tiempo que se refuerzan sus *poderes de decisión* para hacer frente a las exigencias derivadas de la interdependencia de los problemas técnico-económicos y del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales» (J. M. Sobrino Heredia, *o. c.*, p. 39).

30 Lo expresa elocuentemente Juan Pablo II, en su discurso a la ONU, del 2 de octubre de 1979, haciendo resumen de las diferentes intervenciones de la Iglesia en su favor: cf. AAS 71, 1979, 1145. También EV 6/1724.

31 No supo acoger el llamamiento de Benedicto XV, del 1 de agosto de 1917, sugiriendo condiciones de paz, que ya dejaban prever lo que se hizo en Versalles, pero con más justicia y equidad. Cf. R. Leiber, Die Unparteilichkeit Papsts Benedikts XV im Weltkrieg, in: Stimmen der Zeit 100, 1921, 81-100.

32 Así lo reconoce Mons. G. Cheli, antiguo Observador de la Santa Sede ante la ONU: cf. La place et le rôle du Saint-Siège dans les institutions internationales, in: J. B. D'Onorio, Le Saint-Siège dans les relations internationales, Paris 1989, 96.

33 Mons. Cheli, *o. c.*, pp. 96-97.



en tal ocasión ante la Asamblea General, antes citados, confirman ese clima de estima y de apoyo a la Organización<sup>34</sup>.

4. Todo lo anteriormente dicho no significa que hasta 1964 no hubiera habido ninguna relación con la ONU ni con las otras Organizaciones creadas dentro del «Sistema ONU». Desde 1960, al menos las grandes Conferencias de la ONU, siempre contaron con un representante personal de la Santa Sede<sup>35</sup>, y desde mucho antes funcionaron excelentes relaciones con diferentes Organizaciones especializadas. Veamos algunos datos más fundamentales.

1) La experiencia más veterana tuvo lugar con la FAO, la famosa Organización de las NU para la Alimentación y la Agricultura, cuya existencia jurídica empieza en octubre de 1945, aunque sólo en 1946 pasó a ser un Organismo especializado de las NU<sup>36</sup>. Como explica el P. Riedmatten, durante años representante de la Santa Sede ante la Sede de Naciones Unidas en Ginebra<sup>37</sup>, «pronto se haría evidente, a la Secretaría de Estado y a algunos católicos perspicaces, que semejante organización tenía ante sí un gran porvenir, del que la Iglesia en modo alguno podía desentenderse», dados sus fines no sólo técnicos, sino también de gran alcance social<sup>38</sup>. De hecho, en 1948, la Santa Sede, respondiendo a una decisión de la propia FAO, nombró su primer Observador ante una Organización internacional. El traslado de la sede de la Organización, de Washington a Roma, en 1951, favoreció la mutua relación. «Los miembros de las conferencias y de las diferentes sesiones de la FAO fueron recibidos sucesivamente por Pío XII, Juan XXIII y Pablo VI, quienes en diferentes discursos sentaron los fundamentos doctrinales de las relaciones entre la Iglesia y esta Organización»<sup>39</sup>. La misma relación se ha mantenido posteriormente con el actual Pontífice<sup>40</sup>.

34 Eso no ha impedido el que a veces se hayan dado momentos de fuerte tensión, como ocurrió durante la preparación y celebración de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo, celebrada en El Cairo del 5 al 13 de septiembre 1994. Cf. Juan Pablo II, carta a los jefes de Estado de todo el mundo y al secretario general de la Organización General de la ONU, del 19 marzo 1994, in: *Ecclesia* 54, 1994, 658-659. Véase también *ibid.*, pp. 1297 y 1306-1307; 1382-1384; 1472-1473, 1474.

35 Lo fue Mons. James Griffiths, obispo auxiliar de Nueva York.

36 Cf. M. Díez de Velasco, *o. c.*, pp. 272-275.

37 Sobre la figura del P. Riedmatten, cf. Ph. Chenu, *Le Saint-Siège et les Organisations Internationales: le rôle du Père de Riedmatten*, in: Paul VI et la vie internationale, Brescia 1992, 106-111. Sólo en 1967 fue nombrado observador permanente. Anteriormente había sido «representante oficioso» de la Santa Sede ante los organismos de NU en Ginebra.

38 H. Riedmatten, *Presencia de la Santa Sede en los organismos internacionales*, in: *Concilium* 58, 1970, 277.

39 H. Riedmatten, *o. c.*, p. 227.

40 Juan Pablo II ha recibido a miembros de la FAO en diferentes ocasiones. Así a los participantes en la XXI sesión de la Conferencia de la FAO, 13 noviembre 1981, cf. *Insegnamenti di Giovanni Paolo II*, vol. 2, 1981, 622-627); a los participantes en la XXIV Asamblea General, a quienes habló

2) En 1951 tiene lugar un nuevo paso en la cooperación con la ONU a través de otro de sus Organismos especializados: la Organización Internacional para los refugiados (1946-1952), luego transformada en Alto Comisariado de las Naciones Unidas para los refugiados. En todo este tiempo la colaboración de la Santa Sede se demostró eficaz y generosa, frente a las ingentes necesidades creadas en este sector por la guerra o por otras causas <sup>41</sup>. Por eso nada extraño que en 1951 el ECOSOC ( Consejo Económico y Social de la Organización de las Naciones Unidas) designara a la Santa Sede como uno de los miembros que asisten al Alto Comisario, aconsejándole y en parte decidiendo las operaciones a realizar.

Con razón observa Riedmatten: «Desde un punto de vista jurídico, ello constituía un acontecimiento capital, pues aquélla era la primera vez que las Naciones Unidas llamaban a la Santa Sede para que ocupara un puesto de pleno derecho en uno de sus organismos» y que abría el camino para otro tipo de colaboraciones <sup>42</sup>.

3) En 1948 se había creado la UNESCO, con el noble objetivo de «contribuir a la paz y a la seguridad estrechando, mediante la educación, la ciencia y la cultura, la colaboración entre las naciones, a fin de asegurar el respeto universal a la justicia, a la ley, a los derechos humanos y a las libertades fundamentales que sin distinción de raza, sexo, idioma o religión la Carta de las Naciones Unidas reconoce a todos los pueblos del mundo» <sup>43</sup>. Una Organización así ¿cómo no iba a interesar a la Santa Sede? Por eso, cuando en 1951, el Consejo Ejecutivo de la UNESCO elaboró el «estatuto de observadores permanentes que algunos Estados no miembros deseaban nombrar», la Santa Sede hizo rápidamente uso de él. Su primer observador fue Mons. Roncalli, entonces Nuncio Apostólico en París. Desde 1953, la Santa Sede disoció ambos cargos, designando un observador permanente que pudiera prestar una más intensa dedicación personal a sus tareas propias.

4) En 1955, una nueva invitación de la ONU a la Santa Sede, reafirmará las mutuas relaciones. La Asamblea General de la ONU, a finales de 1953, había decidido convocar en Ginebra una conferencia sobre utilización pacífica de la energía atómica. Debajo latía una decisión histórica: renunciar

sobre el tema de la alimentación de los pueblos pobres, de la deuda externa y de la protección ambiental, el 13 noviembre 1987, cf. *Insegnamenti di Giovanni Paolo II*, vol. 10.3, 1096-1102. Véase también la alocución a la XXV Conferencia general de la FAO, 16 noviembre 1989, in *Insegnamenti di Giovanni Paolo II*, vol. 12.2, 1989, 1281-1291.

<sup>41</sup> Se trata de una actividad siempre necesaria. En nuestro tiempo se ha visto su actuación con las masas de refugiados provocadas por la guerra en la ex Yugoslavia, en Ruanda, Somalia, etc.

<sup>42</sup> Riedmatten, *o. c.*, p. 223.

<sup>43</sup> Art. I de la convención creadora, citado por M. Díez de Velasco, *o. c.*, p. 255.

al secreto militar que pesaba sobre todos los avances realizados en la ciencia atómica y estudiar la posibilidad de su aplicación a fines pacíficos. La Santa Sede fue invitada a participar; pero ésta dudó en aceptar, ante una cierta equivocidad de la iniciativa y el temor de que quedara comprometido su carácter apolítico y deformada su propia imagen.

Una rápida maniobra de la Secretaría General salvó aquel momento de indecisión. Hizo saber que el Secretario General (Mr. Dag Hammarskjöld) de las Naciones Unidas «apreciaba en sumo grado la participación de la Santa Sede en aquella conferencia, pues veía en esta participación la prueba irrefutable de los fines puramente pacíficos de tal iniciativa»<sup>44</sup>. Al crearse posteriormente (1956) la Agencia Internacional de la Energía Atómica (AIEA), la Santa Sede se adhirió en calidad de miembro de pleno derecho (1959).

5) En 1966 se creaba un organismo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial, con finalidades de fuerte contenido económico y social<sup>45</sup>, y bajo la forma jurídica de órgano autónomo de la Asamblea General; en 1985, se transforma en Organismo especializado de las NU, como instrumento más adecuado para la aplicación del Nuevo Orden Económico Internacional. Entre sus objetivos se cita «fomentar y ayudar a desarrollar un enfoque integrado e interdisciplinario para la industrialización acelerada de los PVD (= países en vías de desarrollo)»; se quiere que sirva de «centro de información industrial, y de foro para los contactos entre los países desarrollados y los PVD menos adelantados»; o también «fomentar la asistencia a los PVD para su industrialización, ayudarlos al establecimiento y funcionamiento de sus industrias y adoptar medidas especiales para los PVD menos adelantados»<sup>46</sup>.

La Santa Sede está presente a través de un observador permanente en la sede de la Organización, establecida en Viena. No podrá ejercer otra influencia que la de carácter moral. Pero ¿puede alguien subestimar los principios morales? Ellos son no sólo útiles, son indispensables incluso para la supervivencia del orden internacional. «Sin ellos las naciones no pueden ser guiadas según la justicia, la razón y la ley, y quedan a la merced de la fuerza, la arrogancia y la tiranía del poder»<sup>47</sup>.

<sup>44</sup> Riedmatten, *o. c.*, p. 224.

<sup>45</sup> Su objetivo, dice la Resolución 2152, es «promover el desarrollo industrial de conformidad con la Carta de las NU y, mediante la movilización de recursos nacionales e internacionales, ayudar, fomentar y acelerar la industrialización de los países en desarrollo, con especial interés en el sector manufacturero» (cit. por Díez de Velasco, *Las organizaciones*, p. 277).

<sup>46</sup> Texto de la Resolución constituyente, citado por M. Díez de Velasco, *Las Organizaciones*, p. 279.

<sup>47</sup> Mons. Cheli, *La place*, p. 92.

6) Mencionemos también otras dos Organizaciones especializadas de NU, de gran contenido humano, donde la Santa Sede está presente desde hace años: la OMS, la OIT.

La OMS, en busca de la cooperación internacional en el campo sanitario, tiene antecedentes que se remontan a principios de siglo. Pero en su forma actual de Organización de NU se aprueba en 1946 y entra en vigor en 1948. Sus fines tienen un carácter eminentemente humanitario<sup>48</sup>, de consecuencias incalculables para la realización y el bienestar de las personas; pero rozan también campos extremadamente delicados (v. gr. el control de la natalidad), nunca indiferentes para el pensamiento de la Iglesia. Por eso la Santa Sede se ha hecho representar en todas las asambleas mundiales de la Salud, y desde 1967, el Observador permanente de la Santa Sede ante la Sede de las NU en Ginebra, empezó a serlo también ante la OMS.

La OIT comenzó a funcionar en 1919, preparada por toda una serie de iniciativas privadas que le habían allanado el camino. En 1946 recibió el estatuto de Organismo especializado, con sede en Ginebra. ¿Sus fines? Responde la Declaración de Filadelfia:

«a) Considerar que el trabajo no es una mercancía; b) que la libertad de expresión y de asociación es una condición indispensable para el progreso; c) que la pobreza, dondequiera que exista, constituye un peligro para la prosperidad de todos; d) que la lucha contra la necesidad debe ser llevada con la máxima energía en el seno de cada nación y por el esfuerzo internacional continuado y concertado y en el cual los representantes de los trabajadores y los empleados, cooperando en pie de igualdad con los de los Gobiernos, participen en sus libres discusiones y decisiones de carácter democrático en vista de promover el bien común, y e) que todos los seres humanos, cualquiera que sea su raza, su religión o su sexo, tienen el derecho de conseguir su progreso material y su desarrollo espiritual en la libertad y en la dignidad, en la seguridad económica y común igualdad de oportunidades»<sup>49</sup>.

A la luz de estos principios se comprende que sus misiones específicas, de gran nobleza, resulten muy en sintonía con el humanismo cristiano. Y que la Santa Sede haya querido dar también su respaldo a través de un representante permanente<sup>50</sup>, amén de las audiencias concedidas a la Organización ya desde Pío XII.

48 Cf. M. Díez de Velasco, *o. c.*, pp. 260-261.

49 Cit. en *ibid.*, p. 251.

50 El mismo observador designado para la OMS está acreditado para la OIT. Cf. Mons. Cheli, *La place*, p. 96.

7) Hemos hablado antes de Organizaciones Gubernamentales de ámbito universal, también fuera del «sistema de NU», en las que la Santa Sede, y a través de ella la Iglesia, tiene un observador permanente. Tal es, por ejemplo, la Organización Mundial del Turismo (OMT).

Prescindo de algunas singularidades curiosas en el proceso de formación de esta Organización<sup>51</sup>, para destacar lo que dicen sus Estatutos en el art. 3:

«1. El objetivo fundamental de la Organización será la promoción y desarrollo del turismo con vistas a contribuir al desarrollo económico, la comprensión internacional, la paz, la prosperidad y el respeto universal, y la observancia de los derechos humanos y libertades fundamentales para todos, sin distinción de raza, lengua o religión. La Organización tomará todas las medidas adecuadas para conseguir estos objetivos.

2. Al perseguir este objetivo, la Organización prestará particular atención a los intereses de los países en vías de desarrollo, en el campo del turismo»<sup>52</sup>.

Por tanto, junto a sus aspectos económicos, se pretende hacer del turismo «un instrumento de entendimiento entre los seres humanos, transformándole en un vehículo de paz entre los pueblos», lo cual equivale a confesar su propósito de gestionar no intereses privados, sino altos intereses colectivos, como subraya Díez de Velasco<sup>53</sup>.

8) Quedan todavía otras OIG de ámbito universal, de las que la Santa Sede forma parte en calidad de observador; tales son el Comité Internacional de Medicina Militar, el Instituto Internacional para la Unificación del Derecho Privado<sup>54</sup>.

Igualmente cabría hablar de Organizaciones gubernamentales de ámbito regional, ante las que la Santa Sede mantiene un Observador permanente: el Consejo de Europa, la Organización de Estados Americanos; o con las que tiene normales relaciones diplomáticas, como es el caso de la Unión Europea<sup>55</sup>. Baste su mención, puesto que en nada modifica el talante de las relaciones ya expuestas.

51 Las destaca M. Díez de Velasco, *o. c.*, pp. 306-307. Hace notar, entre otras cosas, el hecho de que la OMT haya nacido «a través de la transformación de una Organización no gubernamental —la Unión Internacional de Organismos Oficiales de Turismo (UIOOT), asociación de derecho privado regida por el derecho suizo— en una organización intergubernamental propiamente dicha» (*ibid.*, p. 306).

52 Citado por M. Díez de Velasco, *o. c.*, p. 308.

53 *Ibid.*, p. 308.

54 Cf. Anuario Pontificio 1994, p. 1319.

55 *Ibid.*, p. 1319.

Por último queremos mencionar las OIG de las que el Estado de la Ciudad del Vaticano es miembro regular, tal y como reseña el Anuario Pontificio<sup>56</sup>. Volveremos sobre ellas.

### III. TÍTULO Y SENTIDO DE ESTA PRESENCIA

1. Última en el tiempo, pero no en la importancia, sigue planteada la pregunta por el título y sentido de esta presencia de la Iglesia en las OI. Pregunta reforzada por el doble proceso de desacralización del Estado y de destemporalización (o despolitización) de la Iglesia, que muchos saludan como uno de los grandes frutos del Vaticano II<sup>57</sup>. ¿Estaríamos ante el retroceso a los viejos conceptos de «sociedad perfecta», que no debe carecer de nada que posea el Estado? Y aun supuesta la legitimidad jurídica, ¿cual sería la legitimidad pastoral de esa presencia?

2. Legitimidad jurídica. Se trata de un tema clásico, repetidamente suscitado por la doctrina, cuando se pregunta por la posición de la Santa Sede en el ordenamiento jurídico internacional<sup>58</sup>.

Recordemos, ante todo, que por Santa Sede «se comprende no sólo el Romano Pontífice, sino también, a no ser que por su misma naturaleza o por el contexto conste otra cosa, la Secretaría de Estado, el Consejo para los asuntos públicos de la Iglesia y otras instituciones de la Curia Romana» (c. 361). Está al frente de la Iglesia Católica, como su órgano supremo de gobierno<sup>59</sup>; está al frente también del Estado de la Ciudad del Vaticano, que tiene en el derecho internacional la misma posición jurídica característica de todo Estado<sup>60</sup>. ¿Cuál de las dos acepciones entra en juego, al hacerse

56 Cf. Anuario Pontificio 1994, p. 1319. Son las siguientes: Unión Postal Universal, Unión Internacional de Telecomunicaciones, Consejo Internacional del Trigo, Organización Mundial de la Propiedad Intelectual, Organización Internacional de las Telecomunicaciones Via Satélite, Conferencia Europea de las Administraciones del Correo y de las Telecomunicaciones, Organización Europea de las Telecomunicaciones Via Satélite.

57 Cf. J. Giménez y Martínez de Carvajal, Principios doctrinales de las relaciones Iglesia-Estado, in: Iglesia y comunidad política, Salamanca 1974, 129-144.

58 Cf. P. Ciprotti, Santa Sede: su función, figura y valor en el derecho internacional, in: Concilium 58, 1970, 207-217; F. Petroncelli Hübler, Chiesa cattolica e comunità internazionale, Napoli 1989; A. C. Jemolo, Premesse ai rapporti tra Chiesa e Stato, Milano 1969.

59 A él habría que añadir ahora el Colegio Episcopal, el cual es también «sujeto de la potestad suprema y plena sobre toda la Iglesia sólo con su Cabeza, el Romano Pontífice, y nunca sin esta Cabeza» (LG 22.2).

60 No obstante, los autores acentúan también sus peculiaridades, con incidencia en su misma condición jurídica: cf. P. Ciprotti, Santa Sede: su función, figura y valor en el derecho internacional, in: Concilium 58, 1970, 207-217. Algún autor, como Puente Egido, dice que la Ciudad del Vaticano no

presente en las OIG? O como dice Riedmatten, «¿quién dialoga, actúa y hace sentir su presencia en los ambientes de las NU: el Estado más minúsculo del mundo o aquella autoridad de tan singular carácter que Pablo VI definía el 4 de octubre de 1965 en la misma tribuna de las Naciones Unidas?»<sup>61</sup>.

Apelar a la soberanía de la Santa Sede sobre el Estado de la Ciudad del Vaticano sería la solución más simple e inmediata. Como dice Ciprotti, «no hay duda, en efecto, de que por ser la Santa Sede... la institución a que va aneja la soberanía del Estado de la Ciudad del Vaticano, debe definirse como soberana también en el derecho internacional»<sup>62</sup>. De hecho, a este título apela la Santa Sede cuando ha estipulado diversos acuerdos relativos a materias meramente temporales (correos, telecomunicaciones, moneda, sanidad, etc.) o se hace presente como miembro en OIG de tipo técnico<sup>63</sup>.

Sin embargo, cuando la Santa Sede se hace presente en OIG, directamente orientadas a la comunidad internacional, lo hace bajo otro título: como Cabeza de la Iglesia Católica, que personifica la subjetividad internacional de la Iglesia Católica, independientemente de la soberanía territorial, antes descrita<sup>64</sup>.

Más aún, es éste el aspecto predominante y el único esencial. Como decía gráficamente en 1957 el entonces Secretario General de las Naciones Unidas, Dag Hammarskjöld, «cuando yo solicito una audiencia en el Vaticano, no voy a visitar al rey de la Ciudad del Vaticano, sino al jefe de la Iglesia Católica»<sup>65</sup>. Ahora bien, la Santa Sede, en cuanto Cabeza de la Igle-

es un verdadero Estado, sino un sujeto de derecho internacional territorial con capacidad jurídica internacional limitada, creado al servicio de otro sujeto (la Santa Sede). Cf. J. Puente Egido, *Personalidad internacional de la Ciudad del Vaticano*, Madrid 1965.

61 H. de Riedmatten, *Presencia de la S. Sede en los organismos internacionales*, in: *Concilium* 58, 1970, 225.

62 P. Ciprotti, *Santa Sede*, p. 210.

63 Cf. *Anuario Pontificio* 1994, p. 1319.

64 Como dice D'Onorio, «les différents documents diplomatiques que le Saint-Siège négocie et ratifie, ou ceux auxquels il adhère, ne visent pas uniquement les membres de la Curie romaine ou les habitants de la Cité vaticane; ils concernent tous les fidèles de la catholicité [...] Car le Siège apostolique, seul habilité à conclure de tels accords (c. 3), n'est jamais que le gouvernement central et suprême de l'Église en laquelle il faut voir le véritable sujet du droit international» (*Le Saint-Siège et le droit international*, in: J. B. D'Onorio, *Le Saint-Siège dans les relations internationales*, Paris 1989, 18-19).

65 Cit. por H. de Riedmatten, *Santa Sede y Organismos Internacionales*, in: *Concilium* 58, 1970, 225. Una respuesta similar había sido dada por el Gobierno francés en el siglo pasado cuando, durante la discusión del presupuesto del Ministerio de Asuntos Exteriores, François Raspail quiso hacer ver que la pérdida de los Estados Pontificios había eliminado la capacidad de acreditar embajadores extranjeros. El Gobierno respondió que Francia no había estado representada hasta entonces ante el Soberano de un pequeño Estado de 2 o 3 millones de almas, sino ante el Jefe de la Iglesia Católica, lo cual continuaba siéndolo después de la caída de Roma en 1870: cf. F. Le Roy, *La personnalité juridique du Saint-Siège et l'Eglise catholique en droit international*, in: *L'Année Canonique* 2, 1953, 127.

sia Católica, goza de personalidad jurídica internacional<sup>66</sup>. Y así quedó aclarado en 1957 en un intercambio de notas entre la Secretaría de Estado, por parte de la Santa Sede, y la Secretaría General de las NU «para salir al paso de algunas imprecisiones que se habían manifestado»<sup>67</sup>. «Con otras palabras, la comunidad internacional reconoce a la Santa Sede como uno de sus miembros “de pleno derecho”, una personalidad jurídica adquirida desde los comienzos de la comunidad internacional, no en razón de los bienes temporales de la Santa Sede, sino en virtud de su autoridad moral». Y es precisamente en virtud de esa personalidad jurídica internacional como estipula acuerdos, firma tratados, ejerce derecho de legación activa y pasiva y entra en la instituciones internacionales, ejerce funciones de arbitraje o mediación entre varios Estados, etc.<sup>68</sup>.

Ciprotti reafirma esta conclusión al advertir que «si ya en el siglo pasado una parte de la doctrina reconocía a la Santa Sede la soberanía en el campo internacional independientemente de la posesión de un territorio, ello es tanto más posible ahora, dado que el moderno derecho internacional nos ofrece numerosos y muy distintos ejemplos de sujetos de carácter no territorial ni estatal, como son las grandes organizaciones internacionales»<sup>69</sup>.

3. ¿Y cual sería la legitimidad pastoral de esa presencia? O dicho con otras palabras: ¿qué objetivos busca la Santa Sede con su actividad dentro de las OIG? Responde de manera lacónica y contundente el Vaticano II: la Iglesia debe estar presente en la misma comunidad de los pueblos «para consolidar la paz y poner un firme cimiento a la convivencia fraterna de los hombres y de los pueblos [...], para fomentar y suscitar la cooperación entre los hombres» (GS 89).

¿Qué se puede objetar a esta respuesta? Sobre todo cuando se profesa, con Juan Pablo II, que «el hombre es el camino de la Iglesia, camino que conduce en cierto modo al origen de todos aquellos caminos por los que debe transitar la Iglesia»<sup>70</sup>.

66 Conviene recordar el c. 113, § 1, cuando afirma que la Iglesia católica y la Sede Apostólica son personas morales por la misma ordenación divina; es decir, antes de autoconfigurarse por su propio Ordenamiento canónico y antes de ser reconocida por el consorcio de las naciones en el derecho internacional, «es persona moral por la ordenación misma divina».

67 Citada por E. Gallina, *Le organizzazioni internazionali e la Chiesa cattolica*, Roma 1967, 73-74.

68 Mons. G. Cheli, *La place et le rôle du Saint-Siège dans les institutions internationales*, *cit.*, p. 90. No han faltado autores que, con la pérdida de los Estados Pontificios, afirmaron que la Santa Sede quedaba fuera del derecho internacional: cf. D'Onorio, *Le Saint-Siège et le droit international*, *cit.*, p. 1516. Pero ni fue opinión dominante, ni los hechos se ajustaron a ella, puesto que la Santa Sede siguió ejerciendo el derecho de legación activa y pasiva y firmando concordatos.

69 *L. c.*, p. 213.

70 Juan Pablo II, Enc. *Redemptor Hominis*, del 4 marzo 1979, n. 14, in: AAS 71, 1979, 284-286; EV 6/1209-1212.



Sin embargo, con lo dicho aún no hemos respondido al modo de ese servicio al hombre y a la comunidad internacional. El Concilio llama a todos, fieles individuales e instituciones públicas eclesiales, a «manifestar a la Iglesia no como nación entre las naciones, no como poder contrapuesto a poder, sino como realidad capaz de sostener cuanto de bueno se hace en cualquier lugar y de suscitar solidaridad entre los pueblos»<sup>71</sup>.

4. Precisamente por eso, para salir al paso de posibles deformaciones de la imagen de Iglesia, se imponen algunas aclaraciones:

1) La presencia de la Iglesia en las organizaciones internacionales a través de la misión permanente enviada por la Santa Sede, no es, en principio, presencia de *miembro*, sino de *observador*. Lo cual está indicando, a nuestro parecer, también la voluntad de la Santa Sede de diferenciarse de los sujetos-Estados<sup>72</sup>. «La Santa Sede no es una potencia, ni tiene un poder político», decía Juan Pablo II en su mensaje a la ONU, 24 de mayo de 1978. Y añadía citando los Pactos Lateranenses: «quiere permanecer y permanecerá ajena a los enfrentamientos temporales entre los Estados y a las conferencias internacionales convocadas al objeto, a no ser que las partes contendientes hagan un llamamiento común a su misión de paz, reservándose en todo caso el hacer valer su autoridad moral y espiritual»<sup>73</sup>.

2) La influencia ejercida por la Santa Sede es, por supuesto, de orden esencialmente moral. Se equivocaría sin embargo quien subestimara esa aportación, como ya hemos indicado anteriormente<sup>74</sup>.

3) La aportación valiosa de la Santa Sede, y más en particular de la persona misma del Romano Pontífice<sup>75</sup>, no suprime ni devalúa otro tipo de

71 F. Petroncelli, *Chiesa cattolica e comunità internazionale*, p. 119.

72 Así pide que se haga F. Petroncelli, *o. c.*, p. 136, nota 2. Véase también H. F. Köck, *Die volkerrechtliche Stellung des Heiligen Stuhls* (Berlín 1975). J. M. Castaño llega a decir que, aun afirmando la subjetividad internacional de la Santa Sede, capaz por tanto de establecer relaciones internacionales, la Santa Sede nunca podrá ser miembro de pleno derecho de la ONU, de acuerdo con lo establecido en la Carta fundacional de las NU; la ONU es una organización de Estados y la Iglesia no es un Estado (¿Puede la Iglesia formar parte de la ONU?, in: *La Chiesa dopo il Concilio*, vol. II (Milano 1972) 297-323. Abiertamente en contrá de esta tesis E. Gallina, *Le Organizzazioni internazionali e la Chiesa Cattolica*, cit.

73 AAS 70, 1978, 407; EV 6/817. Se trata de una constante en las intervenciones de los Pontífices sobre la ONU: subrayar cómo la naturaleza y los fines de la misión espiritual propia de la Sede Apostólica y de la Iglesia hacen que su participación en la actividad de la ONU se diferencie profundamente de la de los Estados, en cuanto comunidades en sentido político-temporal: cf. Juan Pablo II, *Discurso ante la Asamblea General de las NU*, 2 octubre 1979, n. 2, in: AAS 71 (1979) 1145; EV 6/1723.

74 Cf. *supra*, notas 13 y 15.

75 La destaca Mons. Cheli al llamar la atención sobre los contactos personales del Papa con los Jefes de Estado y de gobierno, con altos funcionarios, embajadores y personalidades del mundo de la economía, la política, la ciencia y la cultura; sus cartas, llamamientos y mensajes; su magisterio ordinario sobre temas de importancia primordial, como la paz, la discriminación racial, el desarme, la

aportaciones, tales como las de las Conferencias Episcopales (cf. c. 459, § 2)<sup>76</sup> o las de los mismos fieles laicos<sup>77</sup>, sobre todo unidos en asociaciones universales o internacionales (cf. c. 312, § 1.1), en particular «aquellas que tratan de informar de espíritu cristiano el orden temporal» (c. 327)<sup>78</sup>. Pero sin olvidar que el derecho de representación ante las organizaciones internacionales corresponde a la Santa Sede (cf. c. 363, § 2) o, al menos, funciona en dependencia de ella.

5. Una confirmación eminente de todo lo que venimos diciendo se encuentra en un famoso discurso de Pablo VI al Cuerpo Diplomático el 12 de enero de 1974:

«Dejadnos decir qué busca esta presencia de la Santa Sede en la vida internacional. Tiende, ante todo, a promover contactos honorables y pacíficos entre los pueblos a un nivel de responsabilidades; seguidamente, a promover el método del diálogo humano y respetuoso, a implantarlo, dentro de lo posible, en lugar del enfrentamiento ruinoso y despiada-

pobreza, el hambre en el mundo, el desarrollo, el trabajo, los derechos del hombre; la aportación de los enviados especiales a diversos países en conflicto, etc. Cf. *o. c.*, pp. 92-93.

76 Cf. F. Petroncelli, *Episcopati e realtà internazionale*, in: *Chiesa cattolica e realtà internazionale*, pp. 199-220. Véase también G. Saraceni, 'Conferenze episcopali e realtà politica', in: *Monitor Ecclesiasticus*, 1979; G. Dalla Torre, *Chiesa particolare e comunità politica*, Modena 1983. Aquí se debe tener en cuenta no sólo una cierta actividad magisterial relativa a problemas internacionales, sino también «un'azione diretta, che porta gli episcopati a dialogare e a stringere relazioni immediate con alcune organizzazioni internazionali» (F. Petroncelli, *o. c.*, p. 209). Se pueden mencionar, a este respecto, los Consejos continentales de Conferencias Episcopales que, de acuerdo con la S. Sede, mantienen relaciones con determinadas organizaciones regionales para aquello que puede afectar a la Iglesia. Así CELAM, cuyo secretariado general, según estatutos, debe «mantenerse en contacto con los organismos internacionales inter-americanos y latino-americanos que pueden tener relación con la actividad de la Iglesia en América Latina» (F. Petroncelli, p. 216); o el SCEAM, que debería mantener contactos con la OUA, dado que ésta no admite la participación de observadores permanentes de Estados o entes con sede fuera del territorio africano (*ibid.*, p. 216). Lo mismo se diga del CECE, como órgano de conexión entre los Episcopados, que, en estrecha colaboración con el Nuncio ante la Unión Europea, se ocupa de las cuestiones pastorales de común interés.

77 «Es necesario que los laicos asuman como obligación suya propia la instauración del orden temporal, y que actúen en él de una manera directa y concreta, guiados por la luz del Evangelio y el pensamiento de la Iglesia y movidos por el amor cristiano» (AA 7.5). «Hay que instaurar el orden temporal de tal modo que, respetando íntegramente sus leyes propias, esté conforme además con los principios de la vida cristiana y se adapte a las diferentes circunstancias de lugar, tiempo y nación» (*ibid.*).

78 De hecho la Santa Sede se hizo presente tanto en Nueva York como en Ginebra mediante organizaciones católicas, «haciendo uso de las facilidades que ofrecía el estatuto consultivo». «Tanto el Centro que actuaba en Nueva York bajo el patrocinio de los obispos americanos con Miss Catherine Schäffer, como el que, finalmente asesorado por la OIC, bajo los auspicios de Mlle. Jadwiga de Romer, tenía su sede en Ginebra, aseguraron una relación constante con la Secretaría de Estado» (H. de Riedmatten, *Presencia de la S. Sede en los organismos internacionales*, in: *Concilium* 58, 1970, 224-225). Sobre la problemática actual «laicos-organizaciones internacionales», cf. F. Petroncelli, *Chiesa cattolica e comunità internazionale*, pp. 221-238.

do de las armas y del equilibrio precario de intereses inconciliables, siempre prontos a despertar con reivindicaciones unilaterales; tiende, finalmente, esta presencia de la Santa Sede a crear no sólo la tregua en los conflictos entre naciones, sino también el gusto, el honor, la estabilidad de la paz, de forma que las insuperables diferencias étnicas, geográficas, económicas y culturales dejen de ser causa de rivalidades y de luchas fratricidas, y vengan a ser, por el contrario, motivos de entendimiento fraternal y de activa complementariedad, en un homenaje único y superior a la justicia»<sup>79</sup>.

Y frente a quienes temían peligrosas homologaciones de la Iglesia con los Estados, había dicho, algunos años antes, en el MP *Sollicitudo omnium Ecclesiarum* sobre los legados pontificios:

«Es muy cierto que los fines de la Iglesia y del Estado son de diverso orden..., pero también es cierto que una y otro actúan en beneficio de un mismo sujeto común: el hombre... De ahí que algunas actividades de la Iglesia y del Estado son complementarias en cierto sentido, y que el bien de las personas y de la comunidad de los pueblos pide un diálogo abierto y una inteligencia sincera entre la Iglesia de una parte y los Estados de otra, para establecer, fomentar y reforzar relaciones de recíproca comprensión, de mutua coordinación y colaboración y para prevenir o evitar eventuales discordias»<sup>80</sup>.

No se trata, por supuesto, como advierte certeramente el Prof. Carvajal, de propiciar una colaboración «en orden a que la Iglesia y el Estado se beneficien y se fortalezcan mutuamente. La Iglesia y el Estado están al servicio del hombre. Y es el hombre —y la sociedad— quien debe beneficiarse tanto de la actividad de la Iglesia como de la del Estado»<sup>81</sup>.

Un servicio al hombre invocado tanto por Pablo VI como por Juan Pablo II en su visita y en su alocución a la Asamblea General de las NU en 1965 y 1979, respectivamente<sup>82</sup>. Más aún, alargando el horizonte, Juan Pablo II llega a afirmar que «la razón de ser de toda política es el servicio al hombre»<sup>83</sup>.

79 AAS 66, 1974, 72.

80 MP *Sollicitudo Omnium Ecclesiarum*, 24-6-1969, in: AAS 61, 1969, 476; EV 3/1303-1304. Digno también de atenta lectura el discurso de Pablo VI al Cuerpo Diplomático, el 12 de enero de 1970: cf. AAS 62, 1970, 58-63.

81 Principios doctrinales, cit., *supra*, nota 57, p. 141.

82 Cf. AAS 57, 1965, 883-884 y AAS 71, 1979; EV 6/1712.

83 *Ibid.*, in: AAS 71, 1979, 1146-1147; EV 6/1727.

«Si tal actividad se aparta de esta fundamental relación y finalidad, si se convierte, en algún modo, en fin de sí misma, pierde gran parte de su razón de ser»<sup>84</sup>.

Este objetivo se refuerza cuando la Iglesia confiesa que «no debe tomar las riendas de las civilizaciones y del ascenso de los pueblos, sino más bien arrojar el fermento evangélico en estas civilizaciones, en estas estructuras de la humanidad [...] [La Iglesia] «no debe construir a sus expensas y según sus iniciativas un “mundo cristiano”, sino cristianizar el mundo tal como se construye»<sup>85</sup>.

6. En el viejo método escolástico, las tesis se confirmaban por la respuesta a las posibles objeciones iniciales.

1) En una Iglesia que proclama que su misión no es de orden económico, político, etc., sino religioso, ¿no es contradictorio hablar de presencia en las OIG, aunque sea en calidad de observador? Responde el mismo Pablo VI en un texto ya citado: «Doquiera se reúnan las asambleas de los pueblos para establecer los derechos y los deberes del hombre, Nos nos sentimos honrados cuando nos permiten sentarnos en medio de ellos»<sup>86</sup>. Con esto también está diciendo que no es el objetivo político, sino el servicio al hombre lo que la Iglesia busca con su presencia en el mundo de la comunidad internacional.

2) ¿No subyace una cierta nostalgia de eclesiologías superadas, concretamente la que mira a la Iglesia como «societas perfecta»? Aclaremos, ante todo, que la teoría de la Iglesia «societas perfecta» nunca tuvo otro objetivo que el de proclamar la soberanía de la Iglesia frente a la soberanía del Estado y así defender su libertad<sup>87</sup>. Pero ya no mirará al Estado como «analogatum princeps», porque la Iglesia sabe que, aun siendo comunidad humana, ella difiere sustancialmente de esa otra comunidad humana que es el Estado. Lo cual no equivale a que haya de desentenderse de los problemas humanos y sociales de su tiempo, sino que no lo ha de hacer políticamente, e. d., aportando las soluciones técnicas que son propias de la comunidad política<sup>88</sup>.

84 *Ibid.*, p. 1147; EV 6/1727. En 12 de enero de 1981, dirigiéndose al Cuerpo Diplomático acreditado ante la S. Sede decía: «El servicio al hombre: he aquí lo que debe ser la inspiración actual, la razón fundamental de la promoción de la paz, del respeto recíproco, de la concordia internacional que la Iglesia quiere favorecer con todas sus fuerzas bajo la mirada de Dios y que invita a cumplir por amor del hombre» (AAS 73, 1981, 196).

85 D. Chenu, Los laicos y la «consecratio mundi», in: G. Baraúna (ed.), *La Iglesia del Vaticano II*, Barcelona 1967, 1008.

86 Enc. *Ecclesiam suam*, 6-8-1964, in: AAS 56, 1964, 650; EV 2/201.

87 Cf. D'Onorio, *Le Saint-Siège et le droit international*, o. c., p. 18.

88 Cf. J. Giménez y Martínez de Carvajal, *Principios doctrinales*, pp. 137-138.

3) Ocupándose de esas relaciones con las OIG, mediante miembros de la jerarquía, ¿no está invadiendo el terreno asignado por el Concilio a los laicos? De la doctrina del Concilio se deduce la gran importancia del laicado en el desempeño de la misión confiada a la Iglesia, especialmente en lo relativo a la animación cristiana del orden temporal. Por otra parte, los laicos actúan en ese campo no en virtud de un mandato jerárquico, sino de un derecho derivado del mismo bautismo, que han de ejercer prestando la debida atención a la doctrina propuesta por el magisterio de la Iglesia (cf. can. 227). Pero no se puede olvidar que sólo la Santa Sede es considerada sujeto formalmente capaz de representar y expresar determinados intereses de la Iglesia Católica (cf. c. 363.2)<sup>89</sup>.

4) Aun aceptando lo anterior, ¿no convendría mayor participación de los laicos, aunque fuera en representación de la Santa Sede, en estas tareas? Se opondría el MP *Sollicitudo Omnium Ecclesiarum*, que en su artículo 1 describe a los legados «*virii ecclesiastici*»<sup>90</sup>. Pero, a mi parecer, ninguna de las funciones descritas en el can. 365 requieren, por su propia naturaleza, el ministerio ordenado. ¿Se opondría otro tipo de razones? Lo ignoro; pero sí hay que reconocer que si los laicos han tenido en las Conferencias Internacionales una participación notable<sup>91</sup>, ésta ha sido mínima en las representaciones estables.

5) ¿Qué tipo de relación Iglesia-Mundo se desprende de la doctrina y disciplina expuestas sobre la presencia de la Santa Sede en las OIG? Ciertamente no la del ghetto, la de una Iglesia que se aísla y se desentiende para no contagiarse de los males de este mundo. ¿Cómo sería levadura y fermen-

89 Una ulterior clarificación puede verse en la Const. Apostólica *Pastor Bonus*, nn. 39-47, al exponer las competencias de la Secretaría de Estado en sus dos secciones: asuntos generales y relación con los Estados y demás sujetos de derecho internacional: cf. AAS 80, 1988; EV 11/871-879.

90 AAS 61, 1969, 478. Alguien podría decir que, publicado el CIC, ha perdido vigencia el MP. A mi juicio, eso ocurre sólo con aquello que ha sido modificado por la Codificación; en lo demás, sigue en vigor, como se ve por el tenor del documento.

91 He aquí un cuadro bien expresivo:

|  | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 |
|--|------|------|------|------|
| Reuniones intern. con participación pontificia .....             | 330  | 276  | 310  | 245  |
| Delegaciones pontificias con inclusión de laicos .....           | 110  | 93   | 91   | 78   |
| Número total de laicos (hombres y mujeres) .....                 | 160  | 118  | 123  | 120  |
| Representaciones guiadas por laicos solos (hombres o mujeres) .. | 34   | 45   | 24   | 33   |
| Representaciones guiadas por mujeres laicas .....                | 4    | 14   | 11   | 12   |

to del mundo? No tampoco la del afán de dominio, la del retorno a planteamientos «teocráticos»: la Iglesia reconoce abiertamente la soberanía del Estado. No la de una hostilidad permanente, porque el mundo está «positus in maligno» y frente a él sólo cabe el combate. Es una acepción de mundo, presente en la Sagrada Escritura, pero que no es la única acepción, puesto que caben otras muchas.

La relación que emerge de todo lo expuesto es la del diálogo, que Pablo VI entiende que le es sugerido «por la costumbre ampliamente difundida de entender así las relaciones entre sacro y profano, por el dinamismo transformador de la sociedad moderna, por el pluralismo de sus manifestaciones, así como por la madurez del hombre, religioso o no religioso, hecho idóneo por la educación civil, para pensar, para hablar, para tratar de diálogo»<sup>92</sup>. Y lo hace no desde el supuesto de la duda o de la indiferencia respecto de la verdad revelada, sino de la gozosa experiencia de haber recibido de Dios, en su Iglesia, la integridad del mensaje de salvación, que necesitamos compartir con los demás<sup>93</sup>.

7. Una última observación. Hemos expuesto el aprecio y el apoyo que la Iglesia manifiesta hacia las Organizaciones Internacionales, sobre todo hacia aquéllas de base más humanista y solidaria. Dentro de ellas, el aprecio y el apoyo aumenta en el caso de la ONU<sup>94</sup>. ¿Quiere esto decir que ve en ella una realidad plenamente «madura» y que el principio de la soberanía de los Estados miembros supone un límite infranqueable?

Una primera respuesta nos la da la Constitución GS 79, al abogar por «una autoridad internacional competente y provista de la fuerza correspondiente»; es decir, una autoridad dotada de fuerza vinculante y coactiva, si fuera necesario, para imponer solución a los conflictos que se planteen. Confirma esta idea poco más adelante, al mostrarse favorable «al establecimiento de alguna autoridad pública universal, reconocida por todos, que goce de un poder eficaz para salvaguardar para todos la seguridad, el cumplimiento de la justicia y el respeto de los derechos» (GS 82). Incluso llega a llamarla «deseable autoridad».

En la misma línea se manifestó Pablo VI en su visita a la ONU, al decir: «¿Quién no ve la necesidad de llegar así progresivamente a instaurar una autoridad mundial que pueda actuar eficazmente en el terreno jurídi-

92 Cf. *Ecclesiam Suam*, in: AAS 56, 1964, 643-644. También en EV 2/195.

93 Cf. Mons. Elías Yanes, Discurso inaugural de la LXI Asamblea Plenaria de la Conferencia Episcopal Española, Madrid 1994, 9.

94 Esto no significa una total convergencia de objetivos en el mismo servicio al hombre. Véase lo dicho *supra*, nota 34.

co de la política?»<sup>95</sup>. Lo vuelve a repetir en la Enc. *Populorum progressio*, n. 78<sup>96</sup>.

Juan Pablo II volvía a aludir a lo mismo en su mensaje a las NU, del 24 de mayo 1978: «... la situación internacional está demasiado expuesta a los cambios y a los posibles caprichos de voluntades 'trágicamente libres'. Una sólida confianza internacional supone, por tanto, también la existencia de estructuras objetivamente aptas para garantizar por vías pacíficas la seguridad y el respeto o el reconocimiento del buen derecho de todos contra la posible mala voluntad por parte de alguno»<sup>97</sup>.

Nadie negará ni la importancia ni la estima reconocida a las Organizaciones Internacionales coronadas por esta autoridad suprema. Tampoco se negarán las dificultades para su realización. Pero la Iglesia está en su derecho al no resignarse a la fuerza de los hechos, y utilizar un lenguaje profético que mira a lo lejos, en servicio al hombre, dentro de una sociedad capaz de vivir en verdadera paz.

Por otra parte, lo que quizás pudo parecer utópico mientras duró la política de bloques (ideológicos, militares), hoy resulta más accesible. Y determinados hechos sangrantes —como la guerra en la ex Yugoslavia, la guerra civil en Ruanda, en Sudán, en Angola y otras naciones del mundo— la hacen no sólo deseable, sino apremiante. ¿Cómo no recordar las enérgicas palabras de Juan Pablo II, a comienzos de 1993, en su tradicional discurso al Cuerpo Diplomático, formulando el audaz principio de *injerencia humanitaria*?

«Una vez que se han intentado todas las posibilidades ofrecidas por las negociaciones diplomáticas, los procesos previstos por las convenciones y las organizaciones internacionales, y que, a pesar de esto, las poblaciones corren el riesgo de sucumbir a causa de los ataques de un agresor injusto, los Estados ya no tienen el "derecho a la indiferencia". Parece más bien que su deber es desarmar a ese agresor, si todos los otros medios se han demostrado ineficaces. Los principios de la soberanía de los Estados y de la no injerencia en sus asuntos internos —que mantienen todo su valor— no pueden, sin embargo, constituir una pantalla detrás de la cual se tortura y se asesina»<sup>98</sup>.

95 AAS 57, 1965, 880.

96 AAS 59, 1967, 295.

97 AAS 71, 1979; EV 6/806.

98 Discurso del 16 de enero de 1993, ante el Cuerpo Diplomático acreditado ante la Santa Sede, in: ASS 85, 1993, 1248. El mismo principio de injerencia humanitaria fue reiterado por el Pontífice en otras ocasiones, hasta el punto de criticar a la comunidad internacional por su pasividad en los conflictos, sobre todo, de Bosnia y de Ruanda: cf. diario ABC, 22 de junio de 1994, p. 91.

## CONCLUSIONES

Puestos a resumir en unas breves conclusiones finales la aportación de nuestra exposición, éstos serían los datos fundamentales:

1) Existe un despertar creciente de lo internacional en la comunidad humana; dado que los problemas y las necesidades se internacionalizan, han de hacerlo también las soluciones, sobre todo mediante instituciones permanentes, sean éstas de carácter mundial o regional.

2) La Iglesia no puede sentirse alejada de esas organizaciones, cuando en sus objetivos e iniciativas miran al hombre y su desarrollo integral. La experiencia de sus primeras colaboraciones facilitó las colaboraciones siguientes; pero siempre se trata de una presencia y colaboración selectiva, no generalizada, y donde la Santa Sede toma la iniciativa en cuanto al modo de representación.

3) En cuanto al título y sentido de esa presencia, no hay que buscarlo en el viejo concepto de *sociedad perfecta*, sino en la personalidad jurídica internacional de la Santa Sede, resuelta a estar presente, como elemento de concordia y como reserva espiritual, en la comunidad de los pueblos «para consolidar la paz y poner un firme cimiento a la convivencia fraterna de los hombres y de los pueblos [...], para fomentar y suscitar la cooperación entre los hombres» (GS 89).

Julio Manzanares

Universidad Pontificia de Salamanca

## SIGLAS UTILIZADAS

- AIEA = *Agencia Internacional de la Energía Atómica*
- CAEM = *Consejo de Asistencia Económica Mutua*
- CECE = *Consejo de Conferencias Episcopales Europeas*
- CEE = *Comunidad Económica Europea*
- CELAM = *Consejo Episcopal Latino-americano*
- COI = *Comité Olímpico Internacional*
- EV = *Enchiridion Vaticanum*
- FAO = *Food and Agriculture Organization (Organización Internacional para la Agricultura y la Alimentación)*
- GS = *Constitución «Gaudium et Spes»*
- LEA = *Liga de Estados Árabes*
- NU = *Naciones Unidas*



- OEA = *Organización de Estados Americanos*
- OI = *Organización Internacional*
- OIG = *Organización Internacional Gubernamental*
- OIT = *Organización Internacional del Trabajo*
- OG = *Organizaciones Gubernamentales*
- OMS = *Organización Mundial de la Salud*
- OMT = *Organización Mundial del Turismo*
- ONG = *Organizaciones No Gubernamentales*
- ONU = *Organización de las Naciones Unidas*
- OUA = *Organización de la Unidad Africana*
- SCEAM = *Simposio de las Conferencias Episcopales de África y Madagascar*
- SELA = *Sistema Económico Latino-americano*
- UNESCO = *United Nations Educational Scientific and Cultural Organizations*