



## EL ACUERDO FUNDAMENTAL ENTRE LA SANTA SEDE Y EL ESTADO DE ISRAEL<sup>1</sup>

Rafael PALOMINO

SUMARIO. 1. La Santa Sede e Israel en el teatro político de Medio Oriente. 2. La Santa Sede y el pueblo judío: las relaciones en el terreno religioso. 3. El Acuerdo Fundamental. 4. El problema de Jerusalén. 5. Conclusión.

El día 30 de diciembre de 1993, los plenipotenciarios de la Santa Sede y del Estado de Israel firmaron un Acuerdo Fundamental, acontecimiento histórico que, en palabras de uno de sus protagonistas, el ministro de Asuntos exteriores israelí, «ocurre una sola vez en 1994 años»<sup>2</sup>.

«En un sentido formal, (...) es un acuerdo entre nosotros, un estado pequeño, y uno todavía más pequeño. Pero su impacto va más allá de estos límites geográficos, y toca los corazones de millones de judíos y más de un billón de cristianos de todo el mundo». Estas palabras del discurso de Viceministro de Asuntos Exteriores israelí, Dr. Beilin, tras la firma del concordato, ponen de manifiesto el carácter peculiar de este Acuerdo, cuyas consecuencias superan los límites territoriales de ambos Estados.

Para el adecuado entendimiento del Acuerdo Fundamental, cuyo comentario pretende este trabajo, se enmarcará su análisis

1. El autor agradece a los Profesores David-Maria A. Jaeger (Universidad de S. Salvador en Jerusalén, Vicario Judicial de la Diócesis de Austin, Texas), Natan Lerner (Universidad de Tel-Aviv) y Rafael Navarro-Valls (Universidad Complutense), las observaciones al texto original y la colaboración prestada en la elaboración de este trabajo.

2. Vid. discurso del Ministro de Asuntos Exteriores, Shimon Peres, el 11 de agosto de 1994.



con algunas observaciones previas. Fundamentalmente, las relaciones entre el Estado de Israel y el Vaticano a lo largo del siglo XX, y la génesis de dicho concordato dentro del ámbito de las relaciones internacionales en Oriente Medio. Tras la exposición comentada del texto del Acuerdo, se revisarán las previsiones actuales sobre la importante «cuestión de Jerusalén» que, aunque no se encuentra regulada en el concordato, queda ligada de alguna forma con él.

Tal vez pueda sorprender la ausencia de un examen de casi dos milenios de incomprensiones, indiferencias y tensiones entre los protagonistas del Acuerdo. Es más: en este trabajo se pretende buscar los puntos de conexión y entendimiento entre ambos mundos religiosos y, en el ámbito jurídico y político, entre los dos Estados. He creído necesario hacerlo así, sin dejar de tener presente esta innegable realidad multiseccular, ya que de alguna manera los propios protagonistas del Acuerdo Fundamental han sabido dejar a un lado el pasado para establecer un cauce de diálogo –también jurídico– del cual el propio Acuerdo es muestra bien elocuente.

### 1. *La Santa Sede e Israel en el teatro político de Medio Oriente*

Uno de los factores que debe tenerse en cuenta al analizar en su adecuado contexto el Acuerdo Fundamental es la situación política de Medio Oriente a lo largo del siglo XX y las relaciones entre Israel y la Santa Sede dentro de este marco<sup>3</sup>. Comenzaré con un apunte histórico, probablemente ya conocido, muy a grandes rasgos.

La creación del Estado de Israel en 1948 vino catalizada por dos movimientos entre sí contradictorios: el Sionismo y el holocausto nazi.

3. La creación del Estado de Israel y la evolución política de Medio Oriente, ha sido adecuadamente sintetizada –a los efectos de entender las relaciones entre el Vaticano e Israel– por G. RULLI *Uno Sguardo Alla Storia*, en «Gerusalemme nei documenti pontifici», a cura di Edmond Farhat, Città del Vaticano (1987), págs. 17-44. Las relaciones entre la Santa Sede e Israel a partir de la Segunda Guerra Mundial han sido objeto de un exhaustivo análisis por parte de S. FERRARI en *Vaticano e Israele. – Dal secondo conflitto mondiale alla guerra del Golfo*, Firenze (1991).



De una parte, el Sionismo encauza en el mundo secularizado del siglo XX las centenarias aspiraciones del pueblo judío por volver a lograr un asentamiento permanente en *Eretz Israel* («la tierra de Israel»). Theodor Herzl, fundador del sionismo moderno, recorrió Europa en búsqueda de apoyos para su causa, entrevistándose con soberanos y estadistas, entre los cuales también se encontraba el Sumo Pontífice Pío X y el Secretario de Estado Cardenal Merry del Val<sup>4</sup>. Este fue el primer contacto personal entre la Santa Sede e Israel, contacto que, por cierto, no fue especialmente fructífero. Son momentos en los que, en no pocos ambientes católicos, las intenciones del sionismo se interpretan como un abierto desafío de una difundida opinión teológica: la diáspora, la dispersión del pueblo judío por todo el orbe, era el castigo de Dios por la muerte de Jesucristo, castigo que cerraba la posibilidad de un nuevo renacimiento de Israel sobre la tierra prometida<sup>5</sup>.

No obstante, los esfuerzos de Herzl en Europa se ven de algún modo recompensados cuando, en pleno fragor de la Primera Guerra Mundial, el Ministro de Exteriores Británico Arthur James Balfour dirige una carta fechada el 2 de noviembre de 1917 a Lord Rothschild, destacado miembro del movimiento sionista inglés, en la que indica que el gobierno de su Majestad vería con agrado la creación en Palestina de un «hogar nacional» para el pueblo judío. Esta declaración de intenciones se hace realidad cuando, tras la ocupación inglesa de Jerusalén en 1917, la Sociedad de Naciones encomienda Palestina a la administración de Gran Bretaña. Es en este mismo año cuando Nahum Sokolow es encargado por Chaim Weizmann para entrevistarse en el Vaticano con el Papa. Benedicto XV se mostró más abierto hacia la causa sionista<sup>6</sup>.

4. Cfr. «Encyclopedia Judaica», Jerusalén (1978), pág. 74.

5. Ante el Cardenal Merry del Val, la cuestión se planteaba en esa clave de indisoluble unión entre política y doctrina teológica, base del estéril discurso entre la Santa Sede e Israel durante largo tiempo (cfr. «Encyclopedia Judaica», *ibidem*). Para el Papa Pío X, el problema central era el interés de Theodor Herzl por Jerusalén, desmentido por el propio Herzl, pero no por los acontecimientos posteriores; cfr. H. SIEGMAN, *Ten Years of Catholic-Jewish Relations: A Reassessment*, en International Catholic-Jewish Liaison Committee, «*Fifteen Years of Catholic-Jewish Dialogue*», Roma (1988), pp. 33-37.

6. Resulta incluso desconcertante observar cómo, en una época marcada por la indisoluble combinación entre aspectos teológicos y políticos, el Romano Pontífice no duda en calificar el restablecimiento del pueblo de Israel en Palestina como "voluntad de la Divina Providencia". Cfr. «Encyclopedia Judaica», cit. (nota 4), págs. 75-76. No obstante, en algunos círculos católicos



Como consecuencia del Mandato Británico, se inicia una mayor emigración del pueblo judío a Palestina. La emigración llevaba aparejada la adquisición de terrenos, realización de obras públicas y garantía de asistencia y servicios. El Congreso sionista de Carlsbad (septiembre de 1921) declaró la firme determinación del pueblo judío de vivir con el pueblo árabe en un clima de unidad y mutuo respeto, constituyendo un hogar común, una comunidad floreciente cuya constitución asegurara a los dos pueblos un desarrollo nacional no obstaculizado. La Conferencia de París (1919) fijó las líneas fronterizas que determinaban el Mandato de Gran Bretaña. El territorio fue ampliado por dicho país, al incluir bajo el Mandato la Transjordania.

En el momento de la asignación del Mandato a Gran Bretaña, la población árabe en Palestina era aproximadamente del 92% de los habitantes. La reacción árabe a la paulatina inmigración judía y al consiguiente traspaso de tierras fue tomando tintes violentos, que alcanzan uno de sus puntos álgidos con la huelga general de 1935. El «libro blanco» de la Conferencia de Londres de 1939 pretende, en fin, restringir la emigración judía y constituir un Estado independiente, de naturaleza federativa, en el término de cinco años<sup>7</sup>.

El sionismo hasta estos momentos había logrado en el campo político las bases para un Estado judío; en el campo económico, la constitución de un innovador sistema agrícola que devolvía a *Eretz Israel* su lozanía de reminiscencias bíblicas.

El Holocausto provocado por el nazismo (la *Shoáh*) supuso un genocidio sin precedentes en la historia. De rechazo, las miradas del mundo se tornan al pueblo judío. Mientras las noticias sobre la situación del pueblo judío recorren el mundo, Ben Gurion, presidente del Comité Ejecutivo de la Agencia Judía, convoca una Conferencia Extraordinaria en Nueva York (1942) con el fin de reformular las propuestas sobre la tierra bajo el Mandato británico. La necesidad de un territorio para el pueblo

se vió con recelo la entente entre Gran Bretaña y el Sionismo, que iba a desarrollarse una vez constituido el Mandato. Cfr. *La Civiltà Cattolica*, II (1921), págs. 461-462.

7. El «Libro Blanco» limitaba la inmigración judía en los siguientes cinco años en 75.000 personas, transcurridos los cuales los nuevos movimientos migratorios deberían ser aprobados por los árabes; las nuevas enajenaciones de terrenos podrían ser restringidas por el Alto Comisario del Mandato Británico. Cfr. M. DE MADRAZO, *Palestina, Medio Siglo*, Madrid (1964), pág. 159-160.



judío no es ya sólo una honda aspiración multiseccular, sino también una necesidad para la subsistencia, un elemental *salvavidas* para el futuro. La Declaración emanada de dicho Congreso (*Baltimore Programme*) exige la apertura de las puertas de Palestina a la inmigración judía, con la autorización para constituir un país y para ocupar nuevos terrenos. Pocos años después, la difícil situación de Palestina, por la creciente oposición entre árabes y judíos, conduce a la extinción del mandato británico, al que sucederá el de las Naciones Unidas en 1947. Inicialmente, la ONU —a través de la Resolución 181<sup>8</sup>— pretende la partición de Palestina en dos estados: uno judío y otro árabe. La Agencia judía se mostraba favorable al proyecto, no así los árabes de la zona. Quizá el éxito de la Resolución 181 hubiera dado otro curso a la historia de Medio Oriente. Pero las potencias mundiales en la ONU tal vez contemplaron el problema de Palestina como instrumento al servicio de otros intereses (electorales, de equilibrio de las «zonas de influencia», económicos, etc). El rechazo árabe conduce inevitablemente a la acentuación de los brotes de violencia entre ambos grupos. El mismo día de la independencia del nuevo Estado de Israel (14 de mayo de 1948) 400.000 árabes abandonan sus hogares, constituyendo el primer núcleo de campo de refugiados. En Jerusalén, 100.000 judíos permanecen asediados, sin comunicación posible con el recién constituido gobierno israelí en Tel Aviv. El Estado de Israel nace bajo el signo de la guerra, que no cesó el 11 de junio de 1948 (tregua propuesta por la ONU), sino que reaparecerá en 1956, 1967 y 1973 de forma abierta, y en continuos estallidos imprevisibles bajo la forma de terrorismo. La historia desde 1948 es bien conocida. Una historia de incomprendimientos, violencia y malentendidos. La controversia entre palestinos e israelíes<sup>9</sup> resulta especialmente difícil de entender o analizar, por sus complejas dimensiones de naturaleza política, socioeconómica, religiosa, psicológica o —para el espectador ajeno—

8. Un breve análisis de la posición de las potencias mundiales en la Asamblea General de la ONU respecto de la Resolución 181 puede encontrarse en G. RULLI *Uno Sguardo Alla Storia*, en «Gerusalemme...», *cit.* (nota 3), pp. 22-23.

9. Necesariamente debemos dejar de lado la escena política libanesa, especialmente conflictiva a partir de 1973, si bien dejando constancia de la compleja interrelación con el conflicto israelo-palestino. También esta controversia está en camino de satisfactoria solución. En agosto de 1994, el gobierno del Líbano ha manifestado su deseo de negociar la paz con Israel, según el modelo jordano de conversaciones de paz. Es preciso destacar también la firma del Tratado de Paz entre Israel y Jordania, el 26 de octubre de 1994.



atávica. De algún modo la *realpolitik* pone de manifiesto que los *registros lingüísticos* de los adversarios no alcanzaban un consenso que no fuera la violencia. La Conferencia de Madrid de octubre de 1991, la Declaración de Principios Israelo-Palestina de Washington (1993), el Acuerdo sobre la autonomía de Gaza, Jericó (mayo de 1994) y Cisjordania (agosto de 1994) arrojan indudablemente una esperanza de paz entre ambos pueblos.

¿Cuáles han sido y son las principales orientaciones *políticas* de Israel y la Santa Sede en Oriente Medio?

El hilo conductor de la política exterior israelí está marcado, a mi entender, por la necesidad de afianzar su posición territorial, para cuya garantía —en clave de supervivencia— se hace incluso preciso extender un radio de acción más allá de las propias fronteras, empleando a veces medios ilegítimos o estrictamente iguales a los que se emplean en la agresión recibida.

Por su parte, la Santa Sede se ha movido —al margen de los primeros contactos con líderes del pueblo judío, reseñados anteriormente— en un difícil campo de equilibrio. Medio Oriente, para el Vaticano, ha sido un laberinto de vasos comunicantes, en el que la presión ejercida en un determinado campo repercutía desfavorable e inesperadamente en otro distinto, o en el que la distensión lograda respecto de un determinado interés prevalente no lograba los efectos deseados respecto de los demás. Esta descripción no se aleja de la realidad si se tiene presente los intereses aparentemente contrapuestos que la Santa Sede ha mantenido en Medio Oriente, más en concreto, en el contencioso israelo-palestino, especialmente desde la década de los sesenta<sup>10</sup>:

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

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

c. En el conflicto entre las autoridades israelíes y los grupos católicos, defender los intereses de las iglesias locales, apostando

10. Cfr. G.E. IRANI, *Santa Sede E Medio Oriente.— Il ruolo del Papato nella controversia arabo-israeliana, 1962-1988*, Milano (1989).



por el sostenimiento y mantenimiento de la población católica en Palestina.

Los objetivos, como se ha dicho anteriormente, resultan contradictorios entre sí. En el primer caso, la autodeterminación de los dos pueblos parece compleja pues las reclamaciones territoriales de ambos recaen a veces sobre los mismos territorios (siendo punto de singular controversia la ciudad de Jerusalén) y no cabe la posibilidad de un viaje con retorno al pasado (la Resolución 181 de la ONU). El acercamiento de la Santa Sede a uno de los dos pueblos se ha interpretado como alejamiento o distanciamiento del otro, como legitimación pontificia de actuaciones ilícitas, o como incoherencia en el apoyo moral ofrecido hasta entonces<sup>11</sup>. En el segundo caso (ejercer una función mediadora), para la Santa Sede resulta difícil el mantenimiento de un papel conciliador cuando, en no pocas ocasiones, tiene que sopesar también que la mayoría de los católicos de Medio Oriente viven en "zona árabe", con lo que un "desplazamiento" hacia "el centro" mediador por parte de la Santa Sede puede ser interpretado como un "alejamiento" del patrocinio hacia esos católicos. En el último caso, este interés a favor de las iglesias locales supone en teoría un desequilibrio de las relaciones Vaticano-Israel<sup>12</sup>, si bien el buen hacer diplomático de ambos Estados ha permitido salvar difíciles escollos<sup>13</sup>.

11. Véase, por ejemplo: las reacciones de la OLP ante la Declaración *Nostra Aetate*, recogidas en un libro auspiciado por la OLP (Anis al-Kassem, *Nahnu wal Vatikan wa Israil*, Beirut 1966), especialmente críticas hacia el clero árabe presente en el Concilio Vaticano II; la interpretación realizada por algún medio de comunicación israelí tras la condena por la Santa Sede del ataque de un comando israelí al aeropuerto de Beirut (26 de diciembre de 1968), no compartida por toda la opinión pública judía; los difíciles equilibrios diplomáticos y la cauta declaración oficial de la Santa Sede tras la visita de Golda Meir a Pablo VI en 1973, la indignación del Gobierno israelí, expresada por Menahem Begin, ante la proximidad de la entrevista entre Yaser Arafat y el Papa Juan Pablo II (1982). Cfr. *ibidem* (nota 10), págs. 25-25, 45-58.

12. Téngase en cuenta, por ejemplo, que el Patriarca Latino de Jerusalén, Michel Sabbah, es palestino; que en ocasiones se producen peligrosas mezcolanzas entre nacionalismo, religión y política (p.ej: entrada de tropas israelíes en la Iglesia católica de Ramallah, enero de 1988); que algunas iniciativas de la Santa Sede en el campo cultural (la Universidad de Belén en concreto, en territorio ocupado) ha supuesto un foco conflictual importante. Cfr. G.E. IRANI, *Santa Sede E Medio Oriente...*, cit. (nota 10), pp. 40, 42-45.

13. La buena voluntad de ambas partes -Pablo VI y el Presidente Efraim Katzir- hizo posible una solución de compromiso sobre el difícil *affaire* del tráfico de armas en el que se vió involucrado el arzobispo greco-católico

## 2. *La Santa Sede y el pueblo judío: las relaciones en el terreno religioso*

En algún momento ha podido incidirse en la idea de que la separación del aspecto religioso y político que culmina en el Acuerdo Fundamental arroja serias dudas sobre la eficacia y sinceridad de dicho acuerdo por parte del mundo católico. Este, se dice, no reconoce en modo alguno la herencia espiritual del judaísmo, su legitimidad tras la venida de Cristo.

No obstante, la separación en sus propias esferas del campo doctrinal judío y católico, por una parte, y del político, por otra, parece jugar a favor de un fecundo desarrollo de ambos campos, con avances que, generándose en uno, desembocan en el otro.

El texto de la declaración *Nostra Aetate* marcaba un punto de partida fundamental no solo para el ecumenismo (entendido como relación entre la Iglesia Católica y las confesiones cristianas) sino también para las relaciones con otras confesiones religiosas. El breve texto dedicado al pueblo judío<sup>14</sup> ha sido desarrollado mediante la constitución de grupos bilaterales de estudio<sup>15</sup> y, en

Hilarión Capucci. G.E. IRANI, *Santa Sede E Medio Oriente...*, cit. (nota 10), pp. 59 ss.

14. «Como es, por consiguiente, tan grande el patrimonio espiritual común a cristianos y judíos, este sagrado Concilio quiere fomentar y recomendar el mutuo conocimiento y aprecio entre ellos, que se consigue, sobre todo, por medio de los estudios bíblicos y teológicos y con el diálogo fraterno.»

«Aunque las autoridades de los judíos con sus seguidores reclamaron la muerte de Cristo, sin embargo, lo que en su pasión se hizo no puede ser imputado, ni indistintamente a todos los judíos que entonces vivían, ni a los judíos de hoy (...) no se ha de señalar a los judíos como réprobos de Dios y malditos, como si esto se dedujera de las Sagradas Escrituras (...) la Iglesia, que reprueba cualquier persecución contra los hombres, consciente del patrimonio común con los judíos e impulsada no por razones políticas, sino por la religiosa caridad evangélica, deplora los odios, persecuciones y manifestaciones de antisemitismo de cualquier tiempo y persona contra los judíos.» (Declaración *Nostra Aetate*, no. 4, 28 de octubre de 1966). La Declaración fue objeto de un fuerte debate en clave «política», muestra una vez más de las dificultades para lograr una posición de equilibrio en la cuestión de Medio Oriente. La continua insistencia de la Santa Sede por dar a la declaración una dimensión estrictamente espiritual permitió el apoyo mayoritario de los prelados de nacionalidad árabe al texto final. G.E. IRANI, *Santa Sede E Medio Oriente...*, cit. (nota 10), pp. 23-27.

15. En 1966, Pablo VI aprobó la creación, en el seno del Secretariado para la Unidad de los Cristianos, de un oficio para las relaciones Judeo-Católicas. En 1974, quedó instituida la Comisión para las relaciones religiosas con los



consecuencia, mediante la preparación y publicación de documentos oficiales, fruto del «estudio bíblico» y el «diálogo fraterno» que la Declaración conciliar pretendía<sup>16</sup>. Muchos son los logros de estos años conjuntos de trabajo; cada uno de estos logros y avances en las relaciones judeo-cristianas se caracteriza por la prudencia, tal vez también por la lentitud; pero, al tiempo, no hay que perder de vista su «irreversibilidad»: los avances logrados son lo suficientemente seguros, como para que no quepa una «marcha atrás» en las prometedoras relaciones hasta ahora establecidas a nivel doctrinal<sup>17</sup>.

De alguna manera, las nuevas relaciones que la Declaración *Nostra Aetate* establecen particularmente entre el mundo religioso católico y el judío propiciaban que tarde o temprano el Acuerdo Fundamental encontrara el ámbito adecuado<sup>18</sup>.

Judíos. Por parte del pueblo judío, se establece en 1970 el Comité Internacional Judío para las Consultas interreligiosas (compuesto por el *Synagogue Council of America*, el *American Jewish Committee*, *B'nai B'rith International*, el *World Jewish Congress* y el Consejo para las Consultas Interreligiosas de Israel), con sedes en Nueva York y Ginebra. En diciembre de 1970, participaron en un encuentro bilateral miembros del Comité Internacional Judío para las Consultas interreligiosas y algunos representantes de varios organismos del Vaticano; como resultado del encuentro, se publicó un *Memorandum* que fue el primer paso para la creación de un Comité Permanente de Enlace entre la Iglesia Católica y la Comunidad Judía Internacional, con periódicas reuniones desde 1972. Cfr. F.P. FUMAGALLI, *The International Catholic-Jewish Liaison Committee: Historical Note*, en *International Catholic-Jewish Liaison Committee*, «*Fifteen Years...*», cit. (nota 5), pp. XV ss.

16. Fundamentalmente, dichos documentos de carácter oficial, al margen de los numerosos artículos, ponencias y estudios realizados, son las «Directrices y Sugerencias para la aplicación de la Declaración Conciliar *Nostra Aetate*» (1 de diciembre de 1974) y las «Notas sobre el modo correcto de presentar a los Judíos y el Judaísmo en la predicación y en la catequesis de la Iglesia Católica» (24 de junio de 1985), reproducidos en *International Catholic-Jewish Liaison Committee*, «*Fifteen Years...*», cit. (nota 5), pp. 293 ss.

17. Cfr. E. FISHER, *The Evolution of a Tradition: From "Nostra Aetate" to the "Notes"*, *International Catholic-Jewish Liaison Committee*, «*Fifteen Years...*», cit. (nota 5), p. 243.

18. Para algunos autores, el reconocimiento del estado de Israel supondría una etapa que demostraría la solidez del diálogo interreligioso. Vid. H. SIEGMAN, *Ten Years of Catholic-Jewish Relations: A Reassessment*, en *International Catholic-Jewish Liaison Committee*, «*Fifteen Years...*», cit. (nota 5), p.33.

### 3. *El Acuerdo Fundamental*

#### 3.1. *Fase preparatoria y de trabajo*

El 25 de enero de 1991, la Santa Sede hace pública una nota de prensa donde aclara las razones por las que aún no se han establecido relaciones diplomáticas con el Estado de Israel<sup>19</sup>. Las razones aducidas son problemas de política internacional, dificultades no resueltas, que aparecen de algún modo como condición previa sentada por el Vaticano para establecer dichas relaciones: a) presencia de Israel en los territorios ocupados y sus relaciones con los Palestinos, b) la anexión de la Ciudad Santa de Jerusalén, c) la situación de la Iglesia Católica en Israel y en los territorios ocupados.

Analicémoslas brevemente. De estas tres condiciones previas, una de ellas, la primera, no dependía de «forma directa» de la Santa Sede: los interlocutores válidos para facilitar una solución al contencioso eran el Estado de Israel y el pueblo palestino. Al Vaticano sólo podía corresponderle un papel de exhortación al

19. Aunque no existían relaciones diplomáticas en el estricto sentido jurídico, sí existían mutuos contactos habituales (cfr. «Encyclopedia Judaica», cit. (nota 4), p. 78-79, y «Dichiarazione del Direttore della Sala Stampa della Santa Sede, Dr. Joaquín Navarro-Valls, a propósito delle relazioni tra la Santa Sede e lo Stato di Israele», 25 de enero de 1991, n. I, exponiendo algunos ejemplos) o un cierto «diálogo informal» —en expresión política de G.E. Irani— con el fin de dar una cierta estabilidad a los intereses católicos en el Estado de Israel. Téngase en cuenta que la posición del Vaticano no ha sido rígida en todo este tiempo; por ejemplo, dista mucho de estos mutuos contactos la posición de recelo manifestada por *L'Osservatore Romano* el 14 de mayo de 1948: «Il sionismo non è l'Israele della Bibbia. E quello della dichiarazione di Balfour; cioè del tempo di questa; del secolo ventesimo; dello Stato moderno, dello Stato filosoficamente e politicamente laico». Las demandas de establecimiento de relaciones diplomáticas adquirieron una particular fuerza a partir de 1984, en virtud de la solicitud dirigida por algunos Congresistas norteamericanos al Papa Juan Pablo II, de la petición dirigida al Cardenal de Nueva York, John O'Connor, por parte de Edgard Bronfman, Presidente del *World Jewish Congress*, en 1985, del discurso del Rabino Mordecai Waxman en el encuentro del Papa con la Comunidad Judía de Miami en 1987 y de la visita del Cardenal O'Connor a Israel ese mismo año. Vid. F. MARGIOTTA BROGLIO, *L'accordo «fondamentale» tra la Santa Sede e lo Stato d'Israele*, Nuova Antologia n. 2190 (aprile-giugno 1994), p. 153; G.E. IRANI, *Santa Sede E Medio Oriente...*, cit. (nota 10), pp. 33-37. Como destaca este autor, las relaciones judeo-cristianas en EE.UU. han tenido un notable papel en el desarrollo de los contactos entre el pueblo judío y la Iglesia Católica, tanto a nivel doctrinal como político.



entendimiento en virtud de su autoridad moral... Respecto de la segunda condición, la cuestión que interesa a la Santa Sede es el destino de Jerusalén como ciudad de marcado orden religioso para las tres religiones monoteístas. Aunque se analizará la «cuestión de Jerusalén» después, adelantaré que el Vaticano entiende que la salvaguardia del carácter sagrado de la ciudad y el pleno disfrute de los derechos religiosos por parte de las tres grandes confesiones interesadas, pasa por un arreglo político y jurídico no unilateral. La última condición englobaba diversos problemas complejos de carácter jurídico, educativo y económico. Lo que parece claro es que las últimas dos dificultades enunciadas, especialmente la tercera, no podían mantenerse por parte del Vaticano como «condiciones absolutas previas», exigidas desde una posición de pasividad, en la medida en que todo acuerdo o arreglo sobre esas materias, previo o simultáneo al establecimiento de relaciones diplomáticas, exigía una intervención activa negociadora<sup>20</sup>.

Este análisis de las condiciones previas explica por qué el 29 de julio de 1992 la Santa Sede y el Estado de Israel decidieron la creación de una Comisión Bilateral Permanente de trabajo para la elaboración de lo que hoy es el Acuerdo Fundamental<sup>21</sup>. Efectivamente, para esas fechas la prometedora, pero precaria, Conferencia de Madrid de 1991 había comenzado a dar sus frutos sobre el conflicto palestino-israelí. En concreto, para esas fechas la OLP había ya contactado con el noruego Terje Roed Larsen

20. Junto con estas dificultades, se han enunciado —de forma no oficial— otras de cierta importancia, conexas con las otras tres: el problema del Líbano, la relucencia de la Santa Sede para establecer relaciones diplomáticas con un Estado de fronteras no definidas por completo, la necesidad de tomar en cuenta en la cuestión la toma de posición de las Iglesias cristianas en países árabes. Cfr. G.E. IRANI, *Santa Sede E Medio Oriente...*, cit. (nota 10), p. 31.

21. Para una mayor información acerca de los trabajos preparatorios del Acuerdo Fundamental, vid. D-M.A. JAEGER, *Verso l'accordo fondamentale tra la Santa Sede e lo Stato di Israele*, La Porta d'Oriente (dicembre 1993), p. 5 ss. Otra causa debe tenerse también en cuenta para justificar la formación de esta Comisión Bilateral Permanente: tras la Conferencia de Madrid de 1991, la Santa Sede, a través de la Secretaría de Estado, formuló la petición de formar parte como «observador» de las conversaciones multilaterales en Rusia, continuación de los trabajos de Madrid. El Estado de Israel impuso como condición necesaria para la participación vaticana la instauración de plenas relaciones diplomáticas. Cara a la negociación con Israel, la Santa Sede veía el panorama libre de críticas por parte del mundo árabe en la medida en que la OLP, a esas alturas, ya negociaba, directa y discretamente, con el Estado de Israel. Cfr. L. CREMONESI, *L'accordo tra Santa Sede e Israele*, Vita e pensiero 2/1994, p. 95.

—director del instituto noruego de Investigaciones, pieza clave para llegar a la Declaración de Principios Israelo-Palestina del 20 de septiembre de 1993—, quien a su vez intenta un encuentro entre un representante de los palestinos y Yossi Beilin, actualmente viceministro de Exteriores israelí<sup>22</sup>. De alguna forma, se daban los primeros pasos hacia la solución de la primera condición, establecida en mi opinión como «absoluta», y por tanto se podía proceder a la negociación con el fin de dar cauce adecuado a los otros problemas enunciados. A su vez, el hecho de que la Santa Sede entablara una negociación con el Estado de Israel respaldaba moralmente, legitimaba de alguna forma, el proceso de pacificación iniciado en Washington con la Declaración de Principios a los ojos de los católicos palestinos<sup>23</sup>. De todas formas, el inicio de los trabajos de la Comisión Bilateral en esas fechas no deja de manifestar la buena voluntad por ambas partes, ya que en aquellos momentos las negociaciones israelo-palestinas podían terminar sin el resultado que hoy en día puede contemplarse con satisfacción.

La Comisión Bilateral Permanente creada el 29 de julio de 1992 desarrolló sus trabajos a un doble nivel: nivel de expertos<sup>24</sup> y nivel plenario<sup>25</sup>. Los expertos tuvieron su primera reunión en Jerusalén el 2 de noviembre de 1992, cuatro meses después de la constitución formal de la Comisión Bilateral Permanente. El día 19 del mismo mes se reunió la delegación «plenaria», que aprobó alguno de los textos elaborados por la delegación de expertos, dándose a la luz pública la intención metodológica de la Comisión Bilateral: elaborar un Acuerdo Fundamental para el establecimiento de relaciones. El trabajo se desarrolló con cierta rapidez, de forma que el 30 de diciembre de 1992 los plenipotenciarios del Estado de Israel y de la Santa Sede proceden a la firma del Acuerdo Fundamental. El 20 de febrero, el gobierno de Israel ratificó el Acuerdo. En pocos meses el nuevo texto normativo ha ido

22. Beilin, a su vez, propicia el encuentro entre Larsen y el profesor hebreo de Historia Yair Hirschfield, hombre fundamental en la posterior negociación.

23. Vid. F. MARGIOTTA BROGLIO, *L'accordo «fondamentale» tra la Santa Sede e lo Stato d'Israele*, cit. (nota 19), p. 154.

24. Encabezados, respectivamente, por el embajador Moshe Gilboa inicialmente, y luego por el Ministro Eitan Margalit, por una parte; y por el Arzobispo Andrea Cordero Lanza di Montezemolo, delegado apostólico en Jerusalén, por otra.

25. Encabezado por Mons. Claudio Maria Celli y por el Director General Yossef Hadass y después por el Vice Ministro Yossi Beilin.



desplegando sus virtualidades, en la forma que más adelante se describe.

Como su nombre indica, el Acuerdo Fundamental se concibe como el marco jurídico general que recogería los fundamentos, principios, parámetros, espíritu y finalidad de las relaciones a nivel jurídico entre ambas partes. De ahí que, desde una perspectiva *dinámica* el Acuerdo significa simplemente una de las fases —sin duda fundamental— de un proceso negociador que sigue en curso<sup>26</sup>.

Ya de por sí el hecho de haber llegado a un acuerdo con carácter normativo reviste una importancia singular, que ambas partes han sabido apreciar<sup>27</sup>. No obstante, el acuerdo no puede ocultar la subsistencia de importantes diferencias de entendimiento, no ya en el campo *doctrinal* o teológico de fondo, sino incluso en puntos estrictamente jurídicos, como sería la personalidad de la Iglesia Católica y su capacidad negociadora<sup>28</sup>. Esta dificultad queda salvada, en la medida en que el Acuerdo se firma entre Estados soberanos con personalidad jurídica en el derecho internacional público. Sin embargo, como se verá, el problema de la personalidad jurídica de la Iglesia Católica queda aun por resolver, remitiéndose a una negociación posterior.

### 3.2. Naturaleza del Acuerdo Fundamental

Formalmente, el Acuerdo se incluye entre los Convenios de Derecho Público internacional, destinado a la normalización de relaciones entre dos entidades soberanas. A su vez, constituye un concordato, por cuanto su objeto jurídico es garantizar la libertad de la Iglesia Católica para cumplir sus fines dentro del Estado de Israel, respetando la soberanía temporal que pertenece a éste

26. Esta idea viene confirmada por el preámbulo del Acuerdo: *RECONOCIENDO que el trabajo de la Comisión mencionada previamente ha producido suficiente material para un primer y fundamental acuerdo (...)* ACUERDAN los siguientes artículos.

27. Véase, a modo de ejemplo, las declaraciones de Yossi Beilin, Viceministro israelí de exteriores, tras la firma del Acuerdo el 30 de diciembre de 1993, y las declaraciones de diversos grupos religiosos católicos y judíos recogidas en "Cristianos e Israel", vol III, no. 1 (1993/1994), pp. 3, 5, 14.

28. Esta dificultad llegó a poner incluso en peligro las negociaciones previas al Acuerdo Fundamental. Vid. L. CREMONESI, *L'accordo...*, cit (nota 21), p. 91.



último, y establecer el cauce normativo general que permita regular de común acuerdo las *cuestiones mixtas* en las que tanto el Estado de Israel como la Santa Sede están interesados<sup>29</sup>.

No está de más insistir en la existencia de ciertas contradicciones en el significado del Acuerdo Fundamental para las mismas partes contratantes. Así, para la Santa Sede, la separación formal entre los aspectos doctrinales o teológicos y los aspectos jurídico-políticos, permite llegar a este Acuerdo Fundamental, debiendo interpretarse éste en clave jurídica y política, pero sin que suponga doctrinalmente el reconocimiento de una *legitimidad teológica* del Estado de Israel. Sin embargo, para el Acuerdo Fundamental se revela como una victoria del sionismo y del pueblo de Israel<sup>30</sup>.

¿Cuáles son las consecuencias de esta diferente postura sobre el significado del Acuerdo? Sencillamente, para el Estado de Israel, y para importantes sectores de la sociedad israelí y del pueblo judío, el Acuerdo se revela como un *punto de llegada* que colma de por sí las necesidades propuestas: la afirmación en el derecho internacional del Estado de Israel y el reconocimiento del sionismo que lo inspira. Sin embargo, para la Santa Sede el Acuerdo aparece más bien como un *punto de partida*, que permite la resolución ágil y concreta de esas *cuestiones mixtas* o materias del derecho eclesiástico del Estado de Israel.

29. Cfr. D.-M. A. JAEGER, *Verso l'accordo fondamentale...*, cit (nota 21), p. 7.

30. Las diferencias interpretativas se reflejan de forma clara en los discursos que siguieron a la firma del Acuerdo, y ha sido señalada por L. CREMONESI, *L'accordo tra...*cit. (nota 21), pp. 92-93. Así, en el discurso tras la firma del Acuerdo, Yossi Beilin indica: *it was our duty to use the opportunity to attain peace and normalization, and to fulfill our dreams as Jews, and as Zionists. The signing of the agreement with the Holy See today in Jerusalem is a victory of sanity, is a victory for the Jewish people and for the State of Israel.*



### 3.3. *El texto del Acuerdo Fundamental*

#### 3.3.1. *El Preámbulo:*

El texto del Acuerdo<sup>31</sup> aparece dividido en cuatro partes: el preámbulo, 15 artículos centrales, el «protocolo adicional» y la «interpretación concordada de términos» del artículo 13.

Del preámbulo del Acuerdo pueden extraerse las siguientes conclusiones:

a. Uno de los motivos más importantes que llevan a la Santa Sede a negociar y firmar el Acuerdo Fundamental es el carácter sagrado de la Tierra Santa, no sólo en cuanto lugar de especial significación religiosa, sino también en cuanto patrimonio humano de cristianos depositarios de una reliquia viva<sup>32</sup>.

b. Como anteriormente se indicó, la separación del aspecto doctrinal-teológico del político, aparece como condición determinante que facilita y pone en su justa posición y significado el Acuerdo Fundamental. Sin embargo, los contactos entre la Santa Sede y el pueblo de Israel a nivel religioso han facilitado el entendimiento a nivel jurídico.

c. El Acuerdo Fundamental es fruto de la eficiente labor de la Comisión Bilateral Permanente de trabajo. Este organismo ha producido "suficiente material" para un primer acuerdo, pero su labor negociadora continúa con el fin de desarrollarlo.

d. La Comisión Bilateral Permanente tiene ahora en el Acuerdo Fundamental la base y directriz para las futuras negociaciones y relaciones.

31. Se emplea el texto en inglés facilitado por el Ministerio de Asuntos Exteriores de Israel. El texto del Acuerdo fue firmado en dos copias originales en inglés y hebreo. En caso de divergencia, indica el artículo 15, prevalece el texto en lengua inglesa. La traducción al castellano que se realiza en este artículo no es oficial.

32. La postura de la Santa Sede respecto de los Lugares Santos, se ha ido ampliando progresivamente en cuanto al objeto de protección: no comprende exclusivamente unos bienes culturales e históricos de significado religioso, sino también la población cristiana, sin la cual los lugares santos quedan reducidos a "museos privados de vida". Cfr. S. FERRARI, *La Santa Sede la questione di Gerusalemme*, en "La Politica Internazionale della Santa Sede (1965-1990).- Atti del Seminario di studio", Napoli (1992), p. 105.

### 3.3.2. *La libertad religiosa en el Acuerdo Fundamental*

El Artículo primero contiene el compromiso de ambas partes de defender y observar el derecho fundamental de libertad religiosa y de conciencia. Este compromiso deberá traducirse en una acción conjunta de las altas partes contratantes en sus relaciones mutuas. Para comprender el posible contenido de dicha acción es preciso, a continuación, aclarar las implicaciones de la libertad religiosa para el Estado de Israel, para la Santa Sede y después interpretar el Acuerdo a partir de estas consideraciones.

Como acertadamente se ha observado, la singular posición geográfica, las raíces y la historia de Israel impide la aplicación indiscriminada de categorías jurídicas occidentales al tratamiento del factor religioso en dicho país<sup>33</sup>. En efecto, el singular origen inspirador del Estado de Israel (una patria para el pueblo judío) hace que la libertad religiosa y de conciencia en la ley y la vida israelí revistan unos caracteres particulares que no tienen parangón con el moderno Estado de derecho occidental. Aunque toda posible clasificación de las relaciones político-jurídicas del Estado y la religión se prestan a reduccionismos, cabe decir que el Estado de Israel, desde una perspectiva negativa, no se incardina entre los estados de régimen laico de separación Iglesia (o religión) y Estado<sup>34</sup>. Desde la vertiente positiva, podría aproximarse a lo que

33. S. FERRARI, *La liberté religieuse en Israël*, en «La Liberté religieuse dans le monde» (1991), p. 251. El actual Estado de Israel representa, como antes se indicó, la aspiración de constituir un hogar seguro con base territorial para el pueblo judío. Ello no quiere decir que solo sean nacionales del Estado de Israel los que pertenecen a dicho pueblo, pero sí que el Estado ofrece mayores facilidades para los judíos que quieran integrarse como ciudadanos en él. A la vez, el Estado de Israel tiene el compromiso originario de proteger a los miembros de dicho pueblo. La pertenencia al pueblo judío se define a través del nacimiento, y la salida del pueblo judío se determina en virtud de la religión, pero sólo negativamente: es decir, si el individuo se convierte a otra religión; hasta que tal conversión no se produce, se considera que pervive su voluntad de formar parte del pueblo judío y de compartir las vicisitudes de su destino. Vid. N. LERNER, *Judíos y no Judíos ante la ley de Israel*, Buenos Aires (1978), pp. 31 y 33; *Law of Return, Amendment no. 2*, 5730-1970; informe del Ministerio de Asuntos Exteriores Israelí de 22 de febrero de 1993 sobre la naturalización de los llamados «Judíos mesiánicos»; W. WÜRZBURGER, R.J. ZVI WERBLOWSKI, *Land, People and Nation in Jewish Perspective*, en International Catholic-Jewish Liaison Committee, «Fifteen Years...», cit. (nota 5), pp. 3 ss.

34. I. ENGLARD, *Law and Religion in Israel*, *The American Journal of Comparative Law*, vol. 35 (1987), págs. 192-193. Como señala este autor, la falta de separación es patente si se tiene en cuenta que algunos organismos



se denomina estado confesional, si bien la religión judía aparece más como factor de identidad socio-cultural al integrarse en el Estado<sup>35</sup>, que como una religión oficial *a secas*, legitimada en virtud de una confesionalidad sociológica.

Teniendo en cuenta lo anterior, el derecho de libertad religiosa en Israel adquiere para el estudioso una multitud de matices. Sin embargo, aquí nos limitaremos a mencionar algunas dimensiones jurídicas de la cuestión.

En general, el Estado de Israel garantiza la observancia y defensa de la libertad religiosa en virtud de su propia Declaración de Independencia de 14 de mayo de 1948<sup>36</sup>, de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966<sup>37</sup>. La libertad religiosa se desdobra en diversas facetas, entre las cuales destaca:

religiosos judíos se integran en la organización del Estado, la educación religiosa forma parte del sistema público, el derecho judío inspira áreas limitadas del derecho civil, el Estado financia algunas manifestaciones de religiosidad y el gobierno tiene entre sus organismos un ministerio de Asuntos Religiosos.

35. La religión, en concreto el judaísmo ortodoxo (existen otras ramas; esencialmente las Sinagogas Conservadoras y las Comunidades de la Reforma), aparece en un primer momento como factor de identidad del pueblo que se integra de nuevo en un territorio, y que se impone como necesidad no sólo para preservar esa identidad histórica, sino también como vínculo con los judíos que permanecen aun en la diáspora; así se ve y se acepta por parte del sector *secularista* del Estado de Israel. Vid. A. ROSEN-ZVI, *Freedom of Religion: The Israeli Experience*, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, 46/2 (1986), pp. 215-218. Por otro lado, la importancia del judaísmo ortodoxo se ve potenciada por la dimensión política del mismo, que hace de la religión un factor de pactos y transacciones en el parlamento israelí. Vid. I. ENGLARD, *Law and Religion in Israel*, cit. (nota 34), pp. 191-192.

36. Conforme a dicha declaración, el Estado de Israel defenderá la completa igualdad social y política de sus ciudadanos, sin distinción de raza, credo o sexo; garantizará la plena libertad de conciencia, de culto, de educación y cultura; salvaguardará el carácter sacro y la inviolabilidad de los Lugares Santos de todas las religiones. Dicho sea de paso, la Declaración de Independencia no se considera propiamente "norma jurídica", sino principio directriz de interpretación que obliga a toda autoridad pública. Cfr. A. ROSEN-ZVI, *Freedom of Religion: The Israeli Experience*, cit. (nota 35), p. 219. Debe tenerse en cuenta también que Israel carece de una constitución escrita y, por tanto, de una declaración dogmática escrita de derechos.

37. La Corte Suprema del Estado de Israel —en una función cercana a la de sus homólogas en sistemas jurídicos de corte anglosajón— ha establecido que dichas declaraciones internacionales son invocables, siempre y cuando sus principios no sean contrarios a las leyes del Parlamento. Incluso algún autor

a. La dimensión colectiva: puesto que sólo un sector de la religiosidad judía goza de cierto favor ante la ley, ésta tiene que elaborar mecanismos correctores que no discriminen otros grupos religiosos judíos. Dichos mecanismos se deben esencialmente a la labor jurisprudencial y administrativa<sup>38</sup>. Por otro lado, las relaciones del Estado con otras confesiones no judías se manifiestan en el respeto del derecho al estatuto personal religioso y en el favorecimiento —conforme a toda una tendencia legal oriental— del inmovilismo institucional, evitando el proselitismo religioso de forma indirecta<sup>39</sup>. Por otra parte, no puede olvidarse que las relaciones inter-confesionales y de éstas con el Estado, vienen mediatizadas por otros factores, como son la identidad nacional y las reclamaciones políticas, que interfieren el análisis de las relaciones Estado-confesiones religiosas<sup>40</sup>.

adelantó en su momento la tesis —a partir de la doctrina de la Corte Suprema— de que las Declaraciones internacionales pueden ser alegadas en juicio, aunque el Estado de Israel no esté formalmente obligado a observarlas por falta de ratificación. Cfr. S. SHETREET, *Freedom of Religion and Freedom from Religion: A Dialogue, Some Reflections on Freedom of Conscience and Religion in Israel*, Israel Yearbook on Human Rights, vol. 4 (1974), p. 196-197.

38. Sobre los originales mecanismos correctores judiciales y administrativos, puede consultarse A. ROSEN-ZVI, *Freedom of Religion: The Israeli Experience*, cit. (nota 35), pp. 226-248; N. LERNER, *Judíos y no judíos...*, cit. (nota 33), pp. 134 y ss. Los ejemplos de mecanismos correctores a nivel institucional son múltiples; por ejemplo, la posibilidad de que la Corte Suprema revise judicialmente las decisiones jurisprudenciales del Consejo del Rabinato de Jerusalén, la permisión judicial de arreglos administrativos que permiten —en detrimento de la ley general— el trabajo en el *sabbath*, o las decisiones judiciales que permiten a las Congregaciones reformistas obtener locales para celebrar sus ceremonias, contra lo dispuesto en las ordenanzas municipales.

39. Así, la reforma al Código Penal de 1977 (*Enticement to Change of Religion*) tipifica como conducta delictiva el proselitismo religioso a cambio de un beneficio material, castigándolo con penas de prisión y multa tanto para el sujeto activo como para el pasivo. Sobre el contenido de esta ley y sus implicaciones, puede verse S. FERRARI, *Legislazione israeliana e libertà religiosa*, *Il Diritto Ecclesiastico*, 1979/2, p. 173 y ss. Esta reforma es fruto del arreglo político con los partidos religiosos, y su posible abuso queda limitado al reservarse el procurador general las diligencias y denuncias basadas en dicha ley. Vid. N. LERNER, *Judíos y no judíos...*, cit. (nota 33), p. 135.

40. En efecto, los árabes y palestinos pertenecen en su mayoría al islam (sunitas, ahmedanos) y al cristianismo (especialmente destacan a pesar de su escaso número los pertenecientes a comunidades de lengua árabe, nacidas en la palestina bizantina anterior a la invasión musulmana; pero también están presentes los 7 ritos católicos, la Iglesia ortodoxa rusa y la Iglesia greco-rusa, la iglesia luterana y la anglicana). Hay también una importante minoría drusa y algunos miembros del culto Bahai en Haifa y Acre. Los problemas de carácter



b. La dimensión individual: la complejidad apuntada anteriormente en la dimensión colectiva, aumenta sin duda en la dimensión individual. El carácter singular, repetimos, de la libertad religiosa en Israel, conduce a dividir la cuestión desde la perspectiva del estudio académico en dos vertientes: libertad religiosa y libertad *frente* a la religión (oficial, se entiende)<sup>41</sup>. En la vertiente de la libertad religiosa, cabe destacar, a modo de ejemplo, la exención del servicio militar en favor de algunos colectivos religiosos (mujeres de religión ortodoxa, estudiantes de escuelas talmúdicas –*Yeshivot*– y ciudadanos israelíes de raza árabe)<sup>42</sup>, el movedizo terreno de la obligatoriedad del trabajo en sábado en servicios públicos (en concreto, en los medios de comunicación social) y la exención legal –por motivos religiosos– de autopsias en favor de judíos ortodoxos. En la vertiente de la libertad *frente* a la religión, la elaboración jurisprudencial continúa produciendo reajustes legales para el pleno disfrute de la libertad religiosa en diversos sectores: matrimonio religioso<sup>43</sup>, leyes dietéticas religiosas en el ejército, libre actividad comercial en sábado<sup>44</sup>, etc.

político y nacional tienen en ocasiones el factor religioso como una componente más, de forma que la limitación temporal de la libertad de acceso a templos religiosos se explica para el Estado por razones de seguridad, y estas mismas razones de seguridad se interpretan por parte de la población afectada como limitaciones de la libertad de culto.

41. Esta es la tendencia que ofrecen hoy algunos estudiosos de la universidad de Tel-Aviv. Vid. A. MAOZ, *State and Religion in Israel*, en «International Perspectives on Church and State», Creighton University (1993), en especial pp. 242 ss.

42. Con una argumentación parecida a la aportada por la jurisprudencia estadounidense, no se admite la objeción de conciencia «selectiva», precisamente por dejar al descubierto con más claridad la presencia de móviles «políticos» en la motivación del objetor. Vid. el informe del Departamento de Derechos Humanos y Relaciones Internacionales del Ministerio de Justicia Israelí (25 de mayo de 1993).

43. En el Estado de Israel no existe matrimonio civil. El único matrimonio válido para los judíos es el matrimonio celebrado conforme al derecho rabínico ortodoxo. Esto impone algunos importantes gravámenes (impedimento de matrimonio entre un judío de antepasado sacerdotal –*cohen*–, y de una divorciada civilmente –*mamzerut*–, etc.) que la jurisprudencia va reduciendo a partir de reglas propias en combinación con el derecho internacional privado.

44. Por ejemplo, las limitaciones para que un cine puede abrir en el *sabbath* se hacen depender de la localización del mismo: puede abrir el local que se encuentre en una barriada donde no sean mayoritarios los judíos observantes. Vid. A. ROSEN-ZVI, *Freedom of Religion: The Israeli Experience*, cit. (nota 35), pp. 213-214.



Hasta aquí el esquema general de la libertad religiosa en Israel. Para el análisis del compromiso de la Santa Sede en relación con la libertad religiosa hemos de referirnos a la Declaración conciliar *Dignitatis Humanae*. Dicha declaración supone el entendimiento *jurídico* de la libertad religiosa *frente* al poder político<sup>45</sup>. En dicha declaración, la Iglesia sanciona positivamente un régimen de libertad religiosa como mínimo imprescindible exigido por la dignidad de la persona humana. Dicha libertad se desarrolla en un doble aspecto: la libertad del individuo y la libertad de la Iglesia en el desenvolvimiento de su actividad. Respecto del primer aspecto, se indica en la *Dignitatis Humanae* que todos los hombres tienen derecho a la libertad religiosa, de forma que en dicha libertad se contiene la inmunidad de coacción, así como derecho a la actuación conforme a la conciencia, de acuerdo con unos límites debidos. La libertad religiosa, así entendida, no supone el otorgamiento de una absoluta autonomía del sujeto y las instituciones en relación con los dictados de la norma moral o con la verdad, sino autonomía del individuo e instituciones respecto de la norma civil en lo que a la religión se refiere. Con independencia de cuál sea la posición del individuo o de los colectivos en materia religiosa, ambos son titulares del derecho de libertad ante el poder civil, pues este derecho no tiene su fundamento en la verdad del credo que se profesa, sino en la dignidad humana de la que todos gozan<sup>46</sup>. Respecto del segundo aspecto, la Declaración *Dignitatis Humanae* reclama para la Iglesia, en virtud de un título natural, las condiciones mínimas necesarias para el desarrollo de su labor apostólica y misionera.

Si trasladamos estas breves consideraciones al texto del Acuerdo Fundamental, el compromiso y las declaraciones de ambas partes deben interpretarse, a mi modo de ver, del siguiente modo. Por parte del Estado de Israel, hay una evidente intención de continuar defendiendo la libertad religiosa y de conciencia, de conformidad con la línea hasta ahora seguida. Esta línea parece adecuada, en la medida en que se desarrollen los mecanismos correctores necesarios para que el hecho de que el judaísmo sea

45. Vid. A. DE FUENMAYOR, *La Libertad religiosa* (Pamplona, 1974), pp. 15 ss.

46. *Non ergo in subiectiva personae dispositione, sed in ipsa eius natura ius ad libertatem religiosam fundatur. Quamobrem ius ad hanc immunitatem perseverat etiam in iis qui obligationi quaerendi veritatem eique adhaerendi non satisfaciunt; eiusque exercitium impediri nequit dummodo iustus ordo publicus servetur. Declaratio De Libertate Religiosa, no. 1, 2.*



uno de los principios inspiradores básicos y esenciales del Estado, no conduzca a una discriminación *de facto* consecuencia de un tratamiento *de iure* necesariamente diverso o distinto (lo que no quiere decir un tratamiento *de iure* discriminatorio). Por parte de la Iglesia, el compromiso sigue la línea de defender la libertad religiosa de los individuos y las comunidades. Para sí misma, la Iglesia pretende lo indicado anteriormente: las condiciones necesarias para el desarrollo de su labor religiosa de carácter apostólico y misionero. En el Acuerdo se refleja el compromiso del Estado de Israel a respetar el cumplimiento de tales funciones (especialmente el artículo tercero) y el reconocimiento de la existencia de dos esferas distintas de competencia, que ambos deben respetar<sup>47</sup>. Y también se contiene una referencia expresa a derechos correlativos: autonomía organizativa<sup>48</sup>, libertad de enseñanza<sup>49</sup>, de expresión y de comunicación<sup>50</sup>. No obstante, una interpretación *extensiva* del párrafo final del art. 1 adivina en el texto no sólo el reconocimiento por parte de la Santa Sede del derecho de libertad religiosa del judaísmo, de sus diversas Comunidades, y de otras Confesiones religiosas<sup>51</sup>, sino también una renuncia al proselitismo religioso por parte de la Iglesia Católica<sup>52</sup>. Al margen de la oportunidad o necesidad política de esa cláusula final del artículo

47. «La Santa Sede y el Estado de Israel reconocen que ambos son libres para ejercitar sus respectivos derechos y poderes, y se comprometen a respetar este principio en sus relaciones mutuas y en su cooperación en bien del pueblo» (Art. 3 § 1.)

48. «El Estado de Israel reconoce el derecho de la Iglesia Católica a llevar a cabo sus funciones religiosas, morales, educativas y caritativas, y mantener sus propias instituciones, y nombrar y situar a su propio personal en dichas instituciones o para dichas funciones a estos fines» (Art. 3 § 2).

49. «La Santa Sede y el Estado de Israel reafirman conjuntamente el derecho de la Iglesia Católica a establecer, mantener y dirigir escuelas e instituciones de estudio a todo nivel; este derecho será ejercitado en armonía con los derechos del Estado en el campo de la educación» (Art. 6).

50. Vid. *infra* nota 75.

51. El texto indica lo siguiente: "La Santa Sede desea afirmar, además, el respeto de la Iglesia Católica a otras religiones y sus fieles, de acuerdo con lo solemnemente expuesto en el Segundo Concilio Ecuménico del Vaticano en su Declaración sobre la Relación de la Iglesia con religiones no cristianas, *Nostra Aetate*". Art. 1.

52. Vid. L. CREMONESI, *L'accordo...*, cit. (nota 21), p. 89; al margen del texto del Acuerdo, es expresiva y esclarecedora la posición de D. ROSEN, *La Relación entre judíos y evangelistas en Israel*, en «Cristianos e Israel» vol. III (1993/1994), pág. 7 y 13.



1, tal vez se trate de una interpretación demasiado distante del sentido literal del texto.

### 3.3.3. *El antisemitismo*

En el artículo segundo, la Santa Sede y el Estado de Israel se comprometen a cooperar apropiadamente para luchar contra cualquier forma de antisemitismo, racismo e intolerancia religiosa. De forma particular, la Santa Sede manifiesta su condena de la persecución dirigida contra el pueblo judío "en cualquier parte, en cualquier tiempo y por cualquier persona", condena que engloba naturalmente el Holocausto generado por el nazismo (*Shoáh*).

El texto de este artículo venía ya apoyado por la colaboración a nivel teológico o doctrinal entre representantes del pueblo judío y la Santa Sede, con el fin de dilucidar las responsabilidades, culpabilidades y omisiones de miembros de la Iglesia Católica en la *Shoáh*. Colaboración que, a su vez, se ve potenciada por el compromiso, manifestado por el Sumo Pontífice en 1987 en el discurso a la comunidad judía de Miami, de elaborar un documento sobre la *Shoáh*, el antisemitismo y la Iglesia. Poco tiempo después de la firma del Acuerdo Fundamental, la prensa se hizo eco, a finales de mayo de 1994, de un *documento vaticano* denominado provisionalmente «Antisemitismo, "Shoáh" e Iglesia», elaborado por el Profesor Henricks, de Aquisgrán. Dicho documento, como después se aclaró por parte de un destacado miembro del Comité Permanente de Enlace entre la Iglesia Católica y la Comunidad Judía Internacional<sup>53</sup>, no dejaba de ser un proyecto de trabajo, y como tal debía ser valorado.

### 3.3.4. *Los Santos Lugares*

El artículo 4 del Acuerdo aborda uno de los temas fundamentales de las relaciones entre Israel y la Santa Sede. Esta materia afecta, por supuesto, a otras confesiones religiosas; de ahí que tanto el Estado de Israel como la Santa Sede dirigieran comunicaciones previas a otras Iglesias y confesiones con el fin de hacerles saber que el presente acuerdo no afectaría al estado actual

53. Me refiero al Rabino David Rosen, en la Rueda de Prensa celebrada en Jerusalén el 15 de junio de 1994, tras el establecimiento de plenas relaciones diplomáticas entre el Estado de Israel y la Santa Sede.



de las relaciones jurídico-civiles de los lugares santos bajo su propiedad y administración<sup>54</sup>.

Por lugares santos debe entenderse, en general, aquellos recintos materiales (edificios e inmuebles), situados en la tierra de Israel y de Palestina, que revisten un carácter sagrado particular para las tres religiones monoteístas<sup>55</sup>. A lo largo de la azarosa historia de Oriente Medio, los Santos Lugares han sido punto de referencia necesario, que han llevado a la adquisición de los mismos con el fin de custodiarlos y ofrecer a los fieles un testimonio material histórico del origen y raíz de sus creencias.

La adquisición de tales lugares por parte de la Iglesia Católica y sus instituciones es muy antigua. A lo largo de la historia, el problema del mantenimiento de los Santos Lugares ha sido múltiple: guerras, ocupaciones y expropiaciones temporales, cambios de gobierno (con lo que los títulos de propiedad podían perder su valor ante el nuevo poder político), reconstrucciones y reparaciones, etc. Sin perjuicio de que los diversos gobiernos hayan manifestado su intención de respetar esos lugares santos, tanto en la vertiente de propiedad como en la de acceso<sup>56</sup>, lo cierto es que la

54. Vid. L. CREMONESI, *L'accordo tra...cit.*, (nota 21), p. 9; «Cristianos e Israel» vol. III (1993/1994), pág. 3.

55. La protección jurídica proclamada por el Acuerdo para los Lugares Santos se extiende también a otros recintos de carácter sagrado de la Iglesia Católica: «El Estado de Israel conviene con la Santa Sede sobre la continua obligación del respeto por —y la protección del— carácter propio de los Lugares Santos católicos, tales como iglesias, monasterios, conventos, cementerios y demás.» (Art. 4 §3). La protección de los Lugares Santos islámicos está recogida en el artículo 9 del Tratado de Paz entre Israel y Jordania (26 de octubre de 1994): de acuerdo con la Declaración de Washington, Israel manifiesta el reconocimiento del papel especial de Jordania respecto de los Lugares Santos islámicos; cuando se lleven a cabo las negociaciones sobre el *status* permanente de Jerusalén, Israel dará la mayor prioridad al papel histórico de Jordania sobre esos Lugares. En los primeros días de noviembre de 1994, la prensa se hizo eco de una posible cesión de esos derechos históricos por parte de Jordania a favor del pueblo palestino. Sin embargo, no ha habido confirmación oficial al respecto.

56. A modo de ejemplo, bajo dominio turco, el poder político llegó incluso a colocarse en la posición de árbitro componedor ante las disputas entre católico-latinos y greco-ortodoxos por la propiedad de la Iglesia del Santo Sepulcro, la Iglesia de la Natividad y la Iglesia de la Virgen, facilitando un arreglo mediante el estatuto de 1852. Bajo mandato inglés se procurará especialmente facilitar el libre acceso. Bajo mandato jordano, a pesar de respetarse los lugares santos cristianos (vid. el texto sobre el Acuerdo de reparación de la Iglesia del Santo Sepulcro de Jerusalén, aprobado por las autoridades jordanas el 21 de febrero de 1958, recogido en «Gerusalemme...»,

hasta hace poco delicada situación política de Oriente Medio arrastraba consigo en ocasiones la seguridad de este patrimonio religioso.

El respeto a los Lugares Santos que se afirma en el Acuerdo comprende, a mi entender, las siguientes cuestiones:

a. Como indica el propio Acuerdo, el respeto y mantenimiento del *statu quo* de los Lugares Santos. Dicho *statu quo* designa los derechos de las distintas confesiones religiosas en Jerusalén —extensibles a otros territorios donde se ubiquen recintos sagrados— en orden al reparto de los Lugares Santos, derechos que han sido asegurados no sólo por la fuerza de la costumbre, sino además por una serie de disposiciones del Imperio Turco, consecuencia de convenios establecidos entre ella y las potencias cristianas europeas que prestaron protección a sus súbditos en el Oriente Medio. Dos momentos cruciales de la fijación del *statu quo* fueron 1757 (*statu quo* a partir del cual hay consenso o conformidad entre latinos y ortodoxos), y el acuerdo tras la guerra de Crimea<sup>57</sup>. La larga elaboración y reinterpretación del *statu quo* lleva a la conclusión de que hoy por hoy tiene un fundamento primordialmente consuetudinario. De alguna manera, es al menos aconsejable el establecimiento de normas escritas y fijas que den mayor seguridad a esas costumbres en un asunto tan delicado tanto para ambas partes, como para otras confesiones religiosas<sup>58</sup>. En todo caso, es intención de la Santa Sede no tocar ni perjudicar el actual *statu quo* de las demás confesiones<sup>59</sup>.

*cit.* (nota 3), pp. 337 y ss.), sin embargo se produce la profanación del cementerio hebreo del Monte de los Olivos y se prohíbe a los judíos el acceso al Muro de las lamentaciones (vid. G.E. IRANI, *Santa Sede E Medio Oriente...*, cit. (nota 10), p. 92). Pablo VI agradeció a Golda Meir el respeto de los lugares santos cristianos por parte del Gobierno de Israel, en el marco de una difícil entrevista entre el pontífice y la primera ministra israelí (vid. G.E. IRANI, *Santa Sede E Medio Oriente...*, cit., pp. 48-51). En general, es preciso recalcar que, hasta el Acuerdo, el respeto a los lugares santos aparece mejor garantizado por parte israelí que por parte de los anteriores mandatarios (vid. L. CREMONESI, *L'accordo...*, cit. (nota 21), p. 91, citando a D.M. JAEGER).

57. Vid. M. MADRAZO, «Palestina, medio siglo», cit. (nota 7), pp. 184 ss. En la formulación del *statu quo* tras la guerra de Crimea no participaron las confesiones religiosas.

58. Vid. L. CREMONESI, *L'accordo...*, cit. (nota 21), p. 91, citando a D.M. JAEGER.

59. Vid. Conferencia de Prensa dada conjuntamente por el vicesecretario para relaciones con los Estados, Mons. Celli, y por en viceministro de exteriores israelí, Dr. Yossi Beilin, el 30 de diciembre de 1993.



b. El aspecto de carácter cultural, es decir, el libre acceso y libre ejercicio de la religión dentro de los Lugares Santos, está relacionado con este *statu quo*<sup>60</sup>. Ya con anterioridad al Acuerdo, la legislación israelí ofrecía garantías a través de su legislación penal<sup>61</sup>. Sin embargo, la compleja mezcla entre aspectos políticos y religiosos ha puesto en peligro —no sin causas justificadas, desde la perspectiva de la seguridad interna del Estado— el libre acceso a los Lugares Santos, con lo que el refuerzo que el Acuerdo ofrece a este aspecto es de especial interés. Por otra parte, aun no siendo el caso de las relaciones entre Israel y la Santa Sede, en alguna ocasión el libre acceso para una confesión o Iglesia puede suponer una traba, o incluso una injuria, para otro grupo religioso. El gobierno de Israel ha tenido que moverse con cautela en estas disputas de libre acceso<sup>62</sup>.

c. Bajo el prisma del derecho estatal actual, los aspectos jurídico-fiscales, de propiedad, conservación, urbanismo, etc. de alguna manera aparecen también conectados con el *statu quo*. Estos aspectos jurídicos, a su vez, remiten a otros asuntos enunciados en el Acuerdo (en especial, el artículo 10) y exigen de las partes un estudio y elaboración, que es objeto de análisis en el siguiente apartado.

### 3.3.5. *Materias reservadas a la Subcomisiones Bilaterales de Expertos*

En diversos puntos del Acuerdo Fundamental (artículos 3, 10, 12 e interpretación convenida del artículo 14) se alude a la formación y trabajo de unas Subcomisiones de Expertos. La necesidad de estos órganos negociadores se explica por el carácter de convenio fundamental del Acuerdo que analizamos, llamado a marcar las pautas y reglas generales de relación jurídica entre los

60. Bajo Mandato británico, aunque se intentó determinar los «derechos existentes» de las comunidades religiosas, sin embargo el mantenimiento del *statu quo* se limitó al libre acceso.

61. En efecto, la *Protection of Holy Places Law* de 27 de junio de 1967 tipifica como delito la profanación o violación de un lugar santo y el entorpecimiento del libre acceso.

62. Vid. I. ENGLARD, *Law and Religion in Israel*, cit. (nota 34), p. 198. Un caso de colisión entre derechos de libre culto se dio en 1928, por la reacción árabe contra los judíos, ante la supuesta pretensión de éstos de llevar a cabo una ligera reconstrucción del Muro de las Lamentaciones.

dos Estados, y por la praxis concordataria posterior al Concilio Vaticano II, que remite la regulación de algunas cuestiones mixtas a una posterior negociación<sup>63</sup>.

Las Subcomisiones Bilaterales de Expertos establecidas el 15 de junio de 1994<sup>64</sup> son dos: una subcomisión jurídica y una subcomisión económica. El trabajo que ambas comisiones deben desarrollar se prolongará, como el propio Acuerdo prevé, durante dos años, tras los cuales se llegará a la formalización de nuevos acuerdos (arts. 10 §2 (b) y 12)<sup>65</sup>. El fruto de sus sesiones será la formalización de propuestas que, probablemente, al igual que este Acuerdo Fundamental, serán estudiadas a nivel plenario por los representantes diplomáticos de ambas partes con el fin de generar un a modo de *subacuerdos*.

En concreto, las materias objeto de estudio y trabajo posterior son fundamentalmente dos, que pasamos a examinar.

De una parte, conforme al artículo 3 §3, la personalidad legal en el Derecho Canónico y su pleno efecto en la ley israelí. Dicho efecto pleno se elaborará, probablemente, por medio de una remisión material a la ley canónica<sup>66</sup>. Es una técnica de alguna

63. Vid. F. MARGIOTTA BROGLIO, *L'accordo «fondamentale» tra la Santa Sede e lo Stato d'Israele*, cit. (nota 19), p. 154. Por otro lado, a lo largo de la elaboración del Acuerdo se entrevé la existencia de puntos conflictivos que podían dificultarlo (en concreto, cuestiones tan cruciales como la personalidad jurídica de la Iglesia Católica en Israel). De ahí que el contenido del artículo 13 establezca una terminología, en lo que se refiere a la Iglesia Católica, de carácter provisional y funcional: « En el presente Acuerdo, las partes usan estos términos en el siguiente sentido: (a) *La Iglesia Católica y la Iglesia*, incluyendo, *inter alia*, sus comunidades e instituciones; (b) *Las comunidades* de la Iglesia Católica, significando las entidades religiosas católicas consideradas por la Santa Sede como iglesias *sui iuris* y por el Estado de Israel como comunidades religiosas reconocidas;».

64. Junto con el establecimiento de plenas relaciones diplomáticas, conforme al art. 14 §1.

65. «Las partes tienen la intención de comenzar las negociaciones mencionadas anteriormente tres meses después que entre en vigor el presente Acuerdo, y aspiran a lograr un acuerdo dentro de dos años del comienzo de las negociaciones» (art. 10 §2 (b)). «La Santa Sede y el Estado de Israel continuarán negociando de buena fe en pos de la agenda acordada en Jerusalén el 15 de junio de 1992, y confirmada en el Vaticano el 29 de julio de 1992. Asimismo, en lo que respecta a materias que emanen de los Artículos del actual Acuerdo, así como tratar otros temas acordados bilateralmente como objetos de negociación» (art. 12).

66. No a través de una remisión formal, que resulta incompatible, en mi opinión, con los principios jurídicos inspiradores del Estado de Israel y que, por



manera ya conocida por el ordenamiento israelí —si bien con una intensidad mucho mayor— a la hora de incorporar al ordenamiento civil-secular del Estado la *Halacha* (ley religiosa del judaísmo)<sup>67</sup>.

De otra parte, las cuestiones relacionadas con el derecho de propiedad de la Iglesia Católica, y con asuntos económicos y fiscales. Esta cuestión se extiende más allá de la protección jurídica de los Lugares Santos, para abordar también otros edificios y propiedades. Hasta ahora, la cuestión en alguna de sus facetas se había venido resolviendo con una fuerte dosis de comprensión —por ejemplo, en el *affaire* de la venta del Centro *Notre Dame* de Jerusalén<sup>68</sup>—, pero sin un marco jurídico concreto. Es evidente que, en materia de enajenación, el Derecho Canónico somete a importantes limitaciones las propiedades existentes en Tierra Santa, limitaciones que —de entrada— carecen de reflejo en la ley civil israelí. Es también necesaria o aconsejable una reglamentación común en materia económica y fiscal. No tanto en relación con una posible financiación a la Iglesia Católica (que, como financiación directa, resulta al menos chocante en el sistema constitucional israelí), sino mediante el complemento de las

lo demás, se reserva a las cuestiones de estatuto personal-religioso en materia matrimonial y afines.

67. Vid. N. LERNER, *Judíos y no judíos...*, cit. (nota 33), p. 43; A. ROSENZVI, *Freedom of Religion: The Israeli Experience*, cit. (nota 34), p. 216; I. ENGLARD, *Law and Religion in Israel*, cit. (nota 35), pp. 203 ss.

68. El Centro *Notre Dame*, construido en 1885 para acoger a los peregrinos franceses, era propiedad de los Padres Asuncionistas. Durante el conflicto árabe-israelí de 1948 el edificio quedó bastante dañado por los bombardeos. El ala sur del edificio empezó a ser empleada por el ejército israelí como fortificación y puesto de frontera. Privados de ayuda financiera externa, los Padres Asuncionistas enajenaron la propiedad al *Hamenuta*, del Fondo Nacional Hebraico. Poco después el edificio fue donado a la Universidad Hebraica como residencia de estudiantes. La Santa Sede se opuso a la operación de enajenación por parte de los Padres Asuncionistas, ya que no se había obtenido el previo consentimiento de Roma para la venta: concretamente lo señalado para la validez en los cánones 1530 y 1532 CIC 1917 (licencia de la Santa Sede para enajenaciones de determinados bienes) y en el c. 534 CIC 1917 (licencia de la Santa Sede para enajenación de parte del patrimonio de Institutos Religiosos). De aquí que el Delegado apostólico reclamara el derecho de la Santa Sede ante los tribunales israelíes. En 1972 se llega a una solución amigable de la cuestión: el gobierno de Israel rescinde la venta del Centro *Notre Dame* y lo vende nuevamente a la Santa Sede. En 1973, con ayuda externa, el edificio es repuesto en su función primigenia. Vid. G.E. IRANI, *Santa Sede E Medio Oriente...*, cit. (nota 10), pp. 99 ss.

exenciones impositivas y aduaneras ya existentes<sup>69</sup>: téngase en cuenta que la ayuda exterior tiene una importancia no despreciable para el mantenimiento de los Lugares Santos.

Cuál sea el concreto contenido de los *subacuerdos* a los que se llegue y su específica calificación jurídica –si legislación interna con negociación previa o legislación internacional– es algo que escapa a la predicción. Por otra parte, la naturaleza misma –diplomática– de los trabajos de las dos subcomisiones hace que no se haya comunicado la agenda de trabajo, sino tan sólo a un nivel muy general. De ahí que sea muy probable que las materias objeto de estudio y acuerdo sean más de las que resumidamente se han expuesto.

### 3.3.6. *El establecimiento de plenas relaciones diplomáticas*

Uno de los puntos fundamentales del Acuerdo es el establecimiento de plenas relaciones diplomáticas entre las altas partes contratantes, conforme al artículo 14, en cumplimiento de una larga aspiración por parte de importantes sectores judíos. El establecimiento de plenas relaciones, según el propio artículo, debía tener una fase intermedia, consistente en el nombramiento de Representantes especiales, cuyo rango y privilegios serían los especificados en el protocolo adicional<sup>70</sup>. Los nombramientos recayeron, el 19 de enero de 1994, en Samuel Haddas, por parte israelí, y Andrea Cordero Lanza di Montezemolo, por parte de la Santa Sede<sup>71</sup>. Al tiempo de constituirse las Subcomisiones Especiales<sup>72</sup>, el 15 de junio de 1994, fueron elevados ambos al

69. Vid. N. LERNER, «Israel y la condición judía» (Jerusalén, 1987), pág. 147.

70. El rango y privilegios son los de Nuncio Apostólico y Embajador.

71. Sobre la personalidad de ambos, y el acierto del nombramiento, vid. L. CREMONESI, *L'accordo...*, cit. (nota 21), p. 88.

72. «§2. Luego de entrar en vigor e inmediatamente después de comenzar la aplicación del presente Acuerdo Fundamental, la Santa Sede y el Estado de Israel establecerán relaciones diplomáticas plenas a nivel de Nunciatura Apostólica, de parte de la Santa Sede, y Embajada, de parte del Estado de Israel.» Art. 14.

«En relación con el Art. 14 del Acuerdo Fundamental, firmado por la Santa Sede y el Estado de Israel, se conviene que "el comienzo de la implementación del presente Acuerdo Fundamental" significa el establecimiento de dos Subcomisiones Bilaterales de Expertos, a más tardar cuatro meses después de la entrada en vigor del presente Acuerdo» (Interpretación convenida del Artículo 14).



rango de Embajador y Nuncio Apostólico, respectivamente. La Nunciatura Apostólica tiene su sede junto al convento de los PP. Franciscanos en Jaffa. El hecho de adoptar Jaffa como ciudad sede de la Nunciatura, y no la capital del Estado, puede interpretarse como la intención de dejar abierta la cuestión de Jerusalén, de la que después nos ocuparemos. No obstante, el establecimiento de sedes diplomáticas fuera de Jerusalén es una costumbre relativamente extendida entre los países que mantienen relaciones diplomáticas con Israel<sup>73</sup>. El 16 de agosto de 1994, el Nuncio Apostólico presentó credenciales ante el Presidente del Estado. Por su parte, Samuel Haddas hizo otro tanto el 30 de septiembre de 1994, ante el Papa Juan Pablo II.

En algún momento se barajó la posibilidad de que el nombramiento de Embajador de Israel ante la Santa Sede recayera en un rabino o un representante de la Sinagoga. En concreto, se llegó a pensar que el nombramiento podía recaer en el Rabino David Rosen, por su larga experiencia en las relaciones con la Iglesia Católica (había sido miembro del comité negociador del Acuerdo Fundamental). Sin embargo, la Santa Sede, a través de Mons. Claudio Maria Celli, vicesecretario para las relaciones con los Estados, hizo saber al Gobierno israelí que preferiría que el embajador fuera un diplomático de profesión, con el fin de mantener en sus debidos límites las relaciones político-diplomáticas y las doctrinal-teológicas, y facilitar el tratamiento diplomático de las cuestiones mixtas a desarrollar tras la firma del Acuerdo. En mi opinión, la razón fundamental fue la primera: mantener en planos distintos las relaciones y, en todo caso, evitar cualquier atisbo de confusión entre ellas.

### 3.3.7. *Otros puntos de interés en el Acuerdo*

Como se recordará, una de las condiciones establecidas por la Santa Sede para el establecimiento de relaciones con el Estado de Israel era la definición de fronteras en relación con el problema de los territorios ocupados. El artículo 11 muestra un claro cambio de actitud en las relaciones Vaticano-Israel: hay una expresa renuncia a tomar parte en cuestiones relacionadas con la extensión territorial del Estado de Israel, acorde con los avances producidos en la

73. Vid. G.E. IRANI, *Santa Sede E Medio Oriente...*, cit. (nota 19), pp. 83 ss.



negociación de la autonomía de Gaza, Jericó y Cisjordania, y con la función propia espiritual de la Santa Sede<sup>74</sup>.

El reconocimiento de la libertad de educación en favor de la Santa Sede, contenido en el artículo 6, y del que ya se ha dado cuenta al tratar de la libertad religiosa, también debería ser objeto de una detenida negociación, ya que la cláusula final de dicho artículo («en armonía con los derechos del Estado en el campo de la educación») podría cerrar la posibilidad de libre creación de centros docentes. La educación a nivel superior en favor de los cristianos autóctonos ha sido una preocupación de peso a lo largo de estos años por parte del Vaticano. Este interés no se debería ver truncado por la experiencia quizá negativa del funcionamiento de la Universidad de Belén, institución docente de la Iglesia Católica en territorio ocupado, foco de conflictividad no sólo de los palestinos frente a Israel, sino también entre facciones palestinas.

El artículo séptimo pretende potenciar los intercambios de carácter cultural entre instituciones católicas e israelíes. Esta línea de cooperación se ha iniciado ya, con la exposición en el Vaticano de los manuscritos del Mar Muerto el 29 de junio de 1994, primera exhibición de dicho material arqueológico en Europa.

Por último, debe destacarse también el expreso reconocimiento del derecho de la Iglesia a la libertad de información, en la vertiente de libre empresa, no del denominado "derecho de acceso"<sup>75</sup>.

#### 4. *El problema de Jerusalén*

Sorprende la primera lectura que se realiza del Acuerdo Fundamental, al no encontrar una referencia a Jerusalén, centro de

74. «La Santa Sede, al tiempo que mantiene en cada caso el derecho a ejercitar su acción moral, espiritual y educacional, considera oportuno recordar que, debido a su mismo carácter, está solemnemente comprometida a permanecer al margen de todos los conflictos meramente temporales, cuyo principio se aplica especialmente a territorios en disputa y fronteras no establecidas» (Art. 11 §2).

75. «La Santa Sede y el Estado de Israel reafirman conjuntamente que el derecho de la Iglesia Católica a la libertad de expresión en el cumplimiento de sus funciones se ejercita también a través de sus propios medios de comunicación; este derecho será ejercido en armonía con los derechos del Estado en el campo de los medios de comunicación» (Art. 9).



las reclamaciones, denuncias y aspiraciones de ambas partes, amén de otros grupos nacionales y religiosos, a lo largo del siglo XX<sup>76</sup>. La razón de tal omisión radica en que nos encontramos, en palabras de los propios protagonistas de la negociación del Acuerdo Fundamental, ante un delicado «problema pendiente» de solución, que debía remitirse a un posterior estudio con el fin de no frenar la elaboración y firmar del Acuerdo como marco general de relaciones.

La posturas de la Santa Sede e Israel ante el problema de Jerusalén, a lo largo de los sucesos históricos reseñados al principio de este trabajo, pueden resumirse del siguiente modo<sup>77</sup>:

a. En una primera fase (desde Benedicto XV a Pío XI), especialmente tras la primera guerra mundial, la Santa Sede se empeña en la defensa de la supremacía de los derechos y privilegios adquiridos por los católicos en Jerusalén. En algunos casos, los Pontífices acuden a las naciones cristianas de occidente en petición de ayuda para que dichos derechos sean salvaguardados<sup>78</sup>. Por parte del pueblo judío, hay igualmente una intención de poner a salvo los derechos de las comunidades religiosas.

b. La segunda fase (especialmente Pío XII) pone los puntos de atención en la internacionalización de Jerusalén formulada por la ONU<sup>79</sup> y en la garantía de inmunidad de acceso a la Ciudad Santa. Dicha internacionalización suponía la constitución de una ciudad-estado, creado por un tratado internacional, concurriendo el acuerdo de dos entidades nacionales (Israel y Jordania, o Israel y el pueblo palestino) que convinieran en otorgar a Jerusalén el carácter de comunidad jurídica libre e independiente bajo el principio de la neutralidad y con la mediación de la ONU, a quien correspondería la administración mediata de dicha ciudad-estado<sup>80</sup>.

76. Sobre el significado religioso de la Ciudad Santa puede consultarse VV.AA., "Dizionario Comparato delle Religioni Monoteistiche.- Ebraismo, Cristianesimo, Islam" (1991), pp. 232 ss.

77. Vid. G.E. IRANI, *Santa Sede E Medio Oriente...*, cit. (nota 10), pp. 94 ss.

78. Discurso de Benedicto XV el 13 de junio de 1921 y de Pío XI el 11 de diciembre de 1922, recogidos en «Gerusalemme...», cit. (nota 3), pp. 66 ss.

79. Vid. Parte III de la Resolución 181 de la Asamblea General de la ONU (29 de noviembre de 1947) y Estatuto de la Ciudad de Jerusalén, aprobado por el Consejo de Administración Fiduciaria el 4 de abril de 1950.

80. No fue extraño a los planteamientos políticos del momento este proceso de internacionalización. Recuérdese que, tras la segunda guerra mundial,



En algún caso, se ha llamado a esta forma de internacionalización «vaticanización»; esto no es completamente preciso, por cuanto el Tratado de Letrán garantizaba una soberanía territorial plena al Sumo Pontífice a partir de un territorio del Estado italiano. El Estado de Israel también estaba dispuesto a aceptar la propuesta de la ONU (Resolución 181)<sup>81</sup>.

c. La tercera fase es distinta de las anteriores<sup>82</sup>, por cuanto se acentúa el carácter espiritual en el tono de las demandas sobre la Ciudad Santa (especialmente, Pablo VI y Juan Pablo II). De forma condensada, se solicita: a) un estatuto especial tanto para Jerusalén como para los Santos Lugares, garantizado por un organismo internacional; b) el mantenimiento de los derechos religiosos y civiles de todas las comunidades religiosas; y c) reconocimiento de la igualdad de todas las confesiones religiosas presentes en la Ciudad Santa. La exigencia de un estatuto especial es consecuencia de la progresiva urbanización y modernización de Jerusalén, con las consiguientes transmisiones de terrenos, que difumina el carácter religioso de la ciudad, quedando este confinado a la zona antigua amurallada. La demanda de reconocimiento de plenitud de derechos civiles y religiosos significa, en mi opinión, no tanto la igualdad *de iure*, como la efectividad de los derechos civiles ante el problema de la emigración palestina y árabe en general (dentro de ambos grupos hay un importante número de cristianos), de forma que —como ya se decía anteriormente— se evite que Jerusalén y los Lugares Santos queden reducidos a museos religiosos privados de vida<sup>83</sup>. En el transcurso de esta tercera fase,

algunos territorios alcanzaron independencia (Trieste, Libia, Eritrea y Somalia italiana) a través de un proceso similar.

81. También aceptó la Resolución 303, pero no el nuevo Estatuto para la Ciudad de Jerusalén, de 1950. Este último Estatuto reconocía que, dado el estado de cosas, había zonas de Jerusalén que no permitían ya la constitución de un *corpus separatum*.

82. Vid. S. FERRARI, *La Santa Sede e la Questione di Gerusalemme*, cit. (nota 32), pp. 103 ss.

83. La emigración cristiana autóctona es un hecho, aunque en cifras relativas haya un mantenimiento de la misma. El Patriarca Latino ha formulado varias veces su preocupación por esta circunstancia. No es una cuestión de la que sea exclusivamente culpable el Gobierno de Israel, sino que las dificultades para encontrar trabajo, las incomprensiones y recelos entre palestinos e israelíes, etc. conducen a este estado de cosas. La emigración de población cristiana comenzó ya antes de la entrada de Israel en los territorios ocupados; el problema —como ha indicado Ferrari— es más de perfil "cualitativo" que cuantitativo: han abandonado su hogar originario familias cristianas que, por educación y



Israel toma la parte de Jerusalén bajo dominio jordano. El 30 de julio de 1980, el parlamento israelí (Knesset) aprobó la ley por la que se constituye Jerusalén «completa y una» capital del Estado de Israel.

d. La cuarta fase, en la cual nos encontramos en el momento de la firma del Acuerdo Fundamental, se caracteriza por la aceptación por la Santa Sede de la soberanía territorial israelí<sup>84</sup>, si bien sujeta a una supervisión internacional.

Esta última fase merece un análisis particular, sobre todo acerca de la interrelación de las relaciones Vaticano-Israel con el proceso de paz general que se está realizando con fortuna en Oriente Medio. Como ahora se verá, las relaciones diplomáticas en un sector (palestinos e israelíes) y en otro (el Estado de Israel y la Santa Sede) ofrecen un cierto paralelismo y algunos puntos de conexión.

Jerusalén es objeto de reclamación no sólo desde una óptica religiosa (libertad de culto, de acceso, respeto del *statu quo*, etc), sino —y sobre todo hoy— desde una perspectiva política. En efecto, los líderes palestinos han reclamado, junto con la recuperación de los territorios ocupados, la capitalidad de Palestina en Jerusalén<sup>85</sup>. Esto resulta incompatible con la actual situación del Estado de Israel. Con el fin de no detener las negociaciones encaminadas a la autonomía de los territorios ocupados, el compromiso entre Israel y la OLP era dejar pospuesta la cuestión de Jerusalén hasta un momento posterior, tras la firma de acuerdos de paz entre Israel y Siria, Jordania y otros estados árabes. Es decir, prorrogar la cuestión por un plazo aproximado de unos dos años. En todo caso, lo que no resulta negociable hoy por hoy para Israel es el hecho de que Jerusalén es de soberanía territorial israelí, y que debe permanecer una e indivisible.

tradición, ejercían un cierto liderazgo en el resto de la población palestina. Vid. S. FERRARI, *Vaticano e Israele...*, cit. (nota 3) p. 171.

84. Mons. Celli declaró, tras la firma del Acuerdo, sobre la cuestión de Jerusalén: «No estamos hablando de soberanía; eso no es nuestro problema. No vamos a entrar en esa cuestión (...) no incumbe a la Santa Sede hablar sobre soberanía territorial, no es nuestro deber» Cfr. Conferencia de Prensa dada conjuntamente por el vicesecretario para relaciones con los Estados, Mons. Celli, y por el viceministro de exteriores israelí, Dr. Yossi Beilin, el 30 de diciembre de 1993.

85. Véase, por ejemplo, el discurso del líder palestino Yasser Arafat, pronunciado en la mezquita de Johannesburgo el 10 de mayo de 1994.



Tras la Declaración de Principios Palestino-Israelí, que daba inicio al proceso de autonomía, Israel manifestó su intención, una vez más, de respetar y proteger la población palestina en Jerusalén Este, así como sus intereses culturales y religiosos<sup>86</sup>. Sin embargo, las reclamaciones palestinas no por ello quedarán calmadas<sup>87</sup>. En la actualidad, algunos sectores del Gobierno israelí postulan un régimen de autoadministración para Jerusalén, salvando la soberanía nacional israelí, en favor de los Palestinos residentes en la Ciudad Santa. Incluso se ha llegado a aventurar por sectores no gubernamentales que si se acepta esta forma de autoadministración, cabría incluso establecer una garantía internacional del sistema<sup>88</sup>.

La conexión de estas reclamaciones y propuestas con las pretensiones de la Santa Sede no son remotas. La Santa Sede no

86. Simon Peres dirigió una carta al Ministro de Asuntos Exteriores Noruego Holst el 11 de octubre de 1993, en la que se señalaba estas intenciones, a la par que se acompañaba el texto con su discurso en la Knesset el 9 de noviembre de 1993. En dicho discurso se insistía en la necesidad de respetar el significado religioso de Israel para las tres religiones monoteístas, el compromiso por parte del gobierno de garantizar la libertad de culto y el funcionamiento de las instituciones religiosas en Jerusalén, el libre acceso a los Lugares Santos y el respeto escrupuloso a los sentimientos religiosos, tanto para los residentes en Jerusalén como para los peregrinos. Terminaba afirmando: «Judíos, Musulmanes y Cristianos viven en la ciudad, cada comunidad preservando su herencia cultural, sus instituciones y caracteres sociales, así como sus sistemas educativos. La coexistencia armónica en Jerusalén depende del funcionamiento de esos sistemas, instituciones y lugares sagrados». Estas reacciones del Ministro de Asuntos Exteriores de alguna forma son una réplica al Discurso de Arafat en Johannesburgo.

87. Vid. Y. MALCUS, *The Battle for Jerusalem has already begun*, en "Ha'aretz", 7 de junio de 1994, p. 81.

88. Véase declaraciones del Viceministro Yossi Beilin el 15 de junio de 1994, tras el establecimiento de plenas relaciones diplomáticas con el Vaticano. Teddy Kollek, que fue alcalde de Jerusalén, señaló ya hace años en la revista *Foreign Affairs* que, a salvo la unidad de Jerusalén como capital de Israel, cualquier otra cosa es negociable, y proponía garantizar a las distintas comunidades que residen en la Ciudad Santa un autogobierno en materia de educación, asistencia social y sanidad, viviendo en sectores de carácter homogéneo, con un cierto sistema de autofinanciación y también, incluso, de administración de justicia. Sobre este sistema de autoadministración, podría establecerse, según Kollek, una garantía de carácter internacional. En el momento en que Kollek hace esta propuesta, todo aquello podría parecer disparatado e inviable; sin embargo, las palabras de Yossi Beilin muestran que la idea de Kollek podría ir abriéndose paso. Sobre la propuesta de Kollek, vid. S. FERRARI, *La Santa Sede e la Questione di Gierusalemme*, cit. (nota 32), pp. 113-114.



reclama ya la internacionalización global de Jerusalén, propuesta –hoy por hoy– meramente histórica. A la vez sus reclamaciones sobre la Ciudad Santa experimentan una progresiva despolitización, acentuando el significado religioso de la ciudad e incluso su carácter de piedra clave para la paz en Medio Oriente<sup>89</sup>. Esto no quiere decir que se abandone la propuesta de una garantía internacional que proteja la peculiaridad de la Ciudad Santa; en concreto, se insta a la provisión de un *status* reconocido internacionalmente, a modo de *paraguas*<sup>90</sup> de protección, salvaguarda y reconocimiento del carácter único de Jerusalén. La comparación de esa garantía con un *paraguas* es tan sugerente como indeterminada. Sea como fuere, se ha pasado de reclamar una internacionalización *territorial* a solicitar una garantía o internacionalización *funcional*, más acorde con las propuestas actualmente viables. En mi opinión, esa garantía no vendría a imponer una nueva reglamentación normativa sobre la ciudad, una vez que se fijara el Estatuto de autoadministración de Jerusalén. Simplemente, pondría bajo tutela internacional –con participación de las confesiones religiosas establecidas en Jerusalén<sup>91</sup>– la revisión periódica del cabal cumplimiento del Estatuto.

Sobre la intervención de la Santa Sede en el futuro de la ciudad de Jerusalén, el Gobierno israelí manifestó que, en su momento, se tendrá en cuenta el deseo del Vaticano de participar en las conversaciones acerca del tema, al igual que participarían otras confesiones<sup>92</sup>. No se ha concretado más dicha participación. Bajo una óptica quizá reduccionista, se podría interpretar el Acuerdo Fundamental como un simple peldaño, un hábil movimiento diplomático, que permite a la Santa Sede no quedar

89. Vid. discursos de Juan Pablo II el 5 de octubre de 1980 y el 26 de febrero de 1986, reproducidos en «Gerusalemme...», cit. (nota 3), pp. 190 ss; S. FERRARI, *La Santa Sede e la Questione di Gerusalemme*, cit. (nota 32), pp.108-109.

90. Expresión utilizada por Mons. Celli en la Conferencia de Prensa dada conjuntamente con el viceministro de exteriores israelí, Dr. Yossi Beilin, el 30 de diciembre de 1993.

91. Y también de algunas potencias europeas, con el fin de «canalizar» de esta forma sus aspiraciones, al menos durante la década de los ochenta, de internacionalización de Jerusalén. Vid. S. FERRARI, F. MARGIOTTA BROGLIO, *The Vatican, The European Community and the status of Jerusalem*, en «Studi in Memoria di Mario Condorelli», vol. I tomo I, Milano (1988), pp. 573 ss.

92. Vid. declaraciones del Viceministro Yossi Beilin en la Conferencia de Prensa celebrada en Jerusalén el 15 de junio de 1994, tras el establecimiento de plenas relaciones diplomáticas entre el Estado de Israel y la Santa Sede.



descolgada de las futuras conversaciones sobre el futuro de la Ciudad Santa. En todo caso, la cuestión de Jerusalén ofrece unas expectativas, ciertamente lejanas aun, de solución.

## 5. Conclusión

El Acuerdo Fundamental es evidentemente un Concordato entre la Santa Sede y un Estado, pero con un intenso trasfondo religioso para ambas partes, no sólo para el Vaticano. La separación formal entre los aspectos doctrinales, de una parte, y los jurídicos y diplomáticos de otra no supone su completa disociación. En efecto, como ya se dijo anteriormente, los avances jurídicos propiciarán las relaciones a nivel religioso y al revés, las relaciones de carácter doctrinal han hecho, en mi opinión, posible llegar a este Acuerdo.

Visto en el contexto general de las relaciones Vaticano-Israel, el Acuerdo supone la traducción jurídica de los avances y logros obtenidos, y el normal establecimiento de relaciones diplomáticas. Esto, de por sí, es ya de una importancia capital, si se tiene en cuenta que un Acuerdo Fundamental de estas características era impensable hace pocos años. Por otra parte, desde la óptica del proceso de pacificación en Medio Oriente, no cabe duda de que el Acuerdo Fundamental ha propiciado su consolidación.

Además, el texto del Acuerdo prevé un desarrollo posterior, casi de la misma importancia que el Acuerdo mismo, con el fin de concretar y pormenorizar algunos puntos de negociación ya establecidos (personalidad jurídica de la Iglesia Católica, propiedad, impuestos, etc.) y otros no expresamente mencionados en el Acuerdo. Será preciso, por tanto, prestar atención a estos desarrollos posteriores, que demostrarán la solidez de los trabajos diplomáticos realizados hasta ahora y que podrán influir en forma de pauta o de apoyo para el *status* jurídico de otras confesiones en Israel.

La cuestión de Jerusalén, como ya se vió anteriormente, no queda ni resuelta ni enunciada en el Acuerdo. Sin embargo, este concordato es un paso previo para que importantes intereses religiosos se vean adecuadamente representados en el momento en que se lleve a cabo un arreglo jurídico estable sobre la Ciudad Santa.



El balance del Acuerdo, por tanto, es altamente positivo. Se inicia, o se continúa –vale la pena reiterarlo– una negociación a la que conviene prestar interés.

