



# LA PARTICIPACIÓN DE LA SANTA SEDE EN LAS NACIONES UNIDAS: SU NUEVO ESTATUTO DE “ESTADO OBSERVADOR PERMANENTE”

Carlos CORRAL SALVADOR  
José Manuel SÁNCHEZ PATRÓN

## SUMARIO:

INTRODUCCIÓN. I. EL ESTATUTO DE “ESTADO OBSERVADOR PERMANENTE” ANTE LAS NACIONES UNIDAS: EL RÉGIMEN DE ADQUISICIÓN. 1. La subjetividad de la Santa Sede. 1.1. El Ordenamiento jurídico canónico. 1.2. El Ordenamiento jurídico internacional. 2. La admisibilidad de la Santa Sede. 2.1. La naturaleza predicable de la Santa Sede. 2.2. Los requisitos exigidos por las Naciones Unidas. II. EL ESTATUTO DE “ESTADO OBSERVADOR PERMANENTE” ANTE LAS NACIONES UNIDAS: EL RÉGIMEN DE CONCESIÓN. 1. La accesibilidad de la Santa Sede. 1.1. El acceso a órganos y conferencias. 1.2. El acceso a sedes y servicios. 2. La participación de la Santa Sede. 2.1 Las cuestiones de forma. 2.2. Las cuestiones de fondo. CONCLUSIÓN.

## INTRODUCCIÓN

La Iglesia Católica consolidó un proceso de implicación en la escena internacional durante el Papado de Pablo VI, lo que se tradujo, como una de sus manifestaciones principales, en la participación de la Santa Sede y del Estado de la Ciudad del Vaticano en la labor desarrollada por las Organizaciones internacionales. Parte de este compromiso con las Organizaciones internacionales fue asumido con la principal de ellas: la Organización de las Naciones Unidas. Sin embargo, no fue hasta mediados de la década de los años sesenta cuando la Santa Sede no fue incorporada a esta Organización internacional en la condición de Estado no miembro y como Observador permanente. Desde entonces, la Santa Sede ha incrementado su participación en las actividades de las Naciones Unidas con la contrapartida de que ha terminado convirtiéndose en el único Estado no miembro con la condición de Observador permanente en la actualidad. Esta circunstancia le ha forzado a reivindicar de la Organización universal la confirmación y la clarificación de su estatuto jurídico en el seno de las Naciones Unidas, lo que



ha llevado a que la Asamblea General lo declare con la adopción de su resolución 58/314 de 16 de julio de 2004.

## I. EL ESTATUTO DE “ESTADO OBSERVADOR PERMANENTE” ANTE LAS NACIONES UNIDAS: EL RÉGIMEN DE ADQUISICIÓN

### 1. *La subjetividad de la Santa Sede*

El estudio de la participación de la Santa Sede en la Organización de las Naciones Unidas nos obliga a referirnos a su capacidad jurídica para ser titular de derechos y obligaciones internacionales con carácter general y previo. Para ello, abordaremos en primer término cual es la capacidad otorgada por su propio Ordenamiento interno en el ámbito mencionado, para luego centrarnos en la atribuida por el mismo Ordenamiento jurídico internacional.

#### 1.1. *El Ordenamiento jurídico canónico*

Los conceptos de Iglesia Católica, Santa Sede y Estado de la Ciudad del Vaticano vienen con frecuencia unidos y no raras veces fundidos, si no confundidos, especialmente, en el Derecho internacional<sup>1</sup>. La Iglesia Católica es considerada jurídicamente como una comunidad autónoma e independiente de cualquier potestad humana, es decir, soberana; con la particularidad de que el ejercicio de la soberanía –una soberanía espiritual– corresponde a su Romano Pontífice (Primado Romano). El hecho de que se trate de una comunidad compleja y universal, hace que el Romano Pontífice necesite de la ayuda y colaboración de un conjunto de órganos subordinados. Este conjunto de órganos, encabezado por el Romano Pontífice, es lo que se conoce por Santa Sede. No obstante, la expresión Santa Sede aparece lo mismo en la doctrina que en el Derecho estrechamente unida, –como decimos, fundida unas veces

1. Aunque parezca paradójico, mientras desde la perspectiva teológica y sociológica el concepto central y más importante es el de Iglesia Católica; en cambio, desde la perspectiva jurídica internacional lo es el de la Santa Sede, conceptos ambos a los que de forma secundaria y accesoria se añade el del Estado de la Ciudad del Vaticano. Ver: CARDINALE, H.E.: *The Holy See and the international order*, Colin Smythe, London, 1976; KÖCK, H.F.: *Die völkerrechtliche Stellung des Heiligen Stuhls*, Berlín, 1975; D'AVACK, P.: *Vaticano e Santa Sede* (a cura di Carlo Cardia), Bolonia, 1994 y ARANGIO-RUIZ, G.: “On the nature of the international personality of the Holy See”, en *Revue Belge de Droit International* (1996/2), pp. 354-369.



y otras confundida—, con las de Iglesia Católica, Romano Pontífice y Estado de la Ciudad del Vaticano. Aunque la articulación de todas ellas es sobrenatural en el fondo, el jurista —sea canonista, civilista o internacionalista—, puede y debe esclarecer el estatuto jurídico que le corresponde a cada una de ellas, así como el sentido técnico propio que les cuadre. Para ello, debe distinguirse un doble plano, el eclesial y el internacional, donde aquellas tres instituciones operan respectivamente.

Ante el Derecho canónico, el término “Santa Sede” o “Sede Apostólica” tiene dos sentidos distintos en el *Códex*: uno, amplio y general —que es definido en el can. 361—, “comprende no sólo al 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”; otro, estricto y especial, sólo lo conforma el Romano Pontífice únicamente (es decir, el oficio del Romano Pontífice, el Papado, el Primado Romano). En uno u otro sentido, la Santa Sede, en cuanto órgano supremo de dirección, se distingue de la Iglesia Católica lo mismo que del Estado de la Ciudad del Vaticano, como la cabeza de su cuerpo —allí el místico; aquí el político/estatal—, al tiempo que, asimismo, se distingue de la Curia Romana como el todo de la parte. Ante ambos, la Santa Sede es el órgano supremo de dirección de la Iglesia Católica, ya sea el Romano Pontífice, o bien sea éste último junto con la Secretaría de Estado, el Consejo para los Asuntos Públicos de la Iglesia y el resto de instituciones de la Curia Romana.

Ahora bien, la Iglesia Católica y la Santa Sede no sólo son dos conceptos distintos, sino, además, dos personas jurídicas distintas, lo que significa que la Santa Sede en cuanto tal, al ser persona jurídica, es sujeto autónomo de derechos y deberes que no coinciden necesariamente con los de la Iglesia Católica en cuanto tal. A la Santa Sede le corresponde por estar esencialmente constituida por el oficio del Primado Romano, todos los derechos y prerrogativas que le competen al Romano Pontífice: *a*) como cabeza del cuerpo místico de la Iglesia con su triple potestad de enseñar (magisterio), santificar (sacerdocio) y regir (régimen); *b*) como soberano temporal del Estado de la Ciudad del Vaticano; y *c*) como Patriarca de Occidente, Primado de Italia, Metropolitano de la Provincia Romana y Obispo de Roma.

Así, la Santa Sede viene a ser, en forma abstracta, la suprema dirección o el órgano supremo de dirección y representación tanto de la Iglesia Católica como del Estado de la Ciudad del Vaticano, lo que no evita que estos dos últimos entes eclesiales gocen de su respectiva personalidad jurídica permitiéndoles operar como tales en el ámbito exterior.



### 1.2. *El Ordenamiento jurídico internacional*

La personalidad jurídica que el Ordenamiento jurídico canónico le reconoce a la Santa Sede, la Iglesia Católica y el Estado de la Ciudad del Vaticano, respectivamente, tiene una dimensión internacional indiscutible hasta el punto de que de dichas entidades pueden predicarse su subjetividad internacional. Sin embargo, la práctica estatal demuestra que la Santa Sede actúa *de facto* en representación de la Iglesia Católica, mientras que el Estado de la Ciudad del Vaticano le sirve de garantía y asiento territorial. Por tal motivo, la subjetividad internacional de la Santa Sede es reconocida con nitidez en el Ordenamiento jurídico internacional, tanto explícita como implícitamente, además de forma reiterada.

Por una parte, los Pactos Lateranenses de 11 de febrero de 1929 y, de manera especial en el tercero de ellos, disponen que “Italia reconoce la soberanía de la Santa Sede en el campo internacional como atributo inherente a su naturaleza, de acuerdo con su tradición y con las exigencias de su misión en el mundo”<sup>2</sup>. Y es así, por voluntad concordada entre Italia y la misma Santa Sede que el Estado italiano se comprometa en el Preámbulo de este Tratado a asegurar que la Santa Sede goce de manera estable de unas condiciones de hecho y de derecho en virtud de las cuales le permitan “garantizar la independencia absoluta en orden al cumplimiento de su alta misión en el mundo”.

Por otra parte, la subjetividad internacional de la Santa Sede ya se manifestó en el período que va desde la ocupación y desaparición de los Estados Pontificios (1870), hasta la fundación del Estado de la Ciudad del Vaticano (1929). Durante dicho periodo, la Santa Sede, carente de territorio soberano y de súbditos nacionales propios, se presenta, actúa y es tratado exactamente igual que antes como sujeto de pleno derecho de la sociedad internacional. Gráficamente lo describía así el entonces Decano del Cuerpo Diplomático acreditado ante la Santa Sede, el Embajador de Brasil, al felicitar a Pío XI por la resolución definitiva de la llamada Cuestión Romana a la que se pondría fin con la firma de los Pactos Lateranenses en 1929: “mientras que los juristas, los periodistas y los amantes de la política internacional discutían la esencia y hasta la existencia de la soberanía de los Papas, nuestra presencia aquí atestiguaba tranquila, silenciosamente, a la faz de Universo, que los Papas continuaban siendo soberanos como antes; ya que las potencias soberanas no hubiesen delegado en sus Ministros y Embajadores la misión de defender sus

2. Art. 2.



derechos ante una persona no calificada para recibirlos, es decir, que no poseyese los atributos esenciales de la soberanía. ¿Soberanía temporal? Sí, sin duda también, soberanía espiritual, raíz y fundamento, por un misterioso trabajo histórico, de la soberanía temporal”.

No obstante, el reconocimiento por parte de los Estados no crea la entidad internacional, sin embargo, la concurrencia de actos apropiados y signos manifestativos, como es el caso de las visitas oficiales, las mediaciones y arbitrajes, la concertación de acuerdos, y el envío y recepción de embajadores, permiten declarar su existencia<sup>3</sup>.

Así, en primer lugar fueron las visitas oficiales que numerosos Jefes de Estado dispensaron al –como entonces se decía– “prisionero del Vaticano”, a pesar del riguroso protocolo que se les exigía y que venían a ser consideradas como solemnes reconocimientos de la soberanía del Pontificado. Tan riguroso protocolo –consistente en que ningún soberano pudiera en un mismo día de viaje visitar al Papa y al Rey de Italia– fue moderado más tarde por Benedicto XV, permitiéndolo con tal que, al regresar del Vaticano, se pasara por la embajada del país propio antes de acudir al Quirinal.

En segundo lugar, fueron las intervenciones del Pontificado en los asuntos internacionales mediante mediaciones y arbitrajes. Nada menos que trece se produjeron de 1870 a 1914 entre las que sobresale la más importante, la mediación de León XIII en el conflicto sobre las Islas Carolinas entre el Reino de España y el Imperio Alemán, en 1885-86 con solución aceptada por ambas partes. Más tarde, en 1898, se solicita la mediación pontificia por parte del Canciller alemán, von Bülow, para tratar de cortar la guerra entre España y Estados Unidos en el conflicto sobre Cuba, mas no fue aceptada por éstos. Entre 1910 y 1919, el Papa medió entre Bolivia, Brasil y Perú. Hasta se propuso el recurso al arbitraje del Papa, en un Acuerdo entre Perú y España, caso de suscitarse diferencias entre ambos. La serie de mediaciones culmina con la llevada a efecto en el diferendo sobre el Canal del Beagle entre Argentina y Chile sometida a la mediación-arbitraje de Juan Pablo II en 1978-79, cuyas propuestas fueron aceptadas por ambos gobiernos y rubricadas después por sendos referéndum.

En tercer lugar, la celebración de acuerdos, observados como tratados internacionales por los propios Estados signatarios, como es el caso de los concordatos que, lejos de disminuir, han continuado aumentando constante-

3. VALLIN, P.: “Le Saint-Siège dans les relations internationales”, en *Etudes*, t. 385, n° 3 (1996), pp. 219-227.



mente. La subjetividad internacional de la Santa Sede viene reconocida de manera explícita en recientes tratados internacionales (a saber, concordatos) como son los celebrados con España (1953), Santo Domingo (1954), Venezuela (1964), Israel (1993) y Palestina (2000).

En cuarto lugar, la ininterrumpida representación diplomática recíproca, por parte de los Estados, con sus embajadas, y, por parte de la Santa Sede, con sus Nunciaturas, conservando los Nuncios el Decanato de *iure* del Cuerpo Diplomático ante numerosos Estados.

En quinto lugar, se dan o se piden unas actuaciones que suponen la subjetividad internacional, cuales son ciertas visitas protocolarias del Romano Pontífice. Así, incluso por parte de Estados no católicos –como el Imperio Ruso– se solicitó oficialmente el apoyo de León XIII en favor de un proyecto que había de ser sometido a la Conferencia de la Paz en *La Haya* en 1898. Y en ella hubiera estado presente de no haberlo impedido entonces el gobierno de Italia. Tras la I Guerra Mundial, los nuevos Estados, como Estonia y Polonia, solicitaron el reconocimiento del Papado, mientras el proyecto alemán de Sociedad de Naciones preveía explícitamente la cualidad de miembro para el Papado.

Ya contemporáneamente, el 4 de octubre de 1965, un birmano, U Than, era quien como Secretario General de Naciones Unidas invitaba oficialmente a Pablo VI a visitar la sede de las mismas; y un italiano, Amintore Fanfani, quien como Presidente de su Asamblea General, le dispensaba la acogida. Más tarde, el 2 de octubre de 1979, lo fue Juan Pablo II, quien años después –5 de octubre de 1995– repetiría visita, pronunciando sendos importantes discursos ante la 34ª y la 50ª, respectivamente, Asamblea General de la Naciones Unidas<sup>4</sup>.

De nuevo Rusia, a través del líder soviético Breznev, invitaba oficialmente a la Santa Sede a tomar parte en la Conferencia para la Seguridad y Cooperación en Europa, que tendría lugar en Helsinki en agosto de 1975. El entonces Pontífice, Pablo VI, no pudo asistir, pero en su nombre lo hizo el Secretario de Estado, el cardenal Cassaroli, lo que supuso, en verdad, un hecho trascendental<sup>5</sup>.

4. Acta Apostólica Sedis, 71, 1979, pp. 1143 y ss. y *L'Osservatore Romano* (ed. Española de 13 de octubre 1995), p. 7.

5. Para mayor profundidad, ver: CORRAL SALVADOR, C.: *La relación entre la Iglesia y la comunidad política*, Madrid, BAC, 2003, pp. 297 y ss.



## 2. *La admisibilidad de la Santa Sede*

Partiendo de la subjetividad internacional de la Santa Sede tal y como ha sido concebida por el Ordenamiento jurídico canónico y reconocida por el Ordenamiento jurídico internacional, resta examinar la singularidad de la Santa Sede como posible Estado miembro de las Naciones Unidas y los criterios establecidos por esta Organización internacional para el ingreso y participación en los trabajos desarrollados por la misma.

### 2.1. *La naturaleza predicable de la Santa Sede*

El carácter complejo –uno y trino– de las relaciones entre la Iglesia Católica, la Santa Sede y el Estado de la Ciudad del Vaticano así como del ejercicio de sus respectivas subjetividades internacionales traducidas en la firma de distintos documentos internacionales en nombre de cada una de ellas, llevó a que el Secretario General de las Naciones Unidas, Dag Hamerkjoeld, manifestase que “para disipar ciertas incertidumbres que se han venido manifestando respecto al tema de las relaciones entre Secretaría de las Naciones Unidas y la Secretaría de Estado”, ésta, mediante comunicación (Leg 241/01 del 29 de octubre de 1959) del Secretario General, acepta la Nota N.6752/57 de 16 de octubre de 1957 “por la que la Secretaría de Estado de Su Santidad ha querido precisar que las relaciones que ésta mantiene con la Secretaría de las Naciones Unidas se entiendan establecidas entre la Santa Sede y la Secretaría de Estado y que las delegaciones que la Secretaría de Estado pueda llegar a acreditar ante las Organizaciones de las Naciones Unidas son delegaciones de la Santa Sede y deben ser designadas en adelante como tales”.

Así, la Secretaría de Estado en nombre de la Santa Sede –representando a la Iglesia Católica– y del Estado de la Ciudad del Vaticano, actúa en favor de ambos sujetos internacionales. No obstante, la actuación de uno u otro sujeto internacional se deducirá de la finalidad y de la representación concreta asumida en cada caso. Dentro de la duplicidad de representación, no es por igual ni en importancia ni en actividad. La primordial es la correspondiente a la Santa Sede en cuanto órgano representativo de la Iglesia Católica. Esta preeminencia la puso de relieve el citado Dag Hamerkjoeld con una frase célebre pronunciada en Ginebra en el verano de 1957, y en la que afirmó que: “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”, con lo que distinguía



gráficamente el Estado de la Ciudad del Vaticano de la Santa Sede a la vez que resaltaba la primacía del segundo.

En consecuencia, la Santa Sede y el Estado de la Ciudad del Vaticano guardan relaciones con las distintas organizaciones internacionales, de tal manera que la Santa Sede mantiene observadores permanentes ante la propia Organización de las Naciones Unidas así como ante las organizaciones internacionales pertenecientes a su sistema. Por su parte, el Estado de la Ciudad del Vaticano es por el contrario miembro de la Unión Postal Universal o de la Unión Internacional de Telecomunicaciones<sup>6</sup>.

Como norma aceptada por todas las entidades internacionales, las invitaciones a participar o adherirse a las organizaciones internacionales o a las conferencias o convenios internacionales se cursan a la Santa Sede, la cual decide en cada caso –según las finalidades perseguidas en cada caso concreto– si sus representantes deberán considerarse enviados en nombre de la Santa Sede o del Estado de la Ciudad del Vaticano.

## 2.2. *Los requisitos exigidos por las Naciones Unidas*

En octubre de 1944, Pío XII recibió en audiencia privada al representante personal del Presidente norteamericano Roosevelt, al que manifestó –sin una clara determinación– la posibilidad de que la Santa Sede se convirtiese en miembro de la Organización de las Naciones Unidas. Pese a su carácter informal, el representante presidencial le comunicó al Romano Pontífice cuáles eran las dificultades que planteaba que su deseo pudiera llevarse a efecto y que, fundamentalmente, estribaba en la necesidad de que el Consejo de Seguridad autorizase dicha admisión, lo que resultaba complicado por el presumible veto de la URSS, entonces miembro permanente del órgano principal de la Organización internacional. A excepción de los miembros originarios –mencionados en el artículo 3 de la Carta– el resto de los miembros que manifestasen su voluntad de convertirse en miembro de las Naciones Unidas debían cumplir con los requisitos sustantivos y procesales establecidos en su artículo siguiente<sup>7</sup>. Según

6. También del Consejo Internacional del Grano, Organización Internacional de Telecomunicaciones Vía Satélite (INTELSAT), Instituto Internacional para la Unificación del Derecho Privado (UNIDROIT), Conferencia Europea de las Administraciones de Correos y Telégrafos (CEPT), Organización Europea de las Telecomunicaciones por Satélite (EUTELSAT).

7. GARCÍA MARTÍN, C.: "El estatuto jurídico de la Santa Sede en las Naciones Unidas", en *Ius Canonicum*, vol. XXXVIII, n° 75 (enero-junio 1998), pp. 264-266.



el artículo 4 de la Carta de la Organización Internacional: “podrán ser miembros de las Naciones Unidas todos los demás Estados amantes de la Paz que acepten las obligaciones consignadas en esta Carta, y que, a juicio de la Organización, esté capacitados para cumplir dichas obligaciones y se hallen dispuestos a hacerlo. (...). La admisión de tales Estados como miembros de las Naciones Unidas se efectuará por decisión de la Asamblea General a recomendación del Consejo de Seguridad”.

La Santa Sede podía cumplir con los requisitos sustantivos exigidos por el precepto reproducido. Sin embargo, el hecho de que la incorporación exigiese el visto bueno del Consejo de Seguridad y que la URSS fuese en aquellos momentos miembro permanente de dicho órgano principal con posibilidades de ejercer su derecho de veto, hacía pronosticar un dictamen negativo. No obstante, tal y como el Secretario de Estado norteamericano le comunicó a Pío XII, “el hecho de que la Santa Sede no fuese miembro de las Naciones Unidas no le impediría, ni le disminuiría la posibilidad de participar en la actividad social y humanitaria que la Organización se proponía desarrollar”<sup>8</sup>. Pese a esta puerta abierta, hubo que esperar un mayor compromiso de la Santa Sede en la esfera internacional para que ésta decidiese finalmente involucrarse en las labores desarrolladas por las Naciones Unidas. Para entonces, la Organización internacional contemplaba hasta cuatro tipos de observadores permanentes que no tenían la consideración de miembros –y por ende, sus derechos y obligaciones–, pero que sin embargo podían participar de las actividades desplegadas por las Naciones Unidas en diferente grado y medida. Así, la consideración de observador permanente fue reconocida a los Estados no miembros, movimientos de liberación nacional, organizaciones internacionales y organizaciones no gubernamentales. Por lo que aquí nos interesa, la Santa Sede encajaba en el grupo de los Estados no miembros, que podían adquirir el estatus de observador permanente siempre y cuando cumplieren las exigencias establecidas por la Secretaría General de la Organización internacional, que a tal efecto era doble: por un lado, el candidato debería ser miembro de alguno de los organismos especializados de las Naciones Unidas; y de otro, que el candidato sea generalmente reconocido por la mayoría de los Estados miembros de las Naciones Unidas. La Santa Sede cumplía sendos requisitos, dado que el Estado de la Ciudad del Vaticano era miembro de la Unión Internacional de las Telecomunicaciones desde 1868 y de la Unión Postal Universal desde 1929. Por otra parte, la Santa Sede mantenía relaciones diplomáticas con un buen número de países que además eran

8. *Ibid.*, p. 266.



miembros de las Naciones Unidas. A partir de ello y con una Nota fechada el 21 de marzo de 1964, el Cardenal Cicognani, Secretario de Estado de la Santa Sede, se dirigía así al Secretario General de las Naciones Unidas, U Thant:

“Your Excellency,

Since the Holy See has decided to establish more permanent contact, I have the honour to inform Your Excellency that the Holy See will have a *Permanent Observer* to the United Nations Organization with the Offices of the United Nations in the person of the Right Reverend Monsignor Alberto Giovanetti, with correspondence at 339 Massachusetts Avenue N.W., Washington 8, D.C., and the haply Family Rectory, 32 East 47th Street, New York 17, N.

In asking Your Excellency to take note of the abovementioned data, I have the pleasure in expressing to you the sentiments of my high esteem and cordial regard, and I am,

Sincerely yours,

Alberto Giovanni Cardinal Cicognani”

A ella respondía U Thant con la siguiente Nota de 6 de abril de 1964:

“Eminence,

I have the honour to acknowledge receipt of the letter N<sup>o</sup>.1450/64 of 21 March by which.

Your Eminence informs me that the Holy See have decided to establish a Permanent Observer’s Office at the United Nations Headquarters

It has been duly noted that the Right Reverend Monsignor Alberto Giovanetti, residing at 339 Massachusetts Avenue N.W., Washington 8, D.C., and the haply Family Rectory, 32 East 47th Street, New York 17, N., has been appointed as Permanent Observer<sup>9</sup>.

The Establishment of this Office shows once more the interest which the Holy See takes in the activities of the Organization. It can but rejoice in the decision and which to assure Your Eminence that Secretariat will extend to Monsignor Alberto Giovanetti all the facilities which are provided, as a matter of practice to Permanent Observers.

May I take this opportunity to beg Your Eminence to accept the expression of my profound respect and highest consideration.

U Thant”<sup>10</sup>.

De este modo, la Santa Sede adquiriría el estatus de Estado Observador Permanente en la condición de Estado no miembro de las Naciones Unidas,

9. GALLINA, E.: *Le organizzazioni internazionali della Chiesa Cattolica*, Roma, 1967, p. 75.

10. *Ibid.*



situación de la que ya venían disfrutando Suiza (1948), Austria (1949), Italia (1949), Corea del Sur (1949), Finlandia (1952), España (1953) y Mónaco (1956). Con posterioridad, han adquirido este mismo estatus en el seno de la Organización internacional: Bangladesh (1972), República Democrática Alemana (1972), Corea del Norte (1973), Guinea Ecuatorial (1974) y Vietnam del Sur (1975)<sup>11</sup>. Actualmente, sólo la Santa Sede disfruta del referido estatus debido a que el resto de Estados con los que los compartía, se han convertido progresivamente en Estados miembros de las Naciones Unidas

La realidad es que desde el 6 de abril de 1964, la Santa Sede, sin ser Estado miembro, comenzó a participar en las labores de la ONU como *Permanent Observer Mission of the Holy See*<sup>12</sup>. Más tarde, el 1 de febrero de 1967, la Santa Sede envía un representante a la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra, que se encargaría de los contactos con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), con la OIT, con la OMS, y luego con la UNCTAD.

No obstante, la participación de la Santa Sede en las Naciones Unidas durante casi 40 años, se ha desarrollado en un estado de cierta precariedad debido a que dicho estatuto se basaba en la firma del Secretario General de las Naciones Unidas, pero sin la aprobación de la Asamblea General, lo que constituía un riesgo de que tal situación acabase por limitar la presencia de la Santa Sede en la más importante Organización internacional. Peligro que apareció con ocasión de la Conferencia sobre población y desarrollo (1994) y de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer en Pekín (1995), cuando fuertes grupos de presión como el *Catholic for free choice*, por motivos ideológicos, esto es, por la constante defensa de la vida, pretendieron rebajar el estatus de “observador permanente como Estado no miembro” de la Santa Sede al de mero observador como una ONG más<sup>13</sup>.

No obstante, la Santa Sede venía participando en las sesiones de la Asamblea General en cualidad de Observador y por invitación de su Presidente hasta 2002, sin que se pensara que fuera necesario obtener un estatuto pleno, habida cuenta de que estaba en el mismo grupo de los observadores en que figuraba Suiza. Pero, al ingresar Suiza el 10 de septiembre de 2002 (jun-

11. LEWIN, A.: “Article 9”, en COT, J.P., PELLET, A. (dir.): *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article*, vol. I, 3ª ed., Economica, Paris, 2005, p. 633, nota 3.

12. MARCHESI, G.: “Il nuovo statuto della Santa Sede all’ONU”, en *Civiltà Cattolica*, IV (2004), pp. 580-589.

13. ABDULLAH, Y.: “The holy See at the United nations Conference, State o Church?”, en *Colombia Law review*, nº 96 (1996), pp. 1835-1875.



to con la recién independizada Timor Oriental) como Estado miembro de pleno derecho en la Organización internacional, la Santa Sede se quedó sola como Estado no miembro con el estatuto de Observador Permanente<sup>14</sup>. Además, el derecho de voz reconocido a los observadores acreditados ante el Secretario General no es un derecho reconocido oficialmente por la Asamblea y está siempre subordinado al beneplácito de los grupos regionales; y, aun pudiendo participar en las reuniones plenarias y en los trabajos de las Comisiones, no pueden participar en el debate general del órgano asambleario, ni gozar del derecho de intervención, así como de hacer circular documentos propios como documentos oficiales de la Asamblea General. De ahí el interés de la Santa Sede desde ese año –2002– por alcanzar una garantía a la vez que un reforzamiento y consolidación de su posición mediante un apropiado estatuto jurídico. Eso es precisamente lo que la Asamblea General de las Naciones Unidas ha reconocido a la Santa Sede con la adopción de su Resolución 58/314 de 1 de julio de 2004 por la que se determina la “Participación de la Santa Sede en la labor de las Naciones Unidas”<sup>15</sup>. Para el reconocimiento de dicho estatuto jurídico, la Asamblea General ha tomado en consideración el paulatino *peso* internacional de la Santa Sede, justificado por su participación en instrumentos y organismos internacionales.

Al respecto, la propia Resolución de la Asamblea General recuerda que la Santa Sede goza de la condición de Estado miembro de diversos órganos subsidiarios y organismos especializados de las Naciones Unidas (Comité Ejecutivo del Programa de Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, UNCTAD, OMPI, OIEA, Organización para la prohibición de las Armas Químicas, la Comisión Preparatoria de la Organización del Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares y el Comité Internacional de Medicina Militar), así como de Organizaciones internacionales regionales (OSCE). Junto a ello, la Santa Sede tiene la condición de Observador de diferentes organismos especializados de las Naciones Unidas (FAO, OIT, OMS, UNESCO, ONUDI, OMT, OMC y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola), así como de diversas Organizaciones internacionales regionales (Consejo de Europa, OEA, OUA y Organización Consultiva Jurídico Asiático-Africana).

La destacada participación en Organizaciones internacionales de carácter universal y regional, unido a la no menos importante presencia en instru-

14. BARBERINI, G.: *Le Saint-Siège. Sujet souverain de Droit international*, CERF, Paris, 2003, pp. 183 y ss.

15. A/RES/58/314 de 16 de julio de 2004.



mentos internacionales como Estado Parte, justifican que la Asamblea General, en su 92ª sesión plenaria de 1º de julio de 2004, se mostrase “deseosa de contribuir a que la Santa Sede participe adecuadamente en la labor de la Asamblea General en el contexto de la revitalización de esa labor”, razón por la cual,

“Reconoce que la Santa Sede, en su condición de Estado observador y con arreglo a las modalidades que se indican en el anexo de la presente resolución, podrá ejercer los derechos y prerrogativas relativos a la participación en los períodos de sesiones y los trabajos de la Asamblea General y las conferencias internacionales convocadas bajo los auspicios de la Asamblea u otros órganos de las Naciones Unidas, así como en las conferencias de las Naciones Unidas”<sup>16</sup>.

Gracias a este reconocimiento, los derechos y prerrogativas poseídos y ejercitados conforme al *ius consuetudinarium* por parte de los Estados que no eran miembros de las Naciones Unidas, han resultado consolidados y fortalecidos, con la ventaja añadida de que ahora y en virtud de dicha Resolución, pasan a ser codificados y explicitados con el objetivo de que sean aplicados y, en su caso, reivindicados por la Santa Sede<sup>17</sup>.

## II. EL ESTATUTO DE “ESTADO OBSERVADOR PERMANENTE” ANTE LAS NACIONES UNIDAS: EL RÉGIMEN DE CONCESIÓN

### 1. *La accesibilidad de la Santa Sede*

El acceso constituye el primer paso para que una entidad participe en las actividades de una Organización internacional. Por acceso debe entenderse la facultad que posee la entidad en cuestión para estar presente en los órganos y conferencias de la Organización internacional y la capacidad para hacer uso de las sedes y servicios establecidos y prestados por la misma, pudiéndose diferenciar entre el acceso a órganos y conferencias, así como entre el acceso a sedes y servicios de dicha Organización internacional.

16. *Ibid.*

17. MARCHESI, G.: “Il nuovo Statuto della Santa Sede all’ONU”, *La Civiltà Cattolica*, IV (2004), pp. 580-589; MARGIOTTA BROGLIO, F.: “Sul nuovo ruolo della Santa Sede alle Nazioni Unite”, *Rivista di Studi politici internazionali* (2004), pp. 555-563.



### 1.1. *El acceso a órganos y conferencias*

Los archivos de la Secretaría de Estado permiten comprobar la progresiva implicación de la Santa Sede en las actividades de las Naciones Unidas. Su presencia no se limita únicamente a los órganos principales o subsidiarios de la Organización internacional sino también a las conferencias auspiciadas o convocadas por dichos órganos institucionales. Este compromiso paulatino de la Santa Sede le ha llevado a acceder a los órganos principales de las Naciones Unidas, destacando su participación en las sesiones de la Asamblea General y el ECOSOC. Sin embargo, la Santa Sede también ha accedido de forma puntual al Consejo de Seguridad y el Tribunal Internacional de Justicia. Aunque éste último órgano principal de la Organización internacional es un órgano judicial ante el que la Santa Sede no tiene ningún tipo de representación ni se encuentra sometida a su jurisdicción, el Papa Juan Pablo II pronunció un discurso ante los miembros de dicho Tribunal Internacional el 13 de mayo de 1985<sup>18</sup>. Por el contrario, la Santa Sede sí tiene representación ante el Consejo de Seguridad, aunque se trate de un órgano político. Precisamente, a raíz de la reciente crisis de EEUU-Irak, la representación vaticana pidió participar en las sesiones del órgano principal encargado de asegurar la paz y seguridad internacionales. La Santa Sede expuso su posición ante los miembros del Consejo de Seguridad en relación con la crisis referida y aprovechó para manifestar también cuál debería ser la línea de actuación a seguir acerca de la aplicación del principio de prohibición de amenaza o uso de la fuerza armada en las relaciones internacionales. Según el Arzobispo Martino, representante de la Santa Sede ante el citado órgano principal, “la guerra nunca es simplemente un método más que se pueda elegir para resolver las diferencias entre naciones. Tal como nos recuerdan la Carta de las Naciones Unidas y el propio derecho internacional, no se puede optar por la guerra, incluso si se trata de garantizar el bien común, salvo cuando es el último recurso, con arreglo a condiciones muy rigurosas y sin pasar por alto las consecuencias que tiene para la población civil, tanto durante las operaciones militares como después de ellas”<sup>19</sup>.

Pese al acceso puntual al Consejo de Seguridad y al Tribunal Internacional de Justicia, la Asamblea General y el ECOSOC son los dos órganos principales de las Naciones Unidas a los que la Santa Sede accede de forma habitual. Al margen de las ocasiones en las que el mismo Romano Pontífice se ha

18. *L'Osservatore Romano* (26 de mayo de 1985), pp. 3 y 4.

19. S/PV.4709 de 19 de febrero de 2003, pp. 35 y 36.



dirigido al órgano asambleario de la Organización internacional, como es el caso de las visitas protagonizadas por Pablo VI el 4 de octubre de 1965 y Juan Pablo II el 2 de octubre de 1979 y 5 de octubre de 1995, la representación de la Santa Sede acude a las sesiones ordinarias de este órgano principal, así como a las veces que se convocan sesiones especiales<sup>20</sup>. La intervención de la Santa Sede en el seno de la Asamblea General no se limita a las reuniones plenarias o no<sup>21</sup>, sino también a las sesiones llevadas a efecto en las res-

20. Desde el año 2000, la Santa Sede ha intervenido en las siguientes sesiones especiales de la Asamblea General en la que ha realizado declaraciones en relación con los temas abordados en las mismas; a saber: 23ª sesión especial sobre Gender Equality, Development and Peace for the Twenty-First Century (13 de junio de 2000 y 9 de octubre de 2000). 25ª sesión especial sobre Habitat + 5 (8 de junio de 2001). 26ª Sesión especial sobre el SIDA (27 de junio de 2001); 27ª Sesión especial sobre la infancia (7, 9 y 10 de mayo de 2002) y 28 sesión especial sobre el 60 aniversario de la liberación de los campos de concentración nazis (24 de enero de 2005).

21. Desde el año 2000, la Santa Sede ha intervenido en las siguiente sesiones plenarias de la Asamblea General en la que ha realizado declaraciones en relación con los temas abordados en las mismas; a saber: 58ª Sesión plenaria sobre Implementación de la declaración de compromiso sobre VIH/SIDA (22 de septiembre de 2003); 59ª Sesión plenaria sobre el Décimo aniversario del Año Internacional de la Familia (6 de diciembre de 2004); 59ª Sesión plenaria sobre el Debate general (29 de septiembre de 2004); 59ª Sesión plenaria: Proceso de fortalecimiento de las Naciones Unidas (5 de octubre de 2004); 59ª Sesión plenaria sobre el 10º Aniversario de la Conferencia Internacional de El Cairo sobre población y desarrollo (14 de octubre de 2004); 59ª Sesión plenaria sobre la "Nueva alianza para el Desarrollo en África: progresos en su aplicación y apoyo internacional" y "Decenio para lograr la regresión del paludismo en los países en desarrollo" (19 de octubre de 2004) y 59ª Sesión plenaria "Strengthening of the coordination of humanitarian and disaster relief assistance of the United Nations, including special economic assistance" (18 de enero de 2005).

Desde la referida fecha, la Santa Sede ha intervenido en las siguientes sesiones de la Asamblea General en la que ha realizado declaraciones en relación con los temas abordados en las mismas; a saber: 55ª Sesión sobre Desarrollo social (28 de septiembre de 2000); 55ª Sesión sobre Desarme general y completo (6 de octubre de 2000); 55ª Sesión sobre "Un Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East" (30 de octubre de 2000); 55ª Sesión sobre Cultura de Paz (2 de noviembre de 2000); 55ª Sesión sobre Los refugiados, los repatriados, las personas desplazadas y cuestiones humanitarias (6 de noviembre de 2000); 55ª Sesión sobre Belén 2000 (7 de noviembre de 2000); 55ª Sesión sobre "World Summit for children" (15 de noviembre de 2000); 56ª Sesión sobre la Pobreza (12 de octubre de 2001); 56ª Sesión sobre Terrorismo (15 de octubre de 2001); 56ª Sesión sobre Desarme (15 de octubre de 2001); 56ª Sesión sobre la Cultura de la Paz (22 de octubre de 2001); 56ª Sesión sobre el Desarrollo Sostenible y Cooperación internacional económica (6 de noviembre de 2001); 56ª Sesión sobre el Año de las Naciones Unidas sobre el Diálogo entre civilizaciones (9 de noviembre de 2001); 56ª Sesión sobre las Condiciones ambientales (28 de noviembre de 2001); 56ª Sesión sobre África (4 de diciembre de 2001); 57ª Sesión sobre Las condiciones de legitimidad de los embargos y otras sanciones económicas internacionales (16 de octubre de 2002); 57ª Sobre la "Implementation of the first United Nations Decade for Eradication of Poverty" (30 de octubre de 2002); 57ª Sesión sobre "Un Relief and Works Agency for Palestine Refu-



pectivas comisiones del órgano asambleario<sup>22</sup>. Hasta la fecha, sólo le había estado vedado el acceso al debate general. Lo anterior demuestra que la Santa Sede se encuentra omnipresente en la labor desarrollada por la Asamblea General de las Naciones Unidas hasta el extremo de que es, sin duda alguna, el órgano principal más frecuentado por los representantes de la institución canónica, no equiparable a la del resto de órganos principales. Recientemente, la Asamblea General ha listado “los Estados no miembros, entidades y organizaciones”, entre los que se encuentra la Santa Sede como único Estado no miembro, y que podrán participar en calidad de observadores en los periodos de sesiones y en los trabajos de dicho órgano principal<sup>23</sup>.

La Santa Sede también tiene acceso a las sesiones del ECOSOC, que mediante su Decisión 244 (LXIII) de 22 de julio de 1977 admitió esta posibilidad. Sin embargo, comparativamente hablando, la Santa Sede ha desarrolla-

gees in the Near East” (5 de noviembre de 2002); 58ª Sesión sobre Continuación cumbre del Milenio (9 de octubre de 2003); 58ª Sesión sobre Nueva Alianza para el Desarrollo en Africa (16 de octubre de 2003); 58ª Sesión sobre Questions relating to refugees, returnees and displaced persons and humanitarian issues (4 de noviembre de 2003); 58ª 55 aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (10 de diciembre de 2003); 58ª Cultura de la paz (10 de noviembre de 2003); 59ª Sesión sobre la Cultura de Paz (26 de octubre de 2004); 59ª Sesión sobre el Seguimiento de los resultados de la Cumbre del Milenio (22 de noviembre de 2004); 59ª Sesión Informal consultations on the report of the High-Level Panel of Threats, Challenges and Change and on the United Nations Millenium Project 2005 Report (21 de febrero de 2005) y 59ª sesión con motivo del homenaje a la memoria de su Santidad Juan Pablo II (6 de abril de 2005).

22. Desde el año 2000, la Santa Sede ha intervenido en la siguientes sesiones de las diferentes Comisiones de la Asamblea General para abordar distintos temas en los que ha realizado declaraciones; a saber: I Comisión: Desarme (1 de octubre de 2002, 8 de octubre de 2003 y 7 de octubre de 2004). II Comisión: Relaciones cultura y desarrollo (17 de octubre de 2002); Intercambios económicos internacionales (5 de noviembre de 2003); Decenio de la ONU sobre la educación para el desarrollo sostenible (20 de octubre de 2003); Desarrollo sostenible (5 de octubre de 2004). III Comisión: Refugiados (20 de noviembre de 2001); Mujer (19 de octubre de 2001); Tolerancia religiosa (13 de noviembre de 2001); Libertad religiosa (8 de noviembre de 2002); Refugiados (7 de noviembre de 2002); Promoción y tutela de los derechos del niño (14 de octubre de 2002); Mujer (10 de octubre de 2002); Desarrollo (4 de octubre de 2002); Control internacional de la droga (14 de octubre de 2003); Promoción y protección de los derechos de los niños (20 de octubre de 2003); Convención internacional sobre la clonación (21 de octubre de 2003); Desarrollo social, incluidas las cuestiones relativas a la situación social en el mundo y a los jóvenes, el envejecimiento, las personas con discapacidad y la familia (5 de octubre de 2004). IV Comisión: United Nations Relief and Works Agency for Palestine (29 de octubre de 2001); United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East (3 de noviembre de 2003 y 1 de noviembre de 2004). VI Comisión: Convención internacional contra la clonación reproductiva de seres humanos (19 de noviembre de 2001); Convención internacional contra la clonación reproductiva de seres humanos (24 de octubre de 2004).

23. A/INF/59/4/Add.1 de 14 de diciembre de 2004.



do una labor mucho más prolija en los órganos subsidiarios de este órgano principal, concretamente, en la Comisión de Derechos Humanos, donde la participación en sus actividades es destacable<sup>24</sup>.

Los órganos subsidiarios y especializados de las Naciones Unidas establecen sus propios criterios de accesibilidad sin que para ello estén comprometidos por los exigidos a su vez por los órganos principales. Pese a ello, la Santa Sede tiene acceso a todos los órganos subsidiarios y especializados de la Organización internacional en el que tiene interés en participar como lo demuestra la actividad desplegada en la Comisión para el Desarrollo Social<sup>25</sup>, o bien en la Comisión para el Desarrollo sostenible<sup>26</sup>, sin olvidar la también la efectuada en otras Comisiones como son las de desarme, la de estupefacientes, la de la mujer y en la UNCTAD.

Este acceso generalizado de la Santa Sede a los órganos principales así como a los órganos subsidiarios y especializados de las Naciones Unidas también se extiende a las conferencias y reuniones internacionales convocadas por tales órganos, especialmente las convocadas por la Asamblea General o por el ECOSOC y en las que se abordan diferentes cuestiones de interés general. Así, la Santa Sede ha participado en los trabajos preparatorios, así como en las propias sesiones de Cumbres mundiales como las celebradas recientemente en relación con el desarrollo sostenible o la sociedad de la información. También en la preparación y celebración de conferencias internacionales como las celebradas en los últimos años acerca del establecimiento de una Corte Penal Internacional, la relativa a los conflictos armados y la infan-

24. Desde el año 2000, la Santa Sede ha intervenido en las siguientes sesiones de la Comisión de Derechos Humanos para tratar distintos temas sobre los que se ha pronunciado expresamente; a saber: 56ª Sesión sobre la protección de la infancia en los conflictos armados (12 de abril de 2000); 56ª Sesión sobre la protección de los derechos humanos en Oriente Medio (17-19 de octubre de 2000); 58ª Sesión sobre temas diversos (5, 22, 25 de marzo, 10, 12 y 24 de abril de 2002); 59ª Sesión sobre el racismo (25 de marzo de 2003); 59ª Sesión sobre los Derechos económicos, sociales y culturales (7 de abril de 2003); 59ª Sesión sobre los Derechos civiles y políticos (8 de abril de 2003); 59ª Sesión sobre los Trabajadores emigrantes (17 de abril de 2003); 60ª Sesión sobre el Derecho al desarrollo (24 de marzo de 2004); 60ª Sesión sobre el racismo (22 de marzo de 2004); 60ª Sesión sobre los Derechos civiles y políticos (1 de abril de 2004); 60ª Sesión sobre los Grupos e individuos específicos (8 de abril de 2004); 61ª Sesión sobre el Desarrollo (22 de marzo de 2005); 61ª Sesión sobre el acceso a las medicinas necesarias para luchar contra las pandemias del HIV/sida, malaria y tuberculosis (29 de marzo de 2005); 61ª Sesión sobre los Derechos civiles y políticos (2 de abril de 2005).

25. Por ejemplo; ver intervenciones en la 42ª Sesión sobre el Décimo aniversario del Año internacional de la familia (6 de febrero de 2004) o en la 43ª Sesión sobre los 10 años después de la Cumbre de Copenhague (11 de febrero de 2005).

26. Por ejemplo; ver intervenciones en la 11ª Sesión (30 de abril de 2003) o en la 13ª Sesión (20 de abril de 2005).



cia, el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y otras formas de intolerancia o el comercio ilegal de armas.

### 1.2. *El acceso a sedes y servicios*

La Santa Sede es invitada a participar junto a los Estados miembros y el resto de los observadores de las Naciones Unidas en recepciones y reuniones auspiciadas u organizadas por la propia Organización universal. También, el acceso a los documentos distribuidos con carácter general, limitado o restringido es permitido a la Santa Sede y los demás observadores, lo que se lleva a la práctica de un modo verdaderamente flexible. Ahora bien, existe un par de cuestiones donde puede apreciarse una diferencia en el tratamiento otorgado a la Santa Sede respecto del conjunto de observadores de las Naciones Unidas, que asimilan a la entidad eclesiástica a los Estados miembros de la Organización internacional.

De un lado, los representantes de la Santa Sede gozan del reconocimiento de los Estados de acogida de los centros de las Naciones Unidas, lo que, a veces, no sucede con los observadores de las organizaciones no gubernamentales, que pueden llegar a tener dificultades para entrar y circular en estos Estados-sede, por la sencilla razón de que éstos últimos tienen la posibilidad de negarles la entrada u obstaculizarle su circulación. De otro lado, las Naciones Unidas disponen de un fondo financiero que permitiría sufragar el coste de la participación de los observadores en los órganos y reuniones de la Organización Internacional<sup>27</sup>. Sin embargo, la Santa Sede no disfruta de dicho fondo financiero, sino que contribuye al mismo de igual modo que el conjunto de los Estados miembros y en función de los parámetros establecidos por la Asamblea General de las Naciones Unidas. Precisamente, el órgano principal de la Organización Internacional ha establecido en su Resolución 44/197 B de 21 de diciembre de 1989 el procedimiento a seguir para el cálculo de la cuota exigida a los Estados no miembros, encargándose la Secretaría de las Naciones Unidas de fijar dicha cuota anualmente de conformidad con lo previsto en la Resolución mencionada<sup>28</sup>.

27. SUY, E.: "The status of Observers in International organisations", *Recueil de Cours de l'Academie de Droit International*, vol. 160 (1978), pp. 114-123.

28. La Secretaría ha determinado que la cuota a pagar por la Santa Sede como Estado no miembro para financiar los gastos de las Naciones Unidas en el año 2005 por su participación en actividades de la Organización internacional, asciende a 8.898 dólares estadounidenses. Ver: ST/ADM/SER.B/639 de 23 de diciembre de 2004.



## 2. *La participación de la Santa Sede*

La resolución 58/314 de 16 de julio de la Asamblea General de las Naciones Unidas, no sólo reconoció a la Santa Sede la condición de Estado observador sino que además definió cuáles eran los derechos y prerrogativas que podría ejercer en su participación en los periodos de sesiones de la Asamblea General, así como en las conferencias internacionales convocadas bajo los auspicios de dicho órgano principal u otros o bien por la propia Organización internacional. Aquellos derechos y prerrogativas fueron enumerados en un anexo a la referida resolución mientras que también se pedía al Secretario General de las Naciones Unidas que informase en el curso del mismo periodo de sesiones en el que la resolución citada fue adoptada, acerca de la aplicación de los derechos y prerrogativas reconocidos a la Santa Sede. En cumplimiento del mandato encargado por la Asamblea General, el Secretario General de la Organización internacional presentó una nota acerca de la “participación de la Santa Sede en la labor de las Naciones Unidas” el 16 de agosto de 2004<sup>29</sup>, en el que detalla el modo en el que se van a llevar a efecto los derechos y prerrogativas reconocidos a la Santa Sede por la Asamblea General para la puesta en práctica de la resolución de referencia.

Tales derechos y prerrogativas reconocidos ahora de forma expresa pueden agruparse en las categorías de cuestiones de forma o de fondo en función del contenido de cada uno de ellos.

### 2.1. *Las cuestiones de forma.*

#### a) *El derecho a ocupar un lugar en las sesiones.*

La Santa Sede tendrá derecho a ocupar un lugar en el salón de la Asamblea General. Según la resolución en cuestión, “cuando la Santa Sede participe en calidad de Estado no miembro observador se le asignará un lugar situado tras los Estados Miembros y antes de los otros observadores”<sup>30</sup>; esto es: Palestina<sup>31</sup>. Con tal propósito, la Santa Sede dispondrá de “seis asientos”<sup>32</sup>, de tal manera que “ocupará tres asientos y los tres asientos situados inmediatamente detrás de éstos”<sup>33</sup>.

29. A/58/871 de 16 de agosto de 2004.

30. A/RES/58/314 de 16 de julio de 2004.

31. A/58/871 de 16 de agosto de 2004.

32. A/RES/58/314 de 16 de julio de 2004.

33. A/58/871 de 16 de agosto de 2004.



No obstante, el criterio anterior será reemplazado por el del orden alfabético, en dos casos concretos: en primer lugar, “la Santa Sede tendrá derecho a ocupar su lugar por orden alfabético junto a otros Estados Miembros en las reuniones, o partes de las reuniones, en las que se desarrollen elecciones para nombrar a jueces permanentes o *ad litem* del Tribunal del Tribunal Internacional para la ex Yugoslavia y del Tribunal Penal Internacional para Ruanda<sup>34</sup>; y, en segundo lugar, “la Santa Sede ocupará su lugar por orden alfabético entre los demás Estados Miembros cuando participe en las conferencias de todos los Estados convocadas bajo los auspicios de la Asamblea General”<sup>35</sup>.

b) *El derecho a inscribirse en la lista de oradores.*

La Santa Sede tendrá derecho a “inscribirse en la lista de oradores para el examen de cualquier tema del programa acerca del cual manifieste su deseo de tomar la palabra” en las sesiones plenarias de la Asamblea General. Para hacer efectivo este derecho, la Santa Sede intervendrá “después del último Estado Miembro inscrito en la lista de esa sesión y antes de Palestina”<sup>36</sup>.

Asimismo, “la Santa Sede tendrá la misma prioridad que los Estados Miembros cuando participe en las conferencias de todos los Estados convocadas bajo los auspicios de la Asamblea General o en cualquier elección de jueces permanentes o *ad litem* del Tribunal Internacional para la ex Yugoslavia y del Tribunal Penal Internacional para Ruanda”<sup>37</sup>.

c) *El derecho a proponer cuestiones de orden.*

El apartado séptimo del anexo a la resolución 58/314 de 16 de julio de 2004 reconoce a la Santa Sede el “derecho a plantear cuestiones de orden en cualesquiera actuaciones relacionadas con la Santa Sede, sin que el derecho a plantear dichas cuestiones incluya el derecho a impugnar la decisión del Presidente”. Este reconocimiento debe ser destacado por la sencilla razón de que el derecho a plantear cuestiones de orden sólo se reconoce a los Estados miembros<sup>38</sup>. Ciertamente es que el derecho reconocido a la Santa Sede está limitado por una doble exigencia: por un lado, que las cuestiones de orden plantea-

34. *Ibid.*

35. *Ibid.*

36. A/RES/58/314 de 16 de julio de 2004.

37. A/58/871 de 16 de agosto de 2004. Al respecto, ver la resolución A/RES/59/291 de 25 de abril de 2005 en la que se prepara y organiza la Reunión de Alto Nivel de la Asamblea General de septiembre de 2005.

38. Acerca de los derechos reconocidos a los Estados miembros, ver: LEBEN, Ch.: “Article 5”, en COT, J.P., PELLET, A. (dir.): *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article*, vol. I, 3ª ed., 2005. Economica, Paris, p. 537.



das interesen a la propia Santa Sede y, por otro lado, que el planteamiento de dichas cuestiones de orden no conlleve la posibilidad de impugnar la decisión que adopte sobre el particular el Presidente de la Asamblea General de las Naciones Unidas. El Secretario General de la Organización internacional señala en relación con esta última limitación que “a propósito de cuestiones relacionadas con los debates sobre temas del programa que atañan a la Santa Sede (ésta) podrá plantear cuestiones de orden, excepto las relativas al desarrollo de las votaciones. El Presidente tomará una decisión inmediata sobre la cuestión de orden, de conformidad con el reglamento de la Asamblea General. La Santa Sede no podrá impugnar la decisión del Presidente”<sup>39</sup>.

Pese a la doble limitación señalada, la Santa Sede cuenta con una importante prerrogativa que la acerca al régimen jurídico aplicable a los Estados miembros, a la vez que la aleja del resto de las entidades observadoras que no cuentan con esta posibilidad tal y como le ha sido reconocida por la Asamblea General en su resolución 58/314 de 16 de julio de 2004.

d) *El derecho a proponer cambios de procedimiento.*

La posibilidad de proponer cambios de procedimiento sólo es reconocida a los Estados miembros, y la Santa Sede no es una excepción en este punto. Según el Secretario General de las Naciones Unidas, “la Santa Sede no tendrá derecho a presentar mociones de procedimiento, respecto del aplazamiento o el cierre de los debates, y la suspensión o el levantamiento de una sesión”<sup>40</sup>.

Ahora bien, “las restricciones que anteceden no son aplicables a la Santa Sede cuando participa en las conferencias de todos los Estados convocadas bajo los auspicios de la Asamblea General o en las elecciones de jueces permanentes o *ad litem* del Tribunal Internacional para la ex Yugoslavia y del Tribunal Penal Internacional para Ruanda”<sup>41</sup>.

e) *El derecho a votar y a la elección de candidatos.*

Sin duda alguna, el derecho a votar y elegir candidatos es una de las prerrogativas de las que goza los Estados miembros de las Naciones Unidas, que permite diferenciar el régimen jurídico aplicable a tales Estados del resto de entidades que no son miembros de la Organización internacional pero que sin embargo gozan del estatuto jurídico de observador. Aquí, tampoco el trata-

39. A/58/871 de 16 de agosto de 2004.

40. *Ibid.*

41. *Ibid.*



miento jurídico de la Santa Sede constituye una excepción. Según el Secretario General de las Naciones Unidas “la Santa Sede no tendrá derecho a votar en las elecciones. Tampoco podrá presentar candidatos propios a elecciones y nombramientos, ni presentar nombres de candidatos a elecciones y nombramientos”<sup>42</sup>.

Pese a lo anterior, la Santa Sede es equiparada a un Estado miembro de las Naciones Unidas en dos aspectos particulares en los que sí tendrá derecho a votar y elegir candidatos como si de un Estado miembro se tratara. Por una parte, y siguiendo la nota del Secretario General de la Organización internacional, “la Santa Sede tendrá derecho a votar y presentar candidatos, incluso los suyos propios, en las conferencias de todos los Estados convocadas bajo los auspicios de la Asamblea General”<sup>43</sup>. Por otra parte y siguiendo esta misma nota, la Santa Sede podrá votar y presentar candidatos “en todas las elecciones de jueces permanentes o *ad litem* del Tribunal Internacional para la ex Yugoslavia y del Tribunal Penal Internacional para Ruanda”<sup>44</sup>.

f) *El derecho a solicitar la distribución de documentos.*

El derecho a solicitar la distribución de documentos va a depender de si éstos están referidos a la Asamblea General o a las conferencias internacionales organizadas por el órgano principal de las Naciones Unidas. Por lo general, las entidades distintas de los Estados miembros sólo pueden solicitar la distribución de documentos en las conferencias internacionales en las que hayan participado. Sin embargo, la resolución 58/314 de 16 de julio de 2004 establece que la Santa Sede tiene el derecho a “que sus comunicaciones relacionadas con los periodos de sesiones y los trabajos de la Asamblea General sean publicadas y distribuidas como documentos oficiales de la Asamblea, directamente y sin pasar por otro conducto”<sup>45</sup>. Esto significa que la Secretaría deberá distribuir dichos documentos como oficiales de la Asamblea General sin necesidad de que lo solicite un Estado miembro<sup>46</sup>.

Por lo que respecta a la distribución de los documentos de las conferencias internacionales, el Secretario General comenta en su nota de 16 de agosto de 2004 que “dado que la mayor parte de las conferencias internacionales convocadas bajo los auspicios de la Asamblea General están abiertas a la participación de todos los Estados, la Santa Sede goza ya del derecho de distri-

42. *Ibid.*

43. *Ibid.*

44. *Ibid.*

45. A/RES/58/314 de 16 de julio de 2004.

46. A/58/871 de 16 de agosto de 2004.



buir sus comunicaciones como documentos oficiales de esas conferencias. En las conferencias que no estén abiertas a todos los Estados, la Santa Sede tendrá derecho a solicitar la distribución de sus comunicaciones relacionadas con los periodos de sesiones y los trabajos de todas las conferencias internacionales convocadas bajo los auspicios de la Asamblea General directamente, sin que lo solicite un Estado Miembro, y la secretaria de la Conferencia publicará esas comunicaciones como documentos oficiales de estas conferencias<sup>47</sup>.

## 2.2. *Las cuestiones de fondo.*

### a) *El derecho a participar en el debate general.*

La Santa Sede tiene derecho a participar en el debate general de la Asamblea General. Su participación tendrá lugar tras los Estados miembros y antes de Palestina en cualquier sesión del debate general<sup>48</sup>. Para hacer efectivo este derecho, el Secretario General de las Naciones Unidas ha previsto que “dado que la lista de oradores del debate general del quincuagésimo noveno periodo de sesiones de la Asamblea General se estableció antes de la aprobación de la resolución 58/314, se incluirá a la Santa Sede en la reuniones en las que todavía haya tiempo disponible para la participación de oradores. Por consiguiente, se invitará a la Misión Permanente de Observación de la Santa Sede a que señale las tres fechas y sesiones (mañana y tarde) que prefiera durante el periodo del debate general de un periodo ordinario de sesiones de la Asamblea General. Si la Asamblea General decide aplicar una metodología diferente para establecer la lista de oradores del debate general de un periodo extraordinario de sesiones, o de un periodo extraordinario de sesiones de emergencia, la Santa Sede tendrá derecho a participar en esta metodología<sup>49</sup>”.

Precisamente, la Santa Sede intervino en el debate general de la Asamblea General en su sesión de 29 de septiembre de 2004. El representante de la Santa Sede, el Arzobispo Giovanni Lajojo, Secretario para las relaciones con los Estados, recordó que “la Santa Sede tiene el honor de intervenir en el debate general de la Asamblea General de las Naciones Unidas por primera vez después de que la Resolución del pasado 1 de julio (de 2004 formalizó y pre-

47. *Ibid.*

48. A/RES/58/314 de 16 de julio de 2004.

49. A/58/871 de 16 de agosto de 2004.



cisó los derechos y las prerrogativas de su estatus de Observador permanente, de los que goza desde 1964. (...). Al aprobar esa Resolución, dieron relieve, una vez más, al particular vínculo de cooperación entre la Sede apostólica y la Organización de las Naciones Unidas, ya puesto de manifiesto por Juan Pablo II en su primera visita a esta sede, hace exactamente veinticinco años. Es un vínculo, en cierto sentido, connatural a ellas: tanto la Santa Sede como las Naciones Unidas tienen una vocación universal; ninguna nación de la tierra es extranjera en ellas. Y tanto la Santa Sede como las Naciones Unidas tienen como finalidad suprema la paz: de hecho, la paz, un bien supremo, está inscrita en el acta de fundación, en la Carta de las Naciones Unidas, y está en el centro del mensaje evangélico, que la Santa Sede tiene la misión de llevar a todas las gentes”<sup>50</sup>.

b) *El derecho a intervenir en los periodos de sesiones.*

Aunque las intervenciones de los observadores ante la Asamblea General son excepcionales<sup>51</sup>, el órgano principal de las Naciones Unidas le ha reconocido este derecho a la Santa Sede. Para ello, y “al comienzo de cada periodo de sesiones de la Asamblea General, durante su examen del informe de la Mesa, el Presidente señalará que la participación de la Santa Sede en ese periodo de sesiones se llevará a cabo de conformidad con lo dispuesto en la resolución 58/314 de la Asamblea General de 1 de julio de 2004, tras lo cual no se darán más explicaciones preliminares antes de las intervenciones de la Santa Sede durante el periodo de sesiones”<sup>52</sup>.

c) *El derecho a presentar proyectos de resolución/decisión.*

El derecho a presentar proyectos de resolución o de decisión constituye otra de las diferencias más llamativas entre el régimen jurídico aplicable a los Estados miembros y el resto de actores participantes en las actividades desarrolladas por las Naciones Unidas. Sin embargo, este derecho le ha sido también reconocido a la Santa Sede, lo que, en un principio, refuerza su posición de casi Estado miembro, si bien es cierto que este reconocimiento se encuentra limitado sustancialmente. La posibilidad de presentar proyectos de resolución o de decisión no puede ser individual sino colectiva y además debe constar la implicación de la Santa Sede, que sólo podrá presentar dichos proyectos de resolución o de decisión a través de un Estado miembro quien será

50. A/59/PV.15 de 29 de septiembre de 2004.

51. DAVID, E.: *Droit des Organisations internationales*, vol. I, 10ª edición, 1997-1998, PUB, pp. 144-147.

52. A/58/871 de 16 de agosto de 2004.



el que pida su sometimiento a votación. La nota del Secretario General de 16 de agosto de 2004 no ofrece lugar a dudas en relación con este derecho. Según dicha nota, “la Santa Sede tendrá derecho a copatrocinar proyectos de resolución y de decisión o enmiendas que hagan referencia a la Santa Sede, pero no podrá ser el único patrocinador de esos proyectos de resolución o de decisión ni de esas enmiendas. Únicamente se adoptarán medidas respecto de esos proyectos de resolución o decisión o esas enmiendas a pedido de un Estado Miembro. Las restricciones que anteceden no son aplicables a la Santa Sede cuando participa en las conferencias de todos los Estados convocadas bajo los auspicios de la Asamblea General”<sup>53</sup>.

d) *El derecho de respuesta a las interpelaciones dirigidas.*

El derecho a responder a las interpelaciones que le sean dirigidas se concede en la práctica a todos los observadores, y por supuesto a la Santa Sede. Para ello, “el Presidente (de la Asamblea General) concederá el derecho de respuesta a la Santa Sede en el orden en que exprese su deseo de dar una respuesta”<sup>54</sup>.

## CONCLUSIÓN

A la vista de todo lo expuesto, la Santa Sede ha ido implicándose progresivamente en la labor desarrollada en el seno de las Naciones Unidas con una mayor participación en sus órganos principales y subsidiarios. Ahora bien, este mayor compromiso con la actividad de la Organización internacional ha ido acompañado de la necesidad de reforzar su estatus y afianzar su posición. Para ello, la Santa Sede no ha abandonado su estatuto de Estado Observador permanente que ya ostentaba, sino que ha sumado a éste nuevos derechos y prerrogativas mediante los cuales ha conseguido reforzar su papel en el marco de la Organización internacional. Además, este reforzamiento ha quedado afianzado mediante el reconocimiento expreso de su condición de Estado Observador permanente y la determinación explícita de cuáles son sus derechos y prerrogativas en relación, fundamentalmente, con su participación en los trabajos de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Estos nuevos derechos y prerrogativas reconocidos a la Santa Sede aproximan su estatuto al régimen jurídico aplicable a los Estados miembros de las Naciones Unidas,

53. *Ibid.*

54. *Ibid.*



igualándolo en los casos en los que participe en las conferencias convocadas por la Asamblea General o en las elecciones de jueces al Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia y del Tribunal Penal Internacional para Ruanda.

El paso dado “no cierra ningún camino para el futuro. La Santa Sede –como declara el Arzobispo Migliore, Representante de la Santa Sede en la Asamblea General de las Naciones Unidas– tiene los requisitos definidos por la ONU para ser Estado miembro y, si en el futuro quisiera serlo, (la) resolución (aprobada) no le impediría serlo”<sup>55</sup>. Si embargo y con independencia de lo que suceda el día de mañana, lo cierto es que la Santa Sede sigue ostentando en la actualidad la condición de Estado no miembro con el estatuto de Observador permanente, aunque –según palabras del Arzobispo Lajolo, Secretario para las relaciones con los Estados– “un Observador permanente atento, además de un compañero de viaje siempre dispuesto a favorecer, de acuerdo con su naturaleza y según sus posibilidades, la compleja y difícil actividad (de las Naciones Unidas), así como también colaborar, con espíritu de libertad y amistad, con todos los Estados miembros”<sup>56</sup>. Pese a ser el único Estado no miembro con la condición de Observador permanente, el reforzamiento de su papel ahora alcanzado –siguiendo lo expresado por el Arzobispo Migliore ante la Asamblea General– “constituye un importante paso adelante y refleja los nobles valores y los intereses colectivos que comparten la Santa Sede y las Naciones Unidas. Estamos comprometidos con los mismos objetivos, que requieren la protección de los derechos humanos fundamentales, la preservación de la dignidad y la valía del ser humano y la promoción del bien común. Para lograr esos objetivos, la comunidad internacional debe basarse en el firme edificio del derecho; no un derecho de antojo y capricho, sino fundado en los principios que se derivan de la propia universalidad de la naturaleza humana, que pueda guiar a la razón humana hacia el futuro. Con un edificio construido sobre la bases de esos mismos principios que guíe nuestros esfuerzos, podemos estar seguros de alcanzar el éxito en nuestra búsqueda común de una justicia y una paz duraderas y universales”<sup>57</sup>.

55. *Ecclesia* (15 julio 2004), p. 21.

56. A/59/PV.15 de 29 de septiembre de 2004.

57. A/58/PV.92 de 1 de julio de 2004.