

## THE DIPLOMATIC RELATIONS OF THE HOLY SEE DURING THE “QUESTIONE ROMANA”

### LAS RELACIONES DIPLOMÁTICAS DE LA SANTA SEDE DURANTE LA “QUESTIONE ROMANA”

#### ABSTRACT

Study on the exercise of the right of pontifical legation during the time of the roman question, when the Holy See was deprived of territorial sovereignty after Italian unification. Papal documents and works of the doctrine on the foundation of the international subjectivity of the Holy See. During the time of the Roman question, between 1870 and 1919, the Holy See continued to exercise its international subjectivity by sending and receiving diplomatic representatives, despite being deprived of its territorial power. The States continued to recognize such international subjectivity and the right of pontifical legation based on the norms of international law and not on the basis of Italian domestic law, embodied in the Law of Pontifical Guarantees. The authors, on the other hand, was divided between those who defended the pontifical position and the Italian position. The recognition by the States of the capacity to exercise the right of pontifical legation by sending and receiving diplomatic representatives, without the existence of a territorial support, it could only be due to the spiritual power of the Holy See, which together with the temporal, that it was exercised since old times.

#### RESUMEN

Estudio sobre el ejercicio del derecho de legación pontificio durante el tiempo que duró la cuestión romana, en el que la Santa Sede se vio privada de la soberanía territorial tras la unificación italiana. Documentos pontificios y obras de la doctrina sobre el fundamento de la subjetividad internacional de la Santa Sede. Durante el tiempo de duración de la cuestión romana, entre 1870 y 1919, la Santa Sede continuó ejerciendo su subjetividad internacional mediante el envío y recepción de representantes

diplomáticos, a pesar de estar privada de su poder territorial. Los Estados continuaron reconociendo tal subjetividad internacional y el derecho de legación pontificio en base a las normas del Derecho internacional y no en base al derecho interno italiano, plasmado en la Ley de Garantías Pontificias. La doctrina, por su parte, se dividió entre quienes defendieron la postura pontificia y la postura italiana. El reconocimiento por parte de los Estados de la capacidad para ejercer el derecho de legación pontificio mediante el envío y recepción de representantes diplomáticos, sin que existiera una base territorial, solo podía deberse al poder espiritual de la Santa Sede, que junto con el temporal, había ejercido desde tiempo inmemorial.

**KEYWORDS:** *Papal diplomacy, Italy, Holy See, Roman question, International subjectivity*

**PALABRAS CLAVE:** *Diplomacia pontificia, Italia, Santa Sede, Cuestión romana, Subjetividad internacional*

## LA DESAPARICIÓN DE LA SOBERANÍA TEMPORAL DEL ROMANO PONTÍFICE

Tras la desaparición del poder temporal pontificio en varias ocasiones desde 1878 a 1849, con la segunda República Romana de Mazzini y Garibaldi, el magisterio pontificio reafirmó su soberanía temporal como presupuesto de la independencia y libertad de su soberanía espiritual, en la alocución *Ad gravissimum*, de 20 de junio de 1859 y en la Encíclica *Cum Catholica Ecclesia*, de 19 de enero de 1860, en la que Pío IX protestó contra la anexión de las Legaciones de Romaña por el Reino de Piamonte (Gasparri, 1922, pp. 926–928 y 933–936).

Tal doctrina se reflejó en la actuación de los Estados. Así, Napoleón III, en 1867, envió un cuerpo expedicionario para defender la soberanía pontificia. Subyacía la idea de que los poderes del Papa tenían su fundamento su soberanía temporal, que debía ser defendida. Pero tras la ocupación italiana de Roma, el Papa solo mantuvo su poder espiritual, al ser desposeído del temporal, pero su actuación soberana no varió en el ámbito internacional (Ruffini, 1936, p. 28), pues mantuvo su capacidad para ejercer, como había hecho desde tiempo inmemorial, el derecho de legación.

La toma de Roma por las tropas italianas el 20 de septiembre de 1870 supuso la última y más prolongada pérdida de la soberanía temporal

pontificia. El Papa protestó con la Encíclica *Rescriptes*, de 1 de noviembre de 1870 (Gasparri, 1922, pp. 52–59), pero solo Ecuador se sumó a la protesta pontificia en enero de 1871: “Protestamos ante Dios y ante los hombres, en nombre de la justicia ultrajada y del pueblo católico del Ecuador, contra la inicua invasión de Roma y la esclavitud del Romano Pontífice, a pesar de las insidiosas promesas repetidas y siempre violadas, y a pesar de las irrisorias garantías de independencia” (De Olivart, 1901, p. 81).

El Papa se recluyó en la *Città Leonina*, donde algunos afirmaron que mantuvo su soberanía temporal (Brandi, 1904, p. 4), al no ser ocupada por Italia. Posteriormente, el plebiscito del 2 de octubre de 1870 y la promulgación de la Ley 6165, de 31 de diciembre de ese año, de anexión de Roma al Reino de Italia, resolvieron jurídicamente la cuestión (Del Giudice, 1947, p. 62).

Así, la unificación italiana hizo desaparecer el poder temporal de la Iglesia, originando la “*questione romana*”, que es el problema jurídico y político de la independencia del Romano Pontífice respecto a cualquier potestad humana en su sede territorial propia y cómo garantizar su independencia y libertad como cabeza de la Iglesia universal (Del Giudice, 1947, p. 12). La solución unilateral italiana en la Ley de Garantías Pontificias, en la que Italia se comprometió a garantizar la independencia del Papa en el seno del Estado italiano, provocó que el Papa protestara expresando la doctrina pontificia sobre el *principatus civilis Sanctae Sedis* en la Encíclica *Ubi nos*, de 15 de mayo de 1871 (Gasparri, 1922, pp. 59–64).

La ocupación de Roma, para la mayoría de la doctrina, supuso la desaparición (*debellatio*) de los Estados Pontificios. Pero, pese a la ausencia del soporte territorial a partir de 1870, el Papa continuó ejerciendo su actividad internacional relacionándose con los Estados, que mantuvieron el reconocimiento de su subjetividad internacional como si nada hubiera cambiado.

## LA ACTIVIDAD DIPLOMÁTICA DE LA SANTA SEDE DURANTE LA CUESTIÓN ROMANA

Durante los 59 años de ausencia de base territorial, la Santa Sede continuó ejerciendo prerrogativas propias de los sujetos del Derecho internacional, como el derecho de legación activa y pasiva, y los Nuncios continuaron detentando el Decanato del Cuerpo Diplomático en los países

donde ejercían su representación diplomática. Solo se discutió si los representantes pontificios no diplomáticos, los Delegados apostólicos, podían disfrutar del mismo.

Tras la unificación, la capital de Italia pasó de Florencia a Roma, a la que, en 1872, se transfirieron las embajadas acreditadas ante Italia. Desde entonces, en Roma coexisten dos cuerpos diplomáticos, uno acreditado ante Italia y otro ante la Santa Sede, ya que los Estados mantuvieron su representación ante ésta como hacían antes de desaparecer la soberanía temporal pontificia. Esta situación fue nueva en los anales de la diplomacia, pues hasta entonces, los soberanos que habían dejado de serlo perdían el derecho de enviar y recibir representantes diplomáticos por carecer de base territorial para ejercer tal derecho. Este fue el resultado de la decisión de las potencias de la época, aunque tenían diferentes puntos de vista sobre la actitud a tomar frente a la cuestión romana (Graham, 1952, p. 7), así como de que el Gobierno italiano no intentara persuadirles para que retiraran sus Embajadores acreditados ante la Santa Sede. Por ello, ningún Estado retiró su Embajada ni rompió relaciones diplomáticas con la Santa Sede, para lo que hubieran podido alegar la extinción de los Estados Pontificios. Además, continuaron aplicando las disposiciones del Congreso de Viena de 1815 en materia de precedencia y Decanato de los Nuncios. Incluso, el propio Gobierno italiano se obligó indirectamente a observar la preeminencia honorífica de los Nuncios Pontificios, como se deduce del art. 11.1 y 2 de la Ley de Garantías.

Con todo, para los defensores de la posición italiana, el traslado de las legaciones extranjeras de Florencia a Roma era la prueba de que los Estados habían asumieron la transformación del papado en simple autoridad suprema de los católicos en materia religiosa (Pierantoni, 1907, p. 61).

Pero en realidad, el ejercicio del derecho de legación de la Santa Sede continuó sin variación después de 1870: las credenciales de los representantes pontificios continuaron redactadas en los mismos términos que antes de perder el poder temporal, y las de los representantes de los Estados tampoco sufrieron modificaciones que hicieran pensar que su misión se hubiera reducido a los asuntos religiosos. Además, muchos Estados iniciaron sus relaciones diplomáticas con la Santa Sede en esa época: las misiones

permanentes acreditadas ante el Papa en 1870 eran 18, y en 1929, año de la firma del Tratado de Letrán, eran ya 27 (Graham, 1952, p. 325).

A pesar de ello, un sector doctrinal dudó del carácter diplomático de los representantes pontificios por considerar que, sin soberanía territorial, el Papa ejercía el derecho de legación solo en virtud de la Ley de Garantías, y que la misión de los Nuncios se reducía a cuestiones internas de la Iglesia, como refleja el voto doctrinal emitido por el Ministro plenipotenciario de Venezuela acreditado en Perú: “Desde que el S. Pontífice perdió la soberanía temporal, dejó de reunir, por su condición de Príncipe destronado, los caracteres que con indiscutible propiedad podían constituirle en sujeto del Derecho de gentes, y desde luego las relaciones del Papado con las potencias católicas y protestantes no son materia directa y esencial del Derecho Público internacional, sino que quedan circunscritas meramente a los límites del Derecho canónico. Así sucede que los agentes diplomáticos de la Santa Sede son acreditados principalmente para dilucidar cuestiones relativas a la disciplina interna de la Iglesia católica, y no para tratar de asuntos diplomáticos y temporales, pues hasta los Concordatos mismos no pueden ser considerados, hoy menos que nunca, como Tratados internacionales. En consecuencia, dichos agentes no tienen en verdad carácter diplomático sino por concesión de potestad extraña, esto es, a causa de que la Ley de Garantías dictada por el Gobierno italiano concedió a Su Santidad honores de soberano y derecho activo y pasivo de embajada con tácita aceptación de las demás naciones” (Vindex, 1891, p. 12).

## **LA LEY DE GARANTÍAS PONTIFICIAS DE 1871 Y LA DIPLOMACIA PONTIFICIA**

El Gobierno italiano, para dar solución jurídica a la situación del papado tras la invasión de Roma, tras la circular Visconti-Venosta a las potencias extranjeras y a los representantes diplomáticos del Rey de Italia en el extranjero, de octubre de 1870, en la que reconoció implícitamente la personalidad internacional del Papa, porque mantuvo sus Nunciaturas y las Embajadas de los Estados acreditadas ante el mismo (Parayre, 1925, p. 72), aprobó la ley n. 214, de Garantías pontificias, de 13 de mayo de 1871. El primer título de la Ley regula la atribución de prerrogativas al Romano Pontífice.

Su art. 11.3 reconoció el derecho de legación activa y pasiva del Romano Pontífice: “Gl’Inivati dei Governi esteri presso Sua Santità godono nel Regno di tute le prerogative ed immunità che spettano agli Agenti Diplomatici secondo il diritto internazionale. Alle ofese contro di essi sono estese le sanzioni penali per le offese agli Inviati delle Potenze estere presso il Governo italiano. / Agli inviati di Sua Santità presso i Governi esteri sono assicurate nel territorio del Regno le prerogative e le immunità d’uso, secondo lo stesso diritto (el internacional) nel recarsi al luogo di loro missione e nel ritornare”. A ello, añade el art. 12.4, que “i corrieri spediti in nome del Sommo Pontefice sono pareggiati nel Regno ai corrieri di gabinetto dei Governi esteri”.

La naturaleza y alcance de esta Ley fue muy discutida. Parte de la doctrina consideró que la Ley tenía naturaleza jurídica internacional al emanar del cumplimiento de un supuesto compromiso internacional, mientras que otros eran partidarios de su carácter interno. Otros entendían que al ser una Ley interna no podía garantizar derechos de índole internacional. Según estos, Italia era competente, de modo unilateral y sin refrendo de la comunidad internacional, para regular las condiciones de pervivencia del Papado y garantizarle su independencia, y que la Ley de Garantías podía ser modificada o ser abolida por Italia (Di Nunzio Casella, 1887, p. 35). El Consejo de Estado italiano la consideró “una legge di diritto pubblico interno dello Stato”, en su decisión de 2 de marzo de 1878 (Piola, 1939, pp. 431). Por consiguiente, es comprensible la actitud hostil del papado hacia ella. Así, la doctrina se dividió entre los partidarios de que el derecho de legación incumbe al Papa como cabeza de la Iglesia con independencia de la Ley de Garantías, y los que defendían que su fundamento era el derecho interno italiano (Giobbio, 1894, p. 210 y Brandi, 1904, p. 6).

La Ley de Garantías estableció la plena libertad del Pontífice para ejercer su misión y la libre correspondencia con el mundo católico, pero planteó otras cuestiones doctrinales.

a) La primera cuestión era determinar si la palabra “Inivati” del art. 11.3 con la que alude a los representantes diplomáticos pontificios, era equiparable “Legati”. En caso afirmativo, los Nuncios se considerarían agentes diplomáticos (Corsi. 1886, p. 5).

El uso de “Inviati di Sua Santità” se debía a que, sin soberanía territorial, la Santa Sede ya no disfrutaría del derecho de legación. Sin embargo, aunque para el Derecho italiano los representantes pontificios no fueran agentes diplomáticos, el resto de Estados reconocieron ese carácter de acuerdo con el *Réglement des agents diplomatiques* del Congreso de Viena de 1815, por su poder espiritual y no por el temporal ya inexistente (Graham, 1952, p. 98). Y si Italia se hubiera ofendido por la persistencia de los Estados en mantener relaciones diplomáticas con la Santa Sede, el resultado hubiera sido el de hacerles elegir entre mantener relaciones con Italia o con la Santa Sede, y no con ambos (De Olivart, 1901, p. 127).

La expresión “Inviati” incluía a todos los representantes del Papa sin distinción de función o grado, como se deduce de la discusión del art. 11 de la Ley de Garantías (Pierantoni, 1907, pp. 56–60). El texto definitivo no distingue las funciones de los diplomáticos seculares y los pontificios, al rechazarse una propuesta en tal sentido (Corsi, 1886, p. 35), así como la pretensión de que el Gobierno italiano interviniera en la acreditación de embajadores enviados ante la Santa Sede examinando las Cartas credenciales y las personas elegidas (Di Nunzio Casella, 1887, pp. 51–52).

b) En segundo lugar, determinar la consideración que para el Derecho italiano tendrían las inmunidades y prerrogativas diplomáticas de los representantes pontificios del art. 11.3. Es decir, determinar si: los representantes pontificios debían recibir el mismo trato que los diplomáticos italianos en territorio italiano; debían ser tratados como los diplomáticos extranjeros en tránsito por Italia en dirección a un Estado tercero en el que tuvieran su residencia, o debían ser considerados como los representantes extranjeros acreditados ante el Gobierno italiano.

Los diplomáticos de terceros Estados acreditados ante la Santa Sede se equiparan a los agentes diplomáticos seculares y se les aplica el Derecho internacional. Pero los Legados pontificios en ejercicio activo del derecho de legación solo disfrutaban de las prerrogativas propias de los agentes diplomáticos extranjeros en tránsito por Italia (Giobbio, 1894, pp. 376–386).

Respecto al derecho de legación pasivo, en la doctrina prevaleció la tercera de las posibilidades. Las dos primeras se descartaron porque los Embajadores logran la inmunidad diplomática al entrar en el territorio donde ejercen su misión,

y porque, de lo contrario, los diplomáticos de terceros Estados acreditados ante la Santa Sede, para el Derecho italiano, tendrían el mismo trato que cualquier extranjero llegado a Roma para ver al Papa (De Olivart, 1901, p. 127).

Ante la duda sobre si la Ley reconocía carácter diplomático a los Nuncios pontificios acreditados ante los Estados, la Santa Sede proveyó a sus diplomáticos de un pasaporte especial visado por el Ministerio de Asuntos Exteriores italiano, como el de los diplomáticos extranjeros en tránsito por Italia. Aún así, se entendió que la Ley de Garantías les otorgaba el tratamiento de agentes diplomáticos de terceros Estados y que los equiparaba en sus prerrogativas.

Para la mayoría de la doctrina, los representantes diplomáticos de terceros Estados acreditados ante la Santa Sede, tanto para el Derecho italiano como para el Derecho internacional, se asimilaban a los que realizaban su misión ante Italia, reconociéndoles los privilegios, prerrogativas e inmunidades de los agentes diplomáticos (De Olivart, 1901, p. 127).

Por el contrario, la doctrina favorable a la postura italiana entendía que el Gobierno italiano ejercía un control indirecto sobre las relaciones internacionales de la Santa Sede, ya que solo equipararía los diplomáticos acreditados ante la Santa Sede y los acreditados ante Italia en caso de guerra con otro país, cuyo embajador acreditado ante la Santa Sede podría ser invitado a alejarse del país junto al acreditado ante Italia (Di Nunzio Casella, 1887, p. 53).

Además, el art. 12.4 de la Ley de Garantías estableció que los correos expedidos a nombre del Santo Padre gozaban del mismo tratamiento que los correos de los Gobiernos extranjeros, dato que clarifica la interpretación del art. 11.3, en el sentido de que los diplomáticos pontificios se equiparan a los agentes diplomáticos acreditados ante el Gobierno italiano.

En otro orden de cosas, se argumentaba que, aunque la Ley de Garantías amplió la protección de las ofensas a los representantes extranjeros ante la Santa Sede, tal protección se sometía al Derecho de cada Estado y no al Derecho internacional, por ser una Ley interna de Italia que solo obligaba dentro del territorio italiano.

c) La tercera cuestión se refería a la duración del tiempo de disfrute de las prerrogativas e inmunidades.

Aunque no puede asegurarse que Italia pudiera restringir su duración, lo lógico es que las inmunidades de los representantes pontificios se extiendan

el tiempo necesario para la ida y la vuelta a su lugar de destino, y que cuando residan en Italia, tengan los derechos y deberes ordinarios de ciudadanos italianos, de acuerdo con el art. 10 de la Ley de Garantías: “Gli ecclesiastici che per ragione d’ufficio partecipano in Roma all’emanazione degli atti del ministero spirituale e della Santa Sede non sono soggetti per cagione di essi a nessuna molestia, investigazione o sindacato dell’autorità pubblica. / Ogni persona straniera investita di ufficio ecclesiastico in Roma gode delle guarentigie personali competenti ai cittadini italiani in virtù delle leggi del Regno”.

d) En cuarto lugar se encontraba el problema de determinar el contenido de las prerrogativas e inmunidades.

Solo las prerrogativas honoríficas se consideran propias de los diplomáticos de la Santa Sede. En cuanto a las inmunidades, no se dudó de la inmunidad local; pero se discutió la atribución de la inmunidad personal debido a la pérdida del poder temporal. Es decir, en caso de delitos cometidos por los representantes diplomáticos pontificios, la doctrina se dividió entre los que consideraban que debían ser juzgados por los tribunales italianos de acuerdo con la legislación italiana y los que defendían que era competencia de la jurisdicción pontificia.

Por otro lado, aunque los diplomáticos pontificios enviados a los Estados perdieron la calidad de representantes de los extintos Estados Pontificios siguieron ostentando el Decanato o presidencia honorífica del Cuerpo Diplomático allí donde ejercían su representación, sin ser obstaculizado por los representantes diplomáticos italianos acreditados ante esos países, en acatamiento de las disposiciones del Congreso de Viena en materia de precedencia. Así, el problema no era tanto la equiparación entre los diplomáticos pontificios y los seculares; sino si se aplican prerrogativas como la del Decanato del Cuerpo Diplomático a los diversos tipos de representantes pontificios. De acuerdo con el art. 3.1 de la Ley de Garantías, el Gobierno italiano les reconocía “le preminenze d’onore riconsciute dagli dai sovrani cattolici”, por lo que la doctrina entendió que Italia debería reconocer el Decanato del Nuncio en el momento en que iniciara relaciones diplomáticas con la Santa Sede, y que los diplomáticos italianos acreditados ante los Estados no podrían contestar el derecho al Decanato del Nuncio Apostólico donde se encontraran acreditados.

La Ley de Garantías fue rechazada por el papa Pío IX en la mencionada Encíclica *Ubi nos* de 1871, porque su contenido no podía ser garantizado por el Derecho internacional y tenía carácter revocable a voluntad de las autoridades italianas. En ese sentido, los defensores de la Ley de Garantías aducían que para su eficacia jurídica no era necesario el consentimiento pontificio (Di Nunzio Casella, 1887, p. 37).

La jurisprudencia italiana de la época defendió la postura italiana. Así, el Tribunale di Cassazione de Roma, en sentencia de 8 de mayo de 1882, causa *Ruffo v. Filiasi*, estableciendo que, tras la pérdida del poder temporal pontificio, el Papa no debía gozar del derecho de legación y que su subjetividad internacional, al desaparecer los Estados Pontificios, solo era honorífica; y la sentencia de la causa *Theodoli-Martinucci*, del mismo año, rechazó la excepción de incompetencia propuesta por el abogado pontificio, aunque una sentencia posterior de la Corte d'Appello declaró el carácter peculiar de la Santa Sede por su condición de "potenza spirituale" y su carácter extraterritorial respecto a la jurisdicción de los tribunales italianos (Brandi, 1904, p. 22).

La doctrina mayoritaria defendía que la Ley de Garantías reconoció el derecho de legación y que no solo se lo atribuía (De Olivart, 1901, p. 126), dado que la Santa Sede no perdió la subjetividad internacional después de 1870, y porque el Gobierno italiano no sería competente para atribuir un derecho inherente al papado como el de legación y por tratarse de una cuestión de Derecho internacional fuera del alcance de las decisiones internas de un Estado

Igualmente, la doctrina mayoritaria entendía que la Ley de Garantías no creó la subjetividad internacional de la Santa Sede porque ya existía previamente (Ruffini, 1936, p. 29), que el Papa no disfrutaba del derecho de legación solo por ser Jefe de Estado, pues lo continuó ejerciendo cuando careció del mismo. Por ello, el reconocimiento por Italia del derecho de legación pontificio, careciendo la Santa Sede del poder temporal, solo podía deberse a que dimanaba de su soberanía espiritual, y no de la soberanía temporal que el Papa había poseído junto a aquélla. Desde esa perspectiva, la Ley de Garantías desgajaba la soberanía espiritual y la temporal, cosa inaceptable pues ambas debían darse conjuntamente porque la soberanía espiritual necesita de la territorial para ejercerse de manera plena, independiente y efectiva.

Sobre este problema es necesario hacer referencia al Concilio Vaticano I, que abordó el problema de la supervivencia del Estado Pontificio desde una perspectiva teológica, relacionándolo con la doctrina del Primado pontificio. Así, al esquema “De Ecclesiae” se añadió un capítulo sobre el poder temporal del Papa que recuerda que los Estados Pontificios representaban una realización histórica singular que durante muchos siglos había garantizado la libertad del Papa, y que condena la afirmación de la incompatibilidad del poder temporal con su misión espiritual (Petruzzi, 1984, p. 185). En el voto que el consultor consultor Adragna presentó en el Concilio en enero de 1869, titulado “Errores de civili imperio Romani Pontificis”, se considera un error la idea de que el poder temporal del Papado sea incompatible con su poder espiritual por infringir las disposiciones divinas que exigen la absoluta pobreza de los que se ocupan de la vida evangélica y que, como consecuencia, la abolición del poder temporal supondría un beneficio para la misma Iglesia; así como que la existencia del Estado Pontificio no sería necesaria para la independencia del Papa (Petruzzi, 1984, p. 188).

La doctrina conciliar sobre el poder temporal influyó en la doctrina canonista, defensora de la personalidad jurídica internacional de la Santa Sede, entre la que se argumentó que no se había producido la desaparición (*debellatio*), de los Estados Pontificios por no haber desaparecido su soporte territorial; así como la suficiencia de la soberanía espiritual para el ejercicio del derecho de legación y de su personalidad jurídica internacional.

El magisterio pontificio defendió el derecho de legación como atributo inherente al Papa en la Alocución *Summi Pontificatus*, de 30 de agosto de 1889 (Gasparri, 1922, pp. 167–171) y en la Carta *Longinqua oceanis*, de 6 de enero de 1895 (Gasparri, 1922, pp. 460–468), donde León XIII afirma el derecho pontificio a enviar Legados a las Iglesias particulares y a los Estados, como derecho nativo suyo en cualquier ocasión, siguiendo la doctrina de Pío VI plasmada en la *Responsio Super Nunciaturis* de 1790.

El Código de Derecho Canónico de 1917 reguló al derecho de legación en los cánones 265 a 280, afirmando la independencia de la Santa Sede en sus relaciones con otros sujetos de Derecho internacional, y con las Iglesias particulares (Petroncelli Hübler, 1984, p. 558), pero dando mayor preponderancia a las relaciones de orden externo.

## LA CONCLUSIÓN DE LA “QUESTIONE ROMANA”

Los intentos de conciliación anteriores a los Pactos de Letrán fueron tanto públicos como privados. Entre los primeros, el art. 3 del “Capitolato del Conte di Cavour”, iniciativa piemontesa previa a la toma de Roma, reconocía el derecho de legación al Romano Pontífice.

Entre los proyectos privados, destacó el del diputado católico alemán Erzberger en 1920, que defendía una solución precursora de la que se alcanzó en los Pactos de Letrán, mediante la creación de un nuevo “Estado de la Iglesia” cuya existencia se garantizaría por las potencias europeas aun sin el acuerdo de Italia. Su art. 1 indicaba que el territorio pontificio comprendería la colina vaticana y una franja de terreno hasta el Tíber; el art. 4 se refería a los diversos representantes pontificios como “ciudadanos del Estado de la Iglesia”, y el art. 8, al derecho de legación pasivo. Otra curiosa propuesta privada para solucionar la cuestión fue la de Claudio López Bru, referente a la compra de Roma, dada la bancarrota del Estado italiano (Regatillo, 1961, p. 164).

La cuestión romana provocó que la Santa Sede no pudiera ejercer su misión con normalidad: no pudo asistir a la Conferencia internacional de La Haya de 1899 (Martini, 1962, pp. 221–235) y algunos representantes diplomáticos extranjeros acreditados ante la misma, los de Austria-Hungría, Baviera y Prusia, se retiraron de Roma con la excusa del inicio de la Primera Guerra Mundial.

El 11 de febrero de 1929, el Tratado de Letrán puso fin a la cuestión romana, al quedar asegurada la independencia de la Santa Sede para ejercer su misión espiritual en el mundo. En lo referente a las relaciones diplomáticas el Tratado clarificó la cuestión jurídica sin alterar la situación fáctica anterior. El Tratado de Letrán se integra en los “Acuerdos de Letrán” o “Pactos Lateranenses”, junto con un Concordato, cuya negociación había comenzado en secreto en 1926.

La doctrina entiende que dicho Tratado sirvió para asegurar la libertad y la independencia del Pontífice en el gobierno de la Iglesia al crear el Estado de la Ciudad del Vaticano, que permitió añadir al primado espiritual del Papa la soberanía como Jefe de Estado y, por tanto, su independencia, lo cual supone no depender de la arbitrariedad de ningún Estado ni del posible cambio de régimen en el mismo. También reconoce la personalidad internacional

de la Santa; el derecho de legación pontificia activa y pasiva, estableciendo relaciones diplomáticas entre Italia y la Santa Sede, así como la inviolabilidad de la persona del Romano Pontífice.

El Estado de la Ciudad del Vaticano es una modesta prolongación de la tradición milenaria del poder temporal por el Papado, pero no es el fundamento del prestigio mundial del que goza la Santa Sede, ni tampoco puede equipararse al resto de Estados, pues se creó como instrumento accesorio de la finalidad espiritual de la Santa Sede, a la que aporta una mínima base territorial para garantizar la independencia pontificia de cualquier poder temporal.

Por otro lado, aunque el Vaticano nació de un Tratado internacional bilateral entre la Santa Sede e Italia, ha sido reconocido por los demás Estados y el Tratado que lo creó ha tenido gran repercusión internacional. Hay numerosas referencias a sus principios en Concordatos firmados posteriormente por la Santa Sede, como los de la República Dominicana, de 16 de agosto de 1954; Venezuela, de 6 de marzo de 1964, o España, de 27 de agosto de 1953, cuyo art. 3 decía que “El Estado español reconoce la personalidad jurídica internacional de la Santa Sede y del Estado de la Ciudad del Vaticano” (Regatillo, 1961, p. 154). Por su parte, el derecho de legación activa y pasiva, además de en el art. 12 del Tratado de Letrán, se reconoció también en los Concordatos de Polonia de 1925 (art. 3) y en el de Lituania de 1927 (art. 3) anteriores al Tratado de Letrán; y en otros posteriores, como los de Alemania de 1933 (art. 3), y el de Portugal de 1940 (art. 1).

Como reflexión final, cabe decir que, aunque la pérdida del poder temporal fue deplorada por la Iglesia en 1870 y durante las décadas posteriores, tal hecho fue providencial, porque, liberada del peso de tal poder, su acción religiosa ganó empuje y conquistó, incluso fuera del mundo católico, un gran prestigio.

## Bibliografía

- Brandi, S.M. (1904). *L'estraterritorialità del Vaticano, note storiche e giuridiche*, Roma: La Civiltà Cattolica.
- Corsi, A. (1886). *La situazione attuale della S. Sede nel diritto internazionale*, en La Legge 1, Roma, pp. 5–60.

- De Olivart, M. (1901). *Il Papa, gli Stati della Chiesa e l'Italia. Saggio giuridico sullo stato attuale della questione romana*, Napoli: Tipografia Francesco Giannini & Figli.
- Del Giudice, V. (1947). *La questione romana e i rapporti tra Stato e Chiesa fino alla Conciliazione*, Roma: Edizioni dell'Ateneo.
- Delos, J.T. (1929). *Le Traité du Lateran et la situation juridique nouvelle de la Papauté*, en *Revue Générale de Droit international Public* 36, pp. 452–478.
- Di Nunzio Casella, L. (1887). *La posizione giuridica del Sommo Pontefice e della Santa Sede Apostolica*, Napoli: Ernesto Anfossi.
- Erzberger, M. (1920). *Erlebnisse im Weltkrieg*, Stuttgart–Berlin: Deutsche Berlags-Unstalt.
- Gasparri, P. (1922). *Codicis Iuris Canonici Fontes I*, Roma: Typis Polyglottis Vaticanis.
- Giobbio, A. (1894). *Lezioni di diplomacia ecclesiastica dettate nella Pontificia Accademia dei Nobili Ecclesiastici*, Roma: Tipografia Vaticana.
- Graham, R. (1952). *The rise of the double diplomatic corps in Rome, a study in international practice*, The Hague: Nijhoff.
- Martini, A. (1962). *La questione romana e il mancato invito alla S. Sede per la prima Conferenza dell'Aja nel 1899*. *La Civiltà Cattolica* 1, 1962, pp. 221–235.
- Mori, R. (1967). *Il tramonto del potere temporale 1866–1870*, Roma: Edizioni di Storia e Letteratura.
- Parayre, R. (1925). *Le Pape est-il souverain?* en *Le Canoniste. Nouvelle Serie*, 1925, pp. 272–282.
- Petroncelli Hübler, F. (1984). *De Romani Pontificis Legatis. Note in margine alla nuova normativa codiciale*, en *Raccolta di scritti in onore di Pio Fedele I*, Perugia: Università degli Studi di Perugia.
- Petruzzi, P. (1984). *Chiesa e società civile al Concilio Vaticano I*, Roma: Pontificia Università Gregoriana.
- Piola, A. (1939). *I progetti per la soluzione della Questione Romana*, en *Chiesa e Stato* 1, *Studi Storici*, Milano, pp. 431–440.
- Pierantoni, A. (1907). *Il Papato e la rappresentanza diplomatica*, en *L'Italia Moderna*, pp. 5–31.
- Regatillo, E.F. (1961). *El Concordato español de 1953*, Santander: Sal Terrae.
- Ruffini, E. (1936). *La personalità giuridica internazionale della Chiesa, esame critico delle dottrine giuridiche*; Isola dei Liri: Rist. Camerino 1984.
- Vaussard, M. (1964). *La fin du pouvoir temporel des Papes*, Paris: Spes.
- Vindex (pseudónimo) (1891). *Los representantes pontificios en su carácter diplomático*, Lima: Católica.