

A SERVIÇO DA COMUNHÃO ECLESIAL: A DIPLOMACIA DA SANTA SÉ*

Pe. Jesus Hortal, SJ

Origens e desenvolvimento do serviço diplomático da Santa Sé

Um dos serviços da Santa Sé menos conhecidos, talvez por causa do seu próprio caráter reservado, é o serviço diplomático. O direito de legação foi exercido pelo Romano Pontífice, pelo menos, já a partir do século IV, com o envio de *apocrisiários* a Constantinopla – onde residia o Imperador – ou aos Concílios ecumênicos orientais. De acordo

* No ano passado a *Perspectiva Teológica* programou um número monográfico (vol. 32, n. 88 set-dez de 2000) com vistas à preparação do Sínodo sobre o ministério episcopal, previsto para outubro do ano passado e depois adiado para 2001. Com o único intuito de oferecer uma contribuição despretensiosa para o tema que ocuparia a atenção dos Padres Sinodais, o Editorial desse número chamava a atenção para alguns impasses – surgidos ao longo da história no exercício do ministério episcopal – que deixaram profundas marcas na instituição do Episcopado, desfigurando o seu rosto verdadeiramente evangélico.

En passant, e pela evidente relação que existe com a questão do Episcopado como instituição, o Editorial fez duas alusões às Nunciaturas Apostólicas. Reconhecendo que as expressões usadas podiam dar azo a mal-entendidos e por se tratar de uma questão técnica que desborda o tema do Editorial, o Conselho Editorial julgou necessário explicitar melhor, por meio desta nota, a natureza das Nunciaturas Apostólicas. Ao destacar a sua função de representações da Santa Sé e, portanto, do Romano Pontífice, não do Estado do Vaticano, é mais fácil perceber a sua relação com o Episcopado de cada nação. [Nota da Redação]

com os costumes diplomáticos de séculos passados, as legações daquela época eram transitórias e exercidas por membros do clero romano e, mais tarde, por bispos italianos dependentes imediatamente da Santa Sé. A partir do século XI, com a reforma gregoriana e a renovada importância atribuída ao colégio cardinalício, aparecem os *legados a latere*, ou seja, cardeais da cúria enviados “da parte” do Papa. Pela mesma época, alguns arcebispos residenciais mais importantes começam a receber o encargo de representar o Papa nos seus respectivos países, pelo que recebem o título de *Legati nati*. Em contraste com eles, foram nomeados, mais tarde, os *Núncios* ou enviados do Papa, para tratar de alguns assuntos particulares. As legações permanentes de caráter diplomático da Santa Sé só surgiram no século XVI, com o nome de *nunciaturas*. Conseqüentemente, a partir desse momento, os *legados a latere* passaram a ser enviados unicamente para eventos extraordinários, como congressos ou celebrações solenes.

O direito de legação da Santa Sé recebeu reconhecimento pleno, na ordem internacional, no Congresso de Viena (1815), que reordenou a Europa após as guerras napoleônicas e foi confirmado pelas Nações Unidas, após a Segunda Guerra Mundial. Foi o mesmo congresso quem atribuiu aos núncios o decanato do corpo diplomático. Nem mesmo durante os sessenta anos em que faltou o domínio temporal dos papas (1870-1929), foi questionado o direito de legação da Santa Sé. Até a própria Itália o respeitou, mediante a “Lei de Garantias”, promulgada unilateralmente, após a ocupação de Roma pelas tropas italianas. Quando a prerrogativa do decanato não era reconhecida num país concreto, a Santa Sé não costumava erigir uma nunciatura. No máximo, abria uma representação de nível inferior. A partir de 1965, porém, a Santa Sé não exclui tal abertura, mas, nesse caso, à frente da nunciatura é colocado um Pro-Núncio, com categoria de embaixador. Não é mais usado o nome de “Internúncio”, que indicava uma certa interinidade e que equivalia ao que, na linguagem diplomática, é chamado de “ministro plenipotenciário”. Os representantes do Papa junto às Igrejas locais, sem caráter diplomático, são chamados “Delegados Apostólicos”. Com a expansão das relações diplomáticas da Santa Sé, sobretudo após o fim da Guerra Fria, multiplicou-se o número de nunciaturas, enquanto o das Delegações Apostólicas passou a ser muito reduzido.

A organização da diplomacia pontifícia

Não é da essência da legação pontifícia, embora se possam aduzir razões de conveniência nesse sentido, que ela seja desempenhada por clérigos. Contudo, apesar de o Código não o dizer, todos os chefes de missão diplomática da Santa Sé são, de fato, bispos ou arcebispos titulares. A preparação do pessoal diplomático da Santa Sé se realiza na *Pontificia Accademia Ecclesiastica* de Roma, fundada por Clemente

XI, em 1701, e cujo presidente é o próprio Secretário de Estado, comparável, num certo sentido, aos Ministros de Relações Exteriores dos Estados modernos. Paralelamente à internalização da Cúria Romana, a diplomacia vaticana deixou de ser exercida quase que exclusivamente por italianos e, por insistência da Santa Sé junto às dioceses, passou a receber candidatos de múltiplas nacionalidades. Por isso, atualmente atuam nela pessoas provenientes dos mais variados países.

Para a direção da diplomacia vaticana, existe, dentro da Secretaria de Estado, uma "Seção das Relações com os Estados" ou "Segunda Seção", a qual tem como função própria, segundo os arts. 45-47 da Constituição Apostólica *Pastor Bonus*, cuidar das questões que devem ser tratadas com os Governos civis. Assim, competem-lhe: as relações diplomáticas da Santa Sé com os Estados, incluindo a estipulação de Concordatas ou acordos semelhantes; a representação da Santa Sé junto dos Organismos e das Conferências Internacionais; em circunstâncias particulares, por encargo do Sumo Pontífice e consultados os competentes Dicastérios da Cúria, a provisão das Igrejas particulares, e também a sua constituição ou alteração; em estreita colaboração com a Congregação dos Bispos, as nomeações dos Bispos nos países que estabeleceram com a Santa Sé tratados ou acordos de direito internacional. Esta Seção tem a sua origem na *Congregatio Super negotiis ecclesiasticis regni Galliarum*, instituída por Pio VI pela Constituição *Sollicitudo omnium ecclesiarum*, de 28 de Maio de 1793, para tratar dos problemas postos à Igreja pela revolução francesa. Em 1814, Pio VII estendeu ao mundo inteiro a competência deste organismo, que chamou *Congregatio extraordinaria praeposita negotiis ecclesiasticis orbis catholici*. Poucos anos depois, Leão XII mudou-lhe o nome para *Congregatio pro negotiis ecclesiasticis extraordinariis*. Permaneceu com este título até 1967, quando Paulo VI separou tal organismo da Secretaria de Estado, designando-o Conselho dos Assuntos Públicos da Igreja, substituído depois pela atual Seção das Relações com os Estados, integrada na Secretaria de Estado.

A Segunda Seção da Secretaria de Estado é dirigida por um Arcebispo, o Secretário para as Relações com os Estados, coadjuvado por um Prelado, o Subsecretário para as Relações com os Estados, e assistido por Cardeais e Bispos.

A realidade contemporânea do serviço diplomático da Santa Sé

Na história da diplomacia vaticana, há fatos bastante curiosos. Assim, por exemplo, os Estados Unidos da América, que mantinham relações diplomáticas normais com a Santa Sé, interromperam-nas, logo após a guerra civil de secessão, mas sem que houvesse um rompimento formal. Simplesmente, o Congresso retirou do orçamento da União os fundos necessários para a manutenção da legação americana em Roma. A Santa Sé passou então a ter em Washington não um

Núncio, mas apenas um Delegado Apostólico, que oficiosamente atuava também como diplomata junto às esferas oficiais de Washington. Durante a Segunda Guerra Mundial, o Presidente Roosevelt, percebendo a importância das relações com o Vaticano e não ousando desafiar o Congresso, que continuava a negar a provisão de fundos, nomeou um “representante pessoal”, na pessoa de Myron Taylor. De modo semelhante comportou-se, após o fim da Guerra, o Presidente Truman, exemplo que não foi seguido por todos os Presidentes posteriores. Só em época bem recente foram restabelecidas as relações diplomáticas plenas, com a troca, respectivamente de núncio e embaixador. Outro caso também curioso foi o do Reino Unido, que, alegando motivos constitucionais – a supremacia da Coroa em matéria jurisdicional dentro do Império Britânico – mantinha um embaixador perante a Santa Sé, mas não recebia um Núncio, havendo na Grã Bretanha apenas um Delegado Apostólico. Também essa situação já foi corrigida após o Concílio Vaticano II.

De acordo com os dados constantes na *home page* dos serviços informativos do Vaticano (“www.vatican.va”), atualizados em fevereiro de 2001, a Santa Sé mantém relações diplomáticas com 172 Estados e ainda com a União Européia e a Soberana Ordem de Malta. Possui também relações especiais, não estritamente diplomáticas, com a Organização para a Libertação da Palestina e com a Federação Russa. Participa igualmente, como membro ou como observadora, em trinta e uma organizações internacionais governamentais, como a FAO e a UNESCO e em outras dez de caráter regional, como a OEA ou a Organização da Unidade Africana.

Conceituações jurídicas

Como afirma o cân. 362, o direito de legação da Santa Sé é um direito *nativo* – ou seja, em virtude de sua própria natureza – e *independente* de qualquer outro poder. Não é o reconhecimento da Convenção de Viena que produz ou justifica esse direito, mas é o próprio caráter universal do ofício petrino, que, por uma necessidade intrínseca precisa tornar-se presente no mundo inteiro, é o que lhe empresta o fundamento. A “solicitude por todas as igrejas”, inerente ao seu múnus de pastor universal, obriga o Papa a demonstrar o cuidado pastoral para além de todas as fronteiras. Daí que, contra o que possa parecer a observadores superficiais, a diplomacia da Santa Sé não seja primordialmente de caráter político e sim pastoral.

Por que dizemos Santa Sé e não “Vaticano”? Porque realmente os legados pontifícios não são, em primeiro lugar, enviados de um Estado (o Estado da Cidade do Vaticano), cuja representação vai, sim, unida à legação, mas que carece de importância política e não justifica-

ria um serviço diplomático tão amplo. Lembremos que, na conceituação do Código de Direito Canônico, com o nome de Santa Sé ou Sé Apostólica, designa-se “não só o Romano Pontífice, mas também, a não ser que pela natureza da coisa ou pelo contexto das palavras se depreenda o contrário, a Secretaria de Estado, o Conselho para os negócios públicos da Igreja e os demais organismos da Cúria Romana” (cân. 361). Trata-se, pois, de uma realidade jurídica, que também não se confunde pura e simplesmente com a Igreja Católica. É por isso que o cân. 113 declara que “a Igreja católica e a Sé Apostólica são pessoas morais pela própria ordenação divina”. Podemos dizer, pois, que a Santa Sé é a gestora e representante jurídica da Igreja e que essa representação é exercitada pelo Papa pessoalmente ou, em seu nome, pelos organismos da Cúria Romana. Daí que as representações diplomáticas da Santa Sé tenham um duplo caráter: exercer o poder pontifício de legação perante os Estados e fomentar as relações do Papa com as Igrejas locais, perante as quais o representam, sem substituí-lo.

Reiteremos o sentido pastoral do direito pontifício de legação. Em virtude dele, não obstante as suas funções diplomáticas, “o principal múnus do Legado pontifício é tornar sempre mais firmes e eficazes os vínculos de unidade que existem entre a Sé Apostólica e as igrejas particulares” (cân. 364). É, pois, fundamentalmente, uma extensão do serviço à unidade próprio do Romano Pontífice. Daí as funções enumeradas no mesmo cânon:

“1º informar à Sé Apostólica sobre as condições em que se encontram as Igrejas particulares, e sobre o que diz respeito à própria vida da Igreja e ao bem das almas;

2º assistir, com sua atuação e conselho, aos Bispos, permanecendo íntegro o exercício do legítimo poder dos mesmos;

3º estimular freqüentes relações com a Conferência dos Bispos, dando a ela toda a ajuda possível;

4º quanto à nomeação de Bispos, comunicar ou propor à Sé Apostólica os nomes de candidatos, bem como instruir o processo informativo sobre estes, de acordo com as normas dadas pela Sé Apostólica;

5º esforçar-se para que se promova o que diz respeito à paz, ao progresso e à cooperação entre os povos;

6º cooperar, junto com os Bispos, para estimular oportuno relacionamento da Igreja católica com as demais Igrejas ou comunidades eclesiais e com as religiões não-cristãs;

7º em ação conjunta com os Bispos, defender, diante das Autoridades do Estado, o que diz respeito à missão da Igreja e da Sé Apostólica;

8º além disso, exercer as faculdades e cumprir os outros mandatos que lhe forem confiados pela Sé Apostólica”.

Só no cânon seguinte, o 365, e de um modo muito mais sóbrio, são enumeradas as funções propriamente diplomáticas:

“1º promover e estimular as relações entre a Sé Apostólica e as Autoridades do Estado;

2º tratar de questões concernentes às relações entre a Igreja e o Estado e, de modo especial, preparar e pôr em prática concordatas e outras convenções similares”.

Como facilmente se vê lendo estes textos, a tarefa mais importante no exercício da função das nunciaturas deveria ser o diálogo com a Igreja local, especialmente através da Conferência Episcopal. Diálogo de dupla mão; o contrário seria monólogo. Poderia argumentar-se que, com o desenvolvimento das comunicações, essa função perdeu uma boa parte de sua importância, pois hoje é bem fácil não só se comunicar diretamente com a Santa Sé, mas também deslocar-se até Roma. Tal coisa, porém, não resulta tão simples para o Santo Padre. Apesar das suas viagens internacionais, cada vez mais freqüentes, continua a ser mais do que conveniente a acreditação de um representante pessoal junto às diversas Igrejas locais. Além disso, o caráter diplomático de tais representantes é de suma importância para ajudar nas tratativas com os Governos.

A diplomacia pontifícia no século XX

A história do serviço diplomático da Santa Sé é extremamente variada e rica em ensinamentos. Como é lógico, quando os Estados Pontifícios tinham um peso político significativo no tabuleiro europeu, não raramente, o Sumo Pontífice se deixou apanhar no jogo dos interesses das diversas nações. Nesse sentido, podemos dizer que a transformação dos antigos Estados Pontifícios na soberania pouco mais do que simbólica do atual Estado da Cidade do Vaticano foi uma verdadeira libertação. A neutralidade do papado ficou claramente garantida.

Durante o século XX, a diplomacia vaticana sofreu uma evolução gigantesca. Lembremos que aquele século se iniciou, na Europa e em boa parte da América Latina, sob o sinal do laicismo, fruto do liberalismo doutrinário. As expulsões de ordens e congregações religiosas, as restrições ao ensino confessional, a confiscação de cemitérios eclesiásticos, a introdução do divórcio, etc., foram medidas quase gerais nos países do chamado Mundo Ocidental. Por isso, as nunciaturas, onde eram permitidas, se empenhavam, sobretudo, na defesa dos di-

reitos da Igreja. Teria sido impossível uma ação dirigida primordialmente à consecução da paz e à defesa dos direitos da pessoa humana, deixando de lado um direito tão fundamental como o da liberdade religiosa. Mesmo assim, não podemos esquecer os esforços realizados por São Pio X e por Bento XV, para preservar ou pelo menos mitigar na Europa os horrores da insensata Primeira Guerra Mundial. Talvez por causa da negativa desses Papas em tomar posição favorável a um dos bandos em discórdia, a Santa Sé foi explicitamente excluída, por imposição dos Estados Unidos, da Conferência de Versalhes, que redigiu as bases para a nova ordem mundial, mas que, ao mesmo tempo, plantou as sementes da Segunda Guerra Mundial.

O período entre as duas guerras se inciou, pois, sob o sinal de uma diminuição da presença da Santa Sé no panorama internacional, sem possuir participação na Liga das Nações e nem sequer ter o direito de enviar a ela observadores. Foi a ação de Pio XI que conseguiu reverter, pelo menos parcialmente, esse quadro. Iniciou-se uma época extremamente ativa na conclusão de concordatas com os Estados surgidos da Paz de Versalhes. Através deles procurou-se dotar à Igreja católica de um *status* jurídico nas novas unidades políticas. Em 1929, os Pactos de Latrão significaram uma renovada presença da Santa Sé no cenário internacional. Mas não podemos esquecer que precisamente esse ano marca também o início da grande crise econômica, que acabou por repercutir profundamente nas estruturas políticas do Mundo Ocidental. Os anos trinta são, por isso, a época do surgimento de ditaduras ou de regimes de tendências totalitárias. À União Soviética, que já possuía essas características desde o início da Revolução, se somaram o nazismo e o fascismo. Além de Stalin, Hitler e Mussolini, podemos citar nomes menores, como os de Pildsuski, Schüssning, Franco, Salazar e Vargas, para ilustrar essa tendência. A política seguida pela Santa Sé foi a do reconhecimento de todos os governos *de facto*, abstendo-se de qualquer análise política. Foi a política do possível, destacada de qualquer doutrinarismo; política, porém, que não impedia o julgamento moral de situações gritantemente injustas. Baste lembrar as encíclicas de Pio XI: *Mit brennender Sorge*, contra o racismo nazista; *Non abbiamo bisogno*, a respeito do fascismo italiano; *Divini Redemptoris*, contra o comunismo ateu. Foram tempos extremamente difíceis para a diplomacia vaticana. Tentava-se manter abertos os canais de diálogo, ao mesmo tempo em que se fazia todo o possível para proteger os perseguidos. Nem sempre era factível contar com a Igreja local, submetida pelos regimes totalitários a uma vigilância estreita e asfixiante. Nunca a Santa Sé tomou a iniciativa do rompimento de relações diplomáticas com qualquer Estado que seja. Nem quando, como aconteceu na Espanha durante a Segunda República, o Cardeal Primaz foi expulso. O protesto foi claro e firme, mas achou-se conveniente continuar com uma presença ativa no meio das difíceis circunstâncias. A mesma linha de atuação foi mantida posteriormente, por exemplo, na China,

após o triunfo comunista ou na Cuba castrista. Na China, apesar da expulsão de todos os missionários estrangeiros e do encarceramento de um bom número de bispos e sacerdotes nativos, o Núncio permaneceu em Pequim até que foi colocado, na fronteira, pelo Governo. Em Cuba, quando o regime castrista confiscou todos os estabelecimentos católicos de ensino, expulsou todos os sacerdotes naturais de outros países, fechou as organizações juvenis e operárias católicas, e impediu a utilização pela Igreja de qualquer meio de comunicação social, o Núncio permaneceu em Havana e continuou a sua função.

Essa mesma direção foi seguida, em momentos ainda mais difíceis, por Pio XII, que já atuara como Secretário de Estado durante o pontificado anterior. Durante a Segunda Guerra Mundial, as Nunciaturas fizeram o possível e o impossível para levar conforto às populações oprimidas. Nos países ocupados ou dominados pela Alemanha, como a França de Vichy, a Hungria e a Romênia, a Santa Sé continuou a manter as suas representações diplomáticas perante governos que possuíam pouco mais do que um poder nominal. Mas essa presença ativa serviu para levar auxílio aos prisioneiros de guerra, para salvar grande número de pessoas, sobretudo judeus, dos campos de concentração e para manter um canal de comunicação entre as Igrejas locais e o Santo Padre.

Tal atuação nem sempre mereceu reconhecimento unânime. Não é fácil julgar com perspectiva histórica fatos que se encontram tão perto do nosso tempo. De acordo com os costumes da Santa Sé, que tenta preservar o bom nome de pessoas ainda vivas, a documentação relativa a esse período foi publicada apenas em parte. Daí as dúvidas que, às vezes, são levantadas em relação a certos acontecimentos e modos de atuar. Seria mais do que interessante que todos os que se atrevem a escrever sobre aquele período estudassem com cuidado os doze volumes já publicados de Atas e Documentos sobre a Santa Sé e a Segunda Guerra Mundial, onde se reflete a gigantesca atuação dos núncios e delegados apostólicos durante aquele período tão conturbado. A verdade é que, ao final daquela guerra fratricida, a Santa Sé viu seu prestígio internacional engrandecido. Nos anos cinquenta, as relações diplomáticas se fortaleceram e se expandiram grandemente, inclusive com a participação da Santa Sé em numerosos organismos internacionais. Assim foi-se fortalecendo a voz do Papa, para poder clamar em favor dos mais necessitados e oprimidos. Por isso, quando Paulo VI e, mais tarde em maior medida João Paulo II começaram a visitar os mais diversos países e até a Organização das Nações Unidas, exercitando uma diplomacia, por assim dizer, "direta", não estavam construindo sobre um chão intocado. As nunciaturas já tinham feito presente a Santa Sé e o seu caráter internacional e suprapolítico em todos os cantos do mundo.

Considerações finais

Para formarmos um pensamento sobre o serviço diplomático da Santa Sé, não podemos contentar-nos com traçar um paralelismo com a diplomacia dos diversos Estados. Como dizíamos, a diplomacia vaticana tem uma função eminentemente pastoral, que não encontra correspondência na ordem secular. Presença junto à Igreja local e diálogo com ela são os dois parâmetros mais válidos para avaliar a atuação concreta dos legados pontifícios. Mas, ao mesmo tempo, não se pode esquecer que a sua função abrange também as outras realidades do país, incluindo as demais confissões religiosas e as autoridades civis. Defender, por exemplo, na ordem civil, os valores fundamentais da pessoa humana não é, para a Igreja, uma atuação de tipo político, pois se baseia na concepção mais profunda do ser humano, criado à imagem e semelhança de Deus, como a nossa fé nos ensina; é uma função eminentemente pastoral. O serviço diplomático da Santa Sé não é o único meio de que a Igreja dispõe para engajar-se na defesa dos mais pobres e oprimidos, mas é sim um desses meios. Prescindir dele seria privar-se de um instrumento que se tem demonstrado grandemente eficaz.

Jesus Hortal Sánchez, SJ — Obeve a licenciatura em Direito Civil, na Universidade de Salamanca, e se doutorou em Direito Canônico, na Pontifícia Universidade Gregoriana, de Roma. Atualmente é Reitor da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Membro do Conselho Consultivo do Programa de Estudos Judaicos da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro e Consultor da Comissão para as Relações com o Judaísmo, do Pontifício Conselho para a Unidade dos Cristãos. Entre suas múltiplas publicações constam a edição brasileira do *Código de Direito Canônico*, São Paulo: Loyola 1983, e do *Dicionário de Direito Canônico*, São Paulo: Loyola, 1993, entre muitas outras publicações em revistas científicas nacionais e estrangeiras.

Endereço: Rua Marquês de São Vicente, 389
22451-041 — Rio de Janeiro — RJ
e-mail: hortal@mail.rdc.puc-rio.br