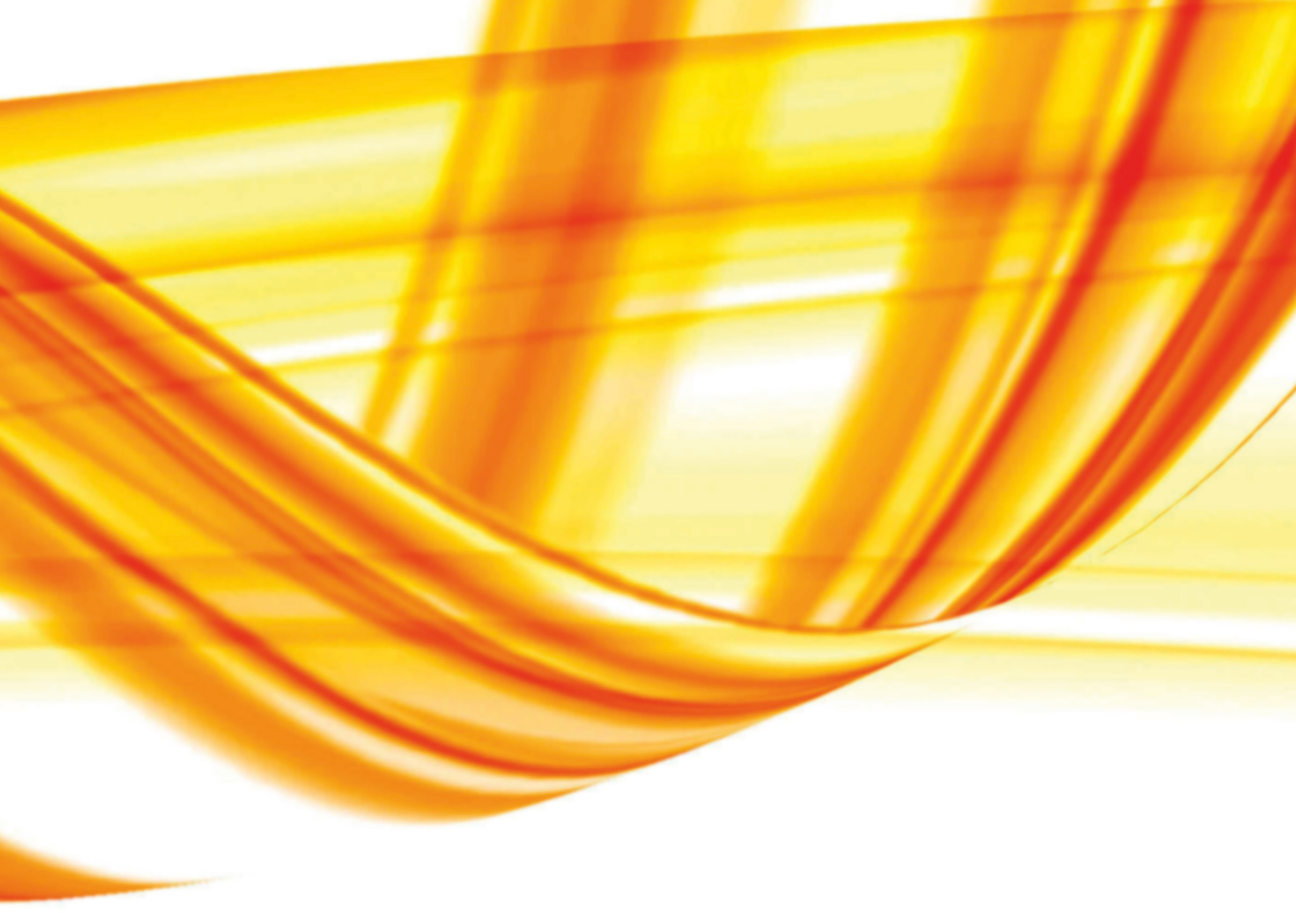

21 COLECCIÓN
ESCUELA DIPLOMÁTICA

Los órganos del Estado para las relaciones exteriores

Compendio de Derecho Diplomático y Consular

GOBIERNO DE ESPAÑA
MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN

21 COLECCIÓN
ESCUELA DIPLOMÁTICA

Los órganos del Estado para las relaciones exteriores

Compendio de Derecho Diplomático y Consular

DR. JOSÉ ANTONIO DE YTURRIAGA BARBERÁN
(EMBAJADOR DE ESPAÑA)

MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES
Y DE COOPERACIÓN

© Escuela Diplomática

N.I.P.O. publicación en papel: 501-15-024-7
N.I.P.O. libro electrónico: 501-15-025-2
ISSN: 1576-2432
Depósito Legal: M-31631-2015
Unidad editora: Secretaría General Técnica

Diseña e Imprime: Imprenta de la Oficina de Información Diplomática
Diseño portada: Javier Hernández (www.nolsom.com)

Al "diplomático desconocido",
a los que creen en la diplomacia como medio
al servicio de la paz y a los que la ejercen
a pesar de los pesares

ÍNDICE

Página

Autoprólogo a modo de explicación y justificación 13

Prólogo 19

CAPÍTULO I.—Introducción a la Diplomacia..... 27
I.—Evolución histórica..... 27
II.—Concepto de Diplomacia..... 31
III.—Diplomacia e Historia..... 35
IV.—Diplomacia y Política Exterior..... 36
1.—Diferencias entre Diplomacia y Política Exterior 37
2.—El Poder exterior..... 38
3.—Control parlamentario de la Política Exterior..... 41
4.—Política Exterior y Comunidades Autónomas..... 44
5.—Principio de unidad de acción en el exterior..... 52
6.—Política Exterior y Acción Exterior..... 57
V.—Diplomacia, Globalización y Derechos Humanos..... 63
VI.—Presupuestos jurídicos para las relaciones diplomáticas..... 66
1.—Personalidad jurídica internacional..... 66
2.—Reconocimiento..... 69
3.—Acuerdo Mutuo..... 73

CAPÍTULO II.—Órganos centrales del Estado para las relaciones exteriores.. 77
I.—Evolución histórica..... 79
1.—Jefe de Estado..... 80
2.—Presidente del Gobierno..... 81
3.—Ministro de Asuntos Exteriores..... 82
II.—Funciones..... 84
1.—Jefe del Estado..... 84
2.—Presidente del Gobierno..... 88
3.—Ministro de Asuntos Exteriores..... 90
4.—Ministerio de Asuntos Exteriores..... 97

Página

III.—Inmunidades y Privilegios 99
1.—Inviolabilidad 100
2.—Inmunidad de jurisdicción 102
a) Penal 104
b) Civil 112
3.—Privilegios 113

CAPÍTULO III.—La Misión Diplomática 115
I.—Evolución histórica 115
1.—Edad antigua 116
2.—Edad clásica 118
3.—Edad moderna 121
4.—Edad contemporánea 122
II.—Concepto del Diplomático bilateral 123
III.—Principio de la Misión Diplomática 130
1.—Misión Diplomática 131
2.—Jefe de la Misión Diplomática 133
a) Cartas Credenciales 134
b) Incorporación 136
c) Acreditación múltiple 137
3.—Personal de la Misión diplomática 140
IV.—Fin de la Misión Diplomática 143
1.—Misión Diplomática 143
2.—Personal de la Misión 145
V.—Funciones de la Misión Diplomática 147
1.—Representación 148
2.—Negociación 150
3.—Protección 156
4.—Información 153
5.—Cooperación 157
6.—Consulares 159
VI.—Estructura y medios de acción 160
1.—Estructura 160
2.—Medios de acción 162
a) Nota Verbal 163
b) Nota Firmada 164
c) Nota Colectiva 164
d) Carta personal 166
e) Pro-Memoria y Memorándum 167
f) Memorando de entendimiento 168
g) "*Non Paper*" 169
h) Canje de Notas 170
i) Declaración 171
j) Notificación 172
l) Protesta 172
k) Ultimátum 173

Página

3.—Medios de comunicación..... 174
VII.—Inmunidades y Privilegios..... 177
1.—Inviolabilidad..... 178
a) Misión Diplomática..... 178
b) Asalto a la Embajada de España en Portugal..... 179
c) Asalto a la Embajada de España en Guatemala..... 180
d) Asalto a la Embajada de Estados Unidos en Irán..... 181
e) Asilo diplomático..... 182
f) Personal de la Misión Diplomática..... 184
2.—Inmunidad de jurisdicción..... 186
a) Jurisdicción penal..... 186
b) Jurisdicción civil..... 188
c) Jurisdicción administrativa..... 194
d) Renuncia a la inmunidad..... 195
e) Testimonio..... 196
3.—Inmunidad de ejecución..... 197
a) Conferencia de Nueva York de 2004..... 198
b) Jurisprudencia de los Tribunales españoles..... 200
c) Compensación por la no ejecución..... 2002
d) Posible conflicto de la inmunidad con las normas de "*ius cogens*"..... 203
4.—Privilegios..... 206
a) Misión Diplomática..... 206
b) Personal de la Misión Diplomática..... 207

CAPÍTULO IV.—La Misión Consular..... 213
I.—Evolución histórica..... 214
1.—Inicio..... 214
2.—Auge..... 216
3.—Declive..... 218
4.—Resurgimiento..... 220
5.—Sitaución actual..... 223
II.—Concepto del Cónsul..... 226
III.—Principio de la Misión Consular..... 230
1.—Oficina Consular..... 230
2.—Jefe de la Oficina Consular..... 232
a) Carta Patente..... 232
b) *Exequatur*..... 233
IV.—Fin de la Misión Consular..... 236
V.—Funciones de la Misión Consular..... 238
1.—Caracterización de las funciones consulares..... 238
2.—Funciones políticas..... 241
a) Protección..... 242
b) Otras funciones..... 245
3.—Funciones administrativas..... 246
a) Pasaportes..... 247

Página

b) Visados 248
c) Registro Civil 249
d) Servicio militar 253
e) Participación electoral 254
f) Inspección y control de buques 256
4.—Funciones jurídicas 260
a) Funciones notariales 260
b) Defensa de menores e incapacitados 264
c) Sucesiones 266
d) Auxilio judicial 268
5.—Funciones asistenciales 270
a) Protección de los ciudadanos 270
b) Asistencia a emigrantes 273
c) Ayuda a los reclusos 276
6.—Funciones diplomáticas 279
VI.—Estructura y medios de acción 281
1.—Estructura 281
2.—Medios de acción 284
3.—Medios de comunicación 285
VII.—Inmunidades y Privilegios 287
1.—Inviolabilidad 288
a) Oficina Consular 288
b) Personal consular 290
2.—Inmunidad de jurisdicción 291
3.—Inmunidad de ejecución 293
4.—Privilegios 295
1.—Oficina Consular 295
2.—Personal consular 296

CAPÍTULO V.—Representaciones Permanentes de Estados ante Organizaciones Internacionales 299
I.—Evolución histórica 300
II.—Concepto del Diplomático multilateral 305
1.—Representación Permanente 305
2.—Diplomático multilateral 308
III.—Principio de la Representación Permanente 319
1.—Representación Permanente 320
2.—Personal de la Representación Permanente 323
3.—Organizaciones Internacionales con sede en España 327
IV.—Fin de la Representación Permanente 329
1.—Representación Permanente 329
2.—Personal de la Representación 330
V.—Funciones de la Representación Permanente 331
l.—Funciones comunes 331
2.—Funciones propias 333

Página

VI.—Estructura y medios 334
1—Estructura de la Representación Permanente 334
2.— Medios de acción 336
3.—Medios de comunicación 338
VII.—Inmunidades y Privilegios 339
1.—Inviolabilidad 341
2.—Inmunidad de jurisdicción 343
3.—Privilegios 344
VIII.—Representaciones Permanentes de Estados ante Organizaciones Internacionales Regionales 347

CAPÍTULO VI.—La Diplomacia "*ad hoc*": Misiones Especiales 351
I.—Evolución histórica 353
II.—Concepto 358
1.—Misión Especial 359
2.—Diplomacia "ad hoc" 361
a) Emisarios personales 362
b) Misiones económicas, comerciales y de índole técnico 363
c) Agentes priados 365
III— Principio de la Misión Especial 366
IV.—Fin de la Misión Especial 370
V.—Funciones de la Misión Especial 371
VI.—Estructura y medios 372
1.—Medios de acción 373
2.—Medios de comunicación 375
VII.—Inmunidades y Privilegios 376
1.—Inviolabilidad 377
2.—Inmunidad de jurisdicción 380
3.—Privilegios 381

CAPÍTULO VII.—La Diplomacia "*ad hoc*": Diplomacia de Conferencia 385
I.—Evolución histórica 386
II.—Concepto 389
1.—Conferencia 389
2.—Delegación. 393
III.—Principio de la Conferencia 394
1.—Iniciativa 394
2.—Trabajos preparatorios 397
3.—Reglamento Interno 399
IV.—Fin de la Conferencia 405
V.—Funciones de la Delegación 411
VI.—Estructura y medios de acción 414
1.—Medios de acción de la Delegación 415
2.—Medios de acción de la Conferencia 416
a) Plenario 416

Página

b) Comisiones Principales 418
c) Comisión e Verificación de Poderes 420
d) Comité de Redacción 421
e) Secretaría 423
3.—Medios de comunicación 424
VII.—Inmunidades y Privilegios 426
1.—Inviolabilidad 427
2.—Inmunidad de jurisdicción 428
3.—.Privilegios 430

X.—Bibliografía 433
I.— Obras de carácter general o referentes a más de un capítulo 433
II.— Introducción a la Diplomacia 436
III.— Órganos centrales del Estado para las Relacines Exteriores 449
IV.— La Misión Diplomática 454
V.— La Misión Consular 473
VI.— Las Representaciones Permanentes ante Organizaciones Internacionales 481
VII.— Las Misiones Especiales 484
VIII.— Las Delegaciones en Conferencias Internacionales 486

ÍNDICE DE MATERIAS 491

ÍNDICE ONOMÁSTICO 537

AUTOPRÓLOGO
A MODO DE EXPLICACIÓN Y JUSTIFICACIÓN

Al regresar a Madrid tras mi jubilación en 2006, el catedrático de Derecho Internacional de la Universidad Complutense, Luis Ignacio Sánchez, me propuso que diera un curso sobre "*Los órganos del Estado en las relaciones exteriores*", en un *Master* sobre "*Derecho Internacional y Relaciones Internacionales"* organizado por la Facultad de Derecho. Era un reto atractivo y tarea nada fácil, pues había que condensar en ocho lecciones lo esencial del Derecho Diplomático y Consular, materia que había explicado años antes durante un curso académico completo en la Facultad de Ciencias Políticas de dicha Universidad.

Desde entonces he venido dando cada año un mini-curso al respecto. Un día de finales de Abril de 2015, al término de una clase, se me acercó un alumno y me preguntó si 1e podía facilitar bibliografía sobre el curso que estaba impartiendo, y le señalé que —entre el material que la Secretaría les había facilitado— figuraba una relación de los libros de consulta recomendados para cada tema. Me contestó que era consciente de ello, pero que la citada lista incluía demasiadas obras y que lo que él necesitaba y deseaba era un único texto que cubriera todo el temario del curso. Le respondí que no me era posible satisfacer su deseo porque no conocía ningún libro de ese tenor. Se habían publicado numerosos libros y artículos sobre los Jefes de Estado y los Ministros de Asuntos Exteriores, sobre las Misiones Diplomáticas y Consulares y las Representaciones Permanentes de los Estados ante las Organizaciones Internacionales, y sobre las Misiones Especiales y la Diplomacia de Conferencia, pero no existía —a mi conocimiento— una obra que abordara todos y cada uno de estos tema de una manera transversal y conjunta. Entonces, el alumno me dijo con una desarmadora candidez:"¿Y porqué no lo escribe Vd.?."…Tras hacerme yo a mí mismo la pregunta, me contesté:"¿Por qué no?", y "*voilà où nous en sommes*".

En 1961, cuando estaba preparándome para ingresar en la Escuela Diplomática, un profesor amigo me encargó que recogiera material para la elaboración de un

libro de la serie "*El Gobierno informa*" sobre el Ministerio de Asuntos Exteriores y la práctica de España en materia de relaciones internacionales. Ello me llevó a bucear en los recónditos archivos del Ministerio en la medida que me fue posible —que no fue mucha— y a pasar horas investigando en la Dirección de Tratados, que —como el arpa de Gustavo Adolfo Bécquer, "de su dueño tal vez olvidada" y "cubierta de polvo"— se ubicaba en una covachuela situada en una de las torres del Palacio de Santa Cruz. Estaba a su frente un anciano Ministro, no excesivamente interesado en la praxis española de los tratados, y actuaba de factótum un probo funcionario administrativo —con gafas redondas y manguitos—, que pastoreaba con esmero una colección de mugrientas cartulinas verdes, en las que registraba el "*iter*" de los tratados internacionales en los que España era Parte. Un botón de muestra del estado cataléctico en que se encontraba el Registro de Tratados fue mi conversación con el citado funcionario, cuando —tras haber comprobado con estupor que en la cartulina relativa a la Carta de San Francisco no aparecía España entre los miembros de la ONU— se lo hice saber, y él me contestó con contundencia y convicción:"Pues, si no figura, es porque España no será miembro de la ONU". ¡Sin comentarios!.

No le faltaba algo de razón, porque la Carta de San Francisco y la mayoría de los tratados que establecían los estatutos de sus Organismos especializados, así como muchos otros instrumentos internacionales, no habían sido publicados en el Boletín Oficial del Estado, Biblia de la que se nutría el funcionario para rellenar sus fichas, y no habían quedado, por tanto, sepultados en los nichos del "ruizafonesco" cementerio de tratados. Una de las tareas que llevé a cabo durante mi período de Secretario General Técnico fue precisamente la de impulsar la publicación en el BOE de la Carta de las Naciones Unidas —aprovechando la aprobación de una enmienda a su texto, para no "cantar la gallina" de manera demasiado ominosa—, así como de los tratados constitutivos de los Organismos especializados que no habían sido aún publicados.

Otra de las labores que emprendí en mi breve andadura como Secretario General Técnico fue instalar la sede de la Dirección de Tratados en un local digno y reforzar su plantilla, a la que se habían sumado —con carácter provisional— algunos jóvenes y prometedores profesores universitarios, como Eduardo Vilariño —que sería posteriormente catedrático de Derecho Diplomático y Consular en la Universidad Complutense— o Gregorio Garzón —catedrático de Derecho Internacional en la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona—. Como Asesor Jurídico Internacional, había participado en la elaboración del Decreto 801/1972 sobre ordenación de la actividad de la Administración del Estado en materia de tratados internacionales, que introdujo un poco de orden en el proceloso océano de los tratados, y que —pese a su precariedad— ha estado en vigor hasta fecha bien reciente. Tras un arduo trabajo de limpieza y sistematización de sus archivos, inicié el proceso de informatización del Registro, que culminó, poco después de

mi cese, mi sucesor Ramón Villanueva, experto en la materia, con el que había colaborado en mi época de Asesor jurídico y en la suya de Director de Tratados.

El amplio material recolectado durante mi investigación en el Ministerio me sirvió de base para dar en 1962 un curso en la Escuela de Funcionarios Internacionales sobre "*Política Exterior de España"*. Dediqué la última clase práctica del curso a un debate crítico entre los alumnos —poco habitual en la época— sobre la política exterior de nuestro país, en el que actuaron como abogado defensor y como fiscal, respectivamente, dos futuros diplomáticos: Camilo Alonso—Vega, que malogró su carrera tras pedir la excedencia pocos años después de su ingreso, y Juan Antonio Yáñez-Barnuevo, que ha tenido una brillante carrera como Director del Gabinete Internacional del Presidente del Gobierno de Felipe González, Secretario de Estado de Asuntos Exteriores, Representante Permanente de España ante la ONU y Jefe de la Asesoría Jurídica Internacional del Ministerio de Asuntos Exteriores.

En el curso académico 1971—1972 fui nombrado Encargado de la Cátedra de Derecho Diplomático y Consular de la Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad Complutense, puesto en el que cesé tras la dotación de la cátedra y el nombramiento para cubrirla del distinguido profesor y diplomático, Antonio Poch, que fue mi jefe en la Asesoría Jurídica Internacional, en la Delegación de la III Conferencia de las Naciones sobre el Derecho del Mar y en la Embajada de España en Portugal, un excelente maestro y un gran amigo.

Iniciaba mis recientes clases en la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense con una presentación profesional de mi persona en los ámbitos académico y diplomático. En el primero, he sido Profesor Ayudante de Derecho Internacional Público y Privado en la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Encargado de la Cátedra de Derecho Diplomático y Consular en la Facultad de Ciencias Políticas de dicha Universidad, Profesor visitante en la Academia de la Haya de Derecho Internacional, Profesor de Derecho Internacional en la Escuela Diplomática y Profesor Asociado de Derecho Diplomático y Consular en la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense. En el segundo, he desempeñado los puestos de Subdirector General de Cooperación Terrestre, Marítima y Aérea Internacional, Jefe de la Asesoría Jurídica Internacional, Secretario General Técnico y Presidente del Consejo de Asuntos Exteriores en el Ministerio de Asuntos Exteriores; Embajador en Irak, Irlanda y la Federación de Rusia —con acreditación múltiple en Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Georgia, Kazajstán, Kirguistán, Tayikistán, Turkmenistán y Uzbekistán—; Embajador-Representante Permanente ante la ONU en Viena; Jefe-Adjunto de la Delegación de España ante la III Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar y jefe de las Delegaciones españolas en numerosas Conferencias Internacionales; Embajador en Misión Especial para Temas Marítimos; Consejero Cultural en Lisboa; y Cónsul en Dusseldorf y en Oporto.

No trataba con ello de hacer alarde de mi "*currículum vitae*" por vanidad o presunción, ni de contar mis "batallitas" como un "Abuelo Cebolleta" diplomático, sino que lo hacía con el objetivo de mostrar a los alumnos que, salvo el económico, había tocado todos los palos de la diplomacia bilateral y multilateral —diplomáticos, jurídicos, culturales, administrativos y consulares— y que lo que les iba a exponer no me lo había contado nadie, ni lo había aprendido en los libros especializados, sino que lo había vivido y experimentado en mi propia carne. Si algún mérito tienen estás páginas, que recogen mis explicaciones en la cátedra —que no "*ex catedra*"—, es que están basadas en la experiencia y avaladas por ella. El Embajador Amaro González de Mesa ha titulado su libro de memorias "*Esto no es histórico, es verdad*" y yo podría decir algo semejante. No se trata tanto de la mera transcripción de las normas diplomáticas vigentes o de una exposición de las opiniones de los tratadistas y de los especialistas en la materia —que, en parte, lo es—, como de un reflejo de mi experiencia profesional a lo largo de 55 años de carrera diplomática y universitaria, por lo que es inevitable que pueda resultar a veces un tanto subjetivo.

No pretende este libro ser académico, erudito y brillante, sino práctico y pedagógico, una obra que facilite la comprensión del Derecho Diplomático y Consular a los estudiantes y a las personas interesadas en las relaciones internacionales. Por obvias razones del escaso tiempo disponible para dar todo un curso académico en ocho lecciones, la obra es necesariamente de reducida extensión, pero —como afirmaba acertadamente Baltasar Gracián— "lo bueno, si breve, dos veces bueno" y "más vale quintaesencias que fárragos". Se trata de un compendio de las normas básicas del Derecho Diplomático y del Derecho Consular, que puede resultar útil por su carácter transversal y omnicomprensivo, a pesar de su brevedad.

He incluido diversas anécdotas extraídas de mi experiencia diplomática —algunas divertidas, otras quizás no tanto—, que he considerado oportunas y útiles para explicar las disposiciones vigentes o las opiniones expresadas, ejemplificar algunos acontecimientos y hacer menos farragoso el texto y más atractiva la lectura de algunas partes de la obra que resultan demasiado áridas, pues —según decía un conocido pedagogo— "hay que enseñar deleitando".

Con este libro quiero rendir homenaje a quienes fueron mis maestros en la Universidad y en la Diplomacia, Mariano Aguilar y Antonio Poch, y a mis "hermanos mayores" en el Derecho Internacional, Juan Antonio Carrillo y Julio Diego González Campos, compañeros de la Universidad de Sevilla y entrañables amigos, eximios profesores que tanto contribuyeron al desarrollo de la práctica diplomática española. Juan Antonio pilotó la nave que llevó a España el desembarco en el territorio hasta entonces ignoto de los Derechos Humanos y fue maestro de muchos diplomáticos. Julio —que también asumió una función de magisterio respecto de numerosos diplomáticos, entre los que me encontraba—

participó como asesor jurídico en varias Conferencias Internacionales —especialmente en la primera fase de la III Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar— y tradujo y comentó en 1965 —junto con Marcelino Oreja— el libro de Philippe Cahier "*Derecho Diplomático Contemporáneo*", que se ha convertido en un auténtico clásico en la materia. Vaya a ellos va mi homenaje póstumo y mi emocionado recuerdo

Deseo dejar constancia de mi agradecimiento a los profesores Luis Ignacio Sánchez —asimismo a título póstumo—, Araceli Mangas y Rubén Carnerero, que han hecho posible que haya dictado, y siga dictando, un curso sobre "*Los órganos del Estado en las relaciones exteriores*" en la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense. También deseo rendir pleitesía a los compañeros diplomáticos que —como Antonio Poch, Santiago Martínez—Caro, José Manuel Lacleta, Marcelino Oreja, Amador Martínez Morcillo o Juan Antonio Yáñez—Barnuevo— dedicaron sus esfuerzos al estudio y a la enseñanza del Derecho Diplomático y Consular. Mi agradecimiento se hace extensivo a tantos compañeros que —aun sin profesar su enseñanza— hacen pedagogía de los mismos en su cotidiano y anónimo quehacer diplomático o consular.

Quiero, por último, agradecer a mi hijo, Enrique de Yturriaga Saldanha, sus comentarios y sugerencias, que me han permitido revisar, corregir y mejorar el texto inicialmente redactado del presente libro, y a la Escuela Diplomática —mi "*alma mater*" junto a la Universidad Hispalense— por su generosa disposición a editarlo.

.Madrid, 30 de Junio de 2015.

PRÓLOGO

Sentí una viva satisfacción al recibir de mi buen amigo y compañero José Antonio de Yturriaga Barberán el borrador de su excelente Tratado sobre "Órganos del Estado para las Relaciones Exteriores". Lo he leído con gran atención, he subrayado muchos de sus párrafos y he aprendido multitud de cosas de un texto que interesa no sólo a estudiosos del servicio exterior sino a cuantos se preocupan por la Organización del Estado, sus competencias y funciones, las relaciones internacionales, la globalización, las misiones ante organizaciones regionales o las Misiones Especiales.

El libro revela la experiencia de un gran servidor del Estado que ha participado activamente y desde las más altas responsabilidades en destinos de particular relevancia y, al mismo tempo, el estudio riguroso que muestra su conocimiento profundo de los temas desde una perspectiva académica, con numerosas citas que enriquecen un documento de necesaria lectura para quienes de una u otra manera han de ocuparse de las relaciones internacionales.

Dado el magnífico "autoprólogo" del Embajador Yturriaga, poco puedo añadir para comentar el libro, si no es para poner de manifiesto que las preocupaciones que en el texto se contienen responden a preocupaciones que sentí hace años, en mi condición de profesor encargado de la cátedra de Derecho Diplomático en la Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad Complutense. Más aún, en 1965 nos propusimos el profesor Julio González Campos y yo escribir un manual sobre Derecho Diplomático. Habíamos preparado el plan de trabajo y reunido una abundante bibliografía cuando, en un viaje a París, encontré en una librería un libro de Philippe Cahier titulado "Derecho Diplomático Contemporáneo", que respondía exactamente al propósito que Julio y yo habíamos compartido.

Le llevé un ejemplar y, al entregárselo, le dije que nuestro libro ya estaba escrito y que le sugería que lo tradujéramos al castellano, añadiendo citas de la jurisprudencia española. Así lo hicimos, con el sentimiento de no haber puesto a

prueba la originalidad de nuestras ideas pero con la tranquilidad de que enriquecíamos un buen texto con la aportación española.

Transcurridos cincuenta años, en los que hemos perdido a Julio González Campos y a un fraternal amigo de ambos y del autor del libro, el profesor Juan Antonio Carrillo Salcedo, que tanto nos había animado en nuestro propósito, echo mi mirada atrás y recorro mentalmente instituciones y ocupaciones que me han permitido transitar por espacios que había leído en informes y documentos y que luego puse en práctica en mis responsabilidades públicas en la Subsecretaría y el Ministerio de Exteriores, en el Consejo de Europa y más tarde en el Parlamento Europeo y en la Comisión Europea, donde tuve el honor de trabajar con un presidente excepcional, Jacques Delors, a quien debo gratitud y reconocimiento.

Mucho ha cambiado la vida internacional desde entonces y por ello me ha complacido recorrer las páginas de la obra de José Antonio de Yturriaga, que con el rigor y la competencia que le caracterizan, me ha puesto al día de la historia y la actualidad del papel que corresponde a los órganos para las relaciones internacionales.

Tradicionalmente las relaciones de Estado con el mundo exterior eran consideradas como un ámbito de acción específica del Ministerio de Asuntos Exteriores, y a él correspondía normalmente el desarrollo de las relaciones diplomáticas y las negociaciones propias de la vida internacional; pero —como ya entonces opinaban profesores como el Dr. Virally— esa división del trabajo hace ya tiempo que está sometida a discusión en todos los Estados. Por eso, ya entonces, se advertía de la necesidad de diplomatizar la representación exterior del Estado, especialmente en el marco multilateral, ya que los problemas económicos y sociales, por ejemplo, deberían ser abordados y debatidos por personas más directamente interesadas en los mismos que los diplomáticos. Al menos, se ha dicho, tales personas deberían quedar asociadas a la formulación de la política en cuestión, en cuanto mejores representantes del sector de la Administración más directamente afectado o de los medios y grupos sociales y económicos interesados en la política de que se trate.

Desde perspectivas menos radicales, se ha dicho también que el Ministerio de Asuntos Exteriores no está preparado, en gran número de países al menos, para asumir las funciones y responsabilidades que hoy se esperan de él, en especial en áreas de cooperación internacional, económica, científica o técnica.

No obstante, la responsabilidad de los Ministerios de Asuntos Exteriores en materias de cooperación internacional, multilateral o bilateral, se basa en razones sólidas, muy superiores a las meramente tradicionales o de inercia: en primer lugar, la cooperación internacional reclama una coherencia externa y encierra siempre, al menos potencialmente, una innegable dimensión política; en segundo lugar, el diálogo directo entre sectores técnicos —en el plano bilateral

o multilateral— encierra siempre el riesgo de un planteamiento estrecho, exclusivamente "sectorial", de los problemas. Los intereses defendidos por los expertos no tienen por qué coincidir automáticamente con los intereses generales del Estado, ni siquiera con los de la Comunidad internacional en su conjunto, aparte de que conviene retener aquí el hecho de que la práctica registra la realidad, para muchos acaso paradójica, de que son los Ministerios de Asuntos Exteriores los que mejor pueden resistir a los grupos de presión, nacionales o internacionales.

La coordinación de la acción internacional, y más ampliamente de la cooperación internacional, suscita difíciles y delicados problemas, tanto a las Organizaciones Internacionales —donde el problema ha sido planteado desde hace tiempo y, hasta cierto punto, ha encontrado cauces de solución, aunque no siempre sean eficaces— como a los Estados —paradójicamente, menos preparados institucionalmente que las Organizaciones Internacionales para intentar resolverlos—.

En un mundo crecientemente interdependiente y complejo, en el que la distinción entre política internacional y política interna muchas veces resulta ficticia, la responsabilidad y la función de los Ministerios de Asuntos Exteriores no deben ni pueden quedar reducidas a servir de portavoces o de mecanismos de comunicación. Por el contrario, a ellos incumbe el deber importante de inculcar a los otros Ministerios el sentido de la cooperación internacional, que muchas veces les falta por razones estructurales, dada su primordial preocupación "sectorial" por problemas internos. Ahora bien, el Estado es cada vez menos impermeable al medio internacional, por lo que la separación entre asuntos internos y asuntos exteriores no puede hacerse rígidamente, ya que todos los Ministerios —desde los más técnicos a los más políticos— se abren a la cooperación internacional y participan en la vida internacional, aunque lo hagan de forma ciertamente limitada. Hay que reconocer, no obstante, que en su mayoría no han sido concebidos ni están estructuralmente preparados para esta tarea, lo que ha traído consigo un doble problema: de una parte, la adaptación de la Administración nacional, incluido el Ministerio de Asuntos Exteriores, a las exigencias de la cooperación internacional; de otra, la redefinición de las funciones de los Ministerios de Asuntos Exteriores.

En este último orden de cosas, la acción de los Ministerios de Asuntos Exteriores, para ser eficaz, debe reunir determinados requisitos. En ocasiones, ha de desbordar el marco administrativo e incluso el gubernamental, para convertirse en un centro de dirección y de coordinación de un conjunto más vasto y más profundo, que llega incluso a las fuerzas sociales. Otras veces esa acción desborda el marco estricto del Ministerio de Asuntos Exteriores para expresarse como parte esencial de la función gubernamental.

Los Ministerios de Asuntos Exteriores, en conclusión, han de ser los principales responsables del servicio exterior del Estado y de la cooperación internacional, los centros de dirección y coordinación del vasto y complejo haz de servicios estatales y públicos que hoy participan en las relaciones internaciona-

les. Es la conciencia de esta responsabilidad, precisamente, la que explica que incluso se haya propuesto bautizarlos, como en el caso de España, Ministerio de Cooperación.

Estas reflexiones nos permiten avanzar una primera, conclusión: ante las transformaciones experimentadas en la sociedad internacional y en las relaciones internacionales, de un lado, y en la concepción del Estado, de otro, pudiera pensarse que un criterio válido en la búsqueda de nuevos modelos capaces de dar una respuesta adecuada a los problemas presentes, debería basarse en las siguientes directrices:

1. Toda rama de la Administración ha de preocuparse de la coherencia de su actividad, interna y externa, con la del Estado, y ello tanto en el plano bilateral como en el multilateral.

2. El Ministerio de Asuntos Exteriores debe ser el principal responsable de la acción exterior del Estado, respetando —como es lógico— las competencias de la Presidencia del Consejo de Ministros, donde reside la función de determinar la política exterior del Estado, y sin afectar a las competencias de los otros Ministerios. Pero es el Ministerio de Asuntos Exteriores el que debe coordinar todas las actividades susceptibles de tener reflejo internacional.

3. El Ministerio de Asuntos Exteriores cuida de las relaciones con los demás Estados y con las Organizaciones Internacionales; de las negociaciones relativas a la adopción de acuerdos internacionales; de la defensa de los derechos y de los intereses públicos y privados en el campo internacional; y del desarrollo de las actividades nacionales en el extranjero.

4. l Ministerio de Asuntos Exteriores no debiera dar el concurso del Estado a cualquier iniciativa de una Organización Internacional o de otro Estado, sin haber verificado la compatibilidad de tal iniciativa con la orientación global de la política interior del Estado.

Otro de los temas que se aborda en el libro y que me preocupó hace tiempo, tanto en mi actividad docente como en la práctica de las relaciones internacionales, es el control de la política exterior en un sistema democrático. Asunto éste de extraordinaria complejidad porque ya, desde un primer momento, parece enfrentarnos con una disyuntiva de difícil solución. Se trata de compaginar las necesidades de eficacia de una acción exterior, que casi por definición debe ser conducida de manera discreta y rápida, con las no menos respetables exigencias de supervisión y control por parte de los representantes del pueblo democráticamente elegidos. Se trata también de compaginar el poder y el derecho de iniciativa que reside en el Gobierno y que, en el caso de la política exterior, adquiere perfiles peculiares, con el deber y el derecho, por parte de las instituciones parlamentarias, de ejercer sus facultades controladoras sobre la acción del Ejecutivo.

El dilema ciertamente no es nuevo y sus soluciones no son fáciles. A primera vista se nos plantea en términos de una dualidad casi irreconciliable y no son pocos los pensadores políticos o los políticos pensadores que —reflexionando o actuando en el seno de estructuras democráticas— se han manifestado con cierta nostalgia en favor de la eficacia que para la gestión de la política exterior parecen encerrar los sistemas autoritarios, allí donde el control parlamentario de cualquier acción de gobierno y en particular de la política exterior o bien no existe o bien ha sido convertida en una simple y automática ratificación de las decisiones adoptadas por el Gobierno.

Resulta significativo recordar cómo, por ejemplo, ya en 1974, James Schlesinger —entonces Secretario de Defensa de los Estados Unidos— afirmaba que en contraste con la sociedad americana, "una sociedad cerrada como la de la Unión Soviética no tiene dificultad en proseguir con la distensión y simultáneamente reforzar sus esfuerzos defensivos". Aunque la afirmación probablemente intentaba hacer frente a quienes criticaban el alto nivel de gastos de defensa de los Estados Unidos, la verdad es que, acaso sin proponérselo, Schlesinger añadía su voz a la larga lista de quienes han sostenido y puesto énfasis en la superioridad de los Estados autoritarios sobre los democráticos en lo relativo a la conducción de la política exterior.

Dando un salto de cuarenta años desde las explicaciones de Schlesinger, mi convicción es que el análisis comparativo de los sistemas autoritarios y de los sistemas políticos democráticos no muestra superioridad alguna intrínseca de los sistemas autoritarios sobre los democráticos. Puede ser que aquéllos tengan objetivos y propósitos más claros, pero acaso también más simplistas, más consistentes, pero acaso también más errados y alejados del verdadero interés nacional, de la comunidad política nacional. Nada induce, en cambio, a concluir que la política exterior de un sistema democrático tenga que ser menos continua o menos adaptable que la de un sistema autoritario. La de los sistemas democráticos tiene además una mayor "compatibilidad". Con este término entiendo que los objetivos de una política exterior han de ser realistas, realizables y elaborados en función del medio internacional y del medio político interno.

Durante los últimos seis años en mis funciones de Consejero de Estado, he seguido con especial interés los temas que afectaban a la política exterior y uno de ellos ha sido el dictamen sobre la ley de Acción y del Servicio Exterior del Estado. Se trata de un texto ambicioso por su contenido en el que el propósito era ofrecer un cuadro general y sistemático de la acción y del servicio exterior del que se carecía. Aunque es un tema didácticamente útil, mi impresión es que no es propio de una ley, dado que lo que en esa norma aparece "congela su rango normativo", es decir, que en lo sucesivo será precisa otra ley para introducir la más mínima modificación. Esto es peligroso y, en consecuencia, a mi juicio conviene regular por reglamento lo que no sea estrictamente necesario hacer por

ley. Por otro lado, el texto respira un exceso de formalismo. Impone ciertos trámites que o no se cumplen o no se cumplirán; es decir, son innecesarios y hasta contraproducentes.

En cuanto a los principios rectores, se mencionan la eficiencia, la eficacia, la especialización y los servicios de interés general. Lo considero superfluo. No hace falta una ley para saber que la Acción Exterior del Estado, como cualquier otra, ha de tender a tales fines. Las leyes deben ser sobrias. Lo mismo cabe decir respecto a la transparencia y a la lealtad institucional. Por otro lado, se habla de "ordenación y coordinación". ¿Es lo mismo?. Se tiene la impresión de que en la ley no está claro lo que es la coordinación y su conservación y esto es un tema capital de la ley. ¿Cuándo hay que ordenar y cuándo hay que coordinar? ¿Hasta dónde puede llegar la coordinación?. Mientras esto no se aclare habrá problemas.

Un tema especialmente delicado es el relativo a las Comunidades Autónomas. Es una cuestión en la que es necesario dejar las cosas claras desde el principio para evitar conflictos posteriores. El principio básico es establecer las medidas que regulan y coordinan.

Un último tema que quisiera abordar es el relativo a los instrumentos, medios y sistema de la acción exterior. El modelo de una estructura integrada por Presidencia del Gobierno, Consejo Político junto con un Consejo Ejecutivo y Grupos de Trabajo y el Ministerio de Asuntos Exteriores, es un asunto que requiere reflexión. Sobre todo me preocupa el Consejo Ejecutivo, con carácter permanente, integrado por expertos en acción exterior con funciones de órgano de asesoría y de trabajo del Presidente del Gobierno y del Consejo de Política Exterior, bajo la dependencia directa del Director del Consejo. Las consecuencias son la creación de un nuevo órgano de la administración, la incorporación de representantes de las Cortes, Comunidades Autónomas, y actores no estatales, cuando la estrategia debe corresponder a la Administración del Estado. Me temo que se producirá una duplicación y una fuente de conflicto respecto del Ministerio de Asuntos Exteriores.

La experiencia del Departamento Institucional de Presidencia del Gobierno —al menos lo que yo recuerdo de mi época— demuestra que su actuación se centra en adecuar a las prioridades del Presidente del Gobierno, las líneas de Política Exterior y las correspondientes acciones, tanto del Ministerio de Asuntos Exteriores como del resto de la Administración, así como proponer la agenda exterior del Presidente y elaborar sus carpetas informativas.

Todo ello exige un grandísimo trabajo, con lo que la labor adicional del Consejo Ejecutivo corre el riesgo de producir una dilación en las decisiones. Por último, el Ministerio de Asuntos Exteriores puede quedar reducido a una función de apoyo del ejecutivo, pero deja de ejercer como poder central en la Política y la Acción Exterior. Para resaltar el papel coordinador e integrador del Ministerio, se podría recurrir al existente —aunque poco utilizado— Consejo Superior de

Asuntos Exteriores, que podría organizar grupos de trabajo a los que se incorporaran expertos de Instituciones del Estado, Comunidades Autónomas y actores no estatales.

Concluyo con una preocupación que sentía hace tiempo y que ahora voy a mencionar. Me refiero a las Misiones diplomáticas y Oficinas consulares en las que puede producirse el peligro de fragmentación de la autoridad efectiva del Jefe de Misión en relación con los consejeros "técnicos" de los Ministerios sectoriales, que pueden ser sometidos por ley a una estricta dependencia orgánica y funcional de sus Ministerios de origen. La superioridad jerárquica del Jefe de Misión, en la práctica, puede quedar reducida a una cuestión protocolaria sin competencia material sobre el fondo. El único recurso que el Jefe de Misión tendría para hacer prevalecer su criterio frente a la "instrucción" que los consejeros técnicos reciban para el ejercicio de sus competencias sería acudir al Ministerio de Asuntos Exteriores. Echo en falta unas cláusulas específicas en cuya virtud esos consejeros tuvieran que informar con carácter previo al Jefe de Misión de las instrucciones recibidas de los Departamentos Ministeriales de los que dependen orgánica y funcionalmente. Debe quedar claro que el Jefe de Misión es a quien corresponde la responsabilidad última de las decisiones.

Concluyo reiterando mi felicitación a mi querido y admirado José Antonio de Yturriaga por el ingente trabajo llevado a cabo, que muestra su sólida preparación jurídica, su larga experiencia académica, su brillante ejecutiva diplomática y su ejemplar actuación en cuantos destinos ha servido a España, tanto dentro como fuera de las fronteras. A todo ello debo añadir su calidad humana, su servicio a la verdad, su independencia de criterio y su contribución a través de *Voz Pópuli* a exponer sus opiniones sobre los temas más acuciantes de la actualidad política internacional y también de lo que sucede en el interior de España. El equilibrio, la serenidad y la riqueza de sus cometarios y observaciones, a mí personalmente me han ayudado a comprender y analizar realidades y nos ofrece siempre el rigor y la disciplina de un gran jurista y extraordinario escritor cuyos documentos nos ilustran y nos enseñan.

Marcelino Oreja Aguirre
Embajador de España
Presidente de la Academia
de Ciencias Morales y Políticas

CAPÍTULO I

INTRODUCCIÓN A LA DIPLOMACIA

I.—Evolución histórica. II.—Concepto de Diplomacia. III.—Diplomacia e Historia. IV.—Diplomacia y Política Exterior: 1.—Diferencias entre Diplomacia y Política Exterior; 2.—El Poder Exterior; 3.—Control parlamentario de la Política Exterior; 4.—Política Exterior y Comunidades Autónomas; 5.—Principio de unidad de acción en el exterior; 6.—Política Exterior y Acción Exterior. V.—Diplomacia, Globalización y Derechos Humanos. VI.—Presupuestos jurídicos para las relaciones diplomáticas: 1.—Personalidad jurídica internacional; 2.—Reconocimiento; 3.—Mutuo acuerdo.

Según Miguel Ángel Ochoa, la misma naturaleza de la Diplomacia, fluctuante y polivalente, permite diversos acercamientos a su materia y el planteamiento de diversas cuestiones, especialmente el "*quando*" —el origen de la Diplomacia— y el "*quid"* —su concepto—. Definir la Diplomacia y colocarla en el tiempo son los modos más seguros para bien entenderla en su naturaleza propia y en el dilatado transcurrir de sus hechos[1].

I.—Evolución histórica

Muchos autores consideran que la Diplomacia ha acompañado a la Humanidad desde los albores de su existencia. Harold Nicolson la sitúa en "la tiniebla que precedió al alba de la Historia". Sus inicios se sitúan en el momento en que un grupo de monos antropoides que habitaban en cuevas se dio cuenta de que sería provechoso llegar a algún tipo de acuerdo con los grupos vecinos para establecer los límites de sus respectivos campos de caza. Asimismo se dio cuenta

[1] OCHOA, Miguel Ángel. "*Historia de la Diplomacia Española"*. Biblioteca Diplomática Española. Madrid, 1990. Volumen.I, p.22

de que una negociación no podía concluir satisfactoriamente, si los emisarios de cualquiera de los grupos eran asesinados nada más llegar al lugar de encuentro. De aquí surgió el primer principio que se estableció firmemente: la inmunidad diplomática[2].

En esta misma línea, José Manuel Lacleta ha señalado que el día en que, despojándose de sus rudimentarias armas en signo de paz, un primitivo se acercó a quienes disputaban un terreno de caza a los de su grupo para —acaso por señas— convenir con ellos una tregua o un reparto, había surgido un primer emisario diplomático que desempeñaba las dos funciones más características de la Diplomacia: representar y negociar. Cuantos quienes recibían la visita de aquel emisario tenían a tentación de negarse a escucharlo e incluso de impedirle que volviera a reunirse con los suyos estaban poniendo, sin imaginarlo, la primera piedra de lo que —con el paso de los siglos— denominamos hoy "Derecho Diplomático". Si el emisario no hubiera recibido un trato especial que le permitiera cumplir su misión y desempeñar su función, no habría sido posible la relación entre poderes independientes, trato que —en este primitivo estadío— significó respetar su vida y su libertad y le permitió exponer sus propuestas y regresar a su tierra o al seno de su grupo, llevando la respuesta recibida. Dicho trato ha sido elaborado a través de una compleja serie de normas jurídicas que constituyen —junto con la determinación del modo y manera de ejercer la función diplomática[3].

Con cierto sentido del humor, Felipe Ximénez de Sandoval situó el nacimiento de la Diplomacia en el Paraíso Terrenal, aunque su principal protagonista no fue Adán o Eva, sino la serpiente[4]. Según René Albrecht—Carrié, cuando los contactos de los hombres no asumieron la forma de un enfrentamiento abierto de fuerza bruta, fue necesario el establecimiento de un sistema cualquiera en sus relaciones recíprocas y eso era, en sentido lato, la Diplomacia[5]. Surgió, pues, la Diplomacia de un Estado de necesidad. En su famoso tratado "*El Embaxador",* Juan Antonio Vera y Zúñiga a ella atribuyó el nacimiento de la actividad diplomática. "Cuando la diosa Pandora envió al mundo las calamidades y trabajos en vez de los bienes que le habían depositado los dioses, después de aquel siglo dorado y feliz, cuando ya los hombre habitaban casas y dividían lo propio y lo ajeno, entonces comenzaron las embajadas para cobrar la justificación o poca fuerza de los unos, lo que la ambición y mayor parte de los otros les había tomado o para conseguir otros deseos y contratos"[6].

---

[2] NICOLSON, Harold. "*The Evolution of Diplomatic Methods*". Londres, 1954, p.10.

[3] LACLETA, José Manuel. "*Derecho Diplomático y Cancillería*". Escuela Diplomática. Madrid, 1977, p.3.

[4] XIMÉNEZ DE SANDOVAL, Felipe. "*Diálogos de la Diplomacia*". Madrid, 1945, p.31.

[5] ALBRECHT-CARRIE, René. "*A Diplomatic History of Europe Since the Congress of Vienna"*. Harper and Row. Nueva York,1958, prólogo.

[6] VERA Y ZÚÑIGA, Juan Antonio. "*El Embaxador*". Madrid, 1620, p.22.

Robert Redslob ha considerado que la Diplomacia es tan antigua como los pueblos mismos[7] y Maulde-La-Clavière que es tan antigua como el hombre y sólo perecerá con él. Esta idea ha quedado consagrada en la Convención de Viena de 1961 sobre Relaciones Diplomáticas, al afirmar que "desde antiguos tiempos, los pueblos de todas las naciones han reconocido el estatuto de los funcionarios diplomáticos"[8]. La Diplomacia ha nacido como un producto de las relaciones entre los grupos humanos organizados, capaces de tratar entre sí desde su propio carácter soberano e independiente, y de apoderar para ello a emisarios protegidos por la inviolabilidad. Donoso Corté señaló que, así como desde que existen los hombres existen las transacciones, la Diplomacia existe desde que existe el Estado. De igual opinión es Vladimir Potemkin, que ha afirmado que la Diplomacia apareció en los tiempos más remotos, pero, en el verdadero sentido en que la entendemos, sólo surgió con el desarrollo del Estado[9]. A juicio de Miguel Ángel Ochoa, parece razonable adscribir su nacimiento a las relaciones entre Estados, tanto más cuanto que los datos históricos de los primeros Estados —los grandes Imperios de la Antigüedad— proporcionan testimonio de embajadas y embajadores, misiones entre monarcas o ciudades, con sus tareas e instrucciones, sus poderes e inmunidades, sus normas y sus fórmulas, los itinerarios de sus viajes, los resultados de sus tratos, los regalos de que eran portadores, los avatares de sus misiones, y las recompensas a sus servicios, cosas que se asemejan mucho a los caracteres de la Diplomacia de todas las épocas[10].

Alexandre Moret y Georges Davy van aún más lejos al observar que, durante largo tiempo, hemos creído que la Diplomacia era una invención de los sutiles políticos del Renacimiento, pero esta ilusión se desvanece cuando se examinan los despachos cruzados entre los Faraones de Egipto y los Reyes de Babilonia, de Asiria, de Mittani y de Khatti, los tratados de alianza ofensiva y defensiva, los convenios comerciales y los casamientos políticos. Tales son los expedientes de los archivos de El-Amarna y de Bogas-Keui, que nos descubren los secretos del concierto internacional en los siglos XV y XIV antes de nuestra era[11]. Quizás la primera Embajada que en la Historia pueda aducirse sea la que, en el tercer año de gobierno de del Rey acadio Sargón, en el siglo XXIV a.C., recibió de una ciudad extranjera para ofrecerle productos y pedir ayuda contra un monarca vecino. Hay en ella dos elementos claramente asimilables al actual contenido de las relaciones diplomáticas: el intercambio comercial y la alianza militar. Se conoce el nombre de la ciudad —Gañís—, del reino amenazador —Burushkanda— y el enviado —Nur Dagal—[12].

---

7 REDSLOB, Róbert. "*Histoire des grands principes du droit de gens*". París, 1933, p.71.

8 Párrafo 1 del Preámbulo de la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas". Viena, 18 de Abril de 1961. BOE n.º 21, de 24 de Enero de 1968.

9 POTEMKIN, Vladimir. "*Historia de la Diplomacia* ". Editorial Grijalbo. Méjico, 1966, p.5

10 OCHOA. Op. cit. en la nota 1, pp.25-26.

11 MORET, Alexandres/DAVY, Georges. "*La evolución de la Humanidad: De los clanes a los Imperios*". Cervantes. Barcelona, 1925.

12 OCHOA. Op. cit. en la nota 1, pp.26 y 28.

Ginés Vidal y Saura, en cambio, ha estimado que la creación de la Diplomacia, como representación permanente de los Estados es relativamente reciente. La Antigüedad la desconoció por completo, pese a los que —en su afán de buscar a todo arcaica progenie— creyeron distinguirla en la misma cuna de la Humanidad. .Emplearse en buscar vestigios suyos en los pueblos del antiguo Oriente, es dejarse arrastrar por el inocente prurito de creer que así se ennoblece lo que no necesita tan alta genealogía para consolidar su existencia. La Diplomacia no se conoció en los tiempos antiguos, ni aún en casi toda la Edad Media, y solamente en el siglo XV hace su verdadera aparición[13].

Vidal tiene razón, aunque sólo en parte, pues, si bien es cierto que la Diplomacia **moderna** nació cuando las embajadas pasaron de ser itinerantes y ocasionales a residentes y permanentes a comienzos de la Edad Moderna, determinadas formas de Diplomacia existían ya, con otros caracteres, desde milenios atrás. Para Ochoa, la Diplomacia es **una** a lo largo de su devenir histórico: ha existido desde la Antigüedad y evolucionado hasta quedar configurada como lo está en la actualidad. No se trata de llamar relaciones diplomáticas a lo que los pueblos prehistóricos pudieron haber ejercido, sino de establecer el origen probado de tales relaciones en las fuentes históricas. La búsqueda de la Diplomacia de ayer ha de hacerse a menudo partiendo de lo que hoy sabemos que es, para —liberándola de cosas accesorias o ajenas— hallarla en edades lejanas. La Diplomacia nació hace milenios, pero no se llamaba así. Como el personaje de Molière que hablaba en verso sin saberlo, los diplomáticos de la Antigüedad y del Medioevo no sabían que hoy los llamaríamos con ese nombre. Existió con otros nombres y, a veces, con modos peculiares de actuación en cada época, pero con unidad de contenido y similitud de formas[14].

Miguel Ángel Ochoa ha sacado las siguientes conclusiones: La Diplomacia puede tenerse por surgida tan pronto como los grupos humanos ejercieron un propósito de arreglo pacífico de sus controversias mediante la negociación encomendada a determinadas personas, su existencia es históricamente comprobable desde que se conocen los Estados en la Antigüedad, la Diplomacia moderna nació en el Renacimiento europeo con el establecimiento de las primeras misiones permanentes, y la profesional —como función atribuida a una carrera propia del Estado— a finales del siglo XVIII[15].

Así pues, la Diplomacia ha ido evolucionando desde sus orígenes hasta nuestros días en sus funciones, en su organización y estructuras, y en sus protagonistas. En la época antigua —hasta el siglo XV— trató de solucionar problemas concretos entre grupos humanos por medio de emisarios y Embajadas especiales y sus funciones primordiales fueron la representación y la negociación. Al tratarse de misiones ocasionales y temporales, su estructura era mínima y sus

---

[13] VIDAL y SAURA, Ginés. "*Tratado de Derecho Diplomático*". Madrid, 1926, p.18.

[14] OCHOA. Op. cit. en la nota 1, pp.27-29.

[15] OCHOA. Op. cit. en la nota 1, p.27.

ejecutores eran miembros del clero, la nobleza o la milicia, no especializados en la materia, que tenían que formar sus propios equipos. En la época clásica —del siglo XV a comienzos del XVIII— se introdujo la función de la protección de los intereses de los Estados y de sus ciudadanos y se abusó de la función de información, sustituida por el espionaje y la intromisión en los asuntos internos de otros Estados. Aunque subsistieron las misiones temporales, se crearon las permanentes, cuya estructura se fue desarrollando y ampliando, y el personal empezó a especializarse, aunque siguieran las jefaturas en manos de las élites de los Estados. Durante la época comprendida entre el Congreso de Viena de 1815 y la I Guerra Mundial se reguló la función de información y se consolidó la de protección. Se establecieron normas sobre la organización y funcionamiento de las misiones y sobre el estatuto de sus miembros, que se profesionalizaron al convertirse en funcionarios del Estado mandante. En la época contemporánea —a partir de la Gran Guerra de 1914— se introdujo la función de la cooperación, que es llevada a cabo por las Misiones permanentes y temporales, y se incrementó la Diplomacia multilateral con la aparición de numerosas Organizaciones Internacionales. El personal se amplió, profesionalizó y tecnificó con la incorporación de expertos no diplomáticos de carrera, y se desarrolló —junto a la bilateral clásica— la Diplomacia multilateral, con el protagonismo no sólo del Estado, sino también de las Organizaciones Internacionales, las Organizaciones no Gubernamentales y las Corporaciones transnacionales.

II.—Concepto de Diplomacia

Según Eduardo Vilariño, la evolución histórica de la Diplomacia muestra que desde sus orígenes se trata de una actividad ejercida por unas personas que actúan en nombre de sus pueblos o entes políticos a los que representan como medio para relacionarse entre sí con el fin de negociar pacíficamente asuntos de interés común, personas y órganos a los que —por su carácter representativo— se les dará un trato privilegiado que incluye principalmente la inviolabilidad en el ejercicio de sus funciones. Las definiciones de Diplomacia que a lo largo de la Historia han sido propuestas por la doctrina, aún señalando los elementos esenciales de la acción diplomática, han mostrado sus diferencias, en la medida en que se recojan en ellas unos u otros de los elementos integrantes de tal concepto. La representatividad y la negociación son los elementos básicos identificadores de la Diplomacia, con independencia de las demás funciones que puedan llevar a cabo y del *status* más amplio o reducido que en cada caso se conceda a los agentes diplomáticos para que para ejerzan su actividad. Los autores del siglo XIX la definieron como arte o como ciencia —o como ambas cosas— y con un carácter descriptivo, sobre la base de las funciones diplomáticas[16]. Así, Alphonse Rivier la

[16] VILARIÑO, Eduardo. "*Curso de Derecho Diplomático y Consular*". Tecnos. Madrid, 1987, pp.76 y 89.

definió como "la ciencia y el arte de la representación de los Estados y de las negociaciones"[17], Charles Martens como "la ciencia de las relaciones y de los intereses respectivos de los Estados o el arte de conciliar a los pueblos entre sí"[18], Paul Pradier—Fodéré como "un derecho de Gentes aplicado" o "el arte de representar a las autoridades y los intereses de un país cerca del Gobierno de las potencias extranjeras, de velar por que los derechos y la dignidad de su país para que no sean desconocidos o menospreciados en el exterior, de administrar los asuntos internacionales y de dirigir, según instrucciones recibidas, los negocios políticos"[19], el Conde de Garden como "el arte o la ciencia de las negociaciones, que comprende todo el sistema de los intereses que nacen de las relaciones establecidas entre las naciones, y que tiene por objeto su seguridad, su tranquilidad y su dignidad respectivas, y que tiene como objetivo directo e inmediato el mantenimiento de la paz y de la buena armonía"[20], o el Conde de Sainte—Aulaire como "la primera de las ciencias inexactas y la última de las Bellas Artes"[21].

Más recientemente ha sido definida por Daniele Vare como "el arte de obtener lo que se quiere aplicado a la política exterior"[22] y por Ernest Satow como "la aplicación de la inteligencia y del tacto a la conducción de las relaciones oficiales entre los Gobiernos de los Estados soberanos"[23]. Para Philippe Cahier, la Diplomacia se sitúa en el plano de las relaciones internacionales, por lo que sólo puede tener lugar entre sujetos de Derecho Internacional. El hecho de que los Estados no puedan ignorarse entre sí los lleva a tratar de acomodar sus objetivos divergentes mediante la negociación, por lo que existe diplomacia cuando hay contactos pacíficos entre dos Estados a través de discusiones y negociaciones. Por último, frente a las concepciones tradicionales que la limitan a las cuestiones políticas, la Diplomacia también abarca las relaciones económicas y técnicas entre los sujetos de Derecho Internacional. En consecuencia, la define como "la manera de conducir los negocios exteriores de un sujeto de Derecho Internacional a través de de medios pacíficos y principalmente la negociación"[24].

En esta misma línea, Eduardo Vilariño define la Diplomacia como "aquella actividad ejecutora de la política exterior de un sujeto de Derecho Internacional llevada a cabo por órganos y personas debidamente representativos del mismo, ante otro u otros sujetos de Derecho Internacional, para, por medio

---

[17] RIVIER, Alphonse."*Principes du droit des gens*". París, 1896, volumen I, p.1.

[18] MARTENS, Charles. "*Manuel diplomatique*". Leipzig, 1866, p.2.

[19] PRADIER-FODÉRÉ, Paul. "*Cours de droit diplomatique*". París, 1899, volumen I, p.2.

[20] CONDE DE GARDEN. "*Traité complet de diplomatie ou théorie générale des relations exterieures des puissances de l'Europe*". París, 1833, volumen I, p.1.

[21] BEAUPOLI, Louis-Clair de, CONDE DE SAINTE-AULAIRE. "*Considération sur la Démocratie*". París, 1850.

[22] VARE, Daniele. "*Il diplomatico sorridente*". Verona, 1941.

[23] SATOW, Ernest. "*A Guide to Diplomatic Practice*".Longman, Green & Co. Londres, 1957, volumen I, p.1.

[24] CAHIER, Philippe. "*Derecho Diplomático Contemporáneo*". Rialp. Madrid, 1965, pp.16-19

de la negociación, alcanzar, mantener o fortalecer transaccionalmente la paz. Ha de tener como finalidad última hacer posible, con tales medios, la construcción o existencia de una comunidad internacional justa que, a través de la cooperación, permita el pleno desarrollo de los pueblos"[25]. A mi juicio, cabe definir la Diplomacia de forma sucinta, como la formulación y realización de la política exterior de un sujeto de Derecho Internacional a través de medios pacíficos. Uno de sus trazos más característico es el de la utilización de medios pacíficos, frente a la tesis de Karl von Clausewitz de que la guerra —antítesis de la diplomacia— "es pura y simplemte la continuación de la Diplomacia del Estado"[26].

La Diplomacia no es tal si no recurre al uso de medios pacíficos, especialmente la negociación. Para Harold Nicolson, la Diplomacia no es un fin sino un medio, no un propósito sino un método. Busca mediante los razonamientos, la conciliación y el intercambio de intereses, impedir que se planteen mayores conflictos entre Estados soberanos. Es el instrumento a través del cual la política exterior procura alcanzar sus fines mediante acuerdos, más bien que por la guerra. La ha definido como "el manejo de las relaciones internacionales mediante la negociación, el método merced al cual se ajustan y manejan esas relaciones internacionales por medio de Embajadores y enviados. Es el oficio o arte del diplomático". En cuanto dirección ordenada de las relaciones entre un grupo de seres humanos y otro, es mucho más vieja que la Historia[27]. Como ha señalado el Tribunal Internacional de Justicia en 1980, la institución de la diplomacia ha demostrado ser un instrumento esencial para la eficaz cooperación en la comunidad internacional, que permite a los Estados —no obstante las diferencias de sus sistemas constitucionales y sociales— llegar a la mutua comprensión y resolver sus divergencias por métodos pacíficos[28].

La Diplomacia también ha tenido sus detractores, a los que ya contestó en 1838 Charles-Maurice de Talleyrand en un histórico discurso pronunciado en París: "La Diplomacia no es la ciencia de la astucia y la duplicidad. Si la buena fe es necesaria en alguna parte, lo es sobre todo en las transacciones políticas, porque es ella precisamente la que las torna sólidas y duraderas"[29].

En opinión de Eduardo Vilariño, no corresponden al concepto de Diplomacia las figuras denominadas "diplomacia no oficial", "diplomacia privada" o "semidiplomacia", que —desde finales de los años 50— han venido desempeñando un papel creciente en la vida internacional por los resultados positivos que su utili-

---

[25] VILARIÑO. Op. cit. en la nota 16, p.90.

[26] CLAUSEWITZ, Karl von. "*De la guerra*". Barcelona, , 1976, p.320.

[27] NICOLSON, Harold. "*La Diplomacia*". Fondo de Cultura Económica. Méjico, 1975, pp.14-15.

[28] TIJ. Apartado 91 de la Sentencia de 24 de Mayo de 1980, relativa al personal diplomático y consular de los Estados Unidos en Teherán. En FERNÁNDEZ TOMÁS, Antonio. "*Derecho Internacional Público: Casos y Materiales*". Tirant lo Blanch. Valencia, 1991, p.282.

[29] TALLEYRAND, Charles-Maurice. "*Elogio del Conde de Reinhardt*". Academia de Ciencias Morales y Políticas. París, 1838.

zación ha producido en las relaciones interestatales. Se trata de actividades que, si bien sustancialmente por su contenido podrían considerarse diplomáticas, no son formalmente Diplomacia, pero que —precisamente por ello— facilitan una gran flexibilidad para propuestas, iniciativas y planteamientos al margen de todo compromiso formal. Tales calificaciones corresponden a figuras como la acción de individuos o entes que, sin tener la condición de diplomáticos, superponen o solapan. su actividad privada y oficial, así como las acciones —espontáneas o solicitadas— de entidades privadas, Organizaciones no gubernamentales o personas individuales con relevancia internacional[30].

La Diplomacia, que es necesaria para regular las relaciones pacíficas entre los hombres, necesita contar con normas por las que regirse. De ahí que Diplomacia y Derecho aparezcan desde el comienzo unidos entre sí, determinados ambos por la meta de la paz[31]. El Derecho que rige la Diplomacia no puede ser otro que el Derecho Diplomático, encargado de regular las actividades de los órganos encargados de las relaciones de los Estados y de las Organizaciones Internacionales. De ahí que José Sebastián de Erice haya definido la Diplomacia —de forma un tanto redundante— como "el arte de aplicar los principios del Derecho Diplomático"[32].

El Derecho Diplomático, aunque es parte del Derecho Internacional, no se identifica con él. No es un Derecho Internacional aplicado o —como ha afirmado algún autor— un "Derecho Internacional en marcha". En opinión de José Manuel Lacleta, mientras el Derecho Internacional regula las relaciones entre los miembros de la Comunidad Internacional, el Derecho Diplomático se ocupa tan sólo de las relaciones entre los órganos encargados de de las relaciones exteriores de dichos miembros. Existe una estrecha vinculación entre ambos Derechos, tanto sustantiva como formal. Materialmente, porque los órganos de relaciones exteriores que actúan en nombre y representación de de un sujeto de Derecho Internacional han de cuidar de que los actos imputados a su mandante se conformen a las normas que regulan sus relaciones con los demás sujetos. Formalmente, porque una buena parte de las normas que integran el Derecho Diplomático pertenecen al Derecho Internacional, en el sentido de que tanto sus normas —consuetudinarias o convencionales— como sus destinatarios son también sujetos de Derecho Internacional. En este sentido, es indiscutible que el Derecho Diplomático es una rama del Derecho Internacional. Junto al Derecho Diplomático internacional, existe otro interno, que recoge las normas dictadas por cada Estado para regular el modo en que se ejerzan las funciones diplomáticas en su territorio o por sus representantes en el extranjero. Este Derecho Diplomático interno tiene

[30] VILARIÑO. Op. cit. en la nota 16, p. 88.

[31] OCHOA. Op. cit. en la nota 1, p.25.

[32] SEBASTIÁN de ERICE, José. "*Derecho Diplomático*". Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1954. Volumen 1, p.37.

relevancia para el Derecho Internacional en cuanto que la práctica estatal contribuye a la formación de la costumbre internacional, no sólo en su manifestación legislativa, sino también en su interpretación jurisprudencial[33].

José Sebastián de Erice lo ha definido como "el derecho que —determinando las normas de aplicación y ejecución de los derechos de cada Estado— fija las reglas para establecer, mantener o suprimir el contacto directo o indirecto entre los países, y que busca el mejor modo de que sus disensiones se eviten o disminuyan en sus efectos, procurando que las relaciones interestatales sigan por cauces de justicia, moral y amistoso acercamiento"[34].

Para Philippe Cahier, es el "conjunto de normas jurídicas destinadas a regular las relaciones que se crean entre los diferentes órganos de los sujetos de Derecho Internacional encargados de manera permanente o temporal de las relaciones exteriores de tales sujetos"[35]. José Manuel Lacleta ha dado una variante —a mi juicio mejorada— de esta definición: "Conjunto de normas jurídicas destinadas a regular las relaciones entre los diferentes órganos de los sujetos de Derecho Internacional encargados de las relaciones exteriores de tales sujetos, y **a garantizar el libre ejercicio de las funciones de aquellos órganos"**[36]**.**

III.—Diplomacia e Historia

Según Miguel Ángel Ochoa, la Diplomacia, entendida como medio de relaciones entre los Estados, difícilmente puede separarse de la Historia. En primer lugar, porque no es instantánea sino continuada en el tiempo y, por ello, susceptible de ser descrita y referida. En segundo lugar, porque precisamente su relato es una parte muy importante de la Historia de los pueblos, ya que corre paralela a la de los grandes sucesos —tratados, paces, alianzas, solución de conflictos, desarrollo de la política exterior de cada Estado—. En tercer lugar, porque la Historia, esa "*Magistra vitae*", debe ser bien conocida para que sus lecciones sean bien aprovechadas. Por ello, desde tiempos lejanos, el conocimiento de la Historia ha sido tenido como una condición del buen Embajador y como requisito de la formación de un buen diplomático. Todo conocimiento del pasado es siempre útil, y especialmente lo es cuando vale para describir la continuidad y derroteros de la acción diplomática de un país en su entorno, su acción exterior o la función con la que se lleva a cabo la Diplomacia[37].

Juan Antonio Vera exigía al Embajador la "noticia singular de la Historia"[38] y Cristóbal Benavente señalaba que "el conocimiento de las historias es útil al

---

[33] LACLETA. Op. cit. en la nota 3, pp. 5-6.
[34] SEBASTIÁN de ERICE. Op. cit. en la nota 31, p.37.
[35] CAHIER. Op. cit. en la nota 24, p.19.
[36] LACLETA. Op. cit. en la nota 3, p.5.
[37] OCHOA. Op. cit. en la nota 1, pp.11-12.
[38] DE VERA. Op.cit en la nota 6, p.63.

Embajador"[39]. François Callières afirmaba que era necesario que éste "conozca la Historia, incluida la de la nación en la que está destinado" ya que es" uno de los principales componentes de la habilidad de un negociador"[40], y Ginés Vidal y Saura que "el estudio más fecundo para el éxito de la labor diplomática es el estudio profundo y sereno de la Historia"[41].

El adjetivo "diplomático" califica la especialidad dedicada al relato y explicación de los tratos habidos entre las naciones, sus negociaciones, propósitos, medios y resultados. La Diplomacia es una parcela que se desgajó de la Historia general para constituir un atractivo modo de narrar y analizar los entresijos de la política internacional, tan útil para esclarecer la memoria del pasado e identificar sus reglas de conducta. Es el utensilio del que los Estados se han servido a lo largo de los siglos para enhebrar las relaciones entre ellos. Ha existido desde tiempos antiquísimos aunque no tuviese ese nombre y ni siquiera se hubiesen concretado en un modo fijo y uniforme los caracteres de su contenido. Subsisten sus rasgos esenciales —conocidos desde hace milenios— y, por ello mismo, consienten hacer una descripción y un estudio de su desarrollo en las diferentes épocas. Tales rasgos son el hecho del intercambio de Embajadas de modo representativo y negociador, su acreditación y poderes para actuar y la inmunidad que las protegía, la existencia de un modo peculiar de relación entre los Estados soberanos, encomendado a personas debidamente apoderadas para actuar en nombre de cada uno de ellos con los demás, y servir así de contraste de ideas, avenencia de propósitos, comunicación de intenciones, propuesta o aceptación de fórmulas de acuerdo, inicio o afirmación de amistades o mero intercambio de cortesías, y todo ello con un código admitido que servía de garantía a ese satisfactorio procedimiento de obrar y de entenderse. Todo eso que hoy llamamos Diplomacia, pero que es muy anterior a ese nombre, es un fenómeno susceptible de ser objeto de consideración histórica[42].

IV.—Diplomacia y Política Exterior

El nombre y el contenido de la Diplomacia es polivalente, pues, bajo su denominación, se engloban el hecho de la relación interestatal —Política Exterior— y el instrumento o la vía de esa relación —Función Diplomática—, que comprende los usos y las personas.

---

[39] BENAVENTE, Cristóbal. "*Advertencias a Reyes, Príncipes y Embajadores*". Madrid,164 3, p.135.

[40] CALLIÈRES, François. "*La manière de négocier avec les Souverains, de l'utlité des négociations, du choix des Ambassadeurs et des Envoyés, et des qualités necéssaires pour réussir dans les emplois*". Londres, 1717, p.716. .

[41] VIDAL y SAURA. Op. cit. en la nota 13, p.179.

[42] OCHOA. Op. cit. en la nota 1, pp.13, 17 y 18.

1.—Diferencias entre Política Exterior y Diplomacia

Es necesaria una definición precisa de la Diplomacia que, por su estrecha conexión con la Política Exterior, ha llevado a algunos autores a fundirlas y considerarlas una misma cosa. Se trata, sin embargo, de dos conceptos diferentes, aunque estén íntimamente relacionados. Según Antonio Poch, la Diplomacia integra inexorablemente, modalizándola, la Política Exterior. Sin Diplomacia, la Política Exterior, aunque pueda existir, se presenta como "anómala, atípica y de reducido radio". La Política Exterior traza las directrices de la acción internacional de Estado —lo que los anglosajones denominan "*decisión making"*—, mientras que la Diplomacia se ocupa de su ejecución. Aquélla tiene un carácter sustantivo, frente a ésta que tiene un carácter adjetivo. La Diplomacia es un modo particular de realizar las decisiones de la Política Exterior sólo por medios pacíficos, a través de la negociación, mientras que la Política Exterior puede ser llevada a cabo por medios que —aun siendo pacíficos— son distintos a la negociación —como la presión ideológica o económica— e incluso por medios no pacíficos, como el recurso a la fuerza armada. La Diplomacia se inserta en la Política Exterior, pero no se agota en ella. Lo inverso no es verdad. Diplomacia y Política Exterior no se equivalen, ni pueden superponerse exactamente en sus límites de actividad y despliegue. Los instrumentos a disposición de la Política Exterior son muy variados y —a diferencia de la Diplomacia— pueden incluir la actividad bélica[43].

La Política Exterior es la acción "*ad extra*" de un sujeto de Derecho Internacional en sus relaciones con otros sujetos, mientras que la Diplomacia no es más que una forma —entre otras— de ejecutar esa Política. Una y otra conciernen —en opinión de Harold Nicolson— al ajuste de los intereses nacionales con los internacionales. La política está basada sobre una concepción general de las exigencias nacionales y esta concepción se deriva de la necesidad de autodefensa de las formas constantemente cambiantes, de las ventajas económicas y estratégicas y de la situación de la opinión pública, afectada en el tiempo por diversos factores, como la enérgica actividad o el agotamiento, los perjuicios o las simpatías —ideológicas o humanas—, o la ambición para el futuro o el orgullo del pasado. La Diplomacia, por otro lado, no es un fin, sino un medio, el instrumento con el que la Política Exterior procura alcanzar sus fines mediante acuerdos[44]. Eloy Merino ha considerado que la Diplomacia es "el instrumento de que se vale la Política Exterior de cualquier Estado para la realización de sus planes y consecución de sus objetivos"[45].

---

[43] POCH, Antonio "*Del lugar de la Diplomacia*". En "*Pensamiento jurídico y Sociedad Internacional*" Libro Homenaje al Profesor Antonio Truyol". Centro de Estudios Constitucionales/Universidad Complutense. Madrid, 1986, pp.1005-1006.

[44] NICOLSON, Harold "*El Congreso de Viena*". Madrid, 1960, pp.195-196.

[45] MERINO, Eloy "*Historia de la Diplomacia*". Editora Nacional de Cuba. La Habana, 1985, p. 14.

La Política Exterior de un Estado es, para Manuel Medina, parte de la política general del mismo, la forma en que el Estado conduce sus relaciones con otros Estados[46] y, para Marcel Merle, la parte de la actividad estatal volcada hacia fuera, es decir, la que —en contraste con la política interior— aborda los problemas que se plantean más allá de las fronteras[47]. Gregori Tunkin concluye que, aunque no el único, la Diplomacia es el medio más importante para llevar a cabo la Política Exterior[48]. Según Eduardo Vilariño, no es exacto decir que la Política Exterior y la Diplomacia son complementarias porque están en distinto plano, pero sí son "completivas". La Diplomacia no tiene existencia separada de la Política Exterior y ambas instituciones son interdependientes e interactivas[49].

2.—El Poder Exterior

En sentido *lato*, por Diplomacia se entiende el conjunto de órganos de un sujeto de Derecho Internacional encargados de las relaciones oficiales formales con otros sujetos —los centrales y los periféricos—. No deberá, en cambio, entenderse por tal —a juicio de Vilariño— , ni siquiera en su sentido más amplio, el Poder Exterior de los Estados, cuando éste aparece configurado como tal, con independencia y por encima de la administración de los asuntos exteriores, porque tiene únicamente un carácter político, de decisión y fijación de las directrices de Política Exterior y, en cuanto tal, sin contenido diplomático alguno[50].

El Poder Exterior puede ser considerado —en opinión de Antonio Remiro— como el cuarto poder diferenciado de los tres poderes clásicos —legislativo, ejecutivo y judicial—, caracterizado por proyectar la soberanía del Estado en las relaciones con los otros sujetos de derecho y actores de la vida internacional, y en el que el pueblo —a través de las Cámaras Legislativas— desempeña un papel relevante. La Constitución española de 1978 no ha ofrecido un tratamiento total, homogéneo y sistemático del Poder exterior y no lo ha concebido como tal. Hay que proceder a su reposición con los retazos de las disposiciones relevantes, desperdigadas en sus diferentes títulos, pues hay 15 artículos que interesan directamente a dicho poder. La Constitución limita el ejercicio del Poder Exterior al prever en su artículo 95-1 que la celebración de un tratado internacional que contenga estipulaciones contrarias a la Constitución exigirá la previa revisión constitucional. Particular trascendencia como límite a la acción exterior del Estado cobran los derechos fundamentales y las libertades públicas enunciados en el Título I, así como las proyecciones específicas en materias concretas, como la extradición o el asilo. Es clara la función de contención de estos preceptos

---

46 MEDINA, Manuel. "*Teoría de las relaciones internacionales*". Madrid, 1973, p.21.
47 MERLE, Marcel. "*La politique étrangère*". Presse Universitaire de France. París, 1984, p.7.
48 TUNKIN, Grigori. "*Theory of International Law*". Londres, 1974, p.273.
49 VILARIÑO. Op. cit. en la nota 16, p.81.
50 VILARIÑO. Op. cit. en la nota 16, p.77.

sobre una Política Exterior que pretendiese satisfacer los intereses del Estado pasando por encima del respeto debido a dichos derechos y libertades. También el "*ius cogens"* se impone como límite del Poder Exterior en virtud del artículo 96-1, que establece que las disposiciones de los tratados sólo podrán ser derogadas, modificadas o suspendidas en la forma prevista en los propios tratados o de acuerdo con las normas generales del Derecho Internacional, y la violación de una norma imperativa es la causa más característica de nulidad de los tratados[51].

El Poder Exterior ha sido históricamente ejercido por el Ejecutivo, que es quien detenta de forma indubitada su iniciativa y dirección, y cuya gestión y ejecución sigue básicamente en sus manos. El Gobierno ostenta el práctico monopolio de la toma de decisiones en materia de política exterior, marginando al legislativo, por lo demás no excesivamente interesado en las cuestiones propias de la misma Así, el artículo 97 de la Constitución dice de forma taxativa que el Gobierno dirige la política exterior y —dentro del mismo— su Presidente viene jugando, cada vez en mayor grado, un papel decisivo, personificando las relaciones exteriores, actuando con equipos propios y reduciendo la función tradicional del Ministerio de Asuntos Exteriores a la mera ejecución de la Política Exterior[52].

No se trata ya de que el Gobierno dirija colegiadamente —a través de su órgano natural, el Consejo de Ministros— la acción exterior, sino que el Jefe del Ejecutivo la asume personalmente en la práctica en su totalidad o, al menos, en aquellos sectores o asuntos que estime oportunos, en aplicación —según Roberto Mesa— del muy discutido principio de la competencia reservada. Casi podría concluirse —aunque fuera a título provisional— que el proceso de toma de decisiones en política exterior ha pasado de una etapa aristocratizante o de elitismo de un cuerpo funcionarial a una fase oligárquica de concentración personal de poderes y competencias. En la elaboración de la política exterior cabe distinguir dos ejes principales: Uno atañe a la concepción misma de dicha política y a la dirección de las relaciones internacionales configuradas como un privilegio del Ejecutivo, que asume la responsabilidad de aquélla; el otro, el eje de su ejecución, incumbe a un personal especializado compuesto por "profesionales", mejor cualificados que los políticos o los *amateurs* para tratar con las potencias extranjeras. En otras palabras, la concepción de la Política Exterior corresponde a los políticos y su ejecución a los diplomáticos. El proceso de toma de decisiones no concluye con la elección de una opción concreta, ya que, en el transcurso de su ejecución, frecuentemente sobrevienen circunstancias e intervienen factores que pueden modificar la decisión inicial[53].

---

[51] REMIRO, Antonio. "*El poder exterior del Estado*". En "Documentación Administrativa" n.º 205. Madrid, 1985, pp.54-56.

[52] MORALES MOYA, Antonio. "*Relaciones internacionales y función diplomática en la Historia contemporánea*". En "Documentación Administrativa n1 205. Madrid, 1985, p.46.

[53] MESA, Roberto. "*Toma de decisiones en política exterior*". En "Documentación Administrativa n.º 205. Madrid, 1985, pp. 155 y 149.

La toma de decisiones en Política Exterior debería, pues, ser competencia, si no exclusiva, sí preferente de la Administración diplomática, que debería actuar a los niveles de selección de los fines prioritarios del Estado, búsqueda de las alternativas posibles, participación en la elección de la alternativa última y ejecución de la decisión elegida[54]. Siempre en el entendimiento de que la opción definitiva es decisión colegiada del Ejecutivo, en el que —por razones de su preparación y mejor información— la voz del titular de Asunto Exteriores debe disfrutar de una audiencia especial. Esta práctica exclusividad en la toma de decisiones de la política exterior por parte de l poder ejecutivo tiene sus detractores, que no admiten ni soportan que la dirección de las relaciones internacionales sea un monopolio de los Gobiernos[55]. Como ha observado Antonio Remiro, la Política Exterior ha manifestado, conceptual e históricamente, una contumaz resistencia a la penetración de la participación y al control democrático[56].

A medida que cambian los factores que inciden en el equilibrio del poder, se crean nuevas estrategias que generan herramientas de carácter diplomático, político, social y de seguridad, con el propósito de poder enfrentar convenientemente los desafíos propios de la dinámica actual de la política internacional[57]. En este contexto surgió el concepto del "poder inteligente" ("*smart power*"), acuñado en 1993 por Joseph Nye y aceptado y difundido por políticos y académicos. Para Nye, el "*smart power*" cuenta con una dimensión estratégica mayor que ningún otro sistema al conceder debido valor e importancia al denominado "manejo inteligente" de los asuntos relacionados con la Política Exterior[58]. En esa dinámica, los Estados deben actuar en función de las necesidades concretas con las que se enfrentan: el contexto nacional e internacional, el sistema político vigente, las influencias de carácter económico y los factores culturales[59].

Existe un "poder duro" ("*hard power*") caracterizado por la fuerza militar o el poderío económico, y un "poder blando" ("*soft power*"), que los Estados expresan especialmente a través de su cultura. Para Nye, ambos tipos de poderes son instrumentos necesarios para llevar a cabo acciones con miras a conseguir los objetivos de la Política Exterior. El "ejercicio de la atracción" que caracteriza al "poder blando" es menos costoso que la coerción que genera el poder duro. Es aquél un valor al alza ya que, incluso los Estados que disfrutan del "poder duro", prefieren recurrir al "poder inteligente" para lograr sus objeti-

---

[54] ATTINA, Fulvio. "*Diplomacia e politica estera. Scienza politica e relazioni internazionali*". Franco Angeli Editori. Milán, 1979, p.96.

[55] GONIDEC, Pierre-François. "*Relations internationales*". Montchrestien. Paris, 1977, p.370.

[56] REMIRO, Antonio. "*La acción exterior del Estado*". Tecnos. Madrid, 1984, p.13.

[57] MORALES LAMA, Manuel. "*Diplomacia Contemporánea: Teoría y práctica para el ejercicio profesional*". Morales & Vicens. Santo Domingo, 2015, p.257.

[58] NYE, Joseph. "*Soft Power*". Public Affairs. Nueva York, 2004, p. ix.

[59] ROCHA BRITO, B. "*Hard, Soft or Smart Power?: Conceptual Discussion on Strategic Definition*". En "*Jaunus*". Universidad Autónoma. Lisboa, 2010, p.114.

vos, sin tener que utilizar medios rechazados por la opinión pública internacional. En este contexto, Manuel Morales Lama ha recordado el famoso aserto de Nicolás Maquiavelo de que, para el Príncipe, era "mas importante ser temido que ser amado". Hoy está claro —en base al nuevo concepto del "poder inteligente"—, que lo mejor es lograr ambos objetivos. Ganar corazones y mentes siempre ha sido importante y ello se redimensiona en la era del conocimiento y de la información global[60].

Cuando era Secretaria de Estado, Hillary Clinton afirmó lo siguiente:"Debemos usar el poder inteligente, es decir, valernos de todos los mecanismos a nuestra disposición —los diplomáticos, los económicos, los militares, los políticos, los jurídicos y los culturales—, sabiendo escoger el mecanismo correcto, o bien la necesaria combinación de éstos, adecuada para cada ocasión"[61]. La coordinación entre los distintos poderes en base a los contextos, los alcances y las limitaciones de cada Estado y, sobre todo, los objetivos que pretenda alcanzar, hace que dicho Estado maximice su poder, y si pocos Estados disponen de "poder duro", cualquier país que se lo proponga podrá dotarse de un "poder inteligente"[62].

3.—Control parlamentario de la Política Exterior

¿Es posible, aquí y ahora, una política exterior democrática?, se ha preguntado Roberto Mesa y ésta ha sido su respuesta: El legítimo deseo de contar con una política exterior democrática, participativa y lejos de cualquier frivolidad populista no excluye la profesionalidad exigible a los funcionarios responsables, la compartimentación de funciones y competencias, ni tampoco atenta al mantenimiento de las garantías constitucionales. Democratización no debe entenderse, en modo alguno, por atomización, ni como ruptura del principio de unidad. El carácter especialmente desorganizado de las relaciones internacionales, así como a veces la urgente necesidad de una actuación inmediata, impone una visión flexible de los principios y de los fines ideales. La escasa participación popular, el gigantismo del Ejecutivo y el desinterés de los parlamentarios por la temática internacional son una realidad. Como ha observado el profesor y ex-Ministro francés Jean-Pierre Cot, la política exterior no interesa al Parlamento. Los diputados no se sienten atraídos por los problemas de las relaciones internacionales y los debates al respecto no suscitan su interés. Es preciso crear organismos parlamentarios que —dentro de los límites marcados por la Constitución— les devuelva la confianza en sus propios actos con respecto a su capacidad de control sobre la acción exterior del Ejecutivo[63]. El control de las Cámaras legislativas y

---

60 MORALES MOYA. Op. cit. en la nota 57, p.258.

61 CLINTON, Hillary/MÉNDEZ, Marco. "*¿Poder inteligente?. La doctrina de Obama y Guantánamo*". En *Revista Costarricense de Política Exterior,* n.º 20, San José, 2013 p. 43.

62 MORALES LAMA. Op. cit. en la nota 57, p.259.

63 MESA. Op. cit. en la nota 53, pp.156-157.

la autorización parlamentaria —según Ángel Ballesteros— legitiman y democratizan la acción exterior del Estado[64].

Nos encontramos a considerable distancia de la democratización de la política exterior. La Constitución de 1978 —a juicio de Antonio Remiro— es "poco imaginativa" en materia de política exterior e "insuficientemente internacionalista", por lo que, consecuentemente, "la democratización es limitada". Los constituyentes podrían haberse orientado en la búsqueda de una participación más amplia y oportuna de las Cámaras parlamentarias en las decisiones significativas de la política exterior, pero tal no fue el caso Asistimos, por otra parte, a un proceso de debilitamiento del Legislativo, que resulta más acentuado en el campo de la política exterior. No obstante, las Cámaras legislativas participan en el poder exterior mediante la fiscalización política de la acción del Gobierno y la prestación —o no— de autorización para la coronación de una serie tasada de actos dotados de una especial relevancia jurídica: la declaración de guerra y la conclusión de algunas clases de tratados. Así, la Constitución prevé el control parlamentario en la declaración de la guerra y de la paz y en la celebración de tratados internacionales, que, sin embargo, es posible eludir[65].

Según Roberto Mesa, en relación con la guerra —prohibida por la Carta de las Naciones Unidas y al margen, por tanto de la legalidad internacional—, los Gobiernos recurren a menudo al uso de la fuerza armada en operaciones que no pueden ser calificadas de guerra en sentido técnico y que escapan, por tanto, al control del Parlamento. En cuanto a los tratados internacionales, la práctica revela la existencia de un comportamiento del Ejecutivo que puede esquivar fácilmente el sometimiento al control parlamentario. Incluso el referéndum consultivo previsto en el artículo 92 —reservado para "decisiones políticas de especial trascendencia" y que requiere la autorización del Congreso— sólo puede ser convocado a propuesta del Presidente del Gobierno[66]. Antonio Remiro ha observado que, desde un punto de vista constitucional, puede afirmarse que "al Gobierno le está permitido en la conducción de la política exterior todo lo que no le ha sido expresamente prohibido"[67].

Las Cortes disponen de otras posibilidades para efectuar un seguimiento de la acción exterior del Ejecutivo, que van desde la actuación de las Comisiones de Asuntos Exteriores del Congreso y del Senado, a una amplia y variada gama de actividades de control —interpelaciones, preguntas con respuesta oral o escrita, comisiones de investigación, proposiciones no de ley…—, pero le faltan órganos de eficacia tan probada como los del sistema parlamentario estadounidense, que

---

[64] BALLESTEROS, Ángel. "*Diplomacia y relaciones internacionales*". Lerner. Córdoba, 1991, p. 266.

[65] REMIRO. Op. cit. en la nota 56, pp.23, 80 y 60.

[66] MESA. Op. cit. en la nota 53, pp. 151 y 160.

[67] Artículos 63, 93, 94 y 96 de la Constitución Española de 1978. REMIRO. Op. cit. en la nota 56, p. 79.

obligan al Presidente de la República a solicitar la autorización del Parlamento para actos como la aprobación de los gastos de defensa en el exterior o la venia para el nombramiento de Embajadores[68].

En la Ley de 2014 de la Acción y del Servicio Exterior del Estado se han concedido a las Cortes ciertas competencias adicionales en materia de política exterior de alcance limitado. Así, el Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación comunicará a la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso de los Diputados toda designación de Embajadores, a los efectos de la posible solicitud de comparecencia para informar a sus miembros de los objetivos de de su misión, en función de las directrices recibidas en su carta de instrucciones, y la Comisión Mixta para la Unión Europea podrá solicitar la comparecencia del Embajador Representante Permanente ante la Unión. El Gobierno podrá pedir la colaboración de las Cortes Generales para la realización de misiones de carácter parlamentario y para la participación en reuniones parlamentarias internacionales, cuando resulte aconsejable para la defensa de los intereses del Estado en el exterior, o para el mejor cumplimiento de las directrices, fines y objetivos de la Política Exterior. Previamente a la aprobación de la Estrategia de Acción Exterior, el Gobierno la remitirá a las Cortes "para su conocimiento y debate", aunque no para su aprobación —¿qué ocurriría si las Cortes rechazaran la propuesta del Gobierno?. Asimismo, el Informe Anual de Acción Exterior elaborado por el del Gobierno será remitido a las Cortes "para su conocimiento"[69].

Existe una "Diplomacia parlamentaria" —término acuñado por el Secretario de Estado norteamericano, Dean Rusk, y desarrollado académicamente por el profesor Philip Jessup— que ha permitido a los diputados de los Parlamentos nacionales un limitado protagonismo en política exterior. Se crean "Grupos de Amistad" en los Parlamentos, se intercambian visitas y se celebran Asambleas Parlamentarias en el seno de Organizaciones Internacionales, como la OTAN o la OSCE, a las que asisten diputados de los Parlamentos de los Estados miembros. Se aplica miméticamente a este tipo de Diplomacia algunos de los preceptos que regulan las Misiones Especiales y las Representaciones Permanentes ante Organizaciones Internacionales: delegaciones, credenciales, tratamiento, privilegios e inmunidades…Para algunos tratadistas, esta modalidad de Diplomacia puede ser fuente de reglas de comportamiento político y funcionar como un instrumento para creación de normas jurídicas, contribuyendo a los trabajos preparatorios de una auténtica legislación internacional[70]

El Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación comparece con asiduidad en las Cortes, especialmente en las Comisiones de Asuntos Exteriores del Con-

---

[68] MESA. Op. cit. en la nota 53, pp. 151-152.

[69] Artículos 44-7, 7-1, 35-5 y 37 3 de la Ley 2/2014, de 25 de Marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado. BOE n.º 74, de 26 de Marzo de 2014.

[70] MORALES LAMA. Op. cit. en la nota 57, p. 13.

greso y del Senado. Curiosamente, la primera reforma realizada en la Constitución obedeció a un problema de extranjería, para que el Estado español pudiera cumplir la normativa comunitaria que reconocía el derecho de los ciudadanos de Estados miembros de la Unión Europea a votar en las elecciones municipales de su Estado de residencia. Últimamente ha aumentado el interés parlamentario por temas internacionales, especialmente en temas comunitarios, que —en ocasiones— llegan a convertirse en problema de política interior, como se ha puesto de manifiesto en las negociaciones entre la UE y Grecia relacionadas con la Unión Monetaria y con el euro.

También pueden ejercer una cierta función controladora de la acción exterior del Estado los partidos políticos, las fuerzas económicas y sociales —organizaciones empresariales, sindicatos, medios de comunicación y grupos de presión y "*lobbies"*— y la opinión pública en general. Como ha observado Roberto Mesa, el proceso de toma de decisiones transcendentales en política exterior ha de contar con el respaldo de la opinión pública, expresada por las vías más abiertas y más resistentes a cualquier género de manipulación[71]. Esto, sin embargo, no siempre se cumple, debido a la renuencia de los Gobiernos a dejarse influir en su política exterior por la opinión pública, como se puso de manifiesto con la conducta del Presidente José María Aznar, que involucró a España en la impopular invasión de Irak, pese a la opinión mayoritaria del pueblo español, que —a la postre— le pasó factura.

4.—Política Exterior y Comunidades Autónomas

Queda por fijar cuál es el papel que en el ejercicio de las Política Exterior desempeñan los órganos territoriales de segundo nivel, como los Estados federados o —en el caso de España— las Comunidades Autónomas. La Constitución de 1978 atribuye al Estado la dirección de la política exterior y la competencia exclusiva en materia de "relaciones internacionales"[72]. Utiliza dos términos diferentes como —"política exterior" y "relaciones internacionales"— el último de los cuales carece de suficiente rigor técnico—jurídico, aparte de que las relaciones internacionales difícilmente pueden concebirse como una "materia", en el mismo sentido que lo son la mayoría de los asuntos atendidos por los poderes públicos relacionados con el artículo 149-1 de la Carta Magna.

La elección de este término parece indicar que se pretende delimitar el ámbito de competencias administrativas que corresponden en exclusividad a la Administración Central del Estado en el exterior, respecto de las que corresponden a las Comunidades Autónomas en el interior, y no al ejercicio del "poder exterior", que sin ninguna duda corresponde al Estado como sujeto de Derecho Internacio-

[71] MESA. Op. cit. en la nota 53, p. 161.

[72] Artículos 97 y párrafo 1-3 del artículo 149 de la Constitución de 1978.

nal, en sus relaciones con los demás sujetos Esta interpretación queda en cierto modo desvirtuada por la metodología empleada para la enumeración de las competencias exclusivas del Estado. En efecto, al margen del concepto de "relaciones internacionales", el citado artículo 149-1 ha singularizado como exclusivas del Estado competencias sobre comercio exterior, turismo, emigración, pesca marítima o régimen aduanero, que —por su proyección exterior— entran dentro del concepto de "relaciones internacionales" por constituir, en gran medida, el contenido esencial de la función administrativa exterior del Estado y de decisiones políticas concretas que no pueden desvincularse de una concepción moderna de la política exterior[73].

La Constitución —ha afirmado Antonio Remiro— parece manejar un concepto ciertamente arcaico de las relaciones internacionales, a las que concibe como una actividad totalmente distinta de la actividad interna del Estado, caracterizada no sólo por su proyección exterior, sino también por referirse a objetos o asuntos sustancialmente distintos, cuando es más cierto que, en el mundo actual, la actividad exterior del Estado tiene la misma amplitud práctica que la actividad interna, en cuanto que muy pocos asuntos de la política y la administración interna quedan fuera del ámbito de la acción exterior[74].

Al no ser las Comunidades Autónomas sujetos de Derecho Internacional y carecer, por tanto, de personalidad jurídica internacional, y al tener el Estado atribuida la competencia exclusiva en materia de relaciones internacionales, cabría concluir que dichas Comunidades carecen de protagonismo en el ámbito de la política exterior, pero los tratados internacionales pueden referirse a materias que son de la competencia exclusiva de las Comunidades y condicionar el ejercicio de tales competencias o incluso llegar a privarlas de ellas. Del examen, de los distintos Estatutos de Autonomía y de la práctica de todas y cada una de las Comunidades Autónomas cabe concluir que éstas realizan una cierta acción exterior. Con la anuencia de la Presidencia del Gobierno y la tolerancia resignada del Ministerio de Asuntos Exteriores, fueron surgiendo en el seno de diversos Departamentos Ministeriales órganos administrativos con "competencias internacionales" propias y presupuestos específicos, que les permitía actuar con plena autonomía funcional y económica en su acción exterior. Las Comunidades Autónomas consiguieron que las competencias de dichos Departamentos les fueran transferidas en bloque todo lo que incluían esas competencias internacionales residuales adquiridas por los Ministerios en detrimento del de Asuntos Exteriores. El proceso de transferencias a las Comunidades —aún inacabado—, en vez de promover una reconsideración orgánica y funcional de la Administración Exterior del Estado y el consiguiente reforzamiento del Ministerio de Asuntos

[73] SOLÍS, Tomás. "*El poder exterior y las Comunidades Autónomas*". En "Documentación Administrativa" n.º 205. Madrid, 1985, pp. 93-94.

[74] REMIRO. Op. cit. en la nota 56.

Exteriores, ha contribuido aún más a una fragmentación irracional de las funciones y servicios administrativos en el exterior, con grave perjuicio para la eficacia de la unidad de acción[75].

Aunque limitadas, las Comunidades Autónomas han recibido a través de sus Estatutos ciertas competencias en cuestiones de política exterior, especialmente en el ámbito de los tratados internacionales. Así, los Estatutos del País Vasco, Cataluña y Galicia prevén que los Gobiernos de estas Comunidades pueden solicitar al Gobierno español que celebre tratados internacionales con Estados donde existan comunidades que hablen sus respectivos idiomas —vasco, catalán y gallego—. El de Andalucía se refiere a Estados con los que mantenga particulares vínculos culturales o históricos o donde existan comunidades de andaluces. En el mismo sentido de las comunidades nativas se pronuncian los Estatutos de Cantabria y Extremadura, y en términos diversos los de Aragón, Castilla—La Mancha, Baleares y Castilla-León[76]. Los Estatutos del País Vasco, de Cataluña, de Andalucía, de Murcia, de Aragón, de Asturias, de Canarias y de Madrid contienen disposiciones que recogen el derecho de sus respectivos Gobiernos a ser informados sobre la negociación y celebración de tratados que afecten a materias de su específico interés[77]. Los Estatutos del País Vasco, de Cataluña, de Andalucía, de Asturias, de Murcia, de Aragón, de Castilla-La Mancha, de Canarias, de Navarra de Extremadura, de Baleares, de Castilla-León y de Madrid incluyen artículos relativos al derecho y a la obligación de ejecutar los tratados internacionales en materias propias de sus respectivas competencias[78]. Sólo los Estatutos de La Rioja y de la Comunidad Valenciana no contienen referencia alguna a competencias en materia de tratados internacionales. El Estatuto vasco incorpora asimismo una disposición de dudosa constitucionalidad, conforme a la cual ningún tratado podrá afectar a las atribuciones y competencias del País Vasco si no es mediante el procedimiento previsto para la reforma del Estatuto[79]. Eduardo García de Enterría estimó que esa cláusula era de constitucionalidad cuestionable por cuanto permitía un bloqueo virtual de la reforma por la Comunidad afectada[80]. Araceli Mangas,

---

[75] SOLÍS. Op. cit. en la nota 73, pp. 94, 102 y 103.

[76] Artículos 20-5, 27-4 y 35-3 de los Estatutos del País Vasco, de Cataluña y de Galicia, artículos 23-3 y 72-5 del Estatuto de Andalucía, artículos 6 y 3-3 de los Estatutos de Cantabria y de Extremadura, y artículos 40-1, 40-3, 8-2 y 6 de los Estatutos de Aragón, de Castilla-La Mancha, de Baleares y de Castilla-León respectivamente.

[77] Artículos 20-5, 27-5, 23-1, 12-2, 16-k), 24-12, 37-1 y 33-1 de los Estatutos del País Vasco, de Cataluña, de Andalucía, de Murcia, de Aragón, de Asturias, de Canarias y de Madrid, respectivamente.

[78] Artículos 20-3, 27-3, 23-2, 12-1, 12-2, 40-2, 34, 27-2, 58-2, 9-1, 12-1, 28-7 y 33-2 de los Estatutos del País Vasco, de Cataluña, de Andalucía, de Asturias, de Murcia, de Aragón, de Castilla-La Mancha, de Canarias, de Navarra, de Extremadura, de Baleares, de Castilla-León y de Madrid, respectivamente.

[79] Artículo 20-3 del Estatuto del País Vasco.

[80] GARCÍA de ENTERRÍA, Eduardo (*et al.)*. "*La distribución de competencias entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho Comparado y en la Constitución Española*". Madrid, 1980, p. 31.

en cambio, ha estimado que semejante cláusula no es extraña en el derecho constitucional comparado[81].

Es el Estado, y no las Comunidades Autónomas, el único sujeto responsable ante la Comunidad internacional del cumplimiento de los tratados internacionales, para lo que deberá contar con la colaboración de ellas cuando el objeto del tratado entre dentro del ámbito de sus competencias exclusivas. Manuel Pérez González y Jorge Pueyo han criticado la exclusividad competencial del Estado y las muy escasas competencias de las Comunidades Autónomas reconocidas por la Constitución, y defendido la idea de una participación directa, e incluso indirecta, de éstas en la definición y conducta de la política exterior del Estado. En un contexto internacional de fuerte interdependencia, cualquier capacidad competencial tiende a conllevar una doble faceta interior y exterior indivisible, resultando por tanto su participación consustancial al ejercicio de una genuina potestad autonómica, sin que ello tenga que suponer ni un riesgo para la unidad de la acción exterior del Estado, ni una obstaculización de los cauces de cooperación exterior a desarrollar por ellas. Antes al contrario, sería la expresión de esa dimensión concurrencial entre el poder central y el poder periférico, con arreglo a la cual han de desenvolverse las relaciones exteriores de todo Estado de estructura compleja, evitando así que las relaciones entre Derecho Internacional y Derecho interno se planteen en término de confrontación. La exclusividad de las competencias del poder central sin posible concurso de los poderes autonómicos puede llegar a provocar una situación de tensión política entre el Estado y las Autonomías. La Constitución parece cerrar toda posibilidad de concertación exterior ("*ius contrahendi*") de las Comunidades Autónomas en materia de su propia competencia, pudiendo verse reducida su potestad normativa a una mera competencia de ejecución, donde constitucional y estatutariamente pudiera corresponderles una genuina facultad de normar en razón de sus competencias exclusivas o compartidas. La intención de los constituyentes se puso de manifiesto con el rechazo de la enmienda del PNV tendente a reconocer que, "en aquellas materias comprendidas en el ámbito de la potestad normativa de los territorios autónomos, puedan éstos concertar acuerdos con el consentimiento del Gobierno del Estado". Para superar esta situación y dar un mayor protagonismo a las Comunidades en la conducta de las relaciones internacionales, los autores apuntaron la posibilidad de que el Estado les transfiriera o delegara mediante ley orgánica "facultades correspondientes a materias de titularidad estatal que, por su propia naturaleza, sean susceptibles de transferencia o delegación", de conformidad con el artículo 150-2 de la Constitución[82].

---

[81] MANGAS, Araceli. "*Cuestiones de Derecho Internacional Público en la Constitución española de 1978". En Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid.* n.º 61, 1980 p. 159.

[82] PÉREZ GONZÁLEZ, Manuel/PUEYO, Jorge. "*Las Comunidades Autónomas ante el orden internacional*". En *"Constitución, Comunidades Autónomas y Derecho Internacional*". Santiago, 1982, pp.32, 40, 62 y 34.

El problema no es de fácil solución, pues es más político que jurídico. Tomás Solís sugirió en 1985 que el Estado —con oportunidad y visión política— se adelantara a las posibles iniciativas autonómicas, las integrara en la visión de la unidad de acción exterior, fortaleciera dicha unidad desde el punto de vista de la planificación y dirección de la política exterior, y diversificara y ampliara la ejecución a través de la colaboración con las Comunidades Autónomas[83]. La sugerencia era impecable, pero poco viable, pues —como dicen los ingleses— "*it takes two to tango*" y los nacionalistas no han mostrado la menor voluntad de participar en el baile. Durante mi época de Secretario General Técnico del Ministerio de Asuntos Exteriores —entre cuyas competencias figuraba el seguimiento de las relaciones con las Comunidades Autónomas en el ámbito de las relaciones internacionales— fui testigo de excepción de la mala fe de los nacionalistas —especialmente catalanes y vascos—, que aprovechaban cualquier ocasión que se presentaba para aumentar su presencia en el exterior y aumentar su protagonismo en la política exterior en detrimento del Estado. Si, por razones políticas o por inadvertencia, el Gobierno central hacía la vista gorda ante sus excesos y condescendía a sus exigencias, en vez de agradecerlo, al día siguiente ya estaban planteando nuevas reivindicaciones. Los sucesivos Gobiernos han realizado un "*strip-tease*" competencial, que ha superado a Salomé y su danza de los siete velos. El Gobierno se ha quedado en paños menores y los nacionalistas piden cada día más, como está poniendo de manifiesto la *Generalitat* presidida por Artur Mas.

En la Ley de 2014 sobre la Acción y el Servicio Exterior del Estado (LASEE), el Gobierno central ha tratado de ordenar este caos y poner coto a las pretensiones nacionalistas en política exterior, aunque sin excesivo éxito. Según se dice en su Preámbulo, la Constitución de 1978 creó el marco jurídico necesario para el reconocimiento a diversos sujetos —entre ellos las Comunidades Autónomas— a través de sus respectivos Estatutos de Autonomía— de competencias en materia de acción exterior, tanto en el ámbito de la Unión Europea, como en el de la acción exterior en sentido propio. Ello ha comportado un gran enriquecimiento interior y exterior para España, pero conlleva, a su vez, la correlativa necesidad de coordinación para garantizar por parte del Gobierno una armoniosa convivencia entre la acción exterior y la dirección de la Política Exterior[84]. Según Juan Antonio Carrillo, desde un punto de vista jurídico el problema no es especialmente difícil y las normas al respecto aparecen claras en la Constitución, que ha establecido la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales y la facultad del Gobierno de dirigir la Política exterior, pero los hechos resultan a veces rebeldes al Derecho, como muestran las pretensiones de las Comunidades Autónomas a un determinado protagonismo en las relaciones

[83] SOLÍS. Op. cit. en la nota 73, p. 117.

[84] Apartado 2 del Preámbulo de la LASEE. Doc.cit. en la nota 69.

exteriores, que da origen a dificultades y problemas de coordinación cuya solución práctica no siempre es fácil[85].

Las actividades que las Comunidades Autónomas puedan realizar en el exterior, en el marco de las competencias que les son atribuidas por la Constitución, deberán respetar los principios establecidos en la LASEE y adecuarse a las directrices, fines y objetivos de la Política Exterior fijados por el Gobierno. Dichas actividades se adecuarán a los instrumentos de planificación de la de la Acción Exterior establecidos por el Estado en el ejercicio de sus facultades de coordinación en este ámbito, cuando definan directrices de actuación propias de la Política Exterior del Estado o se inserten en el ámbito de las relaciones internacionales de España. Tales actuaciones no podrán comportar en ningún caso la asunción de la representación del Estado en el exterior, la celebración de tratados internacionales con otros Estado u Organizaciones Internacionales o la generación directa o indirecta de obligaciones o responsabilidades internacionalmente exigibles al Estado, ni incidir o perjudicar la Política Exterior que dirige el Gobierno. A éste corresponde establecer las medidas y directrices que regulen y coordinen la actividad en el exterior de las Comunidades Autónomas con el fin de garantizar el cumplimiento de lo dispuesto en la LASEE.

Las Comunidades Autónomas podrán celebrar acuerdos internacionales administrativos en ejecución y concreción de un tratado internacional cuando así lo prevea el propio tratado, les atribuya potestad para ello y verse sobre materias de su competencia. Podrán asimismo celebrar acuerdos no normativos con órganos análogos de otros sujetos de Derecho Internacional, no vinculantes jurídicamente para quienes los suscriben, y el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación deberá informar tales acuerdos, a cuyos efectos habrá de recabar el informe de los Departamentos ministeriales competentes por razón de la materia y, en todo caso, del Ministerio de Hacienda y de Administraciones públicas[86]. El Problema es que las Comunidades Autónomas ―siguiendo el mal ejemplo de los Estados― recurren cada vez más a Memorandos de Entendimiento y otros instrumentos no formales, por los que asumen compromisos sin que queden reflejados en un tratado o acuerdo internacional, sea normativo o no normativo, jurídico o simplemente administrativo. De esta manera eluden la obligación de solicitar el dictamen de la Administración Central.

El Gobierno informará de sus iniciativas y propuestas en materia de Política Exterior a las Comunidades cuando afecten a sus competencias y éstas podrán solicitar su apoyo a las iniciativas autonómicas en el ámbito de dichas competencias. Las Comunidades participarán en la elaboración y ejecución de la acción exterior del Estado en el ámbito de la UE a través de los mecanismos de coope-

[85] CARRILLO, Juan Antonio. "*Curso de Derecho Internacional Público. Introducción a su estructura, dinámica y funciones*". Tecnos. Madrid, 1991, p. 243.

[86] Artículo 11 de la LASEE. Doc.cit. en la nota 69.

ración existentes, en particular, la Conferencia para asuntos relacionados con la Unión. Están obligadas a informar al Gobierno del establecimiento de Oficinas para su promoción exterior con carácter previo a su apertura, y los Ministerios de Asuntos Exteriores y de Hacienda informarán la propuesta de conformidad con las directrices, fines y objetivos de la Política Exterior y, en particular, con el principio de unidad de acción en el exterior. El Gobierno impulsará la instalación de tales oficinas dentro de los locales de las Misiones del Estado, sin que ello comporte su integración en el Servicio Exterior del Estado, ni la aplicación a ellas de la normativa internacional recogida en las Convenciones de Viena sobre relaciones diplomáticas y sobre relaciones consulares[87]. Algunas Comunidades han aceptado esta recomendación y ubicado sus delegaciones en los locales de las Misiones Diplomáticas de España, pero otras —especialmente Cataluña— han hecho caso omiso a las mismas e incrementado el número de sus representaciones en el exterior.

Las Comunidades mantendrán informado al Ministerio de Asuntos Exteriores de las propuestas sobre viajes, visitas, intercambios y actuaciones con proyección exterior para que éste pueda emitir recomendaciones motivadas sobre la adecuación de la propuesta de actuación a las directrices de Política Exterior fijadas por el Gobierno. La información solo se referirá a los viajes y actuaciones de sus Presidentes y de los miembros de su Consejo de Gobierno, y no será de aplicación cuando se trate de actuaciones en el ámbito de la UE y de viajes a sus instituciones[88], que suelen ser los más frecuentes.

Los partidos nacionalistas votaron en contra de la LASEE por considerar que no respetaba sus competencias. Especial protagonismo ejerció Cataluña, que adoptó poco después una ley similar a aquélla para regular las competencias de la *Generalitat* en política exterior. Se ha basado para ello en una sentencia del Tribunal Constitucional de 1994, que —aunque afirmó que las relaciones internacionales se mantenían entre sujetos de Derecho Internacional, lo que excluía la posibilidad de que las Comunidades Autónomas participaran en las relaciones internacionales y concertaran tratados con Estados soberanos y Organizaciones Internacionales gubernamentales— señaló que no todas las actividades de relaciones exteriores del las Comunidades suponían una infracción del artículo 149-1-3 de la Constitución, dado que "pueden necesitar de una expansión extraterritorial", por lo que no cabía excluir que las Comunidades pudieran llevar a cabo actividades que supusieran una conexión o relación con entidades públicas exteriores al Estado, en tanto que tales actividades no incidieran en la reserva estatal prevista en el citado artículo o perturbaran el ejercicio de las actividades que la integraban. En consecuencia, nada impedía que la Comunidad Autónoma dispusiera de "un órgano encargado de coordinar la acción en este sentido de

[87] Párrafos 3 y 4 del artículo 14, y párrafos 1 y 4 del artículo 12 de la LASEE. Doc.cit. en la nota 69.
[88] Artículo 5-2 de la LASEE. Doc.cit.en la nota 69.

los diversos departamentos de su Administración". Concluía el Tribunal que la existencia de una Oficina del Gobierno Vasco en Bruselas no prejuzgaba su tipo de actividad, ni determinaba que hubiera de "incidir forzosamente en el ejercicio de la competencia estatal sobre relaciones internacionales"[89]. Esta permisiva sentencia fue ampliamente interpretada por la *Generalitat* para establecer delegaciones permanentes —seudo Embajadas— no sólo ante la UE, sino también ante muchos Estados. Así, Cataluña dispone de delegaciones ante la UE, Alemania, Gran Bretaña, Francia y Estados Unidos, así como de 70 oficinas sectoriales.

La Ley catalana 16/2014 parte de la base de que, al haberse difuminado el concepto de soberanía, se han modificado implícitamente las reglas sobre las relaciones internacionales, y de que el objetivo de las delegaciones del Gobierno catalán era defender los intereses de Cataluña y la proyección internacional del país en el exterior. Correspondía a aquél dirigir, ejecutar y coordinar la acción exterior de la Generalidad en el marco de las directrices generales de la acción gubernamental establecidas por su Presidente. Se ha limitado a reconocer "el cumplimiento del principio de la lealtad institucional mutua y la búsqueda de sinergias con el Gobierno del Estado". El *Govern* puede establecer relaciones con "Gobiernos de otros territorios" y potenciar las relaciones de colaboración con las Organizaciones Internacionales. A él corresponde aprobar los acuerdos internacionales administrativos y no normativos con "autoridades u órganos administrativos de un sujeto de Derecho Internacional", y crear delegaciones y oficinas sectoriales en los países que considere prioritarios para la promoción de los intereses de Cataluña. A tales efectos, establecerá su propio Plan Estratégico de Acción Exterior, al margen del adoptado por el Gobierno central[90].

La Ley ignora por completo al Estado español y su a monopolio de las relaciones internacionales, y pasa por alto el axioma de que las actuaciones exteriores de las Comunidades no pueden incidir o perjudicar la política exterior que dirige el Gobierno. Aunque las intenciones del *Govern* son inequívocas, la norma ha sido redactada con gran habilidad y destreza jurídica para eludir los escollos de una posible demanda de inconstitucionalidad. Lo grave no es tanto lo que dice, sino lo que deja de decir, lo que a sabiendas silencia[91]. El Gobierno central ha recurrido algunos de los artículos de la Ley ante el Tribunal Constitucional, que ha suspendido provisionalmente su aplicación, pero la *Generalitat* está desarrollando mediante decretos los artículos que no han sido impugnados.

---

[89] Sentencia 165/1994 del Tribunal Constitucional, de 26 de Mayo de 1994, en el conflicto positivo de competencias promovido por el Gobierno de la Nación frente al Gobierno del País Vasco. BOE n.º 51, de 26 de Junio de 1994.

[90] Apartado 7 del Preámbulo y artículos 7, 3-h), 20, 27-1, 29-3 y 15 de la Ley 16/2014 de Acción Exterior y de Relaciones con la Unión Europea, de 4 de Diciembre de 2014.

[91] YTURRIAGA, José Antonio de. "*Ley Catalana de Acción Exterior*: *Suma y sigue*". En· "*Voz Pópuli*", de 17 de Febrero de 2015.

El conflicto está servido y para evitarlo —o, al menos disminuirlo— se requiere la cooperación de buena fe entre el Gobierno central y los Gobiernos autonómicos. Como ha señalado Antonio Remiro, si se desea evitar la aparición de "asilvestradas diplomacias paralelas", será necesario integrar los intereses regionales en los órganos centrales de la Administración Exterior del Estado, en las misiones especiales o en las delegaciones a Conferencias internacionales. Cuando un tratado o una resolución internacional con alcance normativo interesen a materias que —según el Estatuto de una determinada Comunidad Autónoma— correspondan a su competencia exclusiva— debería reconocerse el derecho de su Gobierno a participar en las negociaciones. Sólo salvando la participación de las Comunidades en la actividad exterior del Estado será posible, no sólo evitar la aparición de este tipo de diplomacias paralelas, sino también defender sin reservas el deber de los órganos autonómicos de ajustar su conducta a las obligaciones internacionales asumidas por el Estado y de adoptar las medidas necesarias para su ejecución cuando versen sobre materias cuya competencia les ha sido atribuida[92]. Según Pérez Gonzáles y Pueyo, sería deseable la institucionalización de mecanismos de coordinación entre el poder central y los poderes periféricos, a través de órganos y técnicas *ad hoc* donde se gestasen las líneas de acción integrada del conjunto estatal en el plano exterior[93]. Una posible solución sería la creación de Comisiones Interterritoriales en la que el Gobierno central y las Comunidades pidieran contrastar pareceres, como la creada en el ámbito de la Cooperación Internacional para el Desarrollo. Pero para que cualquiera de estas fórmulas prospere es esencial que exista un mínimo de lealtad institucional y respeto a la Constitución por parte de las Comunidades, lo que no es el caso del País Vasco y, sobre todo, de Cataluña, cuyo Gobierno está en situación de insumisión constitucional y promoviendo la independencia de la región.

5.—Principio de Unidad de Acción en el Exterior

Uno de los principios básicos de la Diplomacia es la unidad de acción en el exterior, principio de "automática enunciación y diáfana identificación, pero de difícil concreción", en opinión de Ballesteros. Se entiende por tal —según la Ley de 2014 de la Acción Exterior y del Servicio Exterior— "la ordenación y coordinación de actividades realizadas en el exterior con el objeto de garantizar la consecución de los objetivos de la Política Exterior del Gobierno y la mejor defensa de los intereses de España"[94].Si se parte de que la Administración exterior es la proyección de la interior, resulta elemental colegir que todos los departamentos ministeriales necesitan relacionarse con sus correspondientes extranjeros, pues

[92] REMIRO. Antonio. "*La actividad exterior del Estado y las Comunidades Autónomas"*. En "*Estudios sobre la Constitución Española de 1978*". Zaragoza, 1979, p.376.

[93] PÉREZ GONZÁLEZ/PUEYO. Op. cit. en la nota 82, p.84.

[94] Párrafo 2-a) del artículo 3 de la LASEEE. Op. cit. en la nota 69.

la vocación internacional sectorial es tan lícita como deseable. La cuestión radica en otro aspecto asimismo incuestionable, cual es el de la coordinación. La solución es clara en teoría, ya que —al ser el Ejecutivo el titular de la acción exterior— corresponderá a su órgano específico para las relaciones internacionales —el Ministerio de Asuntos Exteriores— detentar la competencia coordinadora y, por ende, la representativa[95].

En el plano de los principios —ha afirmado Antonio Remiro— nadie discute la unidad de acción exterior del Estado, pero —en lo concerniente a su iniciativa, gestión y ejecución— el vicariato que reclama para sí el Ministerio de Asuntos Exteriores se encuentra cada vez más en entredicho por el tirón centrífugo de los demás Departamentos, por no mencionar las instancias autonómicas[96]. La realidad presente —añade Roberto Mesa— es que un número considerable de Ministerios asumen funciones de representación, toman parte en negociaciones invocando su cualificación, se relacionan directamente con sus homólogos extranjeros y cuentan con sus propios servicios exteriores a través de los agregados sectoriales en las Misiones Diplomáticas, de los que el superior jerárquico es el Embajador, aunque la práctica cotidiana descubre tensiones y conflictos entre sus diversos superiores[97]. Esto ha llevado a Marcel Merle a afirmar —de forma excesivamente categórica quizás— que "la pretendida unidad de acción del Ejecutivo frente a sus interlocutores extranjeros está pulverizada"[98]. El riesgo de quiebra del principio de unidad de acción exterior es considerable en el plano multilateral y, de manera especialmente acusada, en los organismos que integran el sistema de la ONU, pues cada Departamento encuentra su correspondiente organismo especializado con el que tiende a relacionarse directamente, al margen del Ministerio de Asuntos Exteriores y de la Representación Permanente ante el organismo en cuestión[99] .

En una sociedad cada vez más interdependiente, la Política Exterior desborda el clásico contenedor de la Diplomacia para involucrar al conjunto de la Administración, que tiende a actuar de forma poco coordinada, cuando no contradictoria. Cada unidad administrativa suele velar por sus intereses actuando por libre y obrando a veces al margen de directrices superiores, como si la soberanía fuera compartimentable[100]. Todos los Departamentos ministeriales tienen una vertiente exterior que queda reflejada a nivel orgánico. Todos alimentan intereses y se marcan objetivos sectoriales cuya realización trasciende las fronteras y supone

---

95 BALLESTEROS. Op. cit. en la nota 64, p.267.

96 REMIRO. Op. cit. en la nota 56, p.63.

97 MESA. Op. cit. en la nota 53, p.155.

98 MERLE, Marcel. Op. cit. en la nota, p.68.

99 VILLAR, Francisco. "*Diplomacia multilateral y Servicio Exterior*". En "Documentación Administrativa" n.º 205. Madrid, 1985, p.122.

100 YTURRIAGA, José Antonio de. "*Ideas para una renovada política exterior española*". Foro de la Sociedad Civil. Madrid, 2013, p.14.

la cooperación con los órganos equivalentes de otros Estados. Es un hecho irreversible que, sin embargo, no debería llevarnos —en opinión de Remiro— al polo opuesto de suplantar la unidad por la distribución de la acción exterior y de distribuir las ropas de Jesucristo entre los distintos Departamentos. Ha de concebirse un sistema comunicante de doble llave que —reconociendo la responsabilidad de éstos en la elaboración, gestión y ejecución de programas sectoriales de actuación— permita al Ministerio de Asuntos Exteriores cribarlos en función de los objetivos globales de la política exterior, coordinarlos y encauzarlos hacia el exterior, donde las Misiones Diplomáticas han de ser los centros preeminentes de irradiación y de apoyo logístico. Las eventuales discrepancias interministeriales habrán de ser resueltas en la superior instancia del Gobierno. Exteriores no ha de aspirar a monopolizar la acción exterior, lo que supondría una acepción errónea de la unidad de acción, que debería descartarse [101]. No monopolio, por tanto —ha señalado Ángel Ballesteros—, pero sí coordinación. Para evitar el eventual quebrantamiento de la unidad de acción y funcionalizarla correctamente, Exteriores tiene que coordinar, asesorar, conciliar, filtrar y encauzar las políticas sectoriales[102]. Una estrategia elaborada en la Presidencia de Gobierno sería el primer paso para dar sentido y cohesión a la Política Exterior y para asegurar la unidad de acción.

El principio de unidad de acción tampoco significa la exclusión de los entes territoriales, como las Comunidades Autónomas, que están dotadas en sus Estatutos de ciertas competencias con una posible vertiente exterior, especialmente en relación con los tratados internacionales que afectan directamente a sus intereses específicos. En vez, de excluirlas completamente, convendría incorporarlas y deberían recibir oportunidades similares a las concedidas a los Departamentos ministeriales[103]. Dentro del Gobierno, su Presidente viene jugando, cada vez en mayor grado, un papel decisivo, personalizando las relaciones exteriores, actuando con equipos propios y reduciendo la función tradicional del Ministerio de Asuntos Exteriores a la de mera ejecución de la política internacional[104]. No se trata ya de que el Gobierno dirija colegiadamente través de su órgano natural, el Consejo de Ministros, la acción exterior, sino que, en la práctica, el jefe del Ejecutivo la asuma personalmente en su totalidad o, al menos, en aquellos sectores o asuntos que estime oportunos, en aplicación del muy discutido principio de competencia reservada. No sólo actúa sin obstáculos en las materias que se reserva, sino que legítimamente arbitra ante posturas contradictorias en el seno del Gabinete y desempeña un papel muy activo y directo en las negociaciones internacionales, como se pone de manifiesto con el aumento creciente de sus visitas al extranjero[105].

---

[101] REMIRO. Op. cit. en la nota 56, p.64.
[102] BALLESTEROS. Op. cit. en la nota 64, p.270.
[103] REMIRO. Op. cit. en la nota 51, p.65.
[104] MORALES MOYA. Op. cit. en la nota 52, p.46.
[105] MESA. Op. cit. en la nota 53, pp.155 y 157.

Cada día se desarrolla más la figura institucionalizada de los asesores de política exterior. Es natural que los jefes de Gobierno se rodeen de expertos y asesores de su confianza que le aconsejen en la elaboración y la realización de la Política Exterior, siempre que no se conviertan en un Ministerio de Asuntos Exteriores—bis. Como ha señalado Mario Amadeo, no es conveniente que el Jefe del Gobierno o del Estado busque asesoramiento en materia internacional en órganos *ad hoc* ajenos a la Cancillería. La creación de "equipos paralelos" debilita la autoridad de los órganos competentes y les hace perder fuerza negociadora frente a los demás Estados. Por otra parte, la capacidad de los componentes de tales equipos no siempre está a la altura de las expectativas que los jefes de Gobierno depositan en ellos, pues suele tratarse de personas elegidas más por razones afectivas que por su probada experiencia en asuntos internacionales[106].

No sólo el Ministro de Asuntos Exteriores, sino también los diplomáticos, se ven sobrepasados por el papel relevante desempeñado por los Jefes de Gobierno en el ámbito de las relaciones internacionales y son desplazados de sus funciones por otros sectores y cuerpos de la Administración, sin que exista la necesaria coordinación, que evite la dispersión de esfuerzos y la unidad de dirección del vasto y complejo haz de servicios estatales relacionados con la realidad internacional, tareas éstas que lógicamente deberían ser responsabilidad del Ministerio de Asuntos Exteriores[107]. Al Gobierno le corresponde el derecho y el deber de la iniciativa y la dirección de la Política Exterior, mientras que la gestión y la ejecución es competencia de Asuntos Exteriores. Si la separación entre Política y Administración es siempre invocable —ha argüido Ángel Ballesteros—, en el campo exterior resulta todavía más defendible, ya que normalmente el "*gap*" entre la experiencia y los conocimientos de los políticos y de los "aficionados" en relación con los de los profesionales, aparece más acentuado que en otras esferas. Por ello, tampoco parece discutible lo que debería constituir asenso general:"la legitimación de los diplomáticos para ocuparse de la diplomacia"[108].

Alguno pensará malévolamente que es natural que esto lo diga un diplomático, pero un profesor que no tenía especial inclinación hacia la Carrera afirmó lo siguiente:"Es razonable pensar que, al igual que ocurre con los restantes Ministerios, los funcionarios de Asuntos Exteriores son los más capacitados en razón de su preparación para el conocimiento de la política exterior y de las relaciones internacionales y que, siguiendo este paralelo, el titular de la cartera de Exteriores debería ser —al menos en teoría admitida— el centro natural de la información más completa a la hora de tomar decisiones en el área de su competencia". El Ministerio de Asuntos Exteriores sigue teniendo un peso específico —o debería

---

[106] AMADEO, Mario. "*Manual de Política Internacional. Los principios y los hechos"*. Instituto Argentino de Cultura Hispánica. Buenos Aires, 1970, p.125.

[107] MORALES MOYA. Op. cit. en la nota 52, p.48.

[108] BALLESTEROS. Op. cit. en la nota 64, p.270.

tenerlo en función de su proximidad— en sus relaciones con el jefe del Ejecutivo y en el seno del Gabinete, a la hora de suministrar información o en el momento crítico de realizar una opción. Por tanto, "Ministro y agentes diplomáticos continúan siendo una herramienta muy valiosa para la adopción de una decisión y para su ejecución"[109]. Según Marcel Merle, en la elaboración de la Política Exterior se distinguen dos ejes principales: Uno atañe a la concepción misma de dicha política y a la dirección de las relaciones internacionales, configuradas como un privilegio del ejecutivo; el otro, el de su ejecución,"incumbe a un personal especializado compuesto de **profesionales**, mejor cualificado que los políticos o los *amateurs* para tratar con las potencias extranjeras"[110].

Para Fulvio Attina, en lo que respecta al proceso de toma de decisiones en Política Exterior, la competencia de la Administración diplomática debería ser, si no exclusiva, al menos preferente en lo siguientes niveles: Definición de la situación internacional, selección de los fines prioritarios del Estado frente a esa situación, participación en la elección de las alternativas posibles y ejecución de la decisión elegida[111]. Siempre en el entendimiento de que la opción definitiva es decisión colegiada del Ejecutivo, en el que, por razones de su preparación y mejor información, la voz del titular de Asuntos Exteriores debe disfrutar de una audiencia especial[112]. El riesgo de acabar con una doble política de alto nivel ha de ser combatido —a juicio de Antonio Remiro—con una acertada sincronización del *staff* del Presidente del Gobierno con el del Ministerio de Asuntos Exteriores y mediante despachos frecuentes de su titular, que mantengan abierta una comunicación personal con el jefe del Ejecutivo. Un Presidente y sus asesores podrían caer en la tentación de *hacer política* y dejar al Ministerio de Asuntos Exteriores y a su titular la gestión y ejecución burocrática, pero eso sería un grave error[113]. Según Marcelino Oreja, el Ministerio de Asuntos Exteriores tiene un perfil que supera la mera función de mediación, de correa de transmisión de comunicaciones diversas y desempeña una función polivalente. En ocasiones, ha de desbordar el marco administrativo, e incluso el gubernamental, para convertirse en un centro de dirección y de coordinación de un conjunto más vasto y más profundo, que llega incluso a las fuerzas sociales. Los Ministerios de Asuntos Exteriores han de ser los principales responsables del servicio exterior del Estado y de la cooperación internacional y los centros de dirección y coordinación del vasto y complejo haz de servicios estatales[114]. Por otra parte, la acción exterior ha de ser única, con independencia del sector de la misma que se aborde o de sus protago-

---

[109] MESA. Op. cit. en la nota 53, pp.154 y 155.

[110] MERLE, Marcel. "*Sociologie des relations internationales*". A.Colin, París, 1982, p. 311. Hay una traducción al castellano "*Sociología de las relaciones internacionales*". Alianza Editorial, Madrid, 1984.

[111] ATTINA. Op. cit. en la nota 54, p. 96.

[112] MESA. Op. cit. en la nota 53, p. 159.

[113] REMIRO. Op. cit. en la nota 51, p. 64.

[114] OREJA, Marcelino. "*La política exterior en un sistema democrático*". En "Discursos y declaraciones del Ministro de Asuntos Exteriores Don Marcelin Oreja Aguirre". OID. Madrid, 1978, p. 57

nistas, lo que requiere no sólo coordinación, sino también unidad de gestión. Por ello, todos los miembros de las Misiones Diplomáticas deberían depender jerárquica y funcionalmente del Jefe de la misma, aunque dependan orgánicamente del Ministerio del que procedan[115].

6.—Política Exterior y Acción Exterior

Son muchos los que dan el mismo significado a los vocablos "Política Exterior" y "Acción Exterior", usándolos indistintamente para describir la actividad del Estado en el exterior, y también se confunden ambos términos con el de "relaciones internacionales", como hace la Constitución de 1978. Pero, aunque similares, son términos distintos y diferenciados. La Ley de 2014 de la Acción Exterior y del Servicio Exterior del Estado define la "Política Exterior", como "el conjunto de decisiones y acciones del Gobierno en sus relaciones con otros actores de la escena internacional, con objeto de definir, promover, desarrollar y defender los valores e intereses de España en el exterior", y la "Acción Exterior", como "el conjunto ordenado de las actuaciones que los órganos constitucionales, las Administraciones públicas y los organismos, entidades e instituciones de ellas dependientes llevan a cabo en el exterior, en el ejercicio de sus respectivas competencias, desarrolladas de acuerdo con los principios establecidos en esta Ley y con observancia y adecuación a las directrices, fines y objetivos establecidos por el Gobierno en el ejercicio de su competencia de dirección de la Política Exterior"[116]. Semejantes definiciones, amén de su deficiente lenguaje técnico-jurídico, son excesivamente prolijas y farragosas y no precisan satisfactoriamente las diferencias entre los dos conceptos, ni aclaran cuáles son los "órganos constitucionales" que —junto a las Administraciones Públicas y las Comunidades Autónomas— protagonizan la acción exterior. Para mi, la "Acción Exterior" es el medio por el que se realiza la "Política Exterior" de un Estado, que es llevada a cabo primordialmente por el Gobierno y complementariamente por otros sujetos, como instituciones, empresas e incluso personas —"Diplomacia pública"—[117].

La Política Exterior fue durantes siglos una actividad autónoma controlada por el Gobierno y un cuerpo superior de la Administración especializado en la materia: los diplomáticos. Con la paulatina democratización de las sociedades más avanzadas, dicha política fue perdiendo autonomía. De un lado, los Parlamentos empezaron a influir en su desarrollo y a exigir que se respetaran a las opiniones de la mayoría y que el ejercicio de la diplomacia fuera coherente con el conjunto de la política nacional, porque política sólo hay una, aunque sea distinto el espacio en el que una y otra se desarrollen. De otro, se ha cuestionado el derecho del Gobierno

[115] YTURRIAGA, José Antonio de. "*Facetas de política española e internacional*". Editorial Dossoles. Burgos, 2015, p.127

[116] Apartados a) y b) del párrafo 2 del artículo 1 de la LASEE. Op. cit. en la nota 69.

[117] YTURRIAGA. Op. cit. en la nota 115, p. 129

y del Servicio Exterior a decidir en exclusiva cuáles son los intereses nacionales, pues —si a ellos compete la propuesta— al Parlamento corresponde su sanción. La política requiere algo más que políticos, diplomáticos, militares y economistas competentes y responsables. Por muy capaces que sean los altos funcionarios, si el Gobierno no les fija unos objetivos a corto, medio y largo plazo, su labor resultará insuficiente. En un mundo globalizado —caracterizado por fuertes tensiones políticas, económicas, sociales y culturales que afectan a todos los Estados— fijar el rumbo es tarea difícil pero indispensable. Hay que hacer esfuerzos para dotarse de un marco doctrinal que dé sentido a la presencia internacional del Estado y sirva de guía a funcionarios, empresarios y ciudadanos en general.

Cada Estado ha resuelto de manera distinta la forma de elaborar estos principios orientadores, como corresponde a historias políticas y regímenes distintos. Mejor que hablar de modelos, es más realista centrarse en la eficacia, asumiendo que lo que funciona bien en un país no tiene que ser necesariamente viable en otro. La experiencia enseña que la inspiración debe proceder del entorno de la máxima autoridad ejecutiva, la Presidencia del Gobierno, porque el carácter interministerial de la estrategia exigirá, en más de un caso, su intervención para dirimir entre posiciones encontradas. Los principios y directrices básicos de la Política Exterior han de ser fijados por la Presidencia de Gobierno, pero su gestión debe recaer sobre el Servicio Exterior. Utilizando terminología militar, la estrategia corresponde a la Presidencia del Gobierno y la táctica al Ministerio de Asuntos Exteriores[118].

Según Roberto Mesa, la dinámica iniciada a partir de 1945 ha hecho mucho más diversificadas y conflictivas las relaciones internacionales y, en consecuencia, "ha gregalizado la acción exterior y la función diplomática". Los objetivos exteriores de cualquier comunidad nacional se han incrementado en proporciones desmesuradas[119]. Cabe hablar —en opinión de Antonio Morales Moya— de una "Diplomacia total", que integra múltiples facetas: políticas, económicas, sociales, culturales, psicológicas…[120]. El Estado ha ido abriendo el campo de su acción exterior en relación con la Diplomacia tradicional. Su Servicio Exterior sigue ejerciendo sus funciones habituales de representación ante terceros Estados y Organizaciones Internacionales, negociación con otros sujetos de Derecho Internacional, protección de los intereses del Estado y de sus nacionales, e información al Gobierno de la evolución de los acontecimientos en las distintas partes del mundo. No obstante, cada día adquiere mayor importancia el fomento de las relaciones económicas, culturales y de todo tipo entre los Estados, con lo que se amplia notablemente el ámbito de la Acción Exterior.

La expansión de la economía a través de la promoción del comercio y de la

[118] YTURRIAGA. Op. cit. en la nota 100, pp. 12-14.
[119] MESA. Op. cit. en la nota 53, p. 145.
[120] MORALES MOYA. Op. cit. en la nota 52, p. 45.

inversión, constituye uno de los objetivos básicos del Gobierno, sin olvidar las directrices políticas que deben inspirar la acción exterior. El Ministerio de Asuntos Exteriores no debe convertirse en un Ministerio de Comercio Exterior, pues la economía debe estar al servicio de la política y no al revés. La denominada "Diplomacia económica y comercial" tiende a ser un imperativo para los Estados y, consecuentemente, se ha convertido en un fundamental proyecto de compleja elaboración. Como ha señalado José María Álvarez Bueno, es necesario conjugar coherentemente la capacidad comercial con la operatividad en otros campos y la Diplomacia es el instrumento adecuado para realizar esa síntesis, en la medida en que el Estado sea capaz de utilizar su peso político a favor de las empresas nacionales y rentabilizar políticamente el peso económico de sus empresas en el exterior. Las acciones principales que debe desarrollar la "Diplomacia económica" son la promoción comercial —centrada en la exportación de bienes y servicios—, la promoción de las inversiones —orientada principalmente a canalizar las inversiones extranjeras hacia el país—, la atracción de tecnología y la cooperación internacional[121].

El Gobierno debe fomentar el desarrollo del comercio y apoyar a las empresas para que puedan competir en un mercado globalizado de mayor extensión, pues dichas empresas representan intereses nacionales, su comportamiento responde a valores compartidos por la sociedad de la que forman parte y su quehacer afecta al país de origen, ya que aportan riqueza y reflejan la imagen de la Nación[122]. La "Diplomacia económica" es parte esencial de la dinámica de una consistente Política Exterior y constituye un elemento inseparable de la Diplomacia convencional. Resulta esencial para garantizar la efectividad debida en la correspondiente identificación de los intereses económicos nacionales en el exterior, lo que requiere un bien fundamentado análisis y la correspondiente investigación para sustentar la aplicación de una Política Exterior capaz de orientar el desarrollo de un eficaz modelo de Diplomacia económica[123].

La política de defensa es otro elemento importante de la acción exterior del Estado, tanto en su sentido tradicional de protección de la seguridad nacional, como en el ámbito internacional, como manifiesta la integración de España en la OTAN o su colaboración con la Política de Seguridad y Defensa Común de la Unión Europea[124]. En este ámbito, las Fuerzas Armadas tienen una relevante proyección exterior mediante su participación en misiones de Paz auspiciadas por la ONU, la OTAN o la UE. Según la Ley de 2014 de la Acción Exterior y del Servicio Exterior del Estado, la actuación de las Fuerzas Armadas en el ámbito internacional se enmarcará en el conjunto de la acción exterior del Estado, como

---

[121] ÁLVAREZ BUENO, José María. "*La Diplomacia Económica y Comercial*". Memoria de la Escuela Diplomática. Madrid, 2000, p. 2.

[122] YTURRIAGA. Op. cit. en la nota 100, p. 17.

[123] MORALES LAMA. Op. cit. en la nota 57, p. 247.

[124] YTURRIAGA. Op. cit. en la nota 100, p. 18.

elemento esencial para garantizar la seguridad y defensa de España y para contribuir a su proyección internacional y al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales. Dicha acción se regirá conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica 5/2005 de la Defensa Nacional[125]

La cultura es un campo fundamental en la acción exterior e incluye tanto la política cultural desarrollada por el Estado, como el conjunto de actividades llevadas a cabo por instituciones, asociaciones e individuos particulares, que actúan por su cuenta al margen del Gobierno, el cual debe tratar de encauzar este rico caudal y alentar y coordinar la labor de expansión de la lengua y la cultura españolas. Como ha destacado Joseph Nye, las relaciones internacionales en la actual fase del conocimiento están pasando a depender cada vez más intensamente de los valores que un país expresa en su cultura, manifestación por antonomasia del "poder blando"[126]. En el caso de España, el Gobierno ha de exportar la rica cultura española para mejorar su prestigio internacional y servirse para ello del inapreciable instrumento de la lengua castellana, que ha dejado de ser monopolio español para convertirse en patrimonio de la Comunidad Iberoamericana de Naciones.

Otro ámbito de la acción exterior que cada día va adquiriendo mayor importancia es el de la cooperación internacional especialmente para el progreso de los Estados en desarrollo. Los Gobiernos deben alentar el proceso de solidaridad internacional iniciado en los últimos años y aumentar hasta el 0.7% de su PIB su cooperación, conforme al objetivo fijado por las Naciones Unidas. Con motivo de la crisis económica internacional la ayuda a los países en desarrollo ha disminuido y muy pocos Estados cumplen con el objetivo de la ONU, entre los que no se encuentra España. La política española de cooperación internacional para el desarrollo se establecerá a través de Planes Directores, que se formularán cuatrienalmente y que contendrán las líneas generales y directrices de dicha política, y señalarán los objetivos y prioridades, así como los recursos presupuestarios que orientarán la actuación de la cooperación durante ese período, incorporando los instrumentos de estrategia relativos a cada sector de la cooperación, zona geográfica y países que sean objeto preferente de la citada cooperación[127]. España cuenta con una Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, dentro del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, con una Comisión Interministerial de Cooperación Internacional, con una Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo y con un Consejo de Cooperación al Desarrollo[128]. Por falta de instituciones que no quede, pero lo que realmente hace falta son los euros. Según la LASEE de 2014, la acción exterior

[125] Artículo 15 de la LASEE de 2014. Doc.cit. en la nota 69.

[126] NYE. Op. cit. en la nota 57.

[127] Artículo 8 de la Ley 23/1998 de Cooperación Internacional para el Desarrollo, modificada en 2014 por las LASEE. Doc.cit. en la nota 69.

[128] Artículos 19, 24 , 23 y 22 de la Ley 23/1998 de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Doc.cit. en la nota 127

en materia de cooperación para el desarrollo se orientará a contribuir a la erradicación de la pobreza, al desarrollo humano sostenible y al pleno ejercicio de los derechos, mediante la consolidación de los procesos democráticos y el Estado de Derecho, la reducción de las desigualdades, el fomento de los sistemas de cohesión social, la promoción de los derechos de la mujer y la igualdad de género, dando una respuesta de calidad a la crisis humanitaria[129]. Son palabras dignas de elogio, que quedarán en agua de borrajas si no se aporta la necesaria asistencia económica y financiera a los países en desarrollo.

Hay otro sector novedoso que ha sido calificado por algunos autores de "Diplomacia digital" ("*e-diplomacy")*. Consiste básicamente en el ejercicio de la Diplomacia convencional a través de los nuevos medios que permite la tecnología de las comunicaciones. Así, el *Foreign Office* británico ha creado un Departamento de Diplomacia Digital[130]. André Aprogio ha considerado que la Diplomacia digital debe entenderse y adoptarse como una herramienta de información y de comunicación relevante para los Ministerios de Relaciones Exteriores, las Misiones Diplomática y Consulares y los propios diplomáticos en su ejercicio profesional[131].

Las sociedades se relacionan y se comunican, produciéndose afinidades y rechazos. Si la Política Exterior es la expresión de los intereses y valores de un Estado, los Gobiernos deben estar muy atentos a la percepción que de su actuación se tenga y la gestión de la imagen se convierte en un elemento determinante. Los Estados ―como las empresas― compiten en un mercado mundial para ganarse la confianza de los "consumidores", las opiniones públicas del resto del mundo y, de ahí, que no se hable tanto de "imagen" como de "marca". Deben fomentar su "marca" de sus Estados desde las Misiones Diplomáticas, sin convertirlas en meras agencias de "*marketing*" o de relaciones públicas. Para ello hay que presentar una "imagen única", sin fraccionarla en compartimentos estancos, como hacen en España algunas Comunidades Autónomas, que han creado una red de "Embajadas autonómicas", que actúan de forma paralela ―cuando no concurrente― con las Embajadas del Estado y sus agregadurías sectoriales. La proyección de la imagen de un Estado a través de la cultura, el turismo o incluso el deporte contribuye a dorar su blasón ante la opinión pública internacional[132].

La LASEE encomienda al Gobierno a que, en el marco de su Estrategia de Acción Exterior, defina los medios, acciones, instrumentos y herramientas ―especialmente de Diplomacia pública― que considere oportunos para la promoción de España en el exterior. Las Misiones Diplomáticas aportarán los

---

[129] Artículo 24 de la LASEE de 2014. Doc.cit. en la nota 69.

[130] MORALES LAMA. Op. cit. en la nota 57, p.251.

[131] APROGIO, André. "*Diplomacia digital e o papel do novo diplomata*". En *Boletín Mundorama* del Instituto de Relaçoes Internacionais de la Universidad de Brasilia. Brasilia, 2010.

[132] YTURRIAGA. Op. cit. en la nota 100, pp. 17-20.

elementos necesarios para la elaboración de los Planes Anuales de la Marca España, para lo que tomarán en consideración la opinión de los Consejos de Residentes en el exterior, con especial referencia a la percepción sobre nuestro país y a las singularidades culturales, sociológicas y políticas que deban ser tenidas en cuenta para la promoción de España en sus respectivos ámbitos de actuación[133]. Se ha creado un Comisionado del Gobierno para la Marca España, que participará en las reuniones del Consejo de Política Exterior y del Consejo Ejecutivo de Acción Exterior cuando las cuestiones a tratar afecten a su ámbito de competencia[134].

Dicha ley establece que el Gobierno —a través del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación— velará por que la acción exterior en sus distintos ámbitos se dirija preferentemente a las áreas o a los Estados que se consideren prioritarios para el cumplimiento de los objetivos de la Política Exterior y aborda 18 ámbitos de la Acción Exterior: Defensa; derechos humanos; tributos; justicia; seguridad y asuntos de interior; economía, finanzas y comercio; investigación, desarrollo e innovación; empleo y seguridad social; emigración e inmigración; cooperación para el desarrollo; cultura; educación; deporte; turismo; agricultura, pesca y medio ambiente; cambio climático; salud; energía; e infraestructura, trasportes y vivienda[135]. La Ley amplía sobremanera los ámbitos de la acción exterior, que describe de forma prolija y asistemática, contribuyendo a "departamentalizar" la actuación de los sujetos responsables en función de las competencias de cada Ministerio en detrimento de la unidad de acción[136].

Las redes sociales y la facilidad en la transmisión de opiniones a través de los sistemas de "*twitter*", "*facebok*" y otros similares han acercado la Política Exterior al ciudadano, que puede expresarse al respecto sin el menor compromiso desde la irresponsabilidad del anonimato. Esto tiene sus ventajas, pero también serios inconvenientes, debido a la escasa fiabilidad de las comunicaciones por Internet, que pueden ser orientadas por los propios Estados, los "*lobbies*" y los grupos de presión o de intereses, o manipuladas por los Servicios de Inteligencia o los "*hackers*" de dudoso origen. Piénsese en al caso de *WikiLeaks,* aún abierto, y de sus graves consecuencias. Los intercambios a través de las redes sociales han introducido un elevado componente de riesgo, que —por el momento— no puede ser asumido por los Estados en el normal desarrollo de sus relaciones diplomáticas y consulares. La tecnología de las comunicaciones sigue avanzando de forma impresionante y es posible que, en un futuro no muy remoto, llegue afectar muy directamente al ejercicio de dichas funciones. Si tal fuere el caso, habría que transformar, de los pies a la cabeza

[133] Párrafos 1, 2 y 4 del artículo 36 de la LASEE de 2014. Doc.cit. en la nota 69.

[134] Disposición final segunda de la LASEE de 2014, por la que se modifica el Real Decreto 1412/2000 de creación del Consejo de Política Exterior. Doc.cit. en la nota 69.

[135] Artículos 14 a 33 de la LASEE. Doc.cit. en la nota 69.

[136] YTURRIAGA. Op. cit. en la nota 100, p. 130.

la estructura y el funcionamiento de una institución tan tradicional como la diplomática y la consular.

V.—Diplomacia, Globalización y Derechos Humanos

La Diplomacia se ejerce en la actualidad en un mundo nuevo, distinto al que ha existido durantes sus distintas fases históricas debido al fenómeno de la globalización. En nuestros días —ha señalado Antonio Morales Moya— la única Historia contemporánea posible es la universal. El planeta se cubre con una densa red de de información que pone en comunicación todos los rincones del planeta y cualquier acontecimiento tiene una difusión inmediata en el mundo entero. Existe un mercado mundial del que depende el nivel de vida o las posibilidades de subsistencia del agricultor español o del minero chileno y las crisis económicas se transmiten inmediatamente. En fin, noticias, crisis económicas, movimientos de precios, conflictos e ideologías se propagan con rapidez en un medio relativamente homogéneo, continuo y ampliamente unificado. El mundo tiende a convertirse en la "aldea universal" de la que habló Marshall McLuhan[137]. La globalización ha cambiado el mundo actual y la conducta de sus dirigentes, pues lo que ocurre en cualquier rincón del planeta repercute de forma inmediata en todos los países del mundo. Así, lo que pase en un Estado de la Unión Europea afecta a los demás miembros de la Unión y lo que suceda en Europa tiene repercusiones en Estados Unidos, Brasil, Rusia o China. Los avatares de la "primavera árabe" y sus efectos en Túnez, Libia, Egipto, Yemen o Siria han transcendido el Norte de África y el Medio Oriente y han influido y condicionado la política de otros Estados ajenos a la región. Los altibajos de la economía estadounidense y las oscilaciones en la bolsa de Nueva York se reflejan en pocas horas en los resultados de las bolsas de Londres, Madrid o Singapur[138].

A causa de la globalización —ha observado Michael Genovese— un Jefe de Estado o de Gobierno —incluso de una gran potencia— no puede gobernar de forma aislada y su desempeño del poder es un ejercicio de multilateralidad. Los problemas del mundo tienen carácter de pandemia; es decir, afectan a todos los países. Ya no existen soluciones únicamente nacionales, lo que es un reto para el sistema democrático y para la economía de mercado[139]. De aquí la conveniencia de que los Estados mantengan relaciones diplomáticas con el mayor número posible de países y de que dispongan en ellos de Misiones Diplomáticas y Oficinas Consulares. En una sociedad internacional globalizada donde los ciudadanos viajan por todo el mundo, los intereses de las empresas están presentes por doquier y cualquier crisis local que estalle en el más recóndito valle perdido puede

[137] MORALES MOYA. Op. cit. en la nota 52, p. 36.

[138] YTURRIAGA. Op. cit. en la nota 100, p. 23.

[139] Declaraciones de Michael Genovese al periódico "*El Mundo*", de 3 de Noviembre de 2012.

generar un conflicto generalizado, es necesario tener presencia ("*being there*"). Baste recordar la situación caótica provocada por los recientes terremotos en Nepal que ha afectado no sólo a los nepalíes, sino a ciudadanos de todo el mundo. La inexistencia de Misiones Diplomáticas de los Estados cuyos nacionales se vieron afectados por el siniestro dificultó su rescate.

La Convención de Viena de 1961 sobre Relaciones Diplomáticas prevé que el establecimiento de tales relaciones y el envío de Misiones Diplomáticas permanentes entre dos Estados se efectúan por consentimiento mutuo[140]. A menudo, Estados que han establecido relaciones diplomáticas no intercambian Misiones Diplomáticas o sólo lo hace uno de ellos. Abrir una Misión Diplomática o mantenerla no supone necesariamente respaldar la política de un Gobierno o de un régimen determinado. Es, sencillamente, la respuesta al hecho de que no es posible vivir sin tener relaciones con los distintos Estados en un mundo globalizado

En la actualidad —ha estimado José Manuel Lacleta— resulta inimaginable que un Estado se sitúe completamente al margen de la sociedad internacional y pretenda prescindir de relaciones con el resto de los Estados que la constituyen. La complejidad de la vida moderna ha convertido las relaciones en interrelaciones, en una práctica interdependencia. Por ello, la Diplomacia —lejos de perder su importancia— se ve más bien acrecentada de día en día por la continua necesidad de establecer contactos, vinculaciones y acuerdos entre los Estados, cada vez más interdependientes y relacionados[141]. Como ha observado José Varela Ortega, la diplomacia no es una cuestión de paladar. No vivimos en el mundo que queremos, sino en el que —para bien o para mal— nos ha tocado vivir. Esta aspiración de universalidad de la Política Exterior, sin embargo, no supone que se deba mantener forzosamente el mismo tipo de relaciones con todos los países. La geografía y la historia son condicionantes ineludibles, y Cuba o Argentina, por ejemplo, no pueden ser lo mismo para España que Nepal o Burundi. Como ha destacado Florentino Portero, si el carácter universal de las relaciones diplomáticas no supone el reconocimiento de Gobiernos o regímenes, tampoco tiene por qué implicar el mantenimiento de unas relaciones intensas y cordiales, pues una democracia madura tiene que establecer distintos niveles de relación con los Estados en función del tipo de Gobierno de que estén dotados. A estos efectos, ha distinguido entre regímenes democráticos, dictatoriales y autoritarios en evolución hacia el establecimiento de un Estado de Derecho. Si los Estados sólo mantuvieran relaciones diplomáticas con otros Estados democráticos, el ámbito de su acción exterior sería desgraciadamente bastante reducido. Lo Estados deben mantener relaciones con todos los miembros de la Comunidad internacional, si bien graduando su intensidad en función de su grado de respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales. En consecuencia, las relaciones con

[140] Artículo 2 del Convenio sobre Relaciones Diplomáticas. Viena, 18 de Abril de 1961.
[141] LACLETA. Op. cit. en la nota 3, p. 3.

los primeros deben ser plenas e intensas, con los segundos, tener el menor contenido político posible y, con los últimos, tratar de contribuir a su democratización y a su evolución hacia un régimen político que resulte homologable[142].

No resulta fácil fijar la línea divisoria entre un Estado totalitario y otro simplemente autoritario, ni cabe establecer distinciones entre dictadores buenos y malos en función de sus ideologías. El acceso a la democracia es un hito tanto en el proceso de maduración de una sociedad, como en el establecimiento de un orden internacional pacífico. La democracia no es un mero formalismo, sino la expresión de un conjunto de valores que consolidan un Estado de Derecho, donde la seguridad jurídica de propios y extraños sea una realidad que permita tanto el ejercicio de los derechos y las libertades fundamentales, como el desarrollo económico y social. Cada sociedad tiene que recorrer su propio y exclusivo camino hacia este estadio y lo tiene que hacer de conformidad con su historia, su cultura y su realidad socio—económica. De ahí que no exista un canon o modelo único de democracia y que no se deba exigir a todos los Estados que implanten una democracia de tipo occidental, cuando no cuentan con la infraestructura política, social o económica que la hagan posible. Hay, sin embargo, principios universales internacionalmente consagrados que deben ser respetados por todos los Estados con independencia del régimen político concreto que se otorguen, como las libertades de opinión, de expresión o de creencia religiosa, que son precisamente las más ignoradas por los regímenes autocráticos o autoritarios. Uno de los temas más delicado y que despierta mayores controversias es el relativo a los derechos humanos. Si por interés nacional conviene mantener, en principio, relaciones diplomáticas con todos los Estados, ¿qué papel debe otorgar la Diplomacia al respeto a los derechos humanos o a la falta de él?. ¿Puede un Estado democrático ignorar en su Política Exterior los valores en los que se inspira?. ¿Puede haber contradicción entre la defensa de los intereses nacionales y la de los derechos humanos?. La respuesta a esta última pregunta es afirmativa. Baste mencionar, por ejemplo, los casos de Arabia Saudita o China. Es evidente que la crítica de un Estado a estos países por sus violaciones de los derechos humanos afectará adversamente a sus relaciones con ellos. Si "París bien vale una misa", ¿el tren AVE entre Medina y La Meca vale un toisón de oro?[143].

En relación con España, Antonio Remiro ha destacado que los artículos incluidos en el Título I de la Constitución sobre los derechos y deberes fundamentales establecen un límite a la acción exterior del Estado en materias como la extradición o el asilo. Es clara la función de contención de estos preceptos sobre una Política Exterior que pretendiese satisfacer los intereses del Estado pasando por encima de derechos humanos y de las libertades fundamentales. No basta que dichos preceptos cumplan una función estimuladora de una política que —lejos

[142] YTURRIAGA. Op. cit. en la nota 100, p. 24.
[143] YTURRIAGA. Op. cit. en la nota 100, pp. 23-25.

de contentarse con no participar en la violación de los derechos humanos— luche por la salvaguardia de los mismos en los demás países[144]. La Ley de 2014 de la Acción Exterior y del Servicio Exterior del Estado afirma que, en materia de derechos humanos, el Gobierno español promoverá la extensión, reconocimiento y efectivo cumplimiento de los principios fundamentales defendidos por la Comunidad internacional de Estados democráticos, reconocidos en la Constitución, en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en los demás pactos y tratados internacionales en los que España sea Parte, en especial las directrices de derechos humanos de la Unión Europea[145]. La situación es sumamente delicada y los Estados —pese a sus declaraciones grandilocuentes— suelen entrar en estado de amnesia o de olvido en relación con las violaciones de los derechos humanos cuando se ve afectado su bolsillo. En todo caso, los Gobiernos de los Estados democráticos deberían establecer criterios claros sobre la conducta a seguir con los regímenes que no respeten los derechos humanos y las libertades fundamentales, y actuar en consecuencia con los valores y principios por ellos reconocidos[146].

VI.—Presupuestos jurídicos para las relaciones diplomáticas

Para el establecimiento de relaciones diplomáticas entre dos Estados se requieren una serie de presupuestos jurídicos, sin los cuales, no se podrán establecer: Personalidad jurídica internacional de los dos Estados, mutuo reconocimiento y acuerdo entre ambos.

1.—Personalidad jurídica internacional

Para gozar de la categoría de sujetos de Derecho Internacional se precisa que el orden jurídico confiera, de forma directa y sin intermediarios, derechos y deberes a la entidad de que se trate. En consecuencia, Philippe Cahier los define como la "entidad titular de derechos y de deberes conferidos por un orden jurídico dado, inmediatamente y sin intermediarios"[147]. Antonio Truyol, por su parte, los calificó de "entidades sociales con poder de autodeterminación". Para Abdullah El-Eriam, el establecimiento de relaciones diplomáticas no es más que un atributo del sujeto de Derecho Internacional [148].

El sujeto primario del Derecho Internacional es el Estado, calificado por Manuel Díez de Velasco de "sujeto-tipo del Derecho Internacional"[149]. Es titular de

---

144 REMIRO. Op. cit. en la nota 51, p. 56.

145 Artículo 16 de la LASEE de 2014. Doc.cit. en la nota 69.

146 YTURRIAGA. Op. cit. en la nota 100, p. 25.

147 CAHIER. Op. cit. en la nota 24, p. 86.

148 En "*Annuaire de la Commissión de Droit International*". Ginebra, 1957, pp. 9.10.

149 DÍEZ DE VELASCO, Manuel. "*Instituciones de Derecho Internacional*". Madrid, 1985. Volumen I, p. 192.

la plena soberanía y sus elementos constitutivos esenciales son el territorio, la población y el gobierno. Entre ellos se encuentra el caso especial del Estado de la Ciudad del Vaticano, que —tras la desaparición de los Estados Pontificios— vio reconocida su personalidad jurídica internacional por el Tratado de Letrán de 1929, por el que Italia aseguró a la Santa Sede "la absoluta y visible independencia" y le garantizó "una soberanía indiscutible en el campo internacional". El Vaticano tiene *status* de observador en las Naciones Unidas y es miembro de varias Organizaciones Internacionales. En su discurso ante la Asamblea General de la ONU en 1965, el Papa Pablo VI afirmo que sólo estaba investido de una minúscula y cuasi simbólica soberanía temporal, que era el mínimo necesario para ejercer con libertad su misión espiritual, y que le permitía ser independiente de cualquier soberanía en este mundo[150].

Otro caso especial es el de Palestina, cuyo Gobierno ha sido reconocido por muchos Estados, pese a tener su territorio bajo control de Israel. Ha sido aceptada como observador en la ONU y es miembro de varias Organizaciones Internacionales, incluidas algunas del sistema de las Naciones Unidas.

También tiene un estatuto especial la Soberana Orden de Malta, vinculada a la Santa Sede, que —después de perder la posesión de la isla de Malta en 1798— se estableció en Roma a partir de 1834. Mantiene un ordenamiento jurídico propio y goza del derecho de legación activo y pasivo, así como de la capacidad de celebrar tratados internacionales, pero la mayoría de los Estados y la doctrina no le reconocen personalidad jurídica internacional.

Junto al Estado hay otros entes que poseen personalidad jurídica internacional limitada. Entre ellos cabe citar los Estados protegidos, los Estados vasallos y los Estados federados, así como los mandatos de la Sociedad de Naciones —ya extinguidos— y los fideicomisos de la ONU. A ellos hay que añadir los beligerantes y los Movimientos de Liberación Nacional. Son beligerantes los rebeldes que han logrado controlar de manera efectiva una parte del territorio de un Estado. Pueden ser reconocidos como tales por el propio Estado contra el que se han sublevado o por terceros Estados, con los que pueden mantener relaciones, y ejercer el "*ius legationis*". Su subjetividad internacional es limitada y transitoria, toda vez que o son derrotados o alcanzan su objetivo de derrocar al Gobierno del Estado o de formar un nuevo Estado. Los Movimientos de Liberación Nacional gozan de subjetividad internacional en cuanto constituyen la representación organizada de un pueblo en lucha con el fin de obtener la libre determinación y, eventualmente, la independencia. Su reconocimiento por la Organización regional correspondiente es un requisito esencial para su acceso a las Organizaciones Internacionales universales[151]. Tal ha sido el caso de la antigua colonia española del Sahara Occidental, que —tras el reconocimiento por la Organización de la

[150] VILARIÑO. Op. cit. en la nota 16, p. 33
[151] VILARIÑO. Op. cit. en la nota 16, pp.3 5-36

Unidad Africana— fue reconocida con el título de República Árabe Saharaui Democrática por la inmensa mayoría de Estados africanos y por otros Estados ajenos a la región.

Otros sujetos de Derecho Internacional distintos del Estado son las Organizaciones Internacionales, que no tienen carácter territorial sino funcional. En su opinión consultiva de 1949 sobre reparación por daños al servicio de las Naciones Unidas, el Tribunal Internacional de Justicia afirmó que los caracteres de la personalidad jurídica internacional pueden fijarse en la capacidad para ser sujeto de derechos y deberes internacionales y para hacer valer tales derechos por vía de la reclamación internacional

Los sujetos de Derecho en un sistema jurídico no son idénticos entre sí necesariamente, por lo que respecta a su naturaleza o a la extensión de sus derechos. Para que puedan alcanzar sus metas y principios, es indispensable que se conceda a las Organizaciones personalidad internacional. La Carta de San Francisco definió la posición de sus miembros respecto a la ONU, y les obligó a que le dieran "toda clase de ayuda en cualquier acción que ejerza", aceptaran y llevaran a cabo las decisiones del Consejo de Seguridad y autorizaran a la Asamblea General a dirigirles recomendaciones, confirió a la Organización capacidad jurídica, privilegios e inmunidades, y previó la posibilidad de celebración de acuerdos entre una y otros. La práctica ha respaldado este carácter de una Organización que está, hasta cierto punto, situada frente a sus Miembros. La Organización tiene deberes y goza de derechos que no pueden explicarse más que si posee un alto grado de personalidad jurídica internacional y de capacidad de obrar en el plano internacional, y no podría llevar a cabo sus objetivos si estuviese desprovista de dicha personalidad. La ONU es, pues, una persona internacional, lo que no quiere decir que sea un Estado —cosa que ciertamente no es— o que su personalidad jurídica, sus derechos o sus deberes sean los mismos que los de un Estado. Mientras el Estado posee la totalidad de los derechos y deberes internacionales, los derechos y deberes de la Organización Internacional dependerán de los propósitos y funciones mencionados o implícitos en sus textos constitutivos y desarrollados en la práctica. La Organización es un sujeto de Derecho Internacional capaz de ser titular de derechos y deberes internacionales y tiene capacidad para defenderlos planteando una reclamación internacional[152].

Aunque esté formada por Estados, la Organización Internacional tiene personalidad jurídica propia al margen de sus Miembros y cuenta con órganos cuyas decisiones se imponen a los Estados miembros con carácter obligatorio. En un primer momento, las Organizaciones sólo ejercieron el derecho pasivo de legación a partir del momento en que Polonia estableció una Misión Permanente en Ginebra ante la Sociedad de Naciones en 1920. Posteriormente, la ONU empezó

[152] Opinión consultiva del TIJ sobre reptación por daños sufridos al servicio de Naciones Unidas, de 11 de Abril de 1949. En FERNÁNDEZ TOMÁS. Op. cit. en la nota 28, pp. 499-501.

paulatinamente a ejercer el derecho activo de legación mediante el establecimientos de entidades permanentes ante otras Organizaciones Internacionales —empezando por las que formaban parte de su sistema de Organismos especializados— y ante los Estados, miembros o no de la Organización, práctica que fue seguida por algunas Organizaciones Internacionales regionales. Así, en 1956 la Comisión Europea del Carbón y del Acero creó en Londres una Representación Permanente. Las Comisiones Europeas/Unión Europea han ejercido ampliamente el "*ius legationis*", por activa y por pasiva, y en la actualidad tienen establecidas una red de Representaciones en todo el mundo similar a la de los Estados.

2.—Reconocimiento

Para que puedan establecerse relaciones diplomáticas entre dos sujetos de Derecho internacional es preciso que ambos se reconozcan mutuamente. Con independencia de que el reconocimiento tenga efectos constitutivos o simplemente declarativos, solamente cuando el reconocimiento mutuo se haya producido se podrán establecer las relaciones diplomáticas entre dos Estados. El reconocimiento es el acto por el que un Estado acepta a otro como sujeto de Derecho Internacional. Según J.J. Salmón, es "el acto por el cual un Estado, al comprobar una situación de hecho o de derecho, admite que ésta le es oponible"[153]. Es la aceptación de que un Estado ha accedido a la personalidad jurídica internacional. En el caso de los Estados, es preciso que el reconocimiento se extienda a sus respectivos Gobiernos. Para J.Verhoeven, por reconocimiento de Estado se entiende el otorgado a un Estado nuevo cuya personalidad estatal nace al orden jurídico internacional, mientras que el de Gobierno es la aceptación reconocimiento del órgano del Estado que ejerce efectivamente las obligaciones, siendo en este sentido la prolongación natural del reconocimiento de Estado[154]. César Sepúlveda, a su vez, ha estimado que el reconocimiento de Estado es el acto por el cual las demás naciones miembros de la Comunidad internacional se hacen sabedoras para ciertos efectos de que ha surgido a la vida internacional un nuevo ente. El reconocimiento de Gobierno, por el contrario, es un acto por el cual se da la conformidad para continuar las relaciones habituales de intercambio con el nuevo régimen, cuando éste haya surgido de manera diferente a la sucesión pacífica y normal de autoridades de un país, de modo diverso a la sucesión de Gobiernos constitucionalmente establecida[155].

El Reconocimiento es —en opinión de Charles Chaumont— un acto discrecional, una elección política y un acuerdo singularizado, en cuanto que significa

[153] SALMON, J.J. "*La reconnaisance de l'État*". París, 1911, p.11.

[154] VERHOEVEN, J. "*La reconnaissance internationale dans la pratique contemporaine*". París, 1975, p. 7.

[155] SEPÚLVEDA, César. "*Derecho Internacional Público*". México, 1984, p. 256.

la adaptación recíproca de los intereses nacionales y la superación de ciertas contradicciones[156]. Ningún Estado puede obligar a otro a entablar relaciones con él o a reconocer a su Gobierno. Son criterios de Política Exterior y no normas jurídico—internacionales los que influyen en la decisión de reconocer o no a un Estado o a un Gobierno. El reconocimiento del Estado implica el reconocimiento del Gobierno que esté en ese momento en el poder, por lo que —con la decisión del reconocimiento del Estado— se cumplen los requisitos para el establecimiento de relaciones diplomáticas. A su vez, el reconocimiento de un Gobierno de un Estado no reconocido con anterioridad equivale al reconocimiento de ese Estado. Ahora bien, mientras el reconocimiento del Estado permanece, salvo que sea condicionado o desaparezca el propio Estado, el cambio del Gobierno de manera inconstitucional, por el contrario, pude suponer la interrupción de las relaciones diplomáticas cuando el nuevo Gobierno no sea reconocido —doctrina Tobar—[157]. Para eludir este problema, el Canciller mejicano, Genaro Estrada, elaboró en 1930 la doctrina que ha recibido su nombre, cuando afirmó:"México no se pronuncia en el sentido de otorgar reconocimientos, porque considera que ésta es una práctica denigrante, que —sobre herir la soberanía de otras naciones— coloca a éstas en el caso de que sus asuntos interiores puedan ser calificados en cualquier sentido por otros Gobiernos, quienes de hecho asumen una actitud crítica al decidir favorable o desfavorablemente sobre la capacidad legal de regímenes extranjeros. En consecuencia, el Gobierno de México se limita a mantener o retirar, cuando lo crea procedente, a sus agentes diplomáticos y a continuar aceptando, cuando también lo estime procedente, a los similares agentes diplomáticos que las naciones respectivas tengan acreditados en México, sin calificar, ni precipitadamente ni *a posteriori*, el derecho que tengan las naciones extranjeras para aceptar, mantener o sustituir a sus Gobiernos y autoridades"[158].

El reconocimiento puede hacerse de forma expresa, mediante un acto unilateral —envío de una Nota diplomática— o bilateral —conclusión de un acuerdo—, o en forma tácita o implícita, como en los casos de establecimiento de relaciones diplomáticas o de celebración de un tratado con el Estado no reconocido. Puede llevarse a cabo de forma unilateral —decisión del Estado que reconoce—, bilateral —acuerdo de reconocimiento mutuo entre dos Estados— o multilateral —decisión conjunta de un grupo de Estados o de una Organización Internacional—. Como ejemplo de reconocimiento multilateral o colectivo, cabe mencionar los acuerdos del Consejo de la Unión Europea de 1991 por el que los Estados miembros de la Unión reconocieron a los Estados surgidos de la desmembración de la Unión Soviética, o de 1992 en relación con los Estados disgregados de la antigua

---

156 CHAUMONT, Charles. "*Cours géneral de droit international public*". Recueil des Cours de l'Académie de Droit Internacional, volumen 129. La Haya, 1970, p. 433.

157 VILARIÑO. Op. cit. en la nota 16, pp. 45-47.

158 Declaración de Genaro Estrada, de 27 de Septiembre de 1930. En FERNÁNDEZ TOMÁS. Op. cit. en la nota 28, p. 45.

Yugoslavia[159]. Se ha planteado la cuestión de si la admisión de un Estado en la ONU suponía su reconocimiento por los Estados miembros de la Organización. La respuesta es negativa, ya que dicha admisión tiene trascendencia política, pero no jurídica, y no obliga ni siquiera a los Estados que votaron a favor de la misma.

La Convención de Viena de 1975 sobre la representación de los Estados en Organizaciones internacionales prevé que los derechos y las obligaciones del Estado huésped de una Organización Internacional o del Estado que envía no serán afectados ni por el no reconocimiento por uno de esos Estados de otro Estado o de su Gobierno. Asimismo, el establecimiento o el mantenimiento de una Misión, o el envío o presencia de una Delegación en una Conferencia Internacional no entrañarán, por si mismos, el reconocimiento por el Estado que envía del Estado huésped de la Organización o de la Conferencia o de su Gobierno, ni por el Estado huésped del Estado que envía o de su Gobierno[160]. La asistencia a una misma Conferencia Diplomática o la participación en un tratado internacional multilateral no significan ni requieren el reconocimiento recíproco de todos los Estados participantes en la Conferencia o signatarios del tratado, o de sus Gobiernos. No obstante, es frecuente la formulación "*ad cautelam*" de declaraciones que expresamente excluyen el reconocimiento de un determinado Estado. Tal es el caso de la mayoría de los Estados árabes, que —cuando pasan a ser parte de un tratado en el que participe Israel— suelen hacer una declaración en la que niegan su reconocimiento de dicho Estado.

Asimismo, el envío o recepción de Misiones Especiales podrá realizarse sin conllevar necesariamente el reconocimiento de los Estados o Gobiernos involucrados. De conformidad con la Convención de Nueva York de 1969, para el envío o recepción de una Misión Especial no será necesarias la existencia de relaciones diplomáticas o consulares entre el Estado que envía y el Estado receptor, y la ruptura de éstas no entrañará, de por sí, el fin de las Misiones Especiales existentes en el momento de esa ruptura[161]. Aunque no es lo mismo reconocimiento y mantenimiento de relaciones diplomáticas y consulares, éstas no podrán establecerse sin la existencia de aquél.

No cabe el reconocimiento de dos Gobiernos de un mismo Estado y el reconocimiento de uno de ellos lleva normalmente a la ruptura de las relaciones diplomáticas con el otro. De conformidad con la "doctrina Hallstein", elaborada

---

[159] Véase QUEL, Javier. "*La actitud de España en el marco de la coordinación de la política exterior comunitaria: el reconocimiento de los nuevos Estados surgidos de la antigua URSS y de la República Socialista Federativa de Yugoslavia*". En *Revista Española de Derecho Internacional*, volumen XLIV (2), 1992, p. 704.

[160] Artículo 82 de la Convención sobre la Representación de los Estados en sus relaciones con las Organizaciones Internacionales de carácter universal. Viena, 14 de Marzo de 1975.

[161] Artículos 7 y 20-2 de la Convención sobre las Misiones Especiales. Nueva York, de 16 de Diciembre de 1969.

en 1955 por la República Federal de Alemania, el acto de reconocimiento de la República Democrática Alemana por un Estado con el que aquélla mantuviera relaciones diplomáticas suponía la ruptura de dichas relaciones. Igual ocurre con la República Popular China, que reivindica su soberanía sobre la Isla de Formosa, por lo que rompe relaciones diplomáticas con los Estados que reconozcan a la República de China. .

Este problema surge asimismo cuando un Estado reconoce como beligerantes a los rebeldes que se han alzado contra un Gobierno legalmente constituido. Dicho reconocimiento, mientras dure la contienda, supone una toma de posición en su favor por parte del Estado que los reconoce, que difícilmente podrá mantener su representación en el Estado contra el que se ha producido la sublevación, que lo consideraría como un acto inamistoso y una intromisión en sus asuntos domésticos, y procedería a la ruptura de relaciones diplomáticas. Así, durante la Guerra Civil española, los Estados que habían reconocido al Gobierno de Francisco Franco tuvieron que retirar sus Misiones Diplomáticas acreditadas ante el Gobierno de la República. Cuando los beligerantes aspiren, no ya a hacerse con el Gobierno del Estado, sino a formar un nuevo Estado con la parte del territorio del antiguo que controlan, ello no provocará necesariamente la retirada del reconocimiento del Estado o del Gobierno "viejos", ni la ruptura de relaciones diplomáticas, ya que —al tratarse de dos Estados distintos— se puede mantener el reconocimiento de ambos y establecer relaciones diplomáticas con los dos Estados[162].

Los principales problemas sobre si el establecimiento de relaciones consulares entre dos Estados implica o no el reconocimiento del Estado o del Gobierno con el que se entra en relación, giran en torno a la solicitud y concesión del *exequatur,* porque —como ha señalado Verhoeven—, aunque se trate de una autorización "*intuitu personae*", la figura del Cónsul encarna la propia institución consular y significa, no una simple aceptación de la persona propuesta, sino la autorización por el Estado receptor de que esa persona y el Consulado que encarna —institución del Estado que envía— puedan ejercer sus funciones. La petición del *exequatur* al funcionario consular de un Estado o Gobierno no reconocido o la concesión del mismo a un Estado o Gobierno igualmente sin reconocer implican, en principio, el reconocimiento del uno por el otro. Sin embargo, en el caso de petición del *exequatur*, cabe la posibilidad de que el Estado que envía haga una declaración excluyendo el efecto del reconocimiento, cosa que no podrá hacer el Estado receptor si lo concede[163]. En el caso de mantenimiento o continuidad de las relaciones consulares existentes, si el Estado receptor es el no reconocido, la permanencia de los Cónsules en ese Estado dependerá del consentimiento de la nueva autoridad, pero el mantenimiento continuado de

[162] VILARIÑO. Op.cit en la nota 16, pp. 48-49
[163] VERHOEVEN. Op.cit en la nota 154, pp. 375-376

funcionarios consulares en un país controlado por un Gobierno no reconocido es, a la larga, incompatible con una declaración del Estado que envía de no reconocer al Estado receptor[164]. Gran Bretaña mantuvo en 1814 la tesis de que el mantenimiento de sus Cónsules en la América hispana en vías de independencia no suponía el reconocimiento, ni siquiera *de facto*, de los nuevos Estados y de sus Gobiernos. En el mismo sentido se expresó durante la Guerra de Secesión estadounidense para mantener Cónsules en los territorios administrados por los confederados. En 1931, sin embargo, cambió de criterio y arguyó que las peticiones de *exequatur* hechas al Gobierno de Irak por Estados que no lo habían reconocido se consideraban como un reconocimiento *de facto*[165]. Si es el Estado que envía el no reconocido, el Estado receptor deberá aclarar que la continuación de las relaciones consulares no significa reconocimiento[166].

La retirada de una misión diplomática, en opinión de Philippe Cahier, no siempre significa que se retire el reconocimiento, lo mismo que el reconocimiento de un nuevo Estado o de un nuevo Gobierno no supone siempre el establecimiento de una Misión Diplomática. Para que esto último tenga lugar, debe cumplirse una tercera condición: la existencia de un acuerdo entre el Estado acreditante y el Estado receptor[167].

3.—Acuerdo mutuo

Del reconocimiento de un Estado por otro no se infiere el establecimiento automático de relaciones diplomáticas o consulares, ni la creación de Misiones Diplomáticas o Consulares. Cualquier Estado puede diferir el establecimiento de unas y la creación de otras por consideraciones de carácter político o económico. Cabe, pues, distinguir tres etapas bien diferenciadas en el proceso necesarias para la creación de tales Misiones: el reconocimiento, el establecimiento de relaciones diplomáticas o consulares y la creación de las Misiones Diplomáticas o de las Oficinas Consulares. Para todas ellas se requiere el acuerdo recíproco entre los dos Estados interesados, que puede realizarse en un instrumento jurídico único o —como suele ser el caso— o en instrumentos jurídicos separados.

La Convención de Viena de 1961 prevé que el establecimiento de relaciones diplomáticas permanentes se efectúa por consentimiento mutuo, e igual hace la Convención de Viena de 1963 en lo relativo a las relaciones consulares. El consentimiento otorgado para el establecimiento de relaciones diplomáticas implicará, salvo decisión en contrario, el consentimiento para el establecimiento de relaciones consulares. Aunque no sea habitual, el Estado acreditante puede

---

164 LEE, Luke. "*Consular Law and Practice*". Londres, 1961, p.5 4.

165 ABRISQUETA, Jaime. "*El Derecho Consular Internacional*". Reus. Madrid, 1974, pp.186-187.

166 VILARIÑO. Op. cit. en la nota 16, p.51.

167 CAHIER. Op. cit. en la nota 24, pp. 91-92.

declarar en el momento del establecimiento de relaciones diplomáticas que ello no implicaba el establecimiento de relaciones consulares. Las Misiones Diplomáticas podrán ejercer funciones consulares y las Oficinas Consulares funciones diplomáticas[168], y es práctica consagrada establecer en el seno de las Misiones Diplomáticas una Sección Consular, extender la actividad diplomática a las funciones consulares y encomendar a los Cónsules funciones típicamente diplomáticas[169].

Aunque íntimamente unidas —y a menudo confundidas—, las relaciones diplomáticas son distintas de las consulares y cabe que se establezcan éstas sin necesidad de que se hayan establecido aquéllas. Lo contrario parece poco viable, pues es difícil imaginar que una Misión Diplomática no ejerza funciones consulares. El carácter diferenciado de ambas clases de relaciones se refleja, no sólo en el hecho de que las relaciones consulares puedan continuar tras la ruptura de las relaciones diplomáticas, sino también en que puedan establecerse entre Estados que no mantengan tales relaciones, en cuyo caso, las funciones consulares serían las únicas relaciones oficiales que mantuvieran con carácter permanente los dos Estados interesados. Asimismo, el restablecimiento de relaciones diplomáticas no implica automáticamente el restablecimiento de las relaciones consulares si éstas hubieran quedado rotas, salvo que se presuma que se han establecido de nuevo[170].

Un caso especial se produce en Jerusalén, que tanto Israel como la Autoridad Palestina la consideran la capital de sus respectivos Gobiernos. España mantuvo durante varios años su Consulado General en la Ciudad Santa, pese a no mantener relaciones diplomáticas con Israel, en base a la tesis de la ONU de que constituía un "*corpus separatum*" bajo régimen internacional, no sometido al control de Israel. Pero, incluso después del establecimiento de relaciones diplomática entre los dos países, España —al igual que Francia, Italia o Gran Bretaña— ha seguido manteniendo su Consulado General en Jerusalén al margen de Israel, al que no solicita el *exequatur* para el jefe de la Oficina Consular.

La ruptura de relaciones diplomáticas no entrañará, *ipso facto*, la ruptura de relaciones consulares[171]. Por tanto, en caso de ruptura de relaciones diplomáticas, si no hay declaración en sentido de considerar rotas las relaciones consulares, se mantendrán éstas. Ello se debe —a juicio de Amador Martínez Morcillo— a que para la ruptura no se necesita el mutuo consentimiento, por tratarse de un acto sustancialmente unilateral en cuanto a la decisión que lo origina172.El Estado

---

168 Artículos 2 y 3-2 de la Convención de Viena de 1961, y párrafos 1 y 2 del artículos 2 y artículos 3 y 17 de la Convención de Viena de 1963.

169 MARTÍNEZ MORCILLO, Amador. "*España ante la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares*". En "Cuadernos de la Escuela Diplomática". Madrid, 1966. Año IV, volumen 2, p.89.

170 VILARIÑO. Op. cit. en la nota 16, p. 55.

171 Artículo 2-3 de la Convención de Viena de 1963.

172 MARTÍNEZ MORCILLO. Op. cit. en la nota 169, p. 91

acreditante podrá encargar la protección de sus intereses y los de sus nacionales a un tercer Estado, que sea aceptable para el Estado receptor[173].

El tercer eslabón en el proceso es la creación de la Misión Diplomáticas o de Oficina Consular, para lo que se requiere asimismo el acuerdo recíproco entre el Estado acreditante y el receptor. Según las Convenciones de Viena de 1961 y de 1963, el envío de Misiones Diplomáticas se efectúa por consentimiento mutuo y no se podrá establecer una Oficina Consular en el territorio del Estado receptor sin el consentimiento de éste[174].

Los Estados son libres de ejercer el derecho activo o pasivo de legación y, por tanto, pueden decidir enviar o no agentes diplomáticos o funcionarios consulares, así como aceptar o negarse a recibir enviados de otros Estados. Como ha señalado Paul Fauchille, ningún Estado está obligado, en el sentido propio de la palabra, a recibir los enviados diplomáticos de otro Estado, siendo el hacerlo cuestión de buenas relaciones, pero no de derecho estricto[175]. Sir Gerald Fitzmaurice y Georges Scelle han observado, sin embargo, que un Estado miembro de la Comunidad de Naciones y perteneciente a la ONU actuaría de forma insólita si se negase a establecer relaciones diplomáticas con otro Estado que lo desee, a menos que existieran razones muy excepcionales. Según Abdullah El-Erian, por mucho que se desee que los Estados establezcan entre si relaciones diplomáticas, ningún Estado está jurídicamente obligado a hacerlo[176].

El consentimiento mutuo para el establecimiento de relaciones diplomáticas o consulares puede manifestarse mediante un acuerdo *ad hoc* o a través de otros instrumentos internacionales más amplios, como tratados de paz y amistad o de comercio, pero también cabe deducir implícitamente su concesión del comportamiento del Estado acreditante, como en el caso de la comunicación del Estado acreditante de su intención de enviar representantes para que ejerzan unas u otras funciones o de la aceptación por parte del Estado receptor. Respecto a las relaciones consulares, se presume que quedan establecidas, salvo indicación en contrario, cuando los Estados expresan su consentimiento para establecer relaciones diplomáticas[177].

Con la creación de órganos permanentes, las relaciones diplomáticas o consulares se hacen perfectas y efectivas[178]. Pero el consentimiento mutuo para el establecimiento de tales órganos no tiene por qué implicar necesariamente una reciprocidad simétrica, a menos que así específicamente se acuerde, por lo que

---

173 Párrafo 1-c) del artículo 27 de la Convención de Viena de 1963.

174 Artículo 2 de la Convención de Viena de 1961 y artículo 4-1 de la Convención de Viena de 1963.

175 FAUCHILLE, Paul. "*Traité de droit international public*". París, 1926, volumen .I, p. 37.

176 EL-ERIAM, Abdullah. En "*Annuaire de la Commisión de Droit International*". Ginebra 1957, volumen I, p. 12.

177 VILARIÑO. Op. cit. en la nota 16, pp. 53-54.

178 NASCIMENTO e SILVA, Genaro. "*Diplomacy in International Law*". Leiden, 1972, p. 44.

cabe que uno de los Estados no establezca una Misión Diplomática o una Oficina Consular y conceda a un tercer Estado el ejercicio de funciones diplomáticas o consulares en lo que a aquél respecta. Una vez establecida, la Misión o la Oficina pueden empezar a actuar incluso antes de la llegada de su primer Jefe, mediante la designación de un Encargado de Negocios *ad interim*. en la Embajada o de un Jefe interino en la Oficina Consular[179].

[179] CAHIER. Op. cit. en la nota 24, p. 96.

CAPÍTULO II

ÓRGANOS CENTRALES DEL ESTADO PARA LAS RELACIONES EXTERIORES

I.—Evolución histórica: 1.—Jefe del Estado; 2.—Presidente del Gobierno; 3.—Ministro de Asuntos Exteriores. II.—Funciones: 1.—Jefe del Estado; 2.—Presidente del Gobierno;3.—Ministro de Asuntos Exteriores: 4.—Ministerio de Asuntos Exteriores. III.—Inmunidades y Privilegios: 1.—Inviolabilidad; 2.—Inmunidad de jurisdicción: a) Penal; b) Civil; 3.—Privilegios

Una de las consecuencias principales de la soberanía de los Estados es su capacidad de entrar en relación con los demás sujetos de Derecho Internacional, relación que es necesaria para articular la cooperación internacional y resulta imprescindible en la sociedad internacional contemporánea. Desde una perspectiva internacional, la acción exterior del Estado debe ordenarse a salvaguardar la coexistencia entre los Estados y a cooperar en la satisfacción de sus intereses comunes, dentro del respeto a las normas del Derecho Internacional. Desde una perspectiva interna, la acción exterior se materializa a través de los órganos del Estado, lo que impone la consideración de su organización "*ad intra*" para saber cuáles de ellos son los encargados de la dirección y de la gestión de dicha acción. Todos los órganos del Estado —en la medida que puedan realizar actividades internacionales— tienen relevancia para éste, pero ahora interesa centrarse en los órganos externos, encargados especialmente de llevar a cano las relaciones internacionales, que son capaces de manifestar la voluntad del Estado "*ad extra*", en el plano internacional. En el ejercicio de su soberanía, los Estados son libres de establecer las estructuras y órganos a través de los cuales pueden articular sus

relaciones internacionales. Pese a ello, la práctica estatal muestra una cierta homogeneidad en la respuesta dada por los diferentes Estados a este reto. Así, todos ellos distinguen entre los órganos **centrales,** constituidos por el Jefe del Estado, el Presidente del Gobierno y el Ministro de Relaciones o Asuntos Exteriores, que ejercen sus funciones desde dentro de la Nación, y los órganos **periféricos,** que las ejercen fuera del territorio del Estado, sea con carácter permanente —Misiones Diplomáticas y Consulares y Representaciones Permanentes ante Organizaciones Internacionales-, sea de forma temporal —Misiones Especiales y Delegaciones en Conferencias Internacionales-. La coincidencia ha dado lugar en el plano comparado a una cierta normalización, de la que ha resultado incluso —en opinión de Antonio Remiro— la formación de normas sobre la competencia de los órganos del Estado encargados de la acción exterior para realizar determinados actos y sobre los caracteres, funciones y privilegios e inmunidades que el Derecho Internacional les reconoce. La acción exterior y el entramado de las relaciones internacionales que comportan son una de las funciones más característica del Derecho Internacional —calificado desde sus orígenes como un *Derecho relacional*— y del Derecho Diplomático y el Derecho Consular, que forman parte de él[1].

Según Manuel Morales Lama, existen dos grupos básicos de ejecutores de la política exterior de los Estados. El primer grupo se denomina "ejecutores centrales" y está integrado por los Jefes de Estado y los Cancilleres, quienes se auxilian de los Ministerios de Relaciones Exteriores para el ejercicio de sus funciones. También cabe incluir entre ellos a los Primeros Ministros, cuya participación en la vida diplomática de los Estados tiene lugar especialmente en los países típicamente parlamentarios, en las que el Jefe del Estado tiene una intervención muy limitada en el gobierno de su país. El segundo grupo está constituido por el Servicio Exterior activo —Misiones Diplomáticas, Oficinas Consulares y Misiones "*ad hoc*" —, a cuyos componentes se les califica de "ejecutores externos". Los ejecutores centrales y los externos actúan coordinadamente de acuerdo con los lineamientos de la legislación interna de cada Estado, teniendo presente, ante todo, los intereses de su país en todos los esfuerzos que a nivel internacional se lleven a cabo, no sólo para la mejora de las relaciones entre los Estados, sino también para la estructuración y preservación de un orden internacional justo y equitativo[2].

En virtud del poder de autoorganización que el Derecho Internacional reconoce a los Estados, corresponde al Derecho interno de cada uno de ellos decidir las competencias de esos órganos o, incluso, la propia existencia de los mismos, como sucede en los regímenes presidencialistas, donde el Jefe del Estado es al mismo tiempo Presidente del Gobierno. Del Derecho comparado se deduce que

---

[1] REMIRO, Antonio.-"*Derecho Internacional*". McGraw-Hill. Madrid, 1997, pp. 747-748

[2] MORALES LAMA, Manuel.-"*Diplomacia contemporánea. Teoría y práctica para el ejercicio profesional*". Editora Búho. Santo Domingo, 2015, pp. 45-46

los poderes de estas dos últimas figuras carecen de uniformidad en los diferentes sistemas constitucionales, por lo que habrá que remitirse a cada uno de ellos para conocerlos[3].

Tanto los órganos centrales como los periféricos son objeto de especial protección internacional a través de la Convención de Nueva York de 1973 sobre la prevención y el castigo de delitos contra "personas internacionalmente protegidas". Por tales entiende la Convención, "un Jefe de Estado, un Jefe de Gobierno o un Ministro de Relaciones Exteriores, siempre que tales personas se encuentren en un Estado extranjero"[4].

I.—Evolución histórica

Siendo los Reyes desde la antigüedad las máximas autoridades del Estado-con el que se confundían, cual si fueran una misma cosa-, la normativa y la doctrina se han centrado fundamentalmente en su figura a lo largo de la Historia. Aunque corresponda al Jefe del Estado —sea Rey o Presidente de la República— dirigir las relaciones exteriores de su país, no cabe —a juicio de José Sebastián de Erice— atribuirles exclusivamente la ardua tarea de regir en sus pormenores las relaciones interestatales. Bajo su autoridad hay otro dignatario que —aunque actúe por delegación— es quien lleva la voz del Gobierno en lo relativo al engranaje externo: el Ministro de Asuntos Exteriores[5]. El Embajador Sebastián de Erice —como otros tantos autores— ha pasado por alto la figura del Jefe o Presidente del Gobierno. Ello se explica históricamente porque —como ha observado Philippe Cahier—, en un principio, eran los Jefes de Estado quienes disfrutaban de todos las competencias en materia internacional, que posteriormente cedieron a los Ministros de Asuntos Exteriores, mientras que los Presidentes de Gobierno —que no solían interesarse por estos temas— no participaban en el desarrollo de la política exterior del Estado. La evolución de las ideas en materia política hizo que el Jefe del Estado fuera adquiriendo —especialmente en los regímenes parlamentarios— un papel meramente honorífico y encomendara sus funciones al Presidente del Gobierno, que asumió así —junto con el Ministro de Asuntos Exteriores— la dirección de la política exterior[6].

---

[3] CASADO, Rafael "*Derecho Internacional*". Tecnos. Madrid, 2014, p.252

[4] Párrafo 1-a) del artículo 1 de la Convención sobre la prevención y el castigo de delitos contra personas internacionalmente protegidas, inclusive los agentes diplomáticos. Nueva York, 14 de Diciembre de 1973. Boletín Oficial del Estado nº 33, de 7 de Febrero de 1986. La Convención goza de amplia aceptación, dado que 178 Estados —incluida España— son Partes en la misma

[5] SEBASTIÁN de ERICE, José.-"*Derecho Diplomático"*.Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1954, p. 49

[6] CAHIER, Philippe.-"*Derecho Diplomático contemporáneo*". Rialp. Madrid, 1965, pp.4 58 y 444 . Véase WATTS, a.-"*The Legal Position in International Law of Heads of State, Heads of Goverment and Foreign Ministers*". En *Recueil des Cours de l'Academie de Droit International"*, volumen 247, 1994, p.111 y ss.

a) Jefe del Estado

Hasta la Revolución Francesa, los Reyes eran "soberanos" —en el sentido literal de la palabra—, tenían la totalidad de la soberanía, representaban al Estado y se confundían con él, como quedaría gráficamente plasmado en la famosa frase atribuida al monarca francés Luis XIV: "*L'Etat c'es moi*". Tras la derrota de Napoleón Bonaparte —que, continuando la ruptura de "*l'ancien régime*" iniciada por la Revolución, había aniquilado el absolutismo monárquico y el equilibrio europeo— aun siguieron los monarcas vencedores dirigiendo la política exterior de sus países e imponiendo el orden en Europa, como se puso manifiesto con su intervención directa en el Congreso de Viena de 1815 y en la formación de la Santa Alianza, pero fue por poco tiempo.

El desarrollo de las monarquías parlamentarias en Europa —en las que los Reyes dejaron de gobernar para simplemente reinar— y la desintegración de los Imperios coloniales en América —que, empezando con Estados Unidos, dieron vida a un buen número de Repúblicas— provocaron la transferencia del poder real a los nuevos gobernantes: los Primeros Ministros en las monarquías democráticas y los Presidentes en las repúblicas. En los regímenes parlamentarios, los Presidentes de Gobierno asumieron las antiguas competencias reales, bajo el control más o menos efectivo de los Parlamentos y, en los presidencialistas, se fundieron los puestos de Jefe de Estado y de Gobierno en la persona del Presidente de la República. En los regímenes duales, el Jefe del Estado pasó a tener únicamente funciones representativas y honoríficas. Aparecieron algunos regímenes mixtos —como el de la V República Francesa fundada por Charles De Gaulle— en los que las competencias en materia de política exterior eran compartidas por el Presidente y por el Primer Ministro y, de aquí, que las reuniones en la cumbre en el marco de las Comunidades Europeas tuvieran que ser Jefes de Estado y de Gobierno, en las que cada uno de ellos ejercía —en mejor o peor armonía— las competencias que les correspondían. Este modelo fue seguido por muchos de los nuevos Estados surgidos de la descolonización, especialmente en África.

Este sistema ha sido, pues, implantado en el seno de las Comunidades Europeas/Unión Europea, a cuyo Consejo —órgano político máximo de la institución— asisten algunos Jefes de Estado —como el Presidente francés— y los Presidentes de Gobierno de los Estados miembros. También se sigue el modelo en el marco de la Comunidad de Estados Iberoamericanos, en cuyas Cumbres participan el Rey de España y el Presidente de la República Portuguesa, junto a los Presidentes de los Gobiernos de los Estados miembros de la Comunidad. La Constitución de 1978 dispone que el Rey asume la más alta representación del Estado español en las relaciones internacionales,"especialmente con las naciones de su comunidad histórica"[7],

[7] Artículo 56-1 de la Constitución Española Constitución Española, de 27 de Diciembre de 1978. Boletín Oficial del Estado n.º 111, de 29 de Diciembre de 1978.

prerrogativa que ha sido reiterada en la Ley de 2014 de la Acción y del Servicio Exterior del Estado[8]. Fue precisamente en una de esas cumbres cuando el entonces Rey Juan Carlos I hizo callar al lenguaraz Presidente de Venezuela, Hugo Chaves.

b) Presidente de Gobierno

A partir del siglo XX, los Presidentes de Gobierno fueron adquiriendo el poder efectivo arrebatado a los Jefes de Estado, primeramente en el ámbito de la política interna y más tarde —y de forma gradual— el de la política exterior, participando de forma creciente en la actividad internacional y codeándose con aquellos en las reuniones internacionales hasta llegar a desplazarlos. Ya en la Conferencia de Munich de 1938 participaron —al lado de Adolfo Hitler y de Benito Mussolini— los Primeros Ministros de Gran Bretaña, Arthur N. Chamberlain, y de Francia, Édouard Daladier. En 1945, en los extertores de la II Guerra Mundial, el *Premier* británico, Winston Churchill, asistió —junto a los Presidentes de Rusia, Josef Stalin, y de Estados Unidos, Franklin Roosevelt y, tras su muerte, Harry Truman— a las Conferencias Internacionales de Teherán, Yalta y Postdam, en las que se configuró la Europa de la post-guerra. En 1956, la Comisión Europea del Carbón y del Acero estableció una Misión permanente en Londres, que estaba acreditada, no ante el Jefe de Estado, sino ante el Primer Ministro de Gran Bretaña.

Los Presidentes de Gobierno aumentaron su presencia y participación en la Organización de las Naciones Unidas y en sus Organismos especializados y, sobre todo, en las Organizaciones de ámbito regional. Así, participan de forma regular en las reuniones ordinarias y extraordinarias del Consejo Europeo y se reúnen con frecuencia con sus colegas de la Unión Europea y de fuera de la misma, opacando en cierta medida el protagonismo de sus Ministros de Asuntos Exteriores, que pasan a un segundo plano.

Los Gobiernos ejercen el práctico monopolio de la toma de decisiones en materia de política exterior, que son acordadas colegiadamente por el Consejo de Ministros, y sus Presidentes han tomado la responsabilidad de dirigir la acción exterior del Estado, asumiéndola en ocasiones en su totalidad o, al menos, en aquellos sectores que estimaban oportunos, de conformidad con el principio de la competencia reservada[9]. Así, dentro del Gobierno, el Presidente viene jugando —cada vez en mayor grado— un papel decisivo en las relaciones exteriores, actuando con equipos propios —en concurrencia, a veces, con el Ministerio de

[8] Artículo 4 de la Ley 2/2014, de 25 de Marzo, la Acción y del Servicio Exterior del Estado (LASEE). BOE nº 74, de 26 de Marzo de 2014.

[9] MESA, Roberto. "*El proceso de toma de decisiones en política exterior*". En "Documentación Administrativa" nº 205. Madrid, 1985, p.155.

Asuntos Exteriores— y reduciendo la función tradicional de éste a la mera ejecución de la política internacional[10].

c) Ministro de Asuntos Exteriores

La creación en el seno de los Gobiernos de oficinas encargadas de coordinar la actividad exterior de los Estados —que se convertirían con el tiempo en los Ministerios de Asuntos Exteriores— está vinculada al establecimiento de las Misiones Diplomáticas permanentes. Los Gobiernos de los diversos Reinos de la época se vieron obligados a crear un organismo especializado, un gabinete particular, encargado de llevar la correspondencia política, de seguir las actuaciones de sus agentes diplomáticos fuera de sus países y de los diplomáticos extranjeros en el suyo propio, de archivar y controlar los tratados internacionales concluidos por el Estado y, en general, de ayudar a los Monarcas en la dirección de la política exterior. Ello requirió el empleo de funcionarios especializados, que precisaban —de conformidad con el principio de jerarquía administrativa— de un superior, que no era otro que el futuro Ministro de Asuntos Exteriores[11].

Los primeros vestigios de este tipo de oficinas se remontan a la Inglaterra de 1253, cuando Enrique III creó un antecedente del "*Foreign Office*", que fue desarrollándose y adquiriendo mayor importancia a lo largo del siglo XV, con la institución del "Lord del Sello Privado". En la España de los Reyes Católicos —cuya política exterior tenía como uno de sus objetivos principales aislar a Francia, a través de su diplomacia de matrimonios con miembros de las familias reales de los Estados que la circundaban— correspondía al Consejo Real, responsable de asistir a sus Católicas Majestades en materia de política exterior y aconsejarles "en la guerra y en la paz". Según cita Ángel Ballesteros, "en el Palacio Real donde el Rey y la Reyna posaban, havía cinco apartamentos. En el uno estaban el Rey y la Reyna con algunos grandes de su Reyno y otros de su consejo para entender en las Embaxadas de los Reynos estraños que venían a ellos, y de las cosas que tratavan en la corte de Roma con el Santo Padre y con el Rey de Francia y con los otros Reyes, y para las otras cosas de se proveer por expediente". Desde el siglo XVI, los embriones de los Ministerios de Asuntos Exteriores —hasta entonces ubicados en los Consejos Reales— iniciaron su andadura administrativa. Carlos I creó en 1516 la Primera Secretaría de Estado, a cuyo frente puso a Francisco Cobos, Marqués de Camarasa.

Con Felipe II se avanzó en la estructuración del futuro Ministerio de Asuntos Exteriores, desdoblándose en 1567 la Secretaría de Estado en dos

[10] MORALES MOYA, Antonio. "*Relaciones internacionales y función diplomática en la Historia contemporánea*". En "Documentación Administrativa" nº 205. Madrid, 1985, p.46

[11] CAHIER. Op. cit. en la nota 6, p.461

secciones: la de Italia —a cuyo frente estuvo el notorio Antonio Pérez— y la del Norte. La primera "atendía a todos los negocios de Estado que se ofrecieran tocantes a todo lo de Italia, tanto a la embaxada de Roma como de los demás potentados y ministros y embaxadores nuestros en ella", y la segunda "se ocupaba de todos los negocios de Estado tocantes a las dichas embaxadas de la corte del Emperador e reynos de Francia e Inglaterra, y los que se ofrecieron concernientes y dependientes de aquellas partes". Entre 1630 y 1661 se creó una tercera Secretaría referida a "los asuntos de España, Indias e Islas adyacentes, costas de Berbería y todo lo indiferente". Esta Secretaría terminó por incorporarse a la del Norte y el sistema dual subsistió hasta 1714, cuando Felipe V las volvió a fusionar, creando la Primera Secretaría de Estado y del Despacho. El propio Felipe II escogía al personal de las Secretarías, que contaban con un Oficial Mayor y ocho funcionarios. Durante los Austrias menores —Felipe III, Felipe IV y Carlos II— los Secretarios de Estado se vieron desplazados en los temas importantes por los poderosos validos del Rey, como el Duque de Lerma o el Conde-Duque de Olivares. Felipe IV introdujo el cargo de "Conductor de Embajadores" —que ya existía en Francia desde 1585—, dependiente de la Casa Real.

En 1589, Enrique III refundió en Francia todos los asuntos del exterior en una Secretaría única, que encomendaba a su titular llevar toda la correspondencia con el exterior y el primer titular de este esbozo del "*Quai d'Orsay*" fue Louis de Revol. Bajo Luis XIII, la personalidad del cardenal Richelieu impuso su particular impronta en la diplomacia gala, orientada hacia la destrucción de la España de los Austrias, labor que culminó con éxito el Cardenal Mazarino tras el Tratado de Westfalia. Luis XIV reorganizó profundamente la estructura del Estado francés, incluido su servicio exterior[12].

Los Ministerios de Asuntos Exteriores se extendieron por todos los Estados, desarrollaron sus estructuras y profesionalizó a su personal. Últimamente ha surgido el problema de la invasión —por la vía de los hechos— de sus tradicionales competencias por parte de otros órganos de la Administración, en especial por los diversos Departamentos ministeriales. Como ha señalado Roberto Mesa, no son pocos los que asumen funciones de representación, toman parte en negociaciones internacionales, se relacionan directamente con sus homólogos extranjeros y cuentan con sus propios servicios exteriores y sus propios agregados en las Misiones Diplomáticas, que dependen orgánica y funcionalmente de ellos, con lo que se pone en riesgo el sacrosanto principio de unidad de acción en el exterior[13].

---

[12] BALLESTEROS, Ángel. "*Diplomacia y relaciones internacionales*". Lerner. Córdoba, 1991, pp.54-56.

[13] MESA. Op. cit. en la nota 9, p.155.

II.—Funciones

Los tres órganos centrales del Estado —el Jefe del Estado, el Presidente del Gobierno y el Ministro de Asuntos Exteriores— intervienen, de una u otra forma, en la acción exterior del Estado. Aunque sus funciones estén reguladas en el ordenamiento jurídico de los distintos Estados, se dan notables coincidencias en las disposiciones por ellos establecidas al respecto.

1.—Jefe del Estado

El Jefe del Estado es el órgano superior dotado del "*ius representationis omnimodae*", encarna al Estado y es su más alta representación en las relaciones internacionales. Este "*ius representationis*" se expresa en la asunción de la más alta representación el Estado en las relaciones internacionales y en la competencia para manifestar el consentimiento del Estado para obligarse por medio de tratados internacionales. Los poderes que se les confiere carecen de uniformidad, por lo que —para determinarlos— hay que remitirse a la legislación interna de cada Estado, que puede matizar o condicionar semejante derecho[14]. El Derecho Internacional pone en pie de igualdad a los Jefes de Estado y a los Presidentes de Gobierno, que gozan de un estatuto especial cuando se encuentren en el territorio de otros Estados, estatuto que éstos y sus autoridades deben respetar. Semejante estatuto incluye una serie de inmunidades y privilegios regulados por la costumbre internacional, que tienen por finalidad permitirles ejercer sus funciones y asumir sus responsabilidades por cuenta del Estado que representan de manera independiente y eficaz. La situación del Ministro de Asuntos Exteriores no presenta diferencias con respecto a la del Jefe del Estado o la del Presidente de Gobierno desde el punto de vista del "*ius representationis*", aunque esté subordinado jerárquicamente a uno u otro, o a ambos a la vez[15].

No obstante, todos los ordenamientos jurídicos coinciden en reconocer el carácter representativo del Jefe del Estado, por lo que sus actos y decisiones obligan internacionalmente al Estado, como puso de manifiesto el Tribunal Internacional de Justicia en su sentencia de 1974 sobre el Asunto de los "Ensayos Nucleares"[16]. Según la Convención de Viena de 1969 sobre el Derecho de los Tratados, para autentificar o adoptar un tratado, o para manifestar el consentimiento de un Estado en obligarse por el mismo, se considerará que una persona representa a dicho Estado si presenta los adecuados plenos poderes, pero —"en virtud de sus funciones, y sin tener que presentar dichos poderes"— se conside-

[14] MORALES LAMA. Op.cit, en la nota 2, p. 46.

[15] CASADO. Op. cit. en la nota 3, pp.2 52-254.

[16] Sentencia del TIJ, de 20 de Diciembre de 1974, sobre Ensayos nucleares. En *CIJ Reports.* La Haya, 1974.

rará que representan a su Estados los Jefes de Estado, "para la ejecución de todos los actos relativos a la celebración de un tratado"[17].

Por el carácter representativo que ostenta, el Jefe del Estado deberá recibir un tratamiento especial cuando hace visitas a países extranjeros, que pueden ser oficiales o privadas. En el primer caso, deberá contar con la previa invitación del Estado receptor y recibir los honores correspondientes al alto cargo que ostenta, mientras que en el segundo caso bastará con la simple notificación a las autoridades locales, y —en este supuesto— no suele recibir honores de dichas autoridades. La recepción que se le dispense deberá revestir una cierta solemnidad, ya que supone un homenaje, no tanto a su persona, como a la Nación que representa. Cualquiera que sea el carácter de la visita, el Gobierno del Estado visitado deberá ofrecer a los ilustres huéspedes la debida protección, para evitar la posible comisión de un delito de homicidio o de secuestro, o cualquier otro atentado contra la integridad física o la libertad de su persona, así como la amenaza o tentativa de atentado y la complicidad con el mismo[18].

En 2013 se produjo un rocambolesco incidente cuando el Jefe del Estado de Bolivia, Evo Morales —de regreso de una visita oficial en Rusia— se vio retenido —que no detenido— durante trece horas en el aeropuerto de Viena, al no contar el avión presidencial con la preceptiva autorización de los Gobiernos de Italia, Francia, España y Portugal para sobrevolar sus respectivos territorios. El Gobierno español medió en el asunto y autorizó el sobrevuelo, así como una escala técnica en Canarias. A su regreso a La Paz, Morales declaró que había sido objeto de una conspiración internacional por parte de Estados Unidos y la Unión Europea, y siete Estados miembros de UNASUR acusaron a Italia, Francia, España y Portugal de maltrato al Presidente boliviano y amenazaron con denunciarlos ante la Comisión de Derechos Humanos de la ONU. El Comité Permanente de la OEA calificó el hecho de "atentado neo-colonial" y su Secretario General, Miguel Insunza, afirmó que se había producido una "ofensa grave, que deja una herida entre Europa y América Latina". El ínclito Presidente venezolano, Nicolás Maduro, tachó de "infame" la conducta del Gobierno español, y afirmó que él podía hacer bajar del avión a Mariano Rajoy, "para comprobar si llevaba droga o los euros que robaba al pueblo español". La negativa de algunos Estados europeos a conceder, en un principio, la autorización del sobrevuelo se debió al temor de que Morales pudiera acoger en su avión al ex-miembro de la CIA, Edward Snowden, que se hallaba a la sazón refugiado en el aeropuerto moscovita de Chremetievo. Se trató de un acto ina-

[17] Párrafos 1-a) y 2-a) del artículo 7 de la Convención sobre el Derecho de los Tratados. Viena, 23 de Mayo de 1969. En FERNÁNDEZ TOMÁS, Antonio.-"*Derecho Internacional Público: Casos y Materiales*". Tirant lo Blanch. Valencia, 1991, p. 87.

[18] Artículo 2-1 de la Convención de Nueva York de 1973. Doc. cit. en la nota 4.

mistoso, pero no de un "secuestro", y la tragicómica situación de Morales fue resuelta gracias a la mediación del Embajador español en Viena[19].

La visita de un jefe de Estado debe ser cuidadosamente preparada por el Ministerio de Asuntos Exteriores de su país —que suele enviar con antelación a la misma una delegación preparatoria, usualmente presidida por su jefe de Protocolo— y por la Misión Diplomática del Estado en cuestión. La presencia de un Jefe de Estado en el extranjero plantea a menudo problemas de protocolo, que —si bien fueron muy complejos y delicados en el pasado— han perdido en la actualidad parte de su relevancia. Cuando SS.MM. los Reyes de España, Don Juan Carlos I y Doña Sofía visitaron la Federación de Rusia en 1997, se planteó un problema protocolario que estuvo a punto de dar al traste con la visita. Al elaborar el programa de la misma, se acordó que —de conformidad con el protocolo ruso— los Reyes serían recibidos en el aeropuerto de Cheremetievo por el Presidente del Gobierno, Victor Chernomirdin, y su esposa, y trasladados a su residencia en el Kremlin en sendos coches, en uno de los cuales iría Don Juan Carlos con Chernomirdin y en el otro Doña Sofía con la Señora Chernomírdina. Cuando Doña Sofía tuvo conocimiento del programa, señaló que ella era la Reina y no meramente la consorte del Rey, por lo que no se podía separar de su esposo durante el traslado desde el aeropuerto. Cuando así lo comuniqué a las autoridades rusas, éstas se rasgaron las vestiduras y afirmaron que realizar un cambio en el transporte regio supondría infligir un desaire a los Chernomirdin, dado que la constitución de la caravana real era ya de dominio público. Me entrevisté con el Viceministro de Asuntos Exteriores Avdeyev y con el Jefe de Protocolo Borisov, pero no quedaron convencidos por mis argumentos. Sugerí, como solución de compromiso, que se mantuviera el plan previsto en la ida y que la Reina viajara en el mismo coche que el Rey a la vuelta, y —aunque la parte rusa accedió— la Zarzuela no dio su aquiescencia a la sugerencia. Mantuve entonces una reunión con el jefe de Protocolo del Kremlin Shevchenko y le propuse que se buscara una "*limousine*" lo suficientemente amplia para que pudieran caber en ella los Reyes, los Chernomirdin, el intérprete y los escoltas, pero no se pudo encontrar un vehículo con estas características. No obstante, con la propuesta se había puesto de manifiesto que no era intención de SS.MM. desairar al Presidente del Gobierno ruso y el Gobierno ruso aceptó finalmente que los Reyes fueran en un coche y los Chernomirdin en otro, que no se integraría en la caravana real, ni acompañaría a los Reyes desde el aeropuerto a su residencia en el Kremlin.

También surgieron problemas protocolarios en relación con la ubicación de la Reina y de la esposa del Presidente del Gobierno en la ceremonia de recepción en el aeropuerto. Según el protocolo ruso, las mujeres se situaban un paso detrás de sus maridos, mientras que —conforme al protocolo español— la Reina se

[19] YTURRIAGA, José Antonio. "*El secuestro que nunca existió*". En "*Voz Pópuli*", de 16 de Julio de 2013.

colocaba junto al Rey. Sugerimos situar a las cuatro personalidades al mismo nivel, pero la Señora Chernomírdina insistía en colocarse detrás de su esposo. Después de largas discusiones, encontramos la solución de que —en el momento de sonar los himnos nacionales— las cuatro personalidades se situaran en línea y que —mientras el Rey y Chernomirdin revistaban la guardia de honor, la Reina marchara en paralelo por el interior sin la compañía de la tímida esposa del Presidente del Gobierno. Para el acto de recepción oficial de los Reyes en el Kremlin, la parte rusa había propuesto que sólo quince personas de los respectivos séquitos estrecharan las manos de SS.MM. y de los Señores de Yeltsin, mientras los demás personajes de los séquitos permanecerían en el Salón de San Jorge de simples mirones, pero la parte española alegó que no era correcto discriminar a cinco componentes del séquito oficial que tenían rango de Directores Generales. Se hizo de ello poco menos que una cuestión de Estado y la parte rusa accedió al fin a que participaran en el besamanos los veinte primeros miembros del séquito[20].

A los Jefes de Estado corresponde adoptar la fundamental decisión de declarar la guerra y aceptar la paz. Acreditan a los Jefes de las Misiones Diplomáticas, de las Representaciones Permanentes ante Organizaciones Internacionales y de las Oficinas Consulares nacionales ante los Jefes del Estado en las que están acreditadas, mediante la firma de las correspondientes Cartas Credenciales o Cartas Patentes, y recibe las Cartas Credenciales de los Embajadores extranjeros y firma los instrumentos de ratificación, adhesión o aceptación de los tratados internacionales, y los promulga. En términos generales, vincula internacionalmente al Estado por los actos que realice en el ámbito de sus competencias.

De conformidad con la Constitución de 1978, el Rey es el Jefe del Estado, símbolo de su unidad y permanencia, y modera el funcionamiento regular de las instituciones, asume la más alta representación del Estado español en las relaciones internacionales y ejerce las funciones que le atribuyan expresamente la Constitución y las leyes. Su persona es inviolable y no está sujeto a responsabilidad, por lo que sus actos deberán ser siempre refrendados por el Presidente del Gobierno o, en su caso, por los Ministros competentes, que serán responsables de los actos del Rey. A él corresponde —previa autorización de las Cortes Generales— declarar la guerra y hacer la paz, acreditar a los Embajadores propios y recibir las credenciales de los Embajadores extranjeros, y manifestar el consentimiento del Estado en obligarse internacionalmente por medio de tratados[21].

La Ley de 2014 de la Acción y del Servicio Exterior del Estado reproduce las disposiciones constitucionales, al establecer que el Rey es la más alta representación de España en sus relaciones internacionales, especialmente con las naciones

---

[20] YTURRIAGA, José Antonio de. "*Portugal, Irak y Rusia: Semblanzas diplomáticas de unas misiones sensibles*". Editorial Dossoles. Brugos, 2007, pp.190-192.

[21] Párrafos 1 y 3 del artículo 56 y artículos 63 y 64 de la Constitución de 1978. Doc. cit. en la nota 7.

de su comunidad histórica. A él corresponde manifestar el consentimiento del Estado para obligarse internacionalmente por medio de tratados, acreditar a los Jefes de Misiones Diplomáticas de España y a su Representantes Permanentes ante Organizaciones Internacionales, y recibir las credenciales de los representantes diplomáticos extranjeros[22].

2.—Presidente del Gobierno

Los Presidentes de Gobierno han ido adquiriendo en los últimos tiempos cada día más presencia y mayor protagonismo en el ejercicio de la acción exterior del Estado. Según Antonio Remiro, el Gobierno es hoy —como en otros tiempos lo fue el Rey o el Jefe del Estado— el principal protagonista de la política exterior, el órgano de suprema representación y formalización de las más importantes decisiones cuya responsabilidad política y jurídica recae sobre aquél. La iniciativa, la dirección y la ejecución están en sus mano y, de ahí, que sea lógico que el poder gire en torno del suyo y que los demás órganos del Estado estén condicionados por el Gobierno, que aspira a ocupar todo el espacio escénico en la política, incluida la exterior. Hoy ya no hay distinción entre las materias internacionales y las internas, pues la materia es una, aunque sean múltiples los ámbitos de acción[23]. Como ha manifestado Antonio Morales Moya, en la realidad se produce el práctico monopolio en la toma de decisiones en materia de política exterior por parte del Consejo de Ministros y —dentro del Gobierno— el Presidente viene jugando, cada vez en mayor grado, un papel decisivo, personificando las relaciones exteriores y actuando con equipos propios[24], paralelos —cuando no concurrentes— con los del Ministerio de Asuntos Exteriores.

El Presidente del Gobierno preside el Consejo de Ministros y es, por tanto, el superior del Ministro de Asuntos Exteriores-, que es quien fija las líneas directrices de la política exterior, vela por su cumplimiento y coordina las actividades de los distintos Departamentos Ministeriales dentro y fuera del país. Puede participar en la celebración de tratados internacionales sin necesidad de plenipotencia, ya que —en virtud de sus funciones— representa al Estado[25], expresa la voluntad del Estado en obligarse por medio de un tratado y puede firmar Acuerdos en forma simplificada. Debe refrendar con su firma las Cartas Credenciales y las Cartas Patentes expedidas por el Jefe del Estado, recibe a los agentes diplomáticos propios y —aunque no sea muy habitual— a los jefes de las Misiones Diplomáticas extranjeras y vincula internacionalmente al Estado

[22] Artículo 4 de la LASEE de 2014. Doc.cit. en la nota 8.

[23] REMIRO, ANTONIO. "*El servicio exterior del Estado*". En "Documentación Administrativa" n.º 205. Madrid, 1985, p. 60.

[24] MORALES MOYA. Op. cit. en la nota 10, p.4 6.

[25] Párrafo 2-a) del artículo 7 de la Convención de Viena de 1969 sobre el Derecho de los Tratados. Doc.cit. en la nota 17.

mediante los actos ejercidos en el ámbito de sus competencias. Su participación creciente en las reuniones y conferencias internacionales y su asistencia regular a las Cumbres de la Unión Europea ha reforzado esta dimensión de la actividad presidencial. El riesgo de acabar en una doble política a alto nivel ha de ser combatido con una acertada sincronización del "*staff*" del Presidente con el Ministerio de Asuntos Exteriores y con despachos frecuentes de su titular, que les permita mantener una comunicación personal fluida. El Presidente y sus asesores pueden caer en la tentación de querer protagonizar la política exterior y dejar a dicho Ministerio y a su titular su mera gestión burocrática, lo que sería un grave error[26].

Los Presidentes de Gobierno también realizan visitas oficiales al extranjero —y privadas, por supuesto-, y son acreedores de atenciones por parte de las autoridades locales, aunque no con el fasto reservado a las visitas de los Jefes de Estado. Como éstos, tienen derecho a recibir la debida protección frente a los posibles delitos de homicidio y secuestro y a los atentados contra su integridad física o libertad personal, por tratarse de "personas internacionalmente protegidas"[27]. También suelen producirse durante estas visitas problemas de protocolo y de precedencias, que no acaban de desaparecer de la praxis diplomática.

Tuve que hacer los preparativos de la visita a Rusia del Presidente José María Aznar en 1999, en unas condiciones sumamente difíciles —si no imposibles-, ya que, tras el cese fulminante de Evgeni Primakov como Primer Ministro y su sustitución por Sergei Stepashin —que tomó posesión de su cargo justo el día que finalizaba la visita del Presidente español— había un Gobierno en funciones y el Presidente Boris Yeltsin estaba pendiente de la decisión de la Duma sobre su destitución, cuestión que se resolvió a su favor en la víspera del viaje, porque —aunque el Parlamento votara a favor de la misma— no obtuvo la mayoría de dos tercios requerida. Una de las condiciones *"sine qua non"* exigidas por Moncloa para la visita era que se celebrara una entrevista antre Aznar y Yeltsin. La solicité de inmediato, pero no acababa de obtener una respuesta afirmativa. Hablé con el Primer Vice-Ministro de Asuntos Exteriores, Alexandr Avdeyev, al que recordé la práctica diplomática y el principio de reciprocidad, ya que, incluso personalidades de rango inferior al de Presidente del Gobierno, como el Viceprimer Ministro Serov o el entonces Ministro de Asuntos Exteriores Primakov, habían sido recibidos por el Rey Juan Carlos durante sus últimos viajes a España, y alegué asimismo el precedente de que Felipe González había sido recibido en dos ocasiones por el Presidente Mijail Gorvachov durante sus visitas a Moscú. Al fin obtuve una respuesta por escrito de Avdeyev confirmadora de la entrevista, que fue incluida en el programa oficial de la visita. Minutos antes de su prevista celebración, mientras está-

[26] REMIRO.-Op. cit. en la nota 23, p. 64.

[27] Artículo 2-1 de la Convención de Nueva York de 1973. Doc.cit. en la nota 4.

bamos ya de camino hacia el Kremlin, recibí una comunicación urgente del Ministerio de Asuntos Exteriores en a que me comunicaba que, debido a una indisposición, Yeltsin no se encontraba en Moscú y no podía recibir a Aznar, por lo que la entrevista sería sustituida por una conversación telefónica, que se produjo minutos después en términos un tanto tormentosos. El portavoz del Kremlin, Dimitri Yakushkin, publicó un comunicado en el que, con toda desfachatez, afirmaba que la entrevista no se había producido porque nunca había sido programada[28].

Según la Constitución de 1978, el Gobierno dirige la política interior y exterior del Estado[29]. De conformidad con la Ley de 2014 de la Acción y del Servicio Exterior del Estado, el Gobierno dirige la política exterior, autoriza la firma y aplicación provisional de los tratados internacionales, aprueba su firma "*ad referéndum*", remite los tratados a las Cortes Generales a los efectos oportunos —autorización o mera información—, y autoriza la manifestación del consentimiento de España para obligarse por medio de un tratado. El Presidente del Gobierno representa a España en todos los actos de celebración de tratados internacionales y a él corresponde dirigir la acción del Gobierno, coordinar las funciones de sus miembros y, en particular, determinar las directrices de la política exterior y velar por su cumplimiento. En virtud de ello, el Gobierno deberá adoptar la Estrategia de Acción Exterior, los Informes Anuales de Acción Exterior, el Plan director de la Cooperación Española y cuantos instrumentos se consideren necesarios para definir, promover, desarrollar y defender los intereses de España en el exterior[30]. Corresponde, pues, al Ejecutivo la iniciativa, dirección y ejecución de la política exterior. Dentro de los límites constitucionales —ha señalado Antonio Remiro— "el Gobierno puede hacerlo todo, contando, en su caso, con la autorización de las Cortes y con la firma del Rey"[31].

3.—Ministro de Asuntos Exteriores

El Ministro de Asuntos Exteriores tiene una doble naturaleza que se deduce de sus funciones. De un lado, es un órgano interno del Estado, forma parte del Gobierno y su designación, estatuto y funciones están regulados por el Derecho estatal; de otro, constituye el órgano de las relaciones externas del Estado, es un intermediario entre su propio Estados y los Estados extranjeros, y sus actividades entran en la esfera del Derecho Internacional. Sus funciones, por tanto, derivan de esta doble naturaleza[32]. A través suyo tienen lugar las comunicaciones diplomáticas con otros Estados, pues —como establece la Convención de Viena

---

[28] YTURRIAGA. Op. cit. en la nota 20, pp. 255-256, 262, 264, 269-272 y 279.
[29] Artículo 97 de la Constitución de 1978. Doc.cit. en la nota 7.
[30] Párrafos 1, 3 y 2 del artículo 6 de la LASEE de 2014. Doc.cit. en la nota 8.
[31] REMIRO. Op. cit. en la nota 23, p. 62.
[32] CAHIER. Op. cit. en la nota 6, p. 462.

de 1961— todos los asuntos de los que la Misión Diplomática esté encargada por el Estado acreditante habrán de ser tratados con el Ministerio de Relaciones Exteriores del Estado receptor o por conducto de él[33].

Históricamente, el Ministro de Asuntos Exteriores es el órgano por antonomasia de la gestión de la política exterior del Estado. Es la cara amable de éste y su figura ha sido un tanto idealizada por la doctrina. El incombustible diplomático Charles-Maurice. de Talleyrand decía de él que "un Ministro de Asuntos Exteriores, apoyándose en su instinto, no debe comprometerse nunca antes de una negociación. Debe aparecer abierto, pero ser impenetrable, reservado en el abandono aparente de sus formas, conversador, sencillo, variado, inesperado, natural y a veces ingenuo. En otras palabras, no puede cesar un momento en las 24 horas del día de ser Ministro de Asuntos Exteriores"[34].

Por su parte, Rubens Ferreira de Melo ha manifestado que,"frente a la importancia de la misión que le toca desempeñar —tan delicada a la par que difícil-, es evidente que el Ministro de Relaciones Exteriores, más que ningún otro miembro del Gobierno, debe tener una noción exacta de los problemas internacionales, en general, y de los que interesan a su país, en particular; debe ser hábil en el arte de negociar y educado y cordial en sus relaciones con las autoridades extranjeras; debe ser psicólogo, erudito y dotado de un buen sentido, y poseer en alto grado la noción de la oportunidad. Su tacto y educación deben ser perfectos, de manera que no se le pueda notar un solo desliz o falta de elegancia en sus relaciones oficiales y mundanas. En resumen, debe ser un estadista en la más amplia extensión de la palabra, a fin de imponerse sin dificultades al respeto y a la consideración de los Gobiernos extranjeros y de sus propios conciudadanos"[35].

Por el efecto conjunto de la personalización del poder en la figura del Jefe del Ejecutivo y la diversificación y tecnificación de las relaciones internacionales, el Ministerio de Asuntos Exteriores se ha visto —en opinión de Roberto Mesa— seriamente afectado por la redistribución de funciones y de competencias. El Ministro del ramo conserva el rango de superior jerárquico del personal diplomático y de los funcionarios adscritos al Departamento, pero ello sólo le confiere un poder burocrático. Sigue siendo el titular de la cartera y se sobreentiende que es la persona más capacitada para dirigir y ejecutar la política exterior por su conocimiento de las relaciones internacionales, y el centro natural de información a la hora de tomar decisiones en el área de su competencia. Sin embargo, hoy día el privilegio histórico de que disfrutaba ha quedado muy disminuido. No se trata ya de que el Gobierno dirija la acción exterior a través del Consejo de Ministros, sino que, en

---

[33] Artículo 41-2 de la Convención sobre Relaciones Diplomáticas. Viena, 18 de Abril de 1961. BOE n.º 21, de 24 de Enero de 1968

[34] TALLEYRAND, Charles.Maurice de. "*Elogio al Conde de Reinhardt*". Academia de Ciencias Morales y Políticas. París, 1838.

[35] FERREIRA de MELO, Rubén. "*Tratado de Directo Diplomático*". Servicio de Publicaciones del Ministerio de Relaciones Exteriores. Brasilia, 1948, p. 50.

la práctica, su Presidente la haya asumido personalmente en gran medida. Numerosos Departamentos Ministeriales han invadido las competencias del Ministerio de Asuntos Exteriores por la vía de los hechos, poniendo en peligro el principio de unidad de acción exterior. No obstante, el Ministro de Asuntos Exteriores sigue teniendo peso en el seno del Gabinete de suministrar información o de realizar una opción determinada. Continúa siendo una herramienta muy valiosa para la adopción de decisiones en materia de política exterior y para su ejecución[36].

Según Antonio Remiro, nadie discute el principio de unidad de acción exterior del Estado, pero —en lo concerniente a la iniciativa, la gestión y la ejecución de la política exterior— el vicariato que reclama para sí el Ministerio de Asuntos Exteriores se encuentra cada vez más en entredicho por el tirón centrífugo de los demás Ministerios. No ha de aspirar aquél a monopolizar la acción exterior, pues ello supondría una unidad en la acción exterior que habría que descartar. Todos los Departamentos ministeriales tienen una vertiente exterior, alimentan intereses y se marcan objetivos sectoriales cuya realización transciende las fronteras y conducen a la cooperación con organismos equivalentes de otros Estados. Es un hecho irreversible que no debería llevarnos, sin embargo, al polo opuesto de suplantar la unidad por el reparto de la acción exterior —entre los distintos Ministerios, como se hizo con las ropas de Jesucristo. Ha de concebirse un sistema comunicante de doble llave que —reconociendo la responsabilidad de los Ministerios en la elaboración, gestión y ejecución de programas de actuación sectoriales— permita al de Asuntos Exteriores cribarlos y encauzarlos hacia el exterior. Las discrepancias, en su caso, habrán de ser resueltas en la superior instancia del Gobierno[37]. Con el objeto de garantizar la unidad de acción del Estado en el exterior, el Gobierno incluyó, por primera vez, en una ley general, el tratamiento de la Administración General del Estado en el exterior y de los Embajadores y los Representantes Permanentes[38].

Las atribuciones del Ministro de Asuntos Exteriores vienen determinadas por la legislación interna de cada Estado, pero —dadas la propia naturaleza de sus funciones— cabe trazar los rasgos de las mismas que son comunes a todos ellos. Se desarrollan en una doble dirección: hacia su propio Estado y hacia los Estados extranjeros. En el plano interno, el Ministro tiene competencia y responsabilidad en la esfera específica de su competencia y le corresponde desarrollar la acción del Gobierno en su Departamento, ejercer la potestad reglamentaria en las materias propias del mismo, ejercer cuantas competencias le atribuyan las leyes y refrendar los actos del Rey en materia de su competencia39. Dirige los sectores de

---

[36] MESA. Op. cit. en la nota 8, pp. 154-155.

[37] REMIRO. Op. cit. en la nota 23, pp. 63-64.

[38] Apartado X de la Exposición de Motivos de la Ley 6/1997, de 14 de Abril, sobre organización y funcionamiento de la Administración General del Estado. BOE de 15 de Abril de 1997.

[39] Artículo 4 de la Ley 50/1997 del Gobierno, de 27 de Noviembre de 1997. BOE n.º 285, de 28 de Noviembre de 1997.

actividad administrativa integrados en su Ministerio y asume la responsabilidad inherente a dicha dirección. Le corresponde fijar los objetivos del Ministerio, aprobar los planes de actuación del mismo y asignar los recursos necesarios para su ejecución, , nombrar y separar a los titulares de los órganos directivos de su Departamento, dirigir su actuación e impartirles instrucciones, y revisar los actos administrativos y resolver los conflictos de atribuciones[40].

El titular de Asuntos Exteriores es la cabeza de Ministerio. Debe dar órdenes, firmar documentos, nombrar a los funcionarios diplomáticos, coordinar las actividades de las Misiones Diplomáticas y Consulares, fiscalizar sus actividades y dirimir los conflictos que puedan surgir en el seno del Ministerio. Como miembro del Consejo de Ministros, informa a sus colegas acerca de la situación internacional en general y de problemas específicos en particular, y recaba del Gobierno que adopte decisiones. Comparece ante el Parlamento para responder a los ruegos y preguntas orales o escritos de los diputados y participa en el Pleno o en las Comisiones de Asuntos Exteriores para informar sobre la política exterior de su Gobierno[41].

En el plano internacional, el Ministro de Asuntos Exteriores tiene carácter representativo, ya que ―en virtud de sus funciones― representa al Estado y no necesita plenipotencia[42]. Sus actos y decisiones vinculan internacionalmente a su país, como puso de manifiesto en 1933 el Tribunal Permanente de Justicia Internacional en su sentencia sobre el "Estatuto jurídico de Groenlandia Oriental". En 1919, Noruega trataba de obtener el reconocimiento de su soberanía sobre Groenlandia Oriental. Consultado sobre este punto por el Ministro de Dinamarca en Oslo, el Ministro noruego de Asuntos Exteriores, Nils Ihlen, declaró verbalmente que su Gobierno no pondría dificultades a la solución de ese asunto, pero en 1920 presentó reivindicaciones territoriales sobre la parte oriental de Groenlandia. Llevada la controversia al TPJI, éste afirmó, que "habiéndose dado una respuesta por parte del Ministro de Asuntos Exteriores en nombre de su Gobierno, en un asunto que es de su competencia, tal respuesta vincula al país del que es Ministro", y que, por consiguiente, Noruega no podía volverse atrás en su compromiso[43].

En su opinión disidente, el Juez Dionisio Anzilotti manifestó lo siguiente:"Se debe reconocer la existencia de una práctica constante y general de los Estados que atribuye al Ministro de Asuntos Exteriores, agente inmediato del Jefe del Estado, el poder de dirigir a los representantes diplomáticos extranjeros comunicaciones relativas a los asuntos corrientes y, en particular, para manifestarles

---

[40] Artículo 12 de la Ley 6/1997. Doc.cit. en la nota 38.

[41] CAHIER.Op. cit. en la nota 6, p. 465.

[42] Artículo 7 de la Convención de Viena de 1969 sobre el Derecho de los Tratados. Doc.cit. en la nota 17.

[43] Sentencia del TPJI, de 5 de Abril de 1933, sobre el "*Estatuto jurídico de Groenlandia Oriental*". Serie A/B n.º 53, p. 81.

cuál será la actitud en una cierta cuestión por parte del Gobierno en nombre del cual habla. Tales declaraciones son obligatorias para el Estado"[44].

El Ministro de Asuntos Exteriores nombra y envía al extranjero a sus agentes diplomáticos, les da instrucciones, notifica al Estado receptor el nombramiento o retirada de dichos agentes y fiscaliza su actividad, refrenda la firma del Jefe del Estado en las Cartas Credenciales y en las Cartas Patentes, y firma las plenipotencias. Recibe las Cartas de Estilo de los Embajadores extranjeros y —como órgano de enlace con los demás Estados— transmite las comunicaciones de éstos al Jefe del Estado, al Presidente del Gobierno o a otros Ministros. Recibe a los Embajadores extranjeros, atiende a sus propuestas y reclamaciones, y discute con ellos sobre temas comunes o intereses recíprocos de los dos Estados. Expone la política exterior de su Estado ante los demás tal como la define el Gobierno. En definitiva, cabe afirmar con Philippe Cahier que los Ministros de Asuntos Exteriores dirigen la política exterior de un Estado[45].

También viajan al extranjero en representación del Estado y son acreedores de un tratamiento especial por parte de los Estados visitados, aunque cada vez se les presta menos atención, ya que se pasan la mayor parte de su vida política fuera de su país de origen. Como "personas especialmente protegidas" tienen derecho, mientras estén en el extranjero, a protección especial para prevenir la comisión de los delitos de homicidio o de secuestro, así como de cualquier atentado contra su persona o su libertad[46].

La integración de España en las Comunidades Europeas/Unión Europea ha alterado en gran medida la política exterior de los Estados miembros, que han tenido que renunciar a una parte de su capacidad de acción exterior o, por lo menos, aceptar una transformación en las formas y en los medios sobre cómo dicha acción debe ser concebida y ejecutada por los órganos estatales en el seno de instituciones comunes. Los Estados miembros se han comprometido a llevar a cabo una Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y a desarrollar una cooperación intergubernamental sistemática con vistas a concertar su política exterior, adoptar posiciones comunes y realizar acciones comunes, asumiendo la obligación de consultarse mutuamente antes de tomar sus decisiones al respecto[47].

Los antecedentes se remontan al Acta Única Europea de 1986, que estableció la Cooperación Política Europea, uno de cuyos objetivos era "formular y aplicar conjuntamente una política exterior europea". Las Partes se comprometieron a informarse y a consultarse entre sí sobre cualquier asunto de política exterior de interés general, "con el fin de asegurar que su influencia coordinada se ejerza por

---

[44] Opinión disidente a la sentencia del TPJI de 5 de Abril de 1933. Op. cit. en la nota 43, p. 91.
[45] CAHIER. Op. cit. en la nota 6 p. 463.
[46] Artículo 2-1 de la Convención de Nueva York de 1973. Doc.cit. en la nota 4
[47] REMIRO. Op. cit. en la nota 1, p. 757.

medio de la concertación, la convergencia de sus posiciones y la realización de acciones comunes". Acordaron que los Ministros de Asuntos Exteriores se reunirían cuatro veces al año con un miembro de la Comisión Europea para tratar cuestiones de política exterior[48].

El Tratado de Maastricht de 1992 creó formalmente la Unión Europea y estableció una nueva arquitectura europea basada en tres pilares: el comunitario —ya preexistente-, el de la Cooperación en Asuntos de Interior y Justicia, y el de la PESC, a la que incorporó los componentes de la antigua Cooperación Política Europea. Para lograr sus objetivos, las Parte se comprometieron a instaurar una cooperación sistemática entre los Estados miembros para el desarrollo de una política exterior común y de acciones comunes en los ámbitos en los que los Estados miembros tuvieran intereses importantes en común. Reiteraron su compromiso de informarse mutuamente y de concertarse en el seno del Consejo Europeo, de definir posiciones comunes y realizar acciones comunes, y de coordinar su actuación en las diversas Organizaciones Internacionales[49]. El tratado de Ámsterdam de 1997 reforzó la PESC mediante la creación del Alto Comisario, puesto que desempeñó con brillantez el antiguo Ministro español de Asuntos Exteriores, Javier Solana

El nonato Tratado de 2004 por el que se pretendía establecer un Constitución para Europa preveía la designación de un Ministro Europeo de Asuntos Exteriores y la creación de un Servicio Europeo de Acción Exterior como instrumento de apoyo. Este Convenio no llegó a entrar en vigor y fue sustituido por el Tratado de Lisboa de 2007, que consagró una versión aguada de las disposiciones de aquél en materia de la PESC. El Ministro fue degradado a la categoría de Alto Representante y asumió el triple sombrero de responsable de la PESC, de Vicepresidente de la Comisión Europea y de Presidente del Consejo de Asuntos Exteriores. Se mantuvo el Servicio Europeo de Acción Exterior —"*ersatz*" de un Ministerio de Asuntos Exteriores para la UE— como órgano central de apoyo, y las antiguas delegaciones de la Comisión Europea en el exterior se convirtieron en auténticas Embajadas de la Unión[50]. Según el Tratado de Lisboa, la política exterior y de seguridad común de la Unión Europea será ejecutada por el Alto Representante y por los Estados miembros, utilizando los medios nacionales y los de la Unión. Representará éste a la UE en las materias concernientes a la PESC, dirigirá el diálogo político con terceros Estados y expresará la opinión de la Unión en las Organizaciones y Conferencias Internacionales. En el ejercicio de su mandato, el Alto Representante se apoyará en el Servicio Europeo de Ac-

[48] Párrafos 2-a) y 3-a) del artículo 30 del Acta Única Europea. Luxemburgo, 28 de Febrero de 1986. Boletín Oficial de las Comunidades Europeas de 29 de Junio de 1987.

[49] Párrafos 1 y 3 del artículo J.1 y artículo J.2 del Tratado de la Unión Europea. Maastricht, 7 de Febrero de 1992. En Gaceta Jurídica de la CE. GJ.111, T-20. Madrid, Junio 1992.

[50] SÁNCHEZ, Enrique. "*El Servicio Europeo de Acción Exterior*". En "España y la práctica del Derecho Internacional". Colección Escuela Diplomática. Madrid, 2014, pp. 362-363.

ción Exterior, que trabajará en colaboración con los servicios diplomáticos de los Estados miembros y estará compuesto por funcionarios de los servicios competentes de la Secretaría General del Consejo y de la Comisión, y por personal de los servicios diplomáticos nacionales[51].

La integración en la Unión Europea ha significado —en opinión de Antonio Remiro— que el Estado renuncie a la acción exterior sobre las materias objeto de una política común, cuyas competencias externas se atribuyen a las instituciones comunitarias —como las políticas comercial, agrícola o pesquera-, pero la pérdida de la iniciativa para participar directamente en la política exterior se ve ampliamente compensada por la participación del Presidente del Gobierno en el Consejo Europeo, del Ministro de Asuntos Exteriores en el Consejo de Asuntos Exteriores, y de los Representantes Permanentes ante la UE en el Comité Especial de Representantes de los Estados Miembros (COREPER). Los Gobiernos, más que perder competencias, han cambiado las condiciones de su ejercicio, optando por un proceso de decisión colegiado[52]. El Ministro de Asuntos Exteriores juega, pues, un papel muy importante en esta nueva faceta de la acción exterior en el marco comunitario, con su participación regular y casi constante en los Consejos de Asuntos Exteriores y de Asuntos Generales de la UE, su presencia en reuniones ordinarias y extraordinarias, y los frecuentes contactos y cambios de impresiones con sus colegas de la Unión.

Por otra parte, se va perfilando —en opinión de Marcelino Oreja— un nuevo perfil del Ministerio de Asuntos Exteriores superador de su mera función de correa de transmisión e intermediario entre los Estados, para asignarle una función polivalente de la que aún se está muy lejos. En ocasiones, ha de desbordar el marco administrativo, para convertirse en un centro de dirección y de coordinación de un conjunto más vasto y más profundo que llegue incluso a las fuerzas sociales. Ha de ser el principal responsable del servicio exterior y de la cooperación internacional[53]. Acertadas observaciones, que Oreja reitera en su prólogo a este libro.

En el Derecho español, el Ministerio de Asuntos Exteriores y, por ende, su titular, tiene asignada las funciones de promover, proyectar, dirigir y ejecutar la política exterior del Estado, de concertar sus relaciones con los otros Estados y Organizaciones Internacionales, de defender y fomentar los intereses españoles en el exterior, y de llevar a cabo una adecuada y eficaz política de protección de ciudadanos españoles en el extranjero[54]. Según el Real Decreto 342/2012, co-

---

[51] Artículo 12-3 y párrafos 2 y 3 del artículo 13-bis del Tratado sobre la Unión Europea. Lisboa, 17 de Diciembre de 2007. Diario Oficial de la Unión Europea C.306, de 17 de Diciembre de 2007.

[52] REMIRO. Op. cit. en la nota 23, p.65.

[53] OREJA, Marcelino. "*La política exterior en un sistema democrático*". En "Discursos y declaraciones del Ministro de Asuntos Exteriores Don Marcelino Oreja Aguirre". OIID. Madrid, 1978, p. 57.

[54] Artículo 1 del Real Decreto1485/85, de 28 de Agosto, por el que se determina la estructura básica del Ministerio de Asuntos Exteriores. BOE de 28 de Agosto de 1985.

rresponde a dicho Ministerio, de conformidad con las directrices del Gobierno y en aplicación del principio de unidad de acción en el exterior, planificar, dirigir, ejecutar y evaluar la política exterior del Estado la política de cooperación internacional para el desarrollo, con singular atención a las relaciones con la Unión Europea y con Iberoamérica , y coordinar y supervisar todas las actuaciones que en dichos ámbitos realicen, en ejecución de sus respectivas competencias, los restantes Departamentos de la Administración Pública. Le corresponde asimismo fomentar las relaciones económicas, culturales y científicas, participar —en la esfera de de actuación que le es propia— en la propuesta y aplicación de las políticas migratorias y de extranjería, fomentar la cooperación transfronteriza e interterritorial, proteger a los españoles en el extranjero, y preparar, negociar y tramitar los tratados internacionales[55].

De conformidad con la Ley de 2014 de la Acción y del Servicio Exterior del Estado, el Ministro de Asuntos Exteriores —en el marco de la superior dirección del Gobierno y de su Presidente— planificará y ejecutará la política exterior del Estado y coordinará su acción exterior y su Servicio Exterior. También representará a España en todos los actos de celebración de tratados internacionales, incluida la manifestación del consentimiento de España en obligarse por los mismos[56].

4.—Ministerio de Asuntos Exteriores

Para realizar su cometido, los Ministros de Asuntos Exteriores cuentan con un Departamento altamente profesionalizado, cuya organización y estructuración dependen del Derecho interno de cada Estado. No obstante, existen rasgos comunes a todas las Administraciones, habida cuenta de que todos los Ministerios tienen, más o menos, las mismas funciones y deben enfrentarse con la misma clase de problemas[57]. La terminología es variada, aunque la acepción más utilizada sea la de "Ministerio de Relaciones Exteriores", tal como figura en la Convención de Nueva York de 1973 sobre personas internacionalmente protegidas y en las Convenciones de Viena de 1961 sobre Relaciones Diplomáticas o de 1963 sobre Relaciones Consulares. También se utilizan los términos de "Ministerio de Asuntos Exteriores" —España, Francia, Italia—, "Ministerio de Negocios Extranjeros" —Portugal—, "Secretaría de Estado" —Estados Unidos-, "Secretaría de la Oficina del Extranjero" *("Foreign and Commonwealth Office")* —Gran Bretaña"— o "Cancillería" —países de Iberoamérica-. Algunos diplomáticos franceses, con su peculiar sentido del humor, han señalado que el Ministerio debería denominarse "*Ministères des Affaires Étranges"* o "*Ministère Étrange aux Affaires"*. Aunque simpatice con los

[55] Artículo 1-1 del Real Decreto 342/2012, de 10 de Febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. BOE n.º 36, de 11 de Febrero de 2012.

[56] Artículo 6-5 de la LASEE de 2014. Doc.cit. en la nota 8.

[57] CAHIER. Op. cit. en la nota 6, p. 469.

colegas galos, voy a utilizar en este libro el término tradicional en España de "Ministerio de Asuntos Exteriores", salvo cuando haga referencia a un texto en el que figure la denominación de "Ministerio de Relaciones Exteriores". Recientemente se le ha añadido, de forma un tanto voluntarista y pretenciosa, la innecesaria y superflua coletilla "y de Cooperación", dado que la escasa cooperación internacional ofrecida por España no justifica la co-titularidad de un Ministerio, a diferencia a lo que ocurre con otros Estados que cuentan justificadamente con un Departamento "*ad hoc*" de "Cooperación Internacional". Los Ministerios suelen ser conocidos por el nombre del lugar donde tienen sus sedes: Palacio de Santa Cruz —en España— "*Paço das Necesidades*" —en Portugal—, "*Quai d'Orsay*" —en Francia— la Farnesina —en Italia—, Itaramaty —en Brasil— o Tlatelolco —en Méjico—.

En España, la Secretaría de Estado fue creada por Carlos I en 1516 y su primer titular fue Francisco de los Cobos, Marqués de Camarasa y Comendador Mayor de León. Los Secretarios de Estado vivían cerca de la persona del Rey y tenían sus oficinas en el Alcázar Real. Hasta el año 1900 no se trasladaron éstas al Palacio de Santa Cruz, construido en 1629 como cárcel de Corte en el reinado de Felipe IV[58]. El edificio se quedó pequeño y el Ministerio trasladó parte de sus servicios a la antigua sede del INI en la Plaza del Marqués de Salamanca, pero esta sede tuvo que ser pronto abandonada a causa de deficiencias estructurales del edificio que no han sido aún reparadas y no parecen que vayan a serlo durante algún tiempo. En el ínterin se instaló en las Torres Ágora, situadas en la calle Serrano Galvache, "*in the middle of no where*", en el extra-radio de Madrid, con pésimas comunicaciones.

La estructura orgánica del Ministerio ha sido modificada en diversas ocasiones. En la actualidad, el Ministro tiene a sus órdenes a tres Secretario de Estado, "titulares de cargos públicos que tienen esencialmente la función de transmisión y seguimiento de las políticas gubernamentales en el seno de la Administración". Los restantes órganos directivos depende jerárquicamente entre sí de la siguiente forma: Subsecretario, Directores Generales y Subdirectores Generales[59].

Dependientes directamente del Ministro figuran su Gabinete, las Direcciones Generales de Relaciones Económicas Internacionales y de Medios y Diplomacia Pública, la Oficina de Información Diplomática, el Introductor de Embajadores y el Consejo Superior de Asuntos Exteriores[60]. La Secretaría de Estado de Asuntos Exteriores cuenta con su Gabinete, de Política Exterior y de Asuntos Multilaterales, Globales y de Seguridad, Mediterránea y Oriente Próximo, para América del Norte, Asia y Pacífico y de Naciones Unidas y Derechos Humanos, y la Oficina de Análisis y Previsión.[61]. La Secretaría de Estado para la Unión Europea tiene un Gabinete, la Dirección General de Coordinación de Políticas Comunes y de

---

[58] BERNÍA, Juan. "*Historia del Palacio de Santa Cruz:1629-1950* ". Editorial Talleres de Blass. Madrid, 1949.

[59] Apartados V y XI de la Exposición de motivos de la Le 6/1997. Doc.cit. en la nota 38.

[60] Párrafos 5 y 6 del artículo 1 y artículos 16 a 19 del Real Decreto 342/2012. Doc.cit. en la nota 55.

[61] Artículos 2 a 5 del Real Decreto 342/2012. Doc.cit. en la nota 55.

Asuntos Generales de la UE, y la Dirección General de Relaciones Bilaterales con Países de la UE, Países Candidatos y Países del Espacio Económico Europeo[62]. La Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica cuenta con una Secretaría de Cooperación Internacional para el Desarrollo con un Gabinete y con la Dirección General de Iberoamérica. A ella están adscritos la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, el Instituto Cervantes y la Academia de España en Roma[63]. En el reparto y reajuste de competencias ha desaparecido la Dirección General de Relaciones Culturales y Científicas, de la que España, al parecer, puede prescindir. Se ha creado, en cambio, una nebulosa Dirección General de Medios y Diplomacia Pública, que es redundante con la Oficina de Información Diplomática.

Aunque en un peldaño inferior en la escala jerárquica por debajo de los Secretarios de Estado se encuentra la Subsecretaría de Asuntos Exteriores y de Cooperación, cuyo titular es el jefe de la Carrera. De la Subseretaría dependen la Secretaría General Técnica, las Direcciones Generales del Servicio Exteror y de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares y Migratorios, la Inspección General de Servicios, la Oficina Presupuestaria, la Asesoría Jurídica Internacional, la Asesoría Jurídica/Abogacía del Estado, la Intervención Delegada de la Intervención General del Estado y la Escuela Diplomática.

III.—Inmunidades y privilegios

Las inmunidades y privilegios que gozan los componentes de los órganos del Estado para las relaciones exteriores —Jefe del Estado, Presidente del Gobierno y Ministro de Asuntos Exteriores— son similares, salvo algunas pequeñas diferencias de matiz en materia de protocolo que favorecen al Jefe del Estado. Se conceden fundamentalmente a estas "personas internacionalmente protegidas" para que puedan realizar sin trabas sus funciones mientras se encuentren en el extranjero y cesan, por tanto, cuando los agraciados regresan al territorio de su Estado. Tienen derecho a disfrutar de ellos durante el tiempo que ostenten su cargo y se extienden a los familiares que les acompañen en sus viajes. En el caso de que esas personas permanezcan en el extranjero tras cesar en sus funciones, el Estado receptor podrá libremente mantenérselos a título gracioso. Tal fue el caso especial de los Reyes, Jefes de Estado y Presidentes de Gobierno que tuvieron que marchar al exilio tras haber sido privados del poder de forma violenta. Tras la II Guerra Mundial, Londres sirvió de refugio a la mayor parte de los Jefes de Estado de Europa Oriental, que habían sido excluidos de sus cargos por los nuevos Gobiernos comunistas[64].

---

[62] Artículos 6 a 8 del Real Decreto 342/2012. Doc.cit. en la nota 55.

[63] Artículos 12 a 15 del Real Decreto 342/2012. Doc.cit. en la nota 55.

[64] Véase DECAUX, E. "*Le statut du chef d'Etat déchu"*. En *Annuaire Français de Droit International* 1980, pp.102-139.

El Proyecto de la Comisión de Derecho Internacional sobre Inmunidades Estatales ha dedicado un artículo a los Jefes de Estado, a los que reconoce inmunidad de jurisdicción penal absoluta e inmunidad de jurisdicción civil y administrativa restringida65, referencia que se justifica en dicho contexto, al ser el origen de la propia inmunidad estatal. La regulación del *status* de los Jefes de Estado o de Gobierno y de los Ministros de Asuntos Exteriores deberá remitirse a la práctica normativa judicial de los propios Estados. En este sentido, existe general coincidencia en el reconocimiento de una inmunidad absoluta en el ámbito penal, con la única excepción de los crímenes de guerra y de lesa humanidad. La opinión no es tan coincidente en lo que se refiere a la materia civil y administrativa, pues, si bien la inmunidad se otorga sin paliativos cuando se trata de actos realizados por las personas internacionalmente protegidas en el ejercicio de sus funciones oficiales, la jurisprudencia y la práctica se dividen en relación con los realizados a título privado, especialmente en el curso de visitas no oficiales[66].

1.—Inviolabilidad

Según el Derecho consuetudinario, la persona del Jefe de Estado, del Presidente de Gobierno y del Ministro de Asuntos Exteriores es inviolable, por lo que no podrán ser objeto de ninguna forma de detención, arresto o coerción. La inviolabilidad se extiende a su residencia, su equipaje, sus bienes, sus documentos y su correspondencia.

Este principio no fue respetado tras la II Guerra Mundial, cuando los Tribunales Militares de Nuremberg y de Tokio —con la destacable excepción del Emperador japonés, Hiro Hito— detuvieron, juzgaron y condenaron a los altos dignatarios de las potencias vencidas por crímenes contra la humanidad, pese a que no estaban éstos penalmente tipificados a la sazón por lo que se incumplió el del principio general del Derecho Penal "*nullum crimen, nulla pena, sine lege*". De conformidad con este principio —consagrado en el Estatuto de la Corte Penal Internacional de 1998— nadie será penalmente responsable por su conducta salvo que sea constitutiva de delito en el momento en que se manifieste. Los Estados signatarios del Tratado de Roma de 1998 constitutivo de la CPI afirmaron que los crímenes de más graves de transcendencias para la Comunidad internacional no debían quedar sin castigo y que, a tal fin, había que adoptar las medidas oportunas para que fueran efectivamente sometidos a la acción de la justicia. Decididos a poner fin a la impunidad de los autores de tales actos, crearon la

---

65 Artículo 25 del Proyecto de la CDI sobre Inmunidades Estatales.

66 LÓPEZ MARTÍN, Ana Gemma.-"*Las inmunidades del Derecho Internacional: su aplicación en España*". En *Cuadernos de Derecho Público* n.º 6. Madrid, 1999. Este artículo ha sido reproducido en Eprints.ucm.es/6993/1/INMUNIDA.pdf, p.12.

Corte para juzgar los crímenes de genocidio, de lesa humanidad, de guerra y de agresión. En cualquier momento después de haber sido iniciada la investigación del supuesto crimen denunciado, la Corte podrá dictar a petición del Fiscal una orden de detención contra el presunto culpable, si —tras el examen de las pruebas presentadas— estuviera convencida de que había motivos razonables suficientes para creer que había cometido el crimen y de que su detención pareciera el medio necesario para asegurar que compareciera en juicio y no obstruyera o pusiera en peligro la investigación en curso de la Corte[67].

El Estado en el que se encuentren deberá tratar con el debido respeto a las personas internacionalmente protegidas —incluso en las visitas de carácter privado— y adoptar las medidas adecuadas para impedir la comisión de cualquier delito o atentado contra su persona, su libertad o su dignidad. La Convención de Nueva York de 1973 obliga a los Estados Partes a adoptar medidas para impedir que se cometan contra ellas delitos de homicidio o secuestro, o cualesquiera atentados contra la integridad física o la libertad, así como las amenazas o las tentativas de cometer tales atentados o su complicidad en ellas. Los Estados Partes adoptarán las medidas factibles a fin de impedir que se prepare dentro o fuera de sus respectivos territorios la comisión de tales delitos o atentados, intercambiarán información con otros Estados y adoptarán las medidas administrativas o de cualquier otra índole para impedir que se cometan. Asimismo dispondrán lo que sea necesario para instituir su jurisdicción sobre estos delitos cuando se cometan en su territorio o a bordo de un buque que enarbole su pabellón, o cuando el presunto culpable sea nacional de ese Estado. Sus Tribunales deberán ejercer la jurisdicción cuando los presuntos culpables se encuentren en su territorio y, si por las razones que fueren, no concedieran su extradición a un Estado cuyos tribunales fueran competentes para enjuiciarlos, deberán juzgarlos[68]. Así, los Tribunales de Irak juzgaron y condenaron en 2008 al ciudadano iraquí Munthadar al-Zaidei por haber lanzado sus zapatos contra el Presidente estadounidense Georges Bush Jr., durante una rueda de prensa en Bagdad con motivo de su visita al país.

Según el Código Penal español, el que matare a un Jefe de Estado extranjero o a otra persona internacionalmente protegida que se halle en España o les causare lesiones será condenado a pena de prisión de hasta treinta años. Cualquier otro delito cometido contra las personas mencionadas o contra los locales oficiales, la residencia particular o los medios de transporte de las mismas, el autor será castigado con las penas establecidas en el Código para los respectivos delitos. El que violare la inmunidad personal del Jefe de un Estado

---

[67] Artículos 22 y 5-1, apartados 4 y 5 del Preámbulo y artículo 58-1 del Tratado de la Corte Penal Internacional. Roma, 17 de Julio de 1998. BOE n.º 126, de 27 de Mayo de 2002

[68] Párrafo 1-a) del artículo 1, párrafo 1-b) del artículo 2 y párrafos 1 y 2 del artículo 3 y artículos 4 y 7 de la Convención de Nueva York de 1973. Doc.cit. en la nota 4

o de otras personas internacionalmente protegidas será castigado con pena de hasta tres años[69].

Salvo en los casos excepcionales de comisión de los delitos previstos en el Tratado de Roma de 1998, si una persona internacionalmente protegida cometiera otro tipo de delitos o tuviera una conducta inapropiada, no podrá ser detenida por las autoridades del Estado en que se encuentre, que se limitarán a expulsarlo del país, debiendo tratarla con consideración hasta conducirla al aeropuerto o a la frontera.

2.—Inmunidad de jurisdicción

Según Rubén Carnerero, resulta paradójico que el estatuto de los Ministros de Asuntos Exteriores —así como el de los Jefes de Estado y de Gobierno— no esté convenientemente regulado en el Derecho Internacional, habida cuenta de las importantes competencias políticas y jurídicas que ejercen en el ámbito de las relaciones internacionales, pese a resultar indiscutible la capacidad de quienes desempeñan tan altos cargos de asumir compromisos jurídicos en nombre del Estado al que representan. Hasta hace poco no estaba claro el alcance de los privilegios e inmunidades de que estas personas disfrutan, debido fundamentalmente a que tales derechos se derivan de costumbres internacionales de larga tradición, cuya regulación adolece de de la ambigüedad e imprecisión propias de las normas no escritas. La sentencia del Tribunal Internacional de Justicia de 2002 en el asunto de la República Democrática del Congo contra Bélgica puso fin a esta situación de incertidumbre al precisar el contorno de sus derechos[70]. En el mismo sentido, María Torres ha comentado que —a pesar de ser un principio firmemente establecido— no existe ningún instrumento convencional que regule el alcance o extensión de las inmunidades de jurisdicción del Ministro de Asuntos Exteriores —así como del Jefe del Estado o del Gobierno, añado yo-, por lo que hay que recurrir al Derecho Internacional consuetudinario para su concreción[71].

El Tribunal Internacional de Justicia declaró de forma taxativa que estaba claramente establecido en el Derecho Internacional que ciertas personas que ocupan puestos destacados en la estructura estatal— tales como los Jefes de Estado o de Gobierno y el Ministro de Asuntos Exteriores— disfrutaban de inmunidad

---

[69] Artículos 605 y 606-1 del Código Penal.

[70] CARNERERO, Rubén. "*Un paso atrás en la lucha contra la impunidad. La sentencia de la Corte Internacional de Justicia de 14 de Febrero de 2002, en el asunto de la Orden de arresto de 11 de Abril de 2000 (República Democrática del Congo c/Bélgica)*". En SÁNCHEZ RODRIGUEZ, Luis Ignacio QUEL, Francisco Javier LÓPEZ MARTÍN, Ana Gemma. (Ed.) "*El poder de los jueces en el actual Derecho Internacional: Análisis de la jurisprudencia internacional*". Universidad del País Vasco. Bilbao, 2010, p.83.

[71] TORRES, María. "*Inmunidad de jurisdicción penal e impunidad: el fallo de la Corte Internacional de Justicia de 14 de Febrero de 2002*". En *Revista de Derecho de la Universidad de Valencia*, 2002 (1), p.2.

de jurisdicción civil y penal en los demás Estados. En relación con este último, el Tribunal destacó que, durante la duración de su cargo, se beneficiaba de una inmunidad de jurisdicción y de una inviolabilidad totales, cuya razón de ser se hallaba en la necesidad de permitirle desempeñar las importantes funciones que le correspondían en las relaciones internacionales, sin que cupiera hacer distinción alguna entre los actos oficiales que hubiera realizado en su condición de miembro del Gobierno y los realizados a título particular[72].

La inmunidad de jurisdicción de que gozan los Jefes de los órganos centrales del Estado encargados de las relaciones exteriores es de carácter personal y no aparece expresamente regulada en ningún convenio internacional. La Convención de Viena de 1969 sobre las Misiones Especiales les dedica un único artículo, conforme al cual, los Jefes de Estado o de Gobierno y los Ministros de Relaciones Exteriores que encabecen una de estas Misiones o participen en ellas gozarán en el Estado receptor o en un tercer Estado de las facilidades y de los privilegios e inmunidades que les otorga la Convención, así como de los "reconocidos por el Derecho Internacional"[73]. Al no existir ninguna norma convencional al efecto, habrá que referirse necesariamente a las normas consuetudinarias.

Por lo que se refiere a España, la práctica estatal y la jurisprudencia en la materia es casi nula, y tan sólo cabe hacer referencia a una sentencia y a un convenio. En 1991, la Audiencia Nacional reconoció la inmunidad de jurisdicción penal del Obispo de Seo de Urgel, considerado como Jefe de Estado en cuanto que Co-Príncipe de Andorra, junto con el Presidente de la República Francesa[74]. Dos años más tarde, España y Andorra firmaron un Acuerdo relativo al estatuto del Co-Príncipe Episcopal, por el que se le reconocía inmunidad de jurisdicción penal, civil y administrativa por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones[75]. De estos escasos precedentes cabe deducir que España les reconoce inmunidad de jurisdicción penal absoluta e inmunidad de jurisdicción civil y administrativa por los actos "*iure imperii*"[76].

Las personas internacionalmente protegidas gozan, pues, de inmunidad de jurisdicción, tanto penal como civil. Esta norma consuetudinaria de Derecho Internacional ha sido respaldada por la jurisprudencia estatal, como en el caso de una sentencia estadounidense en la que se afirmó que —según las normas con-

---

[72] Apartados 51, 53 y 55 de la sentencia del TIJ, de 14 de Febrero de 2002, sobre el "*Affaire relative au mandat d'arrêt de 11 avril 2000 (Republique Démocratique du Congo c/ Belgique*". *ICJ Reports*. La Haya, 2002.

[73] Artículo 21 de la Convención sobre Misiones Especiales. Viena, 16 de Diciembre de 1969. BOE n.º 159, de 28 de Septiembre de 2001.

[74] Sentencia de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional, de 25 de Abril de 1991.

[75] Acuerdo entre el Reino de España y el Principado de Andorra, de 23 de Julio de 1993, relativo al Estatuto del Co-Príncipe Episcopal. BOE de 6 de Mayo de 1995.

[76] LÓPEZ MARTÍN. Op. cit. en la nota 55, p.12.

suetudinarias de Derecho Internacional aplicadas en Estados Unidos— el Jefe de un Gobierno extranjero, su Ministro de Asuntos Exteriores y quienes fueran por él designados como miembros de su séquito oficial gozarín de inmunidad de jurisdicción de los Tribunales estatales de Estados Unidos[77]. Más recientemente, la Corte de Apelación norteamericana —en relación con una demanda contra el Presidente de la República Popular de China, Jiang Zemin— reiteró la tesis de la inviolabilidad absoluta y de la inmunidad total de jurisdicción penal y civil de los Jefes de Estado y de Gobierno[78].

a) Penal

Hasta el final de la II Guerra Mundial, los Jefes de Estado y de Gobierno y el Ministro de Asuntos Exteriores gozaron de una inmunidad de jurisdicción penal absoluta y no podían ser llevados ante los Tribunales, aún cuando cometieran algún delito durante su estancia en el extranjero. En tal caso, el Estado que los acogía se limitaba a expulsarlos del país. Este criterio se rompió —como ya he señalado con anterioridad— tras el triunfo de los aliados sobre Alemania, Italia y Japón, y el enjuiciamiento y condena en 1946 de muchos de sus dirigentes —incluido el sucesor de Adolf Hitler en la presidencia de Alemania, Karl Doenitz— por el Tribunal Militar Internacional de Nuremberg, así como por el Tribunal Militar Internacional para el Lejano Oriente de Tokio. La limitación de la inmunidad en el caso de comisión de delitos contra el Derecho de Gentes se consagró en el Tratado de Roma de 1998, que contiene el Estatuto de la Corte Penal Internacional (CPI).

El Estatuto es aplicable por igual a todas las personas, sin distinción alguna basada en el cargo oficial que desempeñen. Dicho cargo —sea de Jefe de Estado o de Gobierno, miembro de un Gobierno o Parlamento, de representante elegido o de funcionario de un Gobierno— en ningún caso los eximirá de responsabilidad penal, ni constituirá "*per se*" motivo para reducir la pena. Las inmunidades especiales que conlleve el cargo oficial de una persona —con arreglo al Derecho interno o al Derecho Internacional— no obstará para que la Corte ejerza su competencia sobre ella[79]. La competencia de la CPI se limita a los delitos más graves por su trascendencia para la Comunidad internacional en su conjunto, cuales son los crímenes de genocidio, de lesa humanidad, de guerra y de agresión. El Estatuto de la Corte considera genocidio, la matanza de miembros de un grupo, nacional, étnico, racial o religioso, o la lesión grave a la integridad física de sus miembros, su sometimiento intencional a condiciones de existencia que acarreen su destrucción física, las medidas destinadas a impedir nacimientos en el seno del grupo y

[77] Sentencia de la *Circuit Court* de Hawai de 1963, en el asunto "Boon Kim c/ Kim Yong-Shik".

[78] Sentencia de la Corte de Apelación de Estados Unidos en el asunto "Wei Ye c/Jiang Zemin", de 8 de Septiembre de 2004.

[79] Artículo 27 del Tratado de Roma de 1998 de la CPI. Doc.cit. en la nota 56.

el traslado por la fuerza de niños de un grupo a otro, siempre que dichos actos se perpetren con la intención de destruir total o parcialmente al grupo en cuestión[80].

Los crímenes de lesa humanidad comprenden el asesinato; el exterminio; la esclavitud; la deportación o traslado forzoso de población; la encarcelación u otra privación grave de libertad física en violación de normas fundamentales de Derecho Internacional; la tortura; la violación, la esclavitud sexual, la prostitución, la esterilización o el embarazo forzados, o cualquier otra forma de violencia sexual de gravedad comparable; la persecución de un grupo por motivos políticos, raciales, nacionales, étnicos, culturales, religiosos u otros motivos universalmente reconocidos como inaceptables con arreglo al Derecho Internacional; la desaparición forzada de personas; el crimen de "*apartheid*"; y otros actos inhumanos de carácter similar, que causen intencionalmente grandes sufrimientos o atenten gravemente contra la integridad física de las personas o de su salud mental o física[81]. La CPI es asimismo competente para enjuiciar los crímenes de guerra, especialmente cuando se cometan como parte de un plan o política predeterminado. Incluye las infracciones graves de los Convenios de Ginebra de 1949 sobre Derecho Humanitario, otras violaciones graves de las leyes y usos aplicables en los conflictos armados internacionales y en los que no sean de de esta índole, dentro del marco establecido por el Derecho Internacional, y los actos ilegales cometidos contra personas que no participen directamente en las hostilidades. El Tratado enumera pormenorizadamente los supuestos específicos de violación de las leyes, llegando a mencionar hasta 26 de ellos en el apartado dedicado a los conflictos internacionales[82].

La Conferencia no logró ponerse de acuerdo sobre la definición de agresión, por lo que la misma quedó aplazada a una ulterior decisión de la Asamblea General de la ONU[83]. Por una resolución de 2010, la Asamblea definió la agresión como "el uso de la fuerza armada por un Estado contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de otro Estado, o en cualquier otra forma incompatible con la Carta de las Naciones Unidas"[84].

El tratado se aplica únicamente a los delitos cometidos con posterioridad a la entrada en vigor del Estatuto en relación con el Estado en cuestión y nadie será penalmente responsable por una conducta manifestada con anterioridad a dicha entrada en vigor. Sólo se considerarán punibles los actos que fueran considerados delitos en el momento de su comisión y sus autores no podrán ser procesados una segunda vez por conductas por las ya hubieran sido condenados por la Corte. No podrán ser eximidos de responsabilidad quienes alegaren que cometieron los crímenes por orden

[80] Artículos 5-1 y 6 del Tratado de Roma de 1998 de la CPI. Doc.cit. en la nota 50.

[81] Artículo 7 del Tratado de Roma de 1998 de la CPI. Doc.cit. en la nota 56.

[82] Párrafos 1 y 2 del artículo 8 del Tratado de Roma de 1998 de la CPI. Doc.cit. en la nota 56.

[83] Artículo 5-2 del Tratado de Roma de 1998 de la CPI. Doc.cit. en la nota 56.

[84] Resolución 3314 (XXIX) de la Asamblea General de la ONU, de 25 de Junio de 2010. Documentos Oficiales de la Asamblea Consular. 29º período e sesiones. Nueva York, 2010.

del Gobierno o de sus superiores —salvo que estén obligados por ley a obedecer tales órdenes-, ignoraran la ilicitud de la orden o ésta no fuera manifiestamente ilícita. Los delitos cubiertos por el Tratado de Roma son imprescriptibles[85].

Serán penalmente responsables los que hayan cometido el crimen por sí solos o por conducto de otros, ordenen, propongan o intenten su comisión, sean inductores, cómplices, encubridores o colaboradores del mismo, o contribuyan en cualquier otro modo a la comisión, o tentativa de comisión, del crimen por un grupo de personas que tengan una finalidad común. Serán competentes para iniciar la acción penal los Estados Partes, el Consejo de Seguridad —actuando con arreglo a lo dispuesto en el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas— o el Fiscal de la Corte[86]. La CPI procesó en 2009 al Presidente de Sudán, Omar al-Bashir, por los crímenes de guerra, de lesa humanidad y de genocidio cometidos en Darfur, y lanzó una orden internacional de detención contra él, y ha procesado asimismo a Laurent Gbagbo, antiguo Presidente de Costa de Marfil. La Asamblea General de la ONU recomendó en 2014 al Consejo de Seguridad que demandara ante la Corte al Presidente norcoreano Kim Jong-Un y a otros altos dirigentes de la República Popular de Corea, pero semejante propuesta tiene pocos visos de prosperar, ya que a ella se oponen Rusia y China, miembros permanentes del Consejo con derecho a veto.

Además de la CPI, ha habido en el ámbito internacional otros Tribunales Penales. Unos eran plenamente internacionales —como los Tribunales para la antigua Yugoslavia o para Ruanda—, otros mixtos —como el Tribunal Especial para Sierra Leona o la Cámara Extraordinaria en la Corte de Camboya-, y otros nacionales, aunque con ciertos elementos internacionales —como el Alto Tribunal Penal Iraquí—.

El Tribunal Penal para la ex-Yugoslavia fue creado por el Consejo de Seguridad en 1993 para juzgar los crímenes de genocidio y lesa humanidad cometidos por los dirigentes de los antiguos Estados surgidos de la disolución de la República Federal Yugoslava. Procesó al antiguo Presidente de Serbia, Slovodan Milosevic —que falleció en prisión mientras era juzgado-, y condenó a los altos dirigentes serbio-bosnios Radovan Karadzik y Ratko Mladic, y al General croata Ante Gotovina, que fue detenido en Canarias, extraditado a Holanda y condenado —y posteriormente absuelto— por el Tribunal. Cuenta con una Sala de Apelación, que comparte con el Tribunal Internacional para Ruanda.

A imagen y semejanza del Tribunal para la antigua Yugoslavia, el Tribunal Internacional para Ruanda fue creado por la ONU en 1994, para enjuiciar a los autores del genocidio ruandés de la mayoría "hutu" contra la minoría "tutsi". Dicho Tribunal ha condenado a varios altos dirigentes de Ruanda por los crímenes

[85] Artículos 11, 24-1, 22-1, 20-1, 33-1 y 29 del Tratado de Roma de 1998 de la CPI. Doc.cit. en la nota 56.

[86] Artículos 25-3 y 13 del Tratado de Roma de 1998 de la CPI. Doc.cit. en la nota 56.

de genocidio y de lesa humanidad, incluido el ex-Presidente del Gobierno Jean Kambanda, que reconoció ante el Tribunal su participación en la comisión de actos de genocidio.

El Tribunal Especial para Sierra Leona fue establecido en 2002 por un acuerdo entre este país y las Naciones Unidas, para juzgar los delitos contra el Derecho de Gentes cometidos en Sierra Leona, aunque el Tribunal extendió "*de facto*" su jurisdicción a Estados vecinos, como Liberia. La ONU quería constituir un Tribunal similar a los de Yugoslavia y Ruanda, pero el Gobierno sierra leonés no aceptó esa propuesta y prefirió establecerlo mediante un convenio con la Organización. Es una institución híbrida, un órgano "*sui generis*" de composición y jurisdicción mixtas, que comparte jurisdicción con los Tribunales nacionales. El Tribunal ha condenado a 50 años de prisión al antiguo Presidente de Liberia, Charles Taylor —procesado cuando aún fungía como tal— por crímenes de guerra y de lesa humanidad.

En 2006, Camboya estableció —mediante un Acuerdo con la ONU— una Cámara Extraordinaria en las Cortes del Estado, para enjuiciar a los Jemeres Rojos autores del genocidio de la población camboyana. Tenía un estatuto especial —que trascendía la ley nacional del país — y un carácter mixto, ya que contaba con jueces y fiscales nacionales y extranjeros, y abogados defensores elegidos por las Naciones Unidas. Condenó en 2012 a Khieu Zampan, ex-Presidente de la República Democrática de Kampuchea, y al antiguo Ministro de Asuntos Exteriores, Ieng Sary, por crímenes de genocidio y de lesa humanidad.

En 2003, Irak creó un Alto Tribunal Penal Iraquí para juzgar y castigar a los responsables de las violaciones de derechos humanos cometidas durante el régimen de Saddam Hussein, derrocado tras la intervención armada de la coalición internacional liderada por Estados Unidos. Se trataba de un Tribunal nacional que contenía algunos elementos internacionales, como su decisión de enjuiciar los crímenes de guerra, de genocidio y de lesa humanidad —tipificados en el Tratado de Roma de 1998 de la CPI— y la participación en la defensa de los acusados de abogados extranjeros. El Tribunal condenó a muerte en 2005 al ex-Presidente iraquí, Saddam Hussein, y a otros acusados, que fueron ejecutados un año más tarde. También fue condenado a la pena capital el ex-Ministro de Asuntos Exteriores, Tarik Aziz, que fue indultado al negarse el Presidente iraquí, Jalal Talabani, a firmar la orden de ejecución.

La Ley Orgánica del Poder Judicial establece que los Juzgados y Tribunales españoles conocerán los juicios que se susciten entre españoles y extranjeros, de conformidad con la ley y los tratados internacionales en los que España sea Parte. Quedan exceptuados los supuestos de inmunidad de jurisdicción y de ejecución establecidos en las normas del Derecho Internacional[87]. Los Tribunales españo-

[87] Artículo 22 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de Julio, del Poder Judicial. BOE n.º 257, de 2 de Julio de 1985.

les han rechazado demandas presentadas ante ellos contra el Rey de Marruecos, Hassan II (1998), el Presidente de Cuba, Fidel Castro (1999) o el Presidente de Guinea Ecuatorial, Teodoro Obiang (2006), en base la inmunidad de jurisdicción de que gozaban. Así, la Audiencia Nacional rechazó en un auto de 1999 la demanda presentada contra Castro porque los Jefes de Estado en activo gozaban de inmunidad y la jurisdicción penal española no podía atribuirse el conocimiento de hechos supuestamente delictivos, en cuanto que uno de los querellados —Don Fidel Castro— representaba la soberanía del pueblo cubano[88]. El Tribunal Constitucional ha rechazado varios recursos de ciudadanos españoles que reclamaban su amparo porque los Tribunales no habían dado curso a sus demandas contra personas internacionalmente protegidas a causa de a la inmunidad de jurisdicción de que gozaban.

La Cámara de los Lores de Gran Bretaña negó la inviolabilidad y la inmunidad de jurisdicción al ex —Presidente chileno Augusto Pinochet, y lo detuvo en Londres ante las acusaciones de la Audiencia Nacional —tras la famosa demanda del juez Baltasar Garzón-, aunque negó su extradición a España y lo liberó poco después por razones político-humanitarias[89]. Un juez antiterrorista francés admitió en 1999 una demanda contra el Presidente libio Muamar Gadafi por su complicidad en el atentado terrorista contra un avión de la compañía UTA que sobrevolaba Marruecos, que causó 171 víctimas. Aunque esta decisión fue avalada por el Tribunal de Apelación de París en el 2000, fue finalmente rechazada un año más tarde por el Tribunal de Casación. El "rizo del rizo" en materia de ignorar la inmunidad de jurisdicción de personas internacionalmente protegidas lo protagonizó un Tribunal de Belgrado, que enjuició y condenó en 1999 a los Presidentes estadounidense, Bill Clinton, y francés, Jacques Chirac, a los Jefes de Gobierno británico, Tony Blair, y alemán, Gerhard Schröder, y a los Ministro de Asuntos Exteriores de Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña y Alemania, por los bombardeos realizado por las fuerzas aliadas sobre Yugoslavia[90].

Un Tribunal de Bruselas dictó en el 2000 una orden de detención "*in absentia*" contra el Ministro de Asuntos Exteriores de la República Democrática del Congo, Abdulaye Yerodia Ndombasi, por la supuesta comisión de crímenes contra el Derecho de Gentes, alegando que su condición de Ministro de Asuntos Exteriores que a la sazón ostentaba no entrañaba inmunidad de jurisdicción. El Gobierno congoleño demandó al belga por dicha decisión y el Tribunal Internacional de Justicia acordó en 2002 que, con semejante decisión, el Tribunal belga había vulnerado las normas internacionales en materia de inmunidad de jurisdicción de los Ministros de Relaciones Exteriores. La emisión de una orden

---

88 Auto de la Audiencia Nacional, de 4 de Marzo de 1999.

89 Véanse DOMINICÉ, Christian.-"*Quelques observations surl'immunité de jurisdiction pénale de l'ancien chef de l'Etat*". En *Revue Génerale de Droit International Public* 1999 (2), pp.297 y ss., y REMIRO, Antonio.-"*El caso Pinochet. Los límites de la impunidad*". Madrid, 1999.

90 CARNERERO. Op. cit. en la nota 59, p.96.

de arresto y su difusión habían supuesto una violación de una obligación jurídica de Bélgica con respecto a la República Democrática del Congo, ya que había desconocido la inmunidad de jurisdicción penal y la inviolabilidad de que un Ministro de Asuntos Exteriores en el ejercicio de su cargo disfrutaba en virtud del Derecho Internacional. Frente a la alegación belga de que los autores de crímenes de lesa humanidad no gozaban de inmunidad de jurisdicción, el TIJ replicó que —del examen de la práctica estatal, de las legislaciones internas y de las decisiones de las altas jurisdicciones nacionales— no se derivaba excepción alguna a la regla general aún en el caso de que se hubieran cometido comportamientos tan execrables como crímenes contra el Derecho de Gentes[91].

Esta parte de la sentencia ha sido criticada por la doctrina e incluso por algunos jueces. Francisco Jiménez García ha considerado que fue fruto de una interpretación "asistemática y miope", y ha mantenido que el no reconocimiento de la inmunidad de jurisdicción a autores de crímenes contra la humanidad, no sólo era respetuoso con el principio de igualdad soberana de los Estados, sino que constituía "el punto de conexión razonable y proporcional entre las inmunidades de los individuos frente a las más graves violaciones de los derechos humanos"[92]. Según Santiago Torres, en contra de lo mantenido por la sentencia, existen datos relevantes para afirmar que la costumbre internacional que regula las inmunidades que disfrutan las más altas autoridades nacionales ha experimentado un importante desarrollo durante la segunda parte del siglo XX, que los órganos de aplicación no pueden hoy día desconocer, tal como hizo la Corte. Ese desarrollo era el resultado de cierta relativización del concepto de soberanía y de los avances alcanzados en la protección internacional de los derechos humanos[93]. Para Antonio Cassese, la cuestión que se hallaba detrás de la controversia reflejaba la tensión existente entre la necesidad de salvaguardar las prerrogativas de los Estados soberanos y las exigencias de los valores universales emergentes que podían socavar tales prerrogativas. La sentencia se debería haberse limitado, sin más, a hacer referencia a las normas consuetudinarias[94].

En opinión de Rubén Carnerero, el TIJ ha afirmado de forma implícita la primacía de las normas relativas a la inmunidad de los Estados sobre las que

---

[91] Apartados 51, 78 y 58 de la sentencia del TIJ de 2002. Doc.cit. en la nota 61.

[92] JIMÉNEZ GARCÍA, Francisco. "*Justicia universal e inmunidades estatales. Justicia o impunidad:¿Una encrucijada dualista para el Derecho Internacional?*". Anuario de Derecho Internacional. Universidad de Navarra. Vol. XVIII. Pamplona, 2002, pp. 113 y 117.

[93] TORRES, Santiago.-"*Acerca de las inmunidades del Jefe del Estado o de Gobierno en Derecho Internacional y sus límites*". En "El Derecho Internacional en los albores de siglo XXI". Libro Homenaje al Profesor Juan Manuel Castro-Rial. Trota. Madrid, 2003, p.639.

[94] CASSESE, Antonio. "*When May senior Status Officials Be Tried for International Crimes? Some Comments on the Congo Versus Belgium Case*". En *European Journal of International Law* vol. 13 (4), 2002, p.854.

imponen a éstos la obligación de adoptar medidas para prevenir y sancionar la comisión de crímenes de lesa humanidad, estableciendo de este modo una escala normativa y de valores muy difícil de compartir, pues semejante decisión, no sólo pugna con elementales principios de éticos, sino que resulta discutible desde el punto de vista jurídico, en la medida en que obvia la cuestión del pretendido carácter de "*ius cogens*" de estas últimas, a que dicha naturaleza imperativa les dotaría de preferencia[95]

Incluso algunos de los jueces que votaron a favor de la sentencia la han criticado hasta cierto punto. Así, los jueces Higgins, Kooijmans y Buergenthal destacaron que era demasiado amplio el alcance de las inmunidades que el Tribunal atribuía a los Ministros de Asuntos Exteriores y demasiado restringidos los límites que parecían imponer al alcance de su responsabilidad personal, y señalaron que, en determinadas condiciones, el Derecho Internacional autorizaba el ejercicio de la competencia penal de un Estado sobre los crímenes internacionales, conforme al principio de la "universalidad absoluta"[96].

Consciente de lo controvertido de su afirmación acerca de la prioridad de la inmunidad de jurisdicción sobre el castigo de los autores de crímenes contra el Derecho de Gentes y para curarse en salud, el TIJ afirmó que la inmunidad de jurisdicción absoluta no exoneraba al beneficiario de responsabilidad penal, ni afectaba al fondo del derecho que hubiera podido violar con su conducta, sino que solo impedía perseguirle judicialmente durante cierto tiempo, de modo que la inmunidad no equivalía a impunidad. Aunque la inviolabilidad y la inmunidad "*ratione personae*" impidieran juzgar al autor de los presuntos crímenes mientras el titular de las inmunidades estuviera en el ejercicio de sus funciones, si podría serlo en el momento en que fuera cesado o en el que el Estado renunciara a la inmunidad, amén de la posibilidad de ser juzgado por los Tribunales de su propio país. Asimismo podría ser juzgado por los Tribunales de cualquier Estado que fueran competentes conforme al Derecho Internacional para conocer la eventual demanda contra él, por los actos realizados antes de ocupar o después de haber ocupado el cargo, o durante el ejercicio del mismo, siempre que al cometerlos hubiera actuado a título particular[97]. Ello significa que las personas en cuestión, incluso una vez concluidos sus mandatos, se beneficiarían de la inmunidad ante los Tribunales de un Estado extranjero por los actos llevados a cabo en el ejercicio de sus funciones a título oficial[98]. Las explicaciones dadas por el TIJ y las supuestas garantías ofrecidas no calmaron las inquietudes de los críticos por considerarlas voluntaristas, irreales e inviables.

---

[95] CARNERERO. Op. cit. en la nota 59, p. 102.

[96] Opinión separada conjunta de los jueces Rosalyn Higgins, Pieter Kooijmans y Thomas Buergenthal en el asunto de la Orden de arresto de 14 de Febrero de 2002. Doc.cit. en la nota 61.

[97] Apartados 60 y 61 de la sentencia del TIJ de 2002. Doc.cit. en la nota 61.

[98] CASADO. Op. cit. en la nota 3, p. 256.

Marco Sassòli ha rebajado la tensión del debate, al señalar que el controvertido aserto del Tribunal no se basaba en argumentos jurídicos, ni en las exigencias de las relaciones internacionales, sino únicamente en la práctica[99]. A juicio de Jaume Ferrer, las críticas a la sentencia en este punto carecen de apoyo en el Derecho Internacional en vigor, de modo que —a la luz de la práctica internacional en la materia— la decisión puede calificarse de ajustada a derecho[100]. Comparto la opinión del profesor valenciano, ya que, en el mejor de los casos, se trataría de un conflicto entre "*lege lata*" y "*lege ferenda"*, pero —de conformidad con el Derecho Internacional en vigor— la sentencia del TIJ "va a misa". La inmunidad de jurisdicción penal es uno de los principios básicos del Derecho Diplomático y sólo se debe restringir en casos muy justificados y específicamente reglamentados en el Derecho Internacional, como los establecidos en el Tratado de Roma de 1998 de la Corte Penal Internacional.

Rubén Carnerero ha llegado a la conclusión de que —a pesar de los pesares— el régimen jurídico de la inmunidad de jurisdicción penal de los Jefes de Estado y de Gobierno y de los Ministros de Asuntos Exteriores es un derecho razonable, cuya vigencia se justifica por motivos funcionales, en la medida en que permita que sus beneficiarios —al quedar al margen de la acción de los Tribunales internos e internacionales— puedan ejercer de forma eficaz y sin interferencias las competencias que les correspondan. Esta institución habría de adaptarse, no obstante, a la evolución del ordenamiento jurídico internacional, especialmente a los desarrollos experimentados en los últimos tiempos por el Derecho Internacional de lo Derechos Humanos, sobre todo, por lo que a los avances en la sanción de los crímenes contra la Humanidad se refiere. Sin embargo, la inmunidad de los Jefes de Estado y de Gobierno en el ejercicio de sus funciones no se ha mostrado permeable a tales progresos y mantiene su carácter absoluto, cubriendo todos los comportamientos supuestamente delictivos que se les imputen con independencia de su gravedad, de su reiteración o de las circunstancia agravantes que concurran, de modo que las jurisdicciones internas o internacionales son renuentes a admitir restricción alguna, salvo en lo que respecta a la actuación de los Tribunales Penales Internacionales sometidos a reglas específicas. No obstante, es de esperar que la paulatina erosión que viene experimentando la soberanía estatal y la consiguiente tendencia a su relativización tengan repercusiones inevitables a corto y medio plazo en el alcance de este privilegio, cuya operatividad debería verse reducida con el objeto de prevenir, impedir y sancionar los delitos de mayor gravedad, sustrayendo

---

[99] SASSÒLI, Marco. "*L'arrêt Yerodia: quelques remarques sur une affaire au point de collision entre les deux couches du droit international*". *Revue Génerale de Droit International Public* vol.106 (4), 2002, p.809.

[100] FERRER, Jaume. "*Impunidad versus inmunidad de jurisdicción. La sentencia del Tribunal Internacional de Justicia de 14 de Febrer de 2002 (República Democrática del Congo c/ Bélgica)*". Anuario de Derecho Internacional. Universidad de Navarra. Volumen XVIII. Pamplona, 2002, p.333.

de su ámbito de acción aquellos comportamientos que, además de violar el Derecho interno, constituyen crímenes de Derecho Internacional[101].

b) Civil

Los Jefes de Estado y de Gobierno y los Ministros de Asuntos Exteriores gozan de inmunidad de jurisdicción civil y no pueden ser demandados ante los Tribunales de un Estado extranjero mientras se encuentren en su territorio. La doctrina y algunas legislaciones han establecido distinción entre los actos "*iure imperiii",* realizados en el ejercicio de sus funciones oficiales, y los actos "*iure gestionis*", de carácter privado, que sí quedaría bajo la tutela de los Tribunales locales, por lo que la inmunidad sólo se aplicaría a los primeros.

Así, el Instituto de Derecho Internacional afirmó en 1891 que no eran admisibles las demandas contra un soberano extranjero que tuvieran su origen en actos de soberanía. Reconoció, sin embargo, excepciones a la inmunidad en los casos de las acciones reales relativas a bienes muebles o inmuebles situados en el territorio del Estado en el que las personas internacionalmente protegidas se encontraren, las acciones fundadas en la calidad del Soberano como heredero o legatario del un súbdito de dicho Estado, las acciones que se refirieran a un establecimiento comercial o industrial explotado por dicho Soberano, las acciones para las que éste hubiera reconocido la competencia del Tribunal local, y las acciones por daños y perjuicios nacidos de un delito o cuasi delito[102]. En una resolución de 2001 el Instituto ha reiterado su criterio restrictivo sobre la inmunidad de jurisdicción civil, al limitarla a los actos realizados por las personas internacionalmente protegidas en el ejercicio de funciones oficiales que le sean propias. En cuanto a la jurisdicción penal, se benefician de la inmunidad de jurisdicción ante los Tribunales extranjeros por las infracciones que hubieran podido cometer sea cual fuere su gravedad, aunque ha reconocido que puedan ser juzgados cuando los hechos de los que se les acuse fueran constitutivos de un crimen internacional[103].

Es generalmente aceptado que las personas internacionalmente protegidas gozan de inmunidad por los actos "*iuri imperii*" que realicen, por lo que el problema sólo se plantea en relación con los actos privados. La jurisprudencia de Gran Bretaña y de Estados Unidos admite la inmunidad de jurisdicción por los actos de carácter privado. Así, el Tribunal de Apelación de Inglaterra reconoció la inmunidad del Sultán de Johore, que había sido demandado por una joven

---

[101] CARNERERO, Rubén. "*La inmunidad de la jurisdicción penal de los Jefes de Estado extranjeros".*Iustel. Madrid, 2007. En "*Aquiescencia".* Blog de Derecho Internacional de Carlos ESPÓSITO. Madrid, 27 de Mayo de 2008.

[102] *Annuaire de l'Institut du Droit International*, 1889-1892, pp.436-437.

[103] Artículos 3, 13-1 y 16 de la resolución del Instituto de Derecho Internacional de 2001. *Annuaire de l'Institut du Droit International,*2001-2002. Volumen 69, pp. 744, 752 y 754.

inglesa por ruptura de promesa matrimonial durante un viaje de incógnito del monarca por el país[104]. En 1911, el Alto Tribunal de Justicia rechazó una demanda de divorcio por adulterio contra el Gaekwar de Baroda[105]. La jurisprudencia francesa e italiana, en cambio, no ha aceptado la inmunidad por actos particulares. Así, el Tribunal Italiano de Casación condenó en 1921 al Emperador de Austria, Carlos I, a pagar unas condecoraciones, por estimar que se trataba de adquisiciones privadas[106].

La práctica y la doctrina contemporánea se inclinan por reconocer amplias excepciones en la inmunidad de jurisdicción cuando se trata de actos privados. Philippe Cahier, en cambio, ha estimado que tales excepciones son inútiles y peligrosas, y deben ser rechazadas cuando las personas internacionalmente protegidas se encuentren en territorio extranjero. Cuestión distinta es cuando regresen a territorio nacional, dado que allí no gozan de inmunidad de jurisdicción. Por otra parte, si fueran estas personas las que iniciaran un proceso, no podrían alegar la inmunidad en relación con una demanda reconvencional[107].

Como ya se ha dicho en relación con la inmunidad de jurisdicción penal, la Ley Orgánica del Poder Judicial establece que los Juzgados y Tribunales españoles conocerán los juicios que se susciten entre españoles y extranjeros, de conformidad con la ley y los tratados internacionales en los que España sea Parte. Exceptúa de la competencia de los Tribunales españoles los supuestos de inmunidad de jurisdicción y de ejecución establecidos en las normas del Derecho Internacional, sin hacer distinción alguna entre los actos "*iure imperii*" y "*iure gestionis*"[108]. La Ley de Enjuiciamiento Civil, a su vez, prevé que los Tribunales españoles se abstendrán de conocer de los asuntos que se les sometan cuando se haya formulado demanda respecto de sujetos o bienes que gocen de inmunidad de jurisdicción o cuando, en virtud de un tratado en el que España sea parte, el asunto se encuentre atribuido con carácter exclusivo a la jurisdicción de otro Estado[109].

3.—Privilegios

Los privilegios de que gozan los Jefes de Estado o de Gobierno y los Ministros de Asuntos Exteriores son más reducidos que los reconocidos a los funcionarios diplomáticos y consulares, por las obvias razones de que éstos tienen una

---

[104] Sentencia del Tribunal de Apelación de 1894, en el asunto "*Migheli v/ Sultan de Johore*". En MOORE, J.B.-"*A Digest of International Law*". Washington, 1906. Vol.II, p. 558.

[105] Sentencia del Alto Tribunal de Apelación, de 21 de Diciembre de 1911, en el asunto "*Stahan v/ Gaekwar de Baroda*". En *Journal de Droit International*" 1911, p. 639.

[106] Sentencia del Tribunal Italiano de Casación, de 11 de Marzo de 1921, en el asunto "*Nobili v/ Carlos I de Austria*". En *Journal de Droit International*, 1921, p. 626.

[107] CAHIER. Op. cit. en la nota 6, pp.452-455.

[108] Artículo 22-1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1985. Doc.cit. en la nota 76.

[109] Artículo 36-2 de la Ley 1/2000 de Enjuiciamiento Civil. BOE de 8 de Enero del 2000.

relación continuada con el país donde están acreditados y más prolongada en el tiempo que aquéllos, cuya presencia en territorio extranjero es necesariamente fugaz. No son propiamente derechos, sino concesiones graciosas del Estado visitado por razones de "*comitas gentium*" y cortesía internacional.

El Estado receptor les puede eximir del pago de los impuestos indirectos incluidos en el precio de los bienes que compren en territorio extranjero. No serán, en cambio, exonerados de los impuestos sobre los inmuebles que posean en dicho Estado o sobre las ganancias e intereses producidos por las inversiones por ellos realizadas en el mismo. Tendrán derecho a importar y exportar, sin pago de tasas aduaneras, los objetos personales que necesiten durante su estancia, así como los regalos destinados a sus anfitriones o los recibidos de ellos. Sus equipajes no podrán ser abiertos ni sometidos a fiscalización.

Deberán ser objeto de especial consideración por las autoridades locales, aunque sus visitas sean de carácter privado y, en las visitas oficiales, podrán ondear el pabellón nacional en su residencia y en los medios de transporte que utilicen. El Estado receptor les debe garantizar la libertad de circulación y de tránsito por su territorio.

CAPÍTULO III

LA MISIÓN DIPLOMÁTICA

I.—Evolución histórica: 1.—Edad antigua; 2.—Edad clásica; 3.—Edad moderna; 4.—Edad contemporánea. II.—Concepto del diplomático bilateral. III.—Principio de la Misión Diplomática: 1.—Misión Diplomática; 2.—Jefe de la Misión Diplomática: a) Cartas Credenciales; b) Incorporación; c) Acreditación múltiple; 3.—Personal de la Misión diplomática. IV.—Fin: 1.—Misión Diplomática; 2.—Personal de la Misión Diplomática. V.—Funciones de la Misión Diplomática: 1.—Representación; 2.—Negociación; 3.—Información;4.—Protección;5.—Cooperación;6.—Consulares. VI.—Estructura y medios: 1.—Estructura;2.—Medios de acción: a) Nota Verbal; b) Nota Firmada; c) Nota Colectiva; d) Carta personal; e) Pro—memoria y Memorándum; f) Memorando de Entendimiento; g)"Non—Paper"; h) Canje de Notas; i) Declaración; j) Notificación; k) Protesta: l) Ultimátum; 3.—Medios de comunicación. VII.—Inmunidades y Privilegios:1.—Inviolabilidad: a) Misión Diplomática; b) Asalto a la Embajada de España en Portugal; c) Asalto a la Embajada de España en Guatemala; d) Asalto a la Embajada de Estados Unidos en Irán; e) Asilo Diplomático; f) Personal de la Misión Diplomática; 2.—Inmunidad de jurisdicción: a) Jurisdicción penal; b) Jurisdicción civil; c) Jurisdicción administrativa; d) Renuncia a la inmunidad; e) Testimonio; 3.—Inmunidad de ejecución: a) Conferencia de Nueva York de 1904; b) Jurisprudencia de los Tribunales españoles; c) Compensación por la no ejecución; d) Posible conflicto de la inmunidad con las normas de "*ius cogens*" 4.—Privilegios: a) Misión Diplomática; b) Personal de la Misión Diplomática.

I.—Evolución histórica

La Convención de Viena de 1961 sobre Relaciones Diplomáticas parte de la constatación de que "desde antiguos tiempos, los pueblos de todas las naciones han reconocido el estatuto de los funcionarios diplomáticos"[1]. La Misión Di-

[1] Párrafo 1 del Preámbulo de la Convención sobre Relaciones Diplomáticas. Viena, 18 de Abril de 1961. Boletín Oficial del Estado n.º 21, de 24 de Enero de 1968.

plomática, tal como se entiende hoy, no surge hasta el siglo XV. Aunque haya constancia de actividades diplomáticas con anterioridad, tenían éstas carácter esporádico y carecían de continuidad, entrando más bien dentro de la categoría de "Misiones Especiales". Las primeras Misiones Diplomáticas fueron establecidas por Venecia, de donde se expandió a los Estados Pontificios y a las Ciudades-Estado de Italia, y .de allí—, al resto de Europa. Las Misiones Diplomáticas fueron evolucionando a lo largo de la Historia y cabe apreciar en este proceso cuatro etapas fundamentales: Antigua, Clásica, Moderna y Contemporánea.

1.—Época Antigua

Se extendió hasta el siglo XV —que fue cuando nació la diplomacia permanente— y se desarrolló a través acciones diplomáticas de carácter temporal y discontinuo, que fueron forjando instituciones que contribuyeron a establecer las Misiones de carácter permanente. Para resolver de forma pacífica los problemas con sus vecinos, las comunidades primitivas enviaban a sus emisarios, que tenían una aureola sacra y se colocaban bajo la protección de los dioses, lo que justificaba que se les concediera un trato privilegiado. Los historiadores citan precedentes de actividades seudo-diplomáticas varios siglos antes de Cristo, en el Extremo Oriente, en la India o en Egipto, pero los antecedentes más genuinos se pueden encontrar en Grecia, Roma y Bizancio.

Los griegos fueron los primeros en dar a la diplomacia un cierto grado de estabilidad. La fórmula más antigua de los vínculos internacionales de paz y del Derecho Internacional fue la "*Proxenia*", que servía de lazo de unión entre individuos, tribus y ciudades. A través de los "*Proxenos*" —que acogían tanto a los extranjeros particulares como a los Legados de otras ciudades— se mantenían las negociaciones diplomáticas entre las distintas comunidades. Defendían los intereses de una determinada ciudad y actuaban como intermediarios entre ella y las autoridades de su propia "polis", y lo primero que hacían los Legados al llegar a una ciudad era dirigirse al "*Proxenos"*. La "*Proxenia*" llegó a generalizarse y sirvió de base a los vínculos internacionales posteriores del mundo griego. La Asamblea pública era la responsable de la incipiente diplomacia. Enviaba a sus heraldos y mensajeros, y les daba instrucciones para sus misiones negociadoras, normalmente relacionadas con la guerra y la paz[2].

La diplomacia era dirigida en Roma por el Colegio sacerdotal de los "*fetiales*", responsable de la custodia de los acuerdos internacionales y de las ceremonias de declaración de guerra o de conclusión de paz y que estaba encargado de arreglar las diferencias entre las tribus. En Roma aparecieron los gérmenes del Derecho Internacional, que estaban contenidos en el Derecho Fecial. Junto al Derecho Civil, —aplicable únicamente a los ciudadanos romanos— surgió el "*Ius Gentium*", que

[2] POTEMKIN, Vladimir. "*Historia de la Diplomacia*". Editorial Grijalbo. Méjico, 1996, p.23.

regulaba las relaciones entre romanos y extranjeros. En el período monárquico, el derecho a enviar emisarios correspondía al Rey y los legados eran los propios feciales. Bajo la República, este derecho pasó al Senado, que fijaba los principios inspiradores de la acción diplomática y nombraba a los "*oratores*" y "*legati*" para que realizaran esas funciones. Al Senado pertenecía asimismo el derecho a recibir a los Embajadores extranjeros. A partir de Octavio Augusto todas las cuestiones de política exterior pasaron a depender del Emperador, que designaba a los Embajadores, y la diplomacia pasó a depender de los funcionarios imperiales[3].

Tras la caída del Imperio Romano de Occidente, el poder pasó a Bizancio, que tenía una amplia experiencia en el comercio internacional y contaba con comunidades extranjeras parcialmente gobernadas por Cónsules. Allí se fueron desarrollando con la práctica las misiones consulares y, más tarde, las diplomáticas. La dirección de la política exterior y de la comunicación diplomática dependía del Canciller del Imperio. Aunque no existieran misiones permanentes, la representación diplomática se hallaba bastante desarrollada. A los Embajadores se les proveía de un documento acreditativo y de instrucciones secretas con las exigencias máximas y mínimas, dentro de las que se les concedían plenos poderes para negociar. Para recibir en la Corte Imperial a los Embajadores extranjeros se elaboró un fastuoso ceremonial, con un protocolo que determinaba su orden de colocación en una "Lista de Invitados"[4]. Los enviados de Constantinopla —amén de su misión negociadora— se convirtieron en "observadores" que recababan datos de todo tipo sobre los países visitados. Así surgió un tipo de representante que— superando la condición de mero espía— se situó entre los precedentes directos del futuro diplomático. En Bizancio se completó la evolución de la diplomacia la antigüedad y el modelo bizantino se proyectó hacia el Renacimiento italiano y sus usos y métodos fueron asimilados y desarrollados por la Serenísima República de Venecia[5].

La diplomacia papal influyó de manera decisiva en la Historia política de la Edad Media. La situación internacional del Papado se había complicado considerablemente con la destrucción del Imperio Romano de Occidente y el establecimiento de los bárbaros en la península itálica. El Papado era una fuerza internacional y su hábil diplomacia constituía un instrumento político no menos importante que su autoridad espiritual. Ya el Papa León I el Grande ganó extraordinario prestigio en Europa gracias a su diplomacia y el éxito en las negociaciones con Atila, que había invadido Italia el año 542. Con él aparecieron los primeros esbozos de una diplomacia pontificia semi-permanente. Desde mediados del siglo V, el Papa envió representantes estables al Emperador de Bizancio ("*apocrisarios*") y al Exarca bizantino de Rávena, a los que se proveía de un

---

[3] POTEMKIN. Op. cit. en la nota 2, pp.46-47.

[4] STADTMULLER, Georg. "*Historia del Derecho Internacional Público*". Editorial Aguilar. Madrid, 1961, p.66.

[5] BALLESTEROS, Ángel. "*Diplomacia y relaciones internacionales*". Lerner. Córdoba, 1991, pp.35-36.

documento acreditativo y se les concedía plenos poderes para negociar. Se ve en ellos el primer precedente de representaciones diplomáticas permanentes y uno de los Papas más destacados en el plano de las relaciones internacionales, Gregorio I, había sido "*apocrisario*" en Constantinopla. Asimismo mandaba legados y nuncios al Emperador, a los Reyes europeos y a los Concilios, y estas legaciones pontificias se convirtieron en modelos a seguir por la comunidad medieval. Se fue estableciendo una jerarquía en el Protocolo, encabezada por el Papa y el Emperador, y seguida por los Reyes de Francia, Castilla y Aragón[6].

En los reinos que se iban formando en Europa también se utilizaron las misiones diplomáticas, aunque con carácter temporal. Durante los siglos XIII y XIV fue adquiriendo auge la figura de los "*procuradores*", enviados fundamentalmente a la Curia romana, que actuaban por sí, hablaban en nombre de su monarca y negociaban pactos y acuerdos. Establecida la diplomacia permanente, los oradores y legados adquirieron la doble función de representar a sus monarcas y de negociar en su nombre[7].

2.—Época clásica

Va desde la segunda mitad del siglo XIV al primer tercio del siglo XIX. Aunque la primera misión diplomática permanente fue establecida en 1446 en Florencia por Francesco Sforza, Duque de Milán, con la designación de Nicodemo de Pontremoli, la República de Venecia fue la verdadera patria de la diplomacia clásica, pues tuvo el mérito de elaborar y desarrollar esta institución, mediante el envío de oradores residentes a la Santa Sede, a las otras ciudades-Estado de Italia y a los reinos europeos. Ya desde el siglo XIII, el "*bailío*" o Cónsul veneciano tenía residencia permanente en Constantinopla cumplía y ciertas funciones diplomáticas, aunando las funciones de Cónsul y de Embajador. En la Italia del Renacimiento destacaban centros políticos poderosos como los Estados Pontificios, Venecia, Milán, Génova, Nápoles, Florencia o Pisa, pero ninguno de ellos era lo suficientemente fuerte para imponerse a los otros. Eran rivales que unas veces se hacían la guerra y otras concluían alianzas y creaban combinaciones políticas de todo género, y la diplomacia era un complemento indispensable de la fuerza militar. Ello condujo a un sistema de equilibrios, que sirvió de modelo a las monarquías europeas que estaban surgiendo. A partir de la paz de Lodi de 1454 —que puso fin a las guerras intestinas en Italia—, recurrieron éstas a la diplomacia permanente como instrumento adecuado para mantener una política de equilibrio en la península[8].

---

[6] POTEMKIN. Op. cit. en la nota 2, pp.84-85. STADTMÜLLER.-Op. cit. en la nota 4, pp-73-78

[7] VILARIÑO, Eduardo. "*Curso de Derecho Diplomático y Consular*". Tecnos. Madrid, 1987, p.64.

[8] MARESCA, Adolfo. "*La missione diplomatica*". Milán, 1967, p.12."

El Gobierno de Venecia dictó disposiciones que regulaban hasta los más mínimos detalles la conducta de sus representantes en el extranjero. Al incorporarse a su misión recibía el Embajador instrucciones detalladas sobre lo que había de observar, hacer y decir, y de qué manera hacerlo. Debía tener al Gobierno de la República al corriente de los asuntos del Estado en el que estaba acreditado, para lo que enviaba regularmente sus despachos, que servían para orientar la hábil política veneciana. Una vez cumplida su misión, presentaba un informe completo ("*relazione*") sobre la situación en que se encontraba el país ante el que había estado acreditado. En él debía dar detalles sobre los gobernantes, los personajes más importantes y los grupos existentes, e informar de los recursos económicos y financieros del país, así como de la situación de su población. Con diplomáticos sagaces y brillantes, la diplomacia fue elevada en Venecia a la categoría de "arte"[9].

En el siglo XV se configuraron las misiones permanentes, siguiendo el modelo de las nunciaturas pontificias. Venecia fue el primer Estado en establecer una red de Embajadas permanentes ante los Gobiernos extranjeros y, hacia 1500, contaba con Misiones en los Estados Pontificios, Milán, Nápoles y Florencia, ante el Emperador y en Francia y en Borgoña, aunque sin continuidad y regularidad en España y en Inglaterra. El hasta entonces bailío en Constantinopla se convirtió en Embajador de la Serenísima República[10]. Alfonso de Silva, "*orator residens*" de Fernando de Aragón en París, fue en 1464 el primer Embajador permanente no italiano y Rodrigo Fernández de Puebla —representante de los Reyes Católicos en Londres desde 1487— fue el titular de la Embajada más antigua de las existentes[11]. En 1513, el Papa León X envió Nuncios residentes a Alemania, Francia, España e Inglaterra,

La práctica de Venecia y de los Estados Pontificios se extendió a Inglaterra, España y Francia, coincidiendo con el surgir de los primeros Estados nacionales, y se fue generalizando en toda Europa. A finales del siglo XIV Inglaterra envió procuradores permanentes que adquirieron el rango de Embajadores. A partir del siglo XV creó el "*Keeper of the Privy Seal*" (Lord del Sello Privado), antecedente real del "*Foreign Office*"[12]. Fernando II de Aragón —gracias a sus estrechas vinculaciones con Nápoles y Sicilia— se sumó a partir de 1480 a la nueva diplomacia, seguida por los Reyes Católicos, Isabel y Fernando, sobre todo para llevar a cabo su "política matrimonial" con miras a aislar a Francia. Los Reyes Católicos establecieron la primera red de misiones permanentes españolas, empezando con la Santa Sede y siguiendo con el Emperador, Portugal, Inglaterra, Francia y Venecia. Carlos V creó en 1516 la Secretaría de Estado para Asuntos

[9] POTEMKIN. Op. cit. en la nota 2, pp. 153-154.
[10] STADTMÜLLER. Op. cit. en la nota 4, p. 113.
[11] REMIRO, Antonio. "*Derecho Internacional*". McGraw Hill. Madrid, 1997, p. 759.
[12] BALLESTEROS. Op. cit. en la nota 5, p. 56.

Exteriores —cuyo primer titular fue Francisco Cobos— y durante su reinado se reglamentaron los derechos y privilegios de los Embajadores.

Luis XI concluyó la unificación de Francia y dio un formidable impulso a la diplomacia europea, cuyos métodos cambiaron por completo su carácter y su forma. El monarca francés —que aumentó notablemente el número de sus Misiones Diplomáticas— prolongó la estancia de sus representantes en el exterior y les dio carácter permanente en las cortes de Borgoña, Inglaterra y España— recomendaba sin ambages a sus diplomáticos que recurrieran a la mentira, la intriga, el engaño y los sobornos[13].

En el plano doctrinal, Baltasar Ayala publicó en 1582 "*De iure bello et officis belicis*", en el que exponía la doctrina de las inmunidades diplomáticas, y Alberico Gentile —profesor de la Universidad de Oxford— escribió a instancias del Gobierno inglés —que buscaba la manera de actuar contra el Embajador español en Londres Bernardino de Mendoza por su participación en los complots de los partidarios de María Estuardo contra Isabel I— el valioso tratado "*De legationibus*", en el que expuso los derechos y deberes de los Embajadores. También Hugo Grocio dedicó un capítulo de su famosa obra "*De iure belli ac pacis*" —publicada en 1625— a los derechos y deberes de los Embajadores[14] .Después de la Paz de Vervins de 1598 —que puso fin a las guerras de religión— y del Tratado de Westfalia de 1648, la diplomacia permanente se extendió rápidamente por el resto de Europa, gracias especialmente al impulso dado por Francia. Con el tratado de Westfalia concluyó la hegemonía del Papado y del Imperio, y se consolidaron los Estados nacionales, soberanos e iguales entre sí. Tras la fractura del mundo cristiano, la diplomacia contribuyó a dar estabilidad a la heterogénea sociedad internacional que había emergido y a facilitar —a falta de un lazo religioso común— las relaciones entre naciones católicas y protestantes. Las Misiones Diplomáticas no eran ya establecidas principalmente por razones de alianzas o de vigilancia recíproca, sino por motivos de diversa naturaleza, tanto políticos, como económicos[15]. Como ha señalado Adolfo Maresca, "vienen a constituir un fenómeno inherente a la dignidad del Estado soberano"[16].

A partir de Westfalia, pues, la diplomacia permanente se impuso sobre la temporal, que siguió utilizándose con otros fines. El agente diplomático representaba a su soberano y su *status* privilegiado derivaba del que ostentaba su mentor. No existía una carrera diplomática estructurada, sino que los Embajadores eran escogidos entre el alto clero, la nobleza y la milicia, y sus colaboradores no pasaban de ser empleados suyos a los que debían mantener. Los enviados ultrapasaban su labor de información acerca del Estado ante el que estaban acreditados, incu-

[13] POTEMKIN. Op. cit. en la nota 2, pp. 144-146.
[14] POTEMKIN. Op. cit. en la nota 2, pp. 183-184.
[15] VILARIÑO. Op. cit. en la nota 7, pp. 67-68.
[16] MARESCA. Op. cit. en la nota 8, p. 13.

rrían en el espionaje y se entrometían en los asuntos domésticos de dicho Estado, hasta el extremo de que el Parlamento inglés llegó a prohibir a sus diputados que hablaran con los diplomáticos extranjeros. Las normas diplomáticas estaban escasamente desarrolladas y uno de los problemas más candentes era el de las precedencias, como se puso de manifiesto en la notoria carrera entre las carrozas de los Embajadores del Cristianísimo Rey de Francia y el Catolicísimo Rey de España, para ver quién era recibido antes por el Anglicanísimo Rey de Inglaterra.

3.—Época Moderna

Se extiende desde el primer tercio del siglo XIX al segundo tercio del siglo XX, a partir del intento de recomposición por el Congreso de Viena de 1815 del equilibrio europeo, que había sido desmantelado por la Revolución Francesa y por las aventuras mesiánica de Napoleón Bonaparte. El Congreso aprobó un Reglamento sobre las categorías de los agentes diplomáticos, que fue el primer esbozo de codificación parcial del Derecho Diplomático. Se establecieron tres tipos de jefes de Misión: Embajadores o Nuncios, Ministros o Internuncios y Encargados de Negocios (artículo 1), de los que sólo los primeros tenían carácter representativo (artículo 2). Los Enviados en misión extraordinaria no tendrían una categoría superior a la de los Enviados ordinarios (artículo 3). Se solucionó el problema de las precedencias —que se había puesto de manifiesto de forma un tanto grotesca en 1699 en el Congreso de Karlowitz, en el que hubo que construir una sala redonda con cuatro puertas por las que pudieran acceder al mismo tiempo los plenipotenciarios de los principales monarcas—, que fueron establecidas en función de la fecha de la comunicación oficial de la incorporación del jefe de la Misión a su puesto, sin perjuicio de la posición preferente que se concedía a los Nuncios de Su Santidad el Papa en las naciones católicas (artículo 4). Cada Estado establecería un sistema uniforme y no discriminatorio para la recepción de los diplomáticos de cada tipo (artículo 5) y los lazos de parentesco o las alianzas dinásticas o políticas no proporcionarían mayor categoría o *status* a los enviados diplomáticos (artículo 6). En los tratados internacionales multilaterales, el orden de los signatarios se establecería por sorteo (artículo 7)[17].

Los agentes diplomáticos empezaron a representar a los Estados, en vez de a sus soberanos, y los diplomáticos —que, debido a la dificultad y lentitud de las comunicaciones, habían adquirido una gran autonomía en su actuación y se habían convertido en un grupo reducido y selecto que actuaba al margen de la opinión pública— se profesionalizaron y pasaron depender de la Administración del Estado. Se terminó con la supuesta actividad de subversión y de espionaje, y se encomendó a los agentes diplomáticos la tarea de enterarse de la realidad política, económica, social y cultural de los Estados donde estaban acreditados, y de

[17] Reglamento de categorías entre los agentes diplomáticos. Viena, 19 de Marzo de 1815.

informar de ella a sus superiores. Por último, se inició el proceso de codificación y desarrollo del Derecho Diplomático con la adopción del Reglamento de Viena.

4.—Etapa Contemporánea

Va desde el primer tercio del siglo XX hasta nuestros días. La I Guerra Mundial destruyó el nuevo equilibrio europeo que había sido establecido en el Congreso de Viena, que fue siendo sustituido de forma gradual por otro mundial bajo el control de un directorio de Estados, que se inició con la creación en 1919 de la Sociedad de Naciones

Se empezó a hablar de una "nueva diplomacia" asociada al Presidente norteamericano Woodrow Wilson, que quiso fundar un nuevo orden que —según Jean Baptiste Duroselle— "no estuviese asegurado por el ineficaz equilibrio de la potencias, sino por la satisfacción de los derechos legítimos y por la creación de una Sociedad de Naciones susceptible de eliminar la agresión mediante sanciones económicas o militares"[18]. Arremetió contra el secretismo tradicional de la diplomacia clásica y propugnó la publicidad de los tratados internacionales. El nuevo sistema multipolar de "diplomacia democrática" se fundaba en la afirmación vigorosa de una comunidad de naciones, la importancia creciente de la opinión pública manifestada a través de la prensa y del control parlamentario de la política exterior, y el rápido progreso de las comunicaciones[19]. Wilson fletó la nave de la Sociedad de Naciones, aunque luego —como el Capitán Araña— abandonara el barco antes de que zarpase. El desarrollo de las comunicaciones y de los transportes facilitó los contactos entre los Gobiernos y sus órganos en el exterior, y propició el desarrollo de la "diplomacia directa". El ámbito de las relaciones diplomáticas se amplió de forma considerable, lo que llevó consigo la tecnificación de dichas relaciones y la profesionalización de sus protagonistas, con el reclutamiento de expertos en los diversos campos de la política exterior. La proliferación de reuniones y la multiplicación de Organizaciones Internacionales promovieron el resurgir de las misiones especiales, el establecimiento de Misiones Permanentes ante dichas Organizaciones y la "diplomacia de conferencia", en detrimento, hasta cierto punto, de las Misiones Diplomáticas, que —amén de mantener sus tradicionales funciones en la diplomacia bilateral— tuvieron que aumentar su ámbito de actuación en las distintas esferas y reconvertirse a la diplomacia multilateral.

El sistema internacional se hizo más global y heterogéneo, pero el modelo de la SDN, basado en la cooperación de sus miembros, no pudo resistir el enfrentamiento de tres tipos de regímenes profundamente hostiles entre sí: las democracias parlamentarias, los fascismos y el comunismo, cuyas radicales di-

[18] DUROSELLE, Jean Baptiste.-"*Europa de 1815 hasta nuestros días. Vida política y relaciones internacionales*". Barcelona, 1967, p.76.

[19] NICOLSON, Harold.-"*La Diplomacia*".Fondo Económico de Cultura. Méjico, 1975, p.59.

ferencias borraban toda conciencia de de un interés común en el mantenimiento del sistema. Como dijo Jules Cambon, "por mucha confianza que podamos tener en la SDN, para triunfar de la malignidad humana y asegurar la paz del mundo, hay que reconocer, por una parte, que la igualdad teórica entre los diferentes Estados no existirá nunca de hecho y, por otra, que si la SDN debiera constituir alguna vez una especie de poder federal, no podrá hacerlo sino en detrimento de la independencia y la soberanía de los Estados que formen parte de ella, y esto no se producirá sin levantar grandes resistencias". Diplomacia vieja y diplomacia nueva eran palabras que no correspondían a nada real, pues lo que tendía a modificarse era sólo el envoltorio exterior, el ornamento de la diplomacia. El fondo seguía siendo el mismo, porque la naturaleza humana no cambiaba, porque las naciones no tenían más que una manera de arreglar sus diferencias y porque "la palabra de un hombre honrado será siempre el mejor instrumento de que un Gobierno puede servirse para hacer triunfar sus puntos de vista". El Cuerpo Diplomático —cuya composición social apenas había variado— no estaba preparado para adaptarse a las nuevas circunstancias, aunque tuvo que hacerlo[20].

El proceso de globalización de la comunidad internacional se consolidó tras la II Guerra Mundial con la constitución de la Organización de las Naciones Unidas —que trató de superar las lagunas y deficiencias de la SDN, sin lograrlo del todo— y la proliferación de organismos internacionales. El enfrentamiento de los bloques occidental y socialista durante la Guerra Fría, la aparición del Grupo de Estados no Alineados y el nacimiento de numerosos nuevos Estados como consecuencia de la descolonización condicionaron las relaciones diplomáticas entre los miembros de la comunidad internacional.

Se intensificó el proceso de codificación y desarrollo de las normas del Derecho Diplomático, cuyo primer hito fue la adopción en 1961 de la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas. A ella siguieron la Convención de Viena de 1963 sobre Relaciones Consulares, la de Nueva York de 1969 sobre Misiones Especiales y la de Viena de 1975 sobre representación de los Estados en sus relaciones con las Organizaciones Internacionales de carácter universal, que constituyen los cuatro pilares básicos del Derecho Diplomático y Consular de nuestros días. La Convención de 1961 goza de generalizada aceptación pues 190 Estados son Partes en ella.

II.—Concepto del diplomático bilateral

Según José Sebastián de Erice, desde un punto de vista etimológico, diplomático se deriva de "diploma", un escrito en un pliego, emitido y firmado por un soberano, que podía ser doblado, en el sentido de reproducción o duplicado, lo

[20] MORALES MOYA, Antonio. "*Relaciones internacionales y función diplomática en la Historia contemporánea".* Documentación Administrativa n.º 205. Madrid, 1985, pp. 31-32.

que llevaría a considerar al agente diplomático —en virtud de su diploma— en un "doble" del Monarca —y posteriormente del Estado— al que representaba en el extranjero[21]. Como la consideración de la Misión Diplomática y de sus miembros ha ido evolucionando con el transcurso de la Historia, también ha variado la concepción que del diplomático ha tenido la Sociedad en las distintas épocas.

En la época antigua, los mensajeros enviados en representación de sus tribus y ciudades estaban envueltos en una aureola sacra, por lo que era respetada su inviolabilidad y su inmunidad. Se trataba de personalidades destacadas dentro de sus comunidades y no estaban profesionalizadas, por lo que su actuación era ocasional y destinada a resolver problemas concretos. La cualidad fundamental del representante —además de ser un buen orador— era la astucia y su papel principal consistía en obtener de la otra parte las mayores concesiones posibles en una controversia. El tópico del diplomático astuto, habilidoso y persuasivo —a veces intrigante— caracterizaba a los emisarios desde los orígenes y perduraría durante la Edad Media e incluso la Moderna. Solía ser, al principio, un miembro del clero dotado de una cierta formación. En el siglo IV, Casiodoro señaló que la misión diplomática era un arte que requería de "varón sabio y prudente, capaz de expresarse ante una asamblea sutil y docta y no dejarse vencer en el desempeño de la misión por rivales más débiles, eruditos o ingeniosos". En el siglo XIV, el Canciller López de Ayala describía a los Embajadores como "cavalleros buenos, doctores muy letrados, con buen apostamiento e bien acompannados"[22].

A partir del Renacimiento empezaron a establecerse las misiones permanentes y a los religiosos se unieron, como jefes de las mismas, miembros de la nobleza, de la alta milicia y de la incipiente burocracia de las cortes reales, quienes tenían que formar su propio séquito y costear la manutención de sus colaboradores y los gastos de la misión. Aumentaron el carácter inquisitivo y la labor informativa de los agentes diplomáticos, rayana con la intromisión activa en los asuntos internos de los Estados ante los que estaban acreditados. La intriga, la perfidia, el engaño y la mentira eran considerados como medios aceptables de actuación diplomática para lograr el fin perseguido, de acuerdo con la teoría de la "razón de Estado" elaborada por Nicolás Maquiavelo. En el siglo XV, se atribuyó a Luis XI de Francia la siguiente consigna dada a sus diplomáticos:"Os mienten.¡Está bien!. Mentid vosotros". La lección fue bien aprendida por Philippe de Commines, su más cualificado representante, que afirmaba que los Embajadores no rebasaban el límite de sus atribuciones ni traicionaban su deber cuando se entregaban "al espionaje y al comercio de conciencias". Semejante concepción se plasmó en el siguiente siglo en la famosa "*boutade*" atribuida al diplomático inglés Sir Henry Wotton, cuyos efectos letales han llegado hasta nuestros días: "El Embajador es

---

[21] SEBASTIAN DE ERICE, José. "*Derecho Diplomático*". Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1954, pp.32-33.

[22] BALLESTEROS. Op. cit. en la nota 5, pp. 27, 34 y 58.

una persona honrada enviada al extranjero para mentir en provecho de su país"[23]. Así, Álvaro de la Iglesia puso en una de sus obras teatrales las siguientes palabras en boca de un diplomático:"Tampoco a mi me gusta mentir y, sin embargo, no hacemos otra cosa en todo el día.¡Diplomacia obliga, amigo mío!"[24].

Jean de Labruyère apuntó en la misma dirección, aunque de forma menos enfática, al afirmar ya en 1684 que "todas las miras del Embajador, sus máximas, sus haceres, todos los refinamientos de su política tienden a un solo fin: el de no dejarse engañar y engañar a los demás", si bien matizó añadiendo que el verdadero Embajador era "el que engaña con la verdad". Unos años antes, Juan Antonio de Vera había hecho su panegírico en "*El Embaxador*", al señalar que "es oficio que no admite comparación con ninguno de la República, ni ai otro en que tan necesaria sea la confianza, la fe, la traça, la virtud, la sangre, la hacienda, la práctica de negocios, el ingenio, el valor, en fin, todo lo que por todos los demás cargos está repartido"[25]. Cristóbal de Benavente destacó la necesidad de que el Embajador se llevara bien con el monarca del Estado receptor, al observar que "tiene que ser ante todo grato al soberano ante quien se acredita pues esto lo hará más bien visto, le facilitará las audiencias y el soberano gustará de hablar y entretenerse con él"[26]. Sabia norma, ya que el diplomático debe reunir condiciones que le hagan grato al país donde desempeñe su misión, de modo que sintonice con el mundo de valores propio de la comunidad ante la que se ejerciera la Embajada o, por lo menos, que no desentonara manifiestamente[27]. Diego de Saavedra y Fajardo ―que participó como plenipotenciario español en la Conferencia de Westfalia― puso de manifiesto ―tras su amarga experiencia― las dificultades para desempeñar su misión debido a las insuficiencias del Gobierno."Hoy he recibido una carta con la cantinela ordinaria de que no hagamos nada. Y si no somos buenos para obrar, menos lo seremos para ser consejeros de otros". Cuestionaba así el papel de unos plenipotenciarios sin facultades para negociar, que tenían que consultar absolutamente todo con la Corte, cuyas instrucciones ―demasiado lentas para ser efectivas ante las cambiantes circunstancias― dejaban a la Misión desprovista de suficiente operatividad[28].

Se siguió teniendo, sin embargo, una opinión idealizada del diplomático, como se puso de manifiesto con la reedición del famoso libro de Vera y Zúñiga, que pasó a denominarse "*El perfecto Embajador*". François de Caillères requería del diplomático "capacidad para penetrar en el corazón humano a partir de los

---

[23] POTEMKIN. Op. cit. en la nota 2, pp. 144-145 y 180.

[24] IGLESIA, Álvaro de la. "*Todos los ombligos son redondos*". Barcelona, 1977.

[25] VERA y ZÚÑIGA, Juan Antonio de. "*El Embaxador*". Madrid, 1620. Discurso primero, p.14.

[26] BENAVENTE, Cristóbal de. "*Advertencias para Reyes, Príncipes y Embajadores*". Madrid, 1643, p. 135.

[27] MORALES MOYA. Op. cit. en la nota 20, p.16.

[28] BALLESTEROS. Op. cit. en la nota 5, pp.61-64.

más pequeños movimientos y expresiones del rostro, espíritu aplicado y atento e impasibilidad ante los placeres y las frívolas diversiones", y Jacques Duguet decía que el Embajador debía ser muy sabio, moderado, reservado, atento y versado en la Historia de su país y en la del país al que era enviado. Federico el Grande de Prusia afirmó en 1752 lo siguiente en su testamento político: "Hay un género de hombres cuyo oficio en la tierra es tradicional y reconocido por los monarcas. Los soberanos se envían recíprocamente estas gentes como embajadores plenipotenciarios, ministros o también con títulos honoríficos menos vistosos. Se les utiliza para adormecer envidias, hostigar al enemigo, sondear las intenciones del vecino, conducir las negociaciones y concluir tratados y alianzas. Para este cargo elíjense hombres con espíritu dúctil y mesurado, discretos, incorruptibles y que sean capaces de las más amplias concepciones. Deben poseer conocimiento de los hombres, calar con la mirada tras los continentes y simulaciones de los distintos estados de ánimo y leer así los pensamientos secretos de aquellos con quienes estén tratando. Un largo hábito ha de enseñarles el arte de adivinar los secretos que cuidadosamente les traten de ocultar". El Conde de Rebolledo, por último, les exigía que fueran una mezcla de Hércules, Alcibíades y Agesilao[29].

Los diplomáticos seguían siendo reclutados entre las élites —aunque ya no solo de la nobleza— y formaban parte de un grupo restringido y selecto un tanto al margen de la sociedad. Albert Mousset señaló que eran hombres de mundo no sólo por su rango y sus relaciones, sino sobre todo por su arte de discernir lo que era conveniente callar. Por otra parte, afirmó que la diplomacia era —junto con la Iglesia— una de las raras instituciones que escapaba a las leyes de la evolución, al aplicar las disciplinas inmutables del espíritu a la observación de un mundo que se transformaba. De ahí que la diplomacia hubiera tenido siempre a los ojos de la opinión pública un falso semblante de arcaísmo[30].

El Embajador francés Jules Cambon ha aseverado:"No conozco profesión que ofrezca más diversos aspectos que la de diplomático. No existe ninguna en la que haya menos reglas precisas y más tradiciones, ninguna en la que sea necesaria más perseverancia para alcanzar buen éxito y en la que éste dependa más del azar de las circunstancias, ninguna en la que sea tan necesaria una exacta disciplina y que exija del que la ejerce un carácter más firme y un espíritu más independiente". La diplomacia era considerada, pues, como una profesión plena de relieve y de brillo social como ninguna otra, fuertemente singularizada, para

---

[29] CAILLÈRES, François de. "*De la manière de négocier avec les souverains, de l'utilité des négociations, du choix des ambassadeurs et des envoyés, et des qualités nécessaires pour reussir dans les emplois*". París, 1716. DUGUET, Jacques Joseph. "*Instruzioni peri il principe*". Saboya, 1729". FEDERICO el Grande de Prusia. "*Testamento político*". Berlín, 1752. REBOLLEDO, Bernardino de. "*Silva militar y política*". Madrid, 1778. En BALLESTEROS. Op. cit. en la nota 5, p.105 y MORALES MOYA. Op. cit. en la nota 19, p.11.

[30] MOUSSET, Albert.- *La France vue de l'étranger ou le déclin de la diplomatie et le mythe de la propagande*". Paris, 1926, p.75.

la que se exigían talentos especiales, entre los que la mundanidad y la aptitud o capacidad para desenvolverse en los que se llamaba la "Sociedad", no figuraban ciertamente en último lugar. Hoy día la situación ha variado y la diplomacia ha dejado de ser una tarea individual estrechamente ligada a la personalidad de quien la ejerce y con un brillo social máximo, para convertirse en una labor más oscura y burocrática. Se ha pasado —en opinión de Antonio Morales Moya— "del salón a la oficina"[31]. A juicio de Ángel Ballesteros, la diplomacia de hoy ofrece, junto a los aspectos tradicionales por su atemporalidad, las tipificaciones ordinarias derivadas de integrar un cuerpo de funcionarios del Estado, de profesionales de la rama administrativa denominada diplomacia, que forma parte del servicio exterior y a través del cual se relacionan los países. La profesionalización de la administración exterior y su consecuente tecnificación en aras del mejor servicio al país han ido transformando paulatinamente al diplomático tradicional en funcionario[32].

El Embajador Sebastián de Erice ha enumerado las virtudes que debe tener el diplomático: ardor patriótico a toda prueba, educación, afabilidad, prudencia, cautela, sinceridad, fidelidad, disciplina, honradez, franqueza, veracidad, serenidad, experiencia, inteligencia clara, juicio rápido y decisión lenta, caballerosidad, profesionalidad, impasibilidad, entereza, sociabilidad, largueza, mesura, comedimiento, morigeración, capacidad de observación y estudio, laboriosidad, elocuencia, adecuada presentación externa...[33]. Es un largo, ambicioso y utópico catálogo —no exhaustivo a causa de los puntos suspensivos— y que pone bien alto el listón para los aspirantes a diplomático.

Philippe Cahier también ha señalado algunas de las cualidades que debe poseer el diplomático. A la inteligencia, ha de unir un sentido agudo de la observación, la capacidad de saber distinguir las cuestiones importantes de las secundarias, una gran cultura, capacidad de trabajo y facilidad de palabra. Ha de ser discreto y reservado —sin dejar de mostrar curiosidad por los problemas ajenos— aprender a escuchar y hacer observaciones juiciosas y llenas de tacto. Es importante que se mezcle con la población local, pues, si no vive más que con sus compatriotas y no frecuenta más que a los miembros del Cuerpo Diplomático, adquirirá una óptica totalmente falsa de la vida del país en el que está acreditado. Lo mismo le ocurrirá si carece de una mentalidad abierta, y atraerá la enemistad de la población si abusa de la comparación de los usos locales con los de su país para criticarlos, o si lleva al extranjero sus hábitos nacionales en lugar de adaptarse y de hacer suyo el modo de vida del país de sede[34].

---

[31] MORALES MOYA. Op. cit. en la nota 20, pp. 15-16.

[32] BALLESTEROS. Op. cit. en la nota 5, p.274.

[33] SEBASTIAN DE ERICE.- Op. cit. en la nota 21, pp.517-518.

[34] CAHIER, Philippe. "*Derecho Diplomático contemporáneo*". Ediciones Rialp. Madrid, 1965, pp.226-227.

La carrera diplomática ha sido objeto de numerosas críticas. Ha sido acusada de elitismo, generalismo, espíritu de cuerpo, endogamia y hostilidad a la apertura fuera de la "casta", intento de monopolizar y perpetuar sus privilegios, anacronismo o formalismo excesivo. Ha sido trivializada con descalificaciones como las de José Ortega y Gasset:"Estos hombre de la *Carrière* son el universal **casi**. Son casi elegantes, casi aristócratas, casi funcionarios, casi inteligentes y casi donjuanes, pero casi es el vocablo de la ausencia". O Torcuato Luca de Tena, que —en "*La otra vida del Capitán Contreras*"— decía de un diplomático que era demasiado "*snob*" y no se sabía que era más digno de de admiración en él, si su petulancia o su falta de luces. En ocasiones, el "fuego amigo" ha procedido de su propio campo. Así, el poeta y diplomático mejicano Amado Nervo ha realizado una descalificación general de su profesión:

"*¡Oui, je suis ecoeuré de la diplomatie*!
O, si te gusta más en español, asqueado.
¡Cuánto necio! ¡Si vieras cuanto necio por ahí he encontrado!
Aún cuando Salomón nos dijo que '*stultorum*
numerus infinitus est", fue preciso ver.
Y a no ver visto juntos —siempre hubo *quorum*
donde se encontraban— no lo paso a creer.
Y todos constelados con sus condecoraciones!"[35].

Estas descalificaciones poéticas sólo quedan parcialmente compensadas en el ámbito poético por el folklórico y algo pedestre poema "*Brindis a la carrera*", del también poeta y diplomático Agustín de Foxá:

"Amigos que en lejanas latitudes
representáis de España las virtudes,
del pino sueco al tropical palmar,
Norte y Sur y a distancias infinitas,
pagodas, rascacielos y mezquitas.
¡Toda la tierra en vuestra emigración!.
y del bello salón de la Embajada
al Consulado en playa desolada.
la patria canta en vuestro corazón.
Yo elegí por poeta esta Carrera.
¡Qué bello es cultivar una bandera,
árbol que en otra tierra ha de crecer
y tener una clave que, en cifrados,
guarde naranjas, vinos y tratados,
salude a un Papa y felicite a un Rey1"[36].

---

[35] NERVO, Amado. "*Otros poemas*". Madrid, 1952. Ver MORALES MOYA. Op. cit. en la nota 20, p.10, y BALLESTEROS. Op. cit. en la nota 5, p.159.

[36] FOXÁ, Agustín de.-"*Brindis a la Carrera*". Obras Completas. Madrid, 1963-1964.

La "leyenda negra" de la Carrera se debe, no tanto a animadversión —que también la hay en algunos sectores, especialmente por envidia—, como por desconocimiento. En 1980 publiqué un artículo en homenaje a Máximo Cajal,"ex-Embajador de España en Guatemala, compañero de promoción y entrañable amigo, a quien se ha calumniado irresponsablemente", sobre "*El diplomático, ese desconocido*". Asimismo dediqué mi libro "*Portugal, Irak y Rusia: Semblanzas diplomáticas de unas misiones sensibles*" a "*los diplomáticos, esos desconocidos*". En el artículo señalaba que los trágicos acontecimientos ocurridos en la Embajada de España en Guatemala habían puesto al diplomático de dolorosa actualidad. Los medios de comunicación se habían ocupado del tema con mejor o peor fortuna y, en el trasfondo, cabía apreciar un cierto desconocimiento, o mal conocimiento, sobre la persona y la función del diplomático, sobre su actuación y sobre su circunstancia vital. Al tradicional cliché tópico de la serie rosa —personaje indolente, superficial y "*snob*", que pulula por los *cocktails* y juega al golf— se había añadido otro nuevo de la serie negra: el intrigante conspirador que se entrometía en los asuntos domésticos de los Estados en los que estaba acreditado. La realidad, sin embargo, estaba bien lejos de uno u otro estereotipo.. Es posible que entre los diplomáticos hubiera frívolos e incompetentes —¿en qué profesión no los hay?—, pero —si se analizaba objetiva y desapasionadamente la situación— se podía comprobar que el servicio diplomático español estaba muy por encima del nivel medio mundial.

Sin pretender hacer un panegírico "*pro domo*", traté de llamar la atención sobre algunos de los graves problemas padecían estos profesionales: a) **Desarraigo**: Por su continuo peregrinar, el diplomático difícilmente podía echar raíces y —como Anteo— necesitaba un contacto, aunque fuera periódico, con la madre-tierra, lo cual no siempre era factible; b) **Educación de los hijos**: La cuasi-inexistencia de centros educativos españoles en el extranjero y el constante trasiego de puestos provocaban enormes dificultades para la educación de los hijos y abocaban irremediablemente a su "desespañolización" o a la separación familiar; c) **Salud**: ¡Cuántos diplomáticos, sus mujeres o sus hijos sufrían de malaria, hepatitis, amebiasis, filaria y otras enfermedades crónicas, como reliquias de su paso por buen número de puestos!; d) **Peligros**: Sin llegar a los patológicos extremos de Guatemala —aunque la lista de compañeros muertos en acto de servicio aumentaba dolorosamente—, ¿qué diplomático se ha visto libre de asaltos, bombas, secuestros, agresiones, amenazas, robos, insultos o vejaciones por el honroso título de representar a España?; e) **Pérdida de *status*:** El riesgo ha aumentado considerablemente, a la par que se ha degradado uno de los principios más antiguos del Derecho Internacional, cual es la inviolabilidad de las misiones y de los funcionarios diplomáticos; f) **Servicio permanente**: El diplomático no podía permitirse el lujo de "*fermer la boutique*" hasta el día siguiente, pues la llamada urgente a cualquier hora, la inmediata gestión para ayudar a un nacional o la reunión social que se prolongaba más de lo deseado convertía al diplomático

en un funcionario en guardia permanente; g) **Gran responsabilidad:** Pese a la facilidad de los medios de comunicación y transporte, el diplomático tenía que tomar con frecuencia decisiones de gran responsabilidad sin poder contar con el asesoramiento o el respaldo de la superioridad; h) **Exigencia de disciplina**: Por la peculiaridad de su función —en cierta medida similar a la militar—, el diplomático estaba sometido a una disciplina férrea, teniendo que sacrificar a menudo sus propias convicciones o legítimos intereses a las necesidades del servicio; i) **Estado de tensión:** Por los motivos anteriormente expuestos, el diplomático vivía en un permanente estado de tensión nerviosa, que podía afectar adversamente su equilibrio psicológico. De todo ello cabía sacar la conclusión de que la carrera diplomática, responsablemente asumida, era sumamente dura y sólo quienes tuvieran una auténtica vocación podrían ejercerla dignamente. Para poder asumir esta responsabilidad, los diplomáticos sólo pedían "té" —medios— y "simpatía" —consideración—, lo que —pese a ser bien poco— les estaba, lamentablemente, faltando[37].

Según Mariano Ucelay, el diplomático debía estar en posesión de ciertos sentidos clave. En primer lugar, los tres "teologales": el sentido del Estado, el del interés nacional y el del honor nacional. Y, por lo menos, de cuatro "cardinales" —además, por supuesto, del sentido común—: el de la realidad, el de la oportunidad, el de la proporción y el sentido del humor. Y, sobre todo, había de estar dotado de instinto profesional. "Por debajo del Rey, ningún título de rango o función puede compararse al de Embajador. Ninguno tan magníficamente escueto, tan breve y tan alto en su referencia: *de España*"[38].

La diplomática es —a juicio de Ángel Ballesteros— una carrera especial, una profesión antigua y moderna, como los negocios con los que trata: la guerra y la paz. Es en el valor básico del humanismo donde se encuentra la clave de lo rescatable de antes y lo incluible de ahora. El humanismo es el nexo, no sólo para el correcto cumplimiento del lema "*pro patria legatione fungimur*", sino también para la mejor contribución a la Comunidad Universal[39].

III.—Principio de la Misión Diplomática

Los Estados gozan del "*ius legationis"*, tanto en forma activa como pasiva, por lo que tienen derecho a enviar misiones diplomáticas a otros Estados y a recibir a los agentes diplomáticas de dichos Estados. Se trata de un derecho y no de un deber, por lo que no están obligados a enviar o a recibir misiones diplomáticas. No obstante, una negativa sistemática de un Estado a intercambiar misiones con otros Estados lo situarían al margen de la comunidad internacional.

---

37 YTURRIAGA, José Antonio de. "*El diplomático, ese desconocido*". "*Cambio*-16", 1980.

38 UCELAY, Mariano. "*Cuaderno*". Editorial Dossoles. Burgos, 2013, pp. 71-72 .

39 BALLESTEROS. Op. cit. en la nota 5, p. 281.

1.—Misión Diplomática

Según la Convención de Viena de 1961, el envío de Misiones Diplomáticas permanentes se deberá efectuar por consentimiento mutuo entre los dos Estados interesados[40], que se puede formalizar mediante un acuerdo *ad hoc* o darse por entendido *de facto* tras el establecimiento de las relaciones diplomáticas entre ellos. Suele regir el principio de reciprocidad, auque no necesariamente, pues un Estado puede decidir —por las razones que fueren— no abrir una Embajada en un Estado que sí la ha abierto en el suyo y encomendar el ejercicio de la función diplomática a otra de sus misiones en acreditación múltiple o incluso a la de un tercer Estado. Así, el Estado en cuestión podrá —tras haberlo notificado en debida forma a los Estados receptores interesados— acreditar a un jefe de Misión ante un tercer Estado, salvo que algunos de los Estados receptores se oponga a ello. En caso de acreditación múltiple, el Estado acreditante podrá establecer una misión diplomática dirigida por un Encargado de Negocios *ad interim* en cada uno de los Estados en que el jefe de Misión no tenga su residencia permanente[41]. Por otra parte, dos o más Estados podrán acreditar a la misma persona como jefe de misión ante el Estado receptor, salvo que éste se oponga a ello[42].

La Convención no establece los diversos tipos de misiones que hay y se limita a reconocer las categorías de jefes de misión existentes, por lo que la clase y el rango de la Misión Diplomática dependerán de la de su jefe: Embajadores o Nuncios y otros jefes de Misión de rango equivalente —como los Altos Comisarios de algunos Estados ex-coloniales antes sus antiguas colonias—, acreditados ante los Jefes de Estado, los Ministros o Internuncios —asimismo acreditados ante los Jefes de Estado—, y los Encargados de Negocios, acreditados ante los Ministros de Relaciones Exteriores. No hay que confundir estos Encargados de Negocios permanentes con los Encargados interinos —"Encargados de Negocios *ad interim*"—, que son los funcionarios diplomáticos de una Embajada que sustituyen al Embajador durante sus ausencias y ejercen provisionalmente sus funciones. Salvo en lo relativo al protocolo y a la etiqueta, no hay distinción entre los jefes de Misión Diplomáticas por razón de su clase. El Estado acreditante y el receptor deberán ponerse de acuerdo sobre la clase que tendrán sus jefes de Misión y, en consecuencia, de la categoría de sus Misiones. Las precedencias de aquéllos dentro de cada clase serán establecidas de conformidad con el orden de la fecha y hora en que hubieran presentado sus cartas credenciales. Ello no es óbice para que el Estado receptor— de acuerdo con sus usos y costumbres— dé la precedencia al representante de la Santa Sede[43]. Así, en los países de tradición católica —como España, Italia o Irlanda—, el Nuncio de Su Santidad el Papa

[40] Artículo 2 de la Convención de Viena de 1961.
[41] Párrafos 1 y 2 del artículo 5 de la Convención de Viena de 1961.
[42] Artículo 6 de la Convención de Viena de 1961.
[43] Artículos 14 , 15 y 16 de la Convención de Viena de 1961.

es *ex oficio* el Decano del Cuerpo Diplomático, puesto que —salvo en casos excepcionales como el de los Nuncios o el de los Altos Comisarios — recae en el Embajador más antiguo.

La Convención de Viena no define la Misión Diplomática y tan sólo se refiere a sus locales y a su personal. Por locales entiende los edificios o las partes de edificios —sea cual fuere su propietario— utilizados para las finalidades de la Misión —incluida la residencia de su jefe—, así como el terreno destinado al servicio de esos edificios o parte de ellos[44]. El Estado receptor deberá facilitar al Estado acreditante la adquisición en su territorio de los locales necesarios para la Misión o ayudar a éste a obtener alojamiento[45]. Esta obligación no siempre se cumple. A España le costó varios años de difíciles negociaciones con el Estado ruso la consecución de un edificio adecuado para la residencia de su Embajador en Moscú. Mientras Rusia disponía en propiedad de un espléndido edificio en pleno centro de Madrid para albergar la Cancillería de la Embajada y la residencia de su Embajador, España no gozaba de un derecho similar debido al régimen de propiedad urbana vigente tanto en la URSS como en su sucesora, la Federación de Rusia. Contaba con una Cancillería aceptable cedida en alquiler por el Servicio correspondiente del Ministerio de Asuntos Exteriores —el UPDK—, pero la residencia del Embajador —asimismo alquilada por el Estado— estaba bajo mínimos. Tras varios años de duras negociaciones con el inflexible Servicio Estatal de Propiedades —que monopolizaba el suministro de locales a las Misiones Diplomáticas— y gracias a mis buenas relaciones con el Ministro de Asuntos Exteriores, Igor Ivanov— conseguí la adjudicación de una magnífica residencia, aunque en régimen de alquiler y no de propiedad.

La Embajada se debe abrir en la ciudad donde resida la sede del Gobierno y el Estado acreditante no podrá establecer, sin el consentimiento previo y expreso del Estado receptor, oficinas que formen parte de la Misión en localidades distintas de aquélla en que esté ubicada la propia Misión[46]. Israel ha pretendido que las Embajadas ante él acreditadas se establezcan en Jerusalén, presunta capital de su Estado que no ha sido reconocida por la comunidad internacional, pero la gran mayoría de los Estados no ha accedido y algunos de ellos —España incluida— mantienen Consulados en la parte árabe de la Ciudad Santa sin solicitar el correspondiente *exequatur* israelita. Cuando los Estados receptores han trasladado su capital a otro emplazamiento —como en los casos de Brasil con Brasilia, Nigeria con Abuja o Kazajstán con Astana— han obligado a los Estados acreditantes a desplazar sus Embajadas a la nueva capital, pese a los numerosos inconvenientes de todo tipo. Fui, por ejemplo, testigo presencial de la resistencia pasiva de las Misiones insta-

[44] Artículo 1-i) de la Convención de Viena de 1961.
[45] Artículo 21-1 de la Convención de Viena de 1961.
[46] Artículo 12 de la Convención de Viena de 1961.

ladas en Alma-Ata a trasladarse a Astana —ciudad artificial creada en la tundra "*in the middle of nowhere*" por capricho de Nursultan Nazerbayev— actitud que sólo abandonaron tras recibir un "*ukase*" amenazador del Presidente kazajo

2.—Jefe de la Misión Diplomática

Según la Convención de Viena de 1961, el personal de una Misión Diplomática está compuesto por agentes diplomáticos —incluido su Jefe—, miembros del personal administrativo y técnico, y miembros del personal de servicio de la Misión. Se entiende por "agentes diplomáticos" los miembros del personal de la Misión que tienen carácter diplomático, por "miembros del personal administrativo y técnico", los empleados en el servicio administrativo y técnico de la Misión y, por "miembros del personal de servicio", los empleados en el servicio doméstico de la Misión[47]. Estas definiciones resultan insuficientes y poco útiles por su carácter tautológico, al incluir las palabras definidas en la definición.

El nombramiento del Jefe de una Misión Diplomática —sea Embajador, Ministro o Encargado de Negocios— es competencia discrecional del Estado acreditante. De conformidad con la Ley de 2014 sobre la Acción Exterior y del Servicio Exterior del Estado (LASEE), la jefatura de la Misión Diplomática será ejercida por un Embajador Extraordinario y Plenipotenciario, que ostentará la representación y máxima autoridad de España ante el Estado receptor. Será designado por Real Decreto acordado en Consejo de Ministros a propuesta del Ministro de Asuntos Exteriores y acreditado por el Rey mediante las correspondientes Cartas Credenciales[48].

El Estado acreditante deberá asegurarse de antemano de que la persona que se proponga acreditar como jefe de la Misión Diplomática cuenta con el asentimiento del Estado receptor, para lo que tendrá que solicitar el correspondiente "*Placet*". Si no lo hace, corre el riesgo de recibir una negativa pública con la consiguiente puesta en evidencia de ese Estado ante la comunidad internacional. Tal ocurrió en 1835 cuando el Zar Nicolás I de Rusia se negó a aceptar al Embajador de Su Majestad Británica, sir Strafford Canning, porque el nombramiento había tenido lugar sin la previa solicitud del *placet*. Como consecuencia de ello, Gran Bretaña no nombró Embajador y las relaciones ruso-británicas quedaron reducidas al mínimo durante tres años[49]. Por otra parte, es obvio que, si una de las funciones de la Misión Diplomática es fomentar las relaciones entre el Estado acreditante y el receptor, no tendría sentido designar como jefe de la misma a una persona que fuera acogida con disfavor por este último y, de aquí, que sea nece-

[47] Apartados e), f) y g) del artículo 1 de la Convención de Viena de 1961.

[48] Párrafos 1 y 4 del artículo 44 de la Ley 2/2014, de 25 de Marzo, de la Acción Exterior y del Servicio Exterior del Estado (LASEE). Boletín Oficial de Estado n.º 74, de 26 de Marzo de 2014.

[49] SATOW, Eric. "*A Guide to Diplomatic Practice*". Londres, 1957, p. 135.

saria y conveniente la previa consulta condicho Estado. Éste es totalmente libre de dar o denegar su *placet* o beneplácito a la persona propuesta y no está obligado a expresar los motivos por los que eventualmente deniegue su asentimiento[50]. La negativa es perfectamente legítima y sólo puede ser considerada, a lo sumo, como un acto inamistoso. El Estado acreditante y el Embajador designado "*in pectore*" deben ser discretos y no hacer público su nombre hasta que no se haya recibido el correspondiente beneplácito. Más de un nombramiento se ha visto frustrado por la imprudencia o las prisas de uno u otro.

a) *Cartas Credenciales*

El nombramiento del jefe de la Misión se completa con la presentación al Jefe del Estado —o a la personalidad que el Estado receptor designe— de las cartas que lo acreditan como tal. Así, el Embajador de Noruega en Irak y yo fuimos los últimos jefes de Misión en Bagdad que presentamos nuestras Cartas Credenciales al Presidente Saddam Hussein, ya que, con posterioridad, el Gobierno iraquí decidió que fueran recibidas por el Vicepresidente del Consejo Supremo de la Revolución, Izzat Ibrahim. En Kazajstán —donde fui Embajador con acreditación múltiple y residencia permanente en Moscú— la práctica seguida era que sólo los Embajadores con residencia en Alma-Ata presentaran sus credenciales al Presidente Nazerbayev, mientras que los de acreditación múltiple las entregaban al Ministro de Estado, A.K. Kekilbayev[51]. El procedimiento que cada Estado siga para la recepción de los jefes de Misión debe ser uniforme respecto de cada clase[52].Es digna de mención la ceremonia de presentación de credenciales en España, que es una de las más antiguas en la Historia de la Diplomacia y que reviste gran pompa y vistosidad.

Por Carta Credencial se entiende el documento que acredita la calidad oficial del jefe de la Misión Diplomática y demuestra que tal persona está facultada por su Gobierno para ejercer las funciones diplomáticas[53]. La antitesis de las Cartas Credenciales son las Cartas Recredenciales, por las que el Jefe del Estado acreditante informa a su colega del Estado receptor de que el hasta entonces Embajador de su país ha concluido sus funciones. Semejante información se suele incluir en la Carta Credencial del nuevo Embajador. A título de ejemplo, he aquí la Carta que me acreditaba como Embajador en Moscú:

"Juan Carlos I, Rey de España, a Su Excelencia Señor Boris Nicolaievich Yeltsin. Grande y buen amigo: Tengo el honor de comunicar a VE que He tenido a bien dar por terminadas las funciones que, como Embajador de España, tenía

---

[50] Artículo 4 de la Convención de Viena de 1961

[51] YTURRIAGA, José Antonio de. "*Portugal, Irak y Rusia: Semblanzas diplomáticas de unas misiones sensibles*". Editorial Dossoles. Burgos, 2007, pp. 87-88 y 210

[52] Artículo 18 de la Convención de Viena de 1961

[53] CAHIER. Op. cit. en la nota 34, p. 138

encomendadas el Señor Don Eugenio Bregolat y Obiols, tras desempeñas su alta Misión a Vuestra mayor satisfacción. En consecuencia, y en su lugar, He designado como Embajador Extraordinario y Plenipotenciario en la Federación de Rusia al Señor Don José Antonio de Yturriaga Barberán. Las excelente cualidades que adornan a este distinguido diplomático Me hacen esperar que, en el desempeño de su cometido, logrará alcanzar Vuestra benevolencia y, en esta confianza, Le ruego se sirva dispensarle una favorable acogida, dando crédito a cuanto Os comunique en mi nombre y, muy particularmente, al expresaros los sinceros votos que formulo por Vuestra ventura personal y por la prosperidad de Rusia. De VE, Leal y Buen Amigo"[54].

La Carta Credencial debe ir firmada por el Jefe del Estado acreditante y refrendada por el Ministro de Relaciones Exteriores. Debe incluir el nombre y el título del designado y una petición para que sea acogido con benevolencia y se dé crédito a su palabra, pues actúa en nombre del Jefe del Estado y de su Gobierno. Lo primero que ha de hacer un Embajador al llegar a su puesto es entrevistarse con el Jefe de Protocolo del Ministerio de Relaciones Exteriores y solicitar una entrevista con el Ministro del ramo o con la persona que el Gobierno del Estado receptor a tales efectos designe, para entregarle las Cartas de Estilo, que son una copia oficial sin firma de las Cartas Credenciales. El Embajador no asume plenamente sus funciones hasta haber presentado dichas Cartas, aunque —tras la presentación de las Cartas de Estilo— puede ser autorizado a ejercer algunas de sus funciones[55]. Esto es fundamental cuando transcurre un largo período de tiempo entre la llegada del Embajador a su destino y la presentación de las Cartas Credenciales. Tal me ocurrió en Moscú ya que, al llegar a mi destino, me encontré con que el Presidente Yeltsin estaba convaleciente de un infarto— por el que tuvo que recibir varios "*by-passes*"— y no estaba en condiciones de recibir a los Embajadores, por lo que había una larga lista de espera para la presentación de credenciales. A mi me urgía entrar cuanto antes en funciones para, entre otras razones, organizar la visita a Moscú de S.M. el Rey Juan Carlos I, prevista para unos meses más tarde. Por ello recibí autorización del Ministerio de Asuntos Exteriores para iniciar mis funciones, lo que resultó providencial, pues tardé casi cuatro meses en realizar la presentación de mis Cartas Credenciales, junto con otros 17 colegas, en un auténtico saldo de Embajadores. La Convención de Viena de 1961, sin embargo, no explicita ni desarrolla esta posibilidad, como sí hizo posteriormente la Convención de 1963 al regular la admisión provisional del jefe de la Oficina Consular[56]. El orden de presentación de las Cartas Credenciales o de su copia de estilo será determinado por la fecha y hora de la llegada al país del jefe de la Misión[57].

---

[54] Carta Credencial de 28 de Noviembre de 1996. Archivo personal del Autor.

[55] Artículo 13-1 de la Convención de Viena de 1961.

[56] Artículo 13 de la Convención sobre Relaciones Consulares. Viena, 24 de Abril de 1963. BOE n.º 56, de 6 de Marzo de 1970.

[57] Artículo 13-2 de la Convención de Viena de 1961.

Así pues, la formalización del nombramiento del jefe de la Misión Diplomática depende de la concurrencia de las voluntades del Estado acreditante y del Estado receptor, que se manifiestan respectivamente a través del otorgamiento de la Carta Credencial por aquél y de la concesión del *placet* por éste. Igual ocurre en la formalización del nombramiento del jefe de la Oficina Consular, con la diferencia de que se altera el orden de la manifestación de las voluntades de los Estados involucrados, ya que primero se expresa la del Estado que envía mediante la Carta Patente y posteriormente la del receptor mediante la concesión del *exequatur*[58].

b) Incorporación

El Embajador deberá visitar a los altos cargos del Estado receptor —Jefe del Gobierno, Presidentes del Congreso y del Senado y de los Tribunales Supremo y Constitucional—, Ministros de los ramos que más interesen al Estado acreditante, Gobernadores y Alcaldes, personalidades de la vida política —incluidos los dirigentes de los diversos partidos, incluidos los de la oposición—, económica, social y cultural, directores de los medios de comunicación, y altos funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores. También debe entrevistarse con sus colegas del Cuerpo Diplomático —empezando por el Decano—, especialmente los de los países con los que el Estado que envía tiene más estrechas relaciones. El Decano es el portavoz del Cuerpo Diplomático y actúa en representación de los Embajadores acreditados en un país y es el canal de comunicación con el Ministerio de Asuntos Exteriores especialmente en temas protocolarios. Es el Embajador más antiguo acreditado en el país receptor, salvo en los países de tradición católica en la que es "*ex oficio*" el Nuncio de Su Santidad y en algunas ex-colonias de Gran Bretaña y Francia en los que se reserva el puesto para el Embajador de la antigua potencia colonial. Tiene escasas facultades reales, aunque puede trasladar al Gobierno del Estado receptor la opinión del CD, especialmente cuando se produce malestar como consecuencia de alguna decisión de dicho Gobierno que afecte al conjunto de las Misiones Diplomáticas. No siempre están a la altura de las circunstancias, pues prefieren no molestar a las autoridades del Estado receptor. Así, tras el asalto de la Embajada de España en Portugal, el Nuncio se negó a presentar una protesta en representación del CD como le habían solicitado algunos Embajadores. Una de sus funciones habituales es organizar los almuerzos o recepciones de despedida a los Embajadores que cesan en sus cargos.

En Rusia el protocolo dispensaba de estas visitas generalizadas dado el elevado número de Misiones acreditadas en Moscú y se solían hacer sólo a los Embajadores pertenecientes a los correspondientes grupos regionales. En mi caso, además

[58] Artículos 11 y 12 de la Convención de Viena de 1963.

de a los representantes de los países europeos, me entrevisté con los de los Estados miembros de la OTAN, de los de los países iberoamericanos, de los de los otros diez Estados ante los que también estaba acreditado y de Estados importantes como China, Japón o India. Intenté visitar al Decano, el Embajador de un Estado africano, pero éste dada largas a concederme una cita, hasta que me enteré que —por conflictos políticos en su país— llevaba varios meses sin recibir sus honorarios, por lo que estaba en una situación precaria y ya no insistí.

Además de ser un acto de cortesía y una deferencia hacia los colegas, puede ser extremadamente útil, pues facilita al diplomático recién llegado información de primera mano sobre la situación del país. En Irak conocí al Nuncio, Monseñor Conti y al Embajador de Turquía Nühzet Kandemir, que eran de las personas mejor informadas en un país en el que la información era un bien preciado que brillaba por su ausencia. Intimé con ellos y disfruté de su amistad y de sus informaciones y consejos. El Embajador brasileño —un antiguo Jefe de Estado Mayor del Ejército—, me recibió, con un "¡Bienvenido al país de la IBM!". Ante mi perplejidad, aclaró el sentido de unas palabras que describían gráficamente la situación de Irak: "I" por "*Inshallah*" —"si Dios quiere" u "ojalá"—, "B" por "*Bucraa*" —¡mañana!, en el sentido "larresco"— y "M" por "*Maku*" —"no hay nada"—[59]. En mi ronda de visitas en Irlanda me ocurrió una anécdota divertida con el representante del Japón, un Embajador a la antigua usanza que tenía un muy escaso conocimiento de la situación en España. Tratando de mostrar interés por nuestro país, me preguntó:"¿Tienen Vds elecciones?". El problema era que —por motivos fonéticos— los japoneses suelen confundir la "L" y la "R", por lo que, en vez de decir "*Do you have elections?*", dijo "*Do you have erections*?, a lo que yo —tratando de sofocar una carcajada—, le contesté:"*Ocasionally* (a veces)"[60].

c) Acreditación múltiple

El Estado acreditante podrá —después de habérselo comunicado en debida forma a los Estados receptores interesados— acreditar a un mismo jefe de Misión Diplomática ante dos o más Estados, salvo que alguno de ellos se oponga expresamente[61]. La eventual oposición de un Estado a la acreditación múltiple puede deberse a que no mantenga buenas relaciones con alguno de los Estados involucrados, generalmente vecinos y no siempre bien avenidos. Así, cuando se consideró la posibilidad de que España abriera una Embajada en Georgia para cubrir los países del Cáucaso —lo que era lógico por razones de tipo geográfico— se topó con el inconveniente de la situación cuasi-bélica existente entre

59 YTURRIAGA, José Antonio de. Op. cit. en la nota 51, p. 90.

60 YTURRIAGA A, José Antonio de. "*Liberia, Irlanda y Austria*: *Semblanzas diplomáticas*". Editorial Dossoles. Burgos, 2014, p. 72.

61 Artículo 5-1 de la Convención de Viena de 1961.

Armenia y Azerbaiyán, lo que no lo hacía aconsejable. También puede venir causada por una cierta sensibilidad histórica. Así, la Santa Sede se ha opuesto a aceptar la acreditación de un Embajador que esté al mismo tiempo acreditado ante Italia, o Portugal se resiste a recibir como Embajador a alguien que esté asimismo acreditado en España. El Estado acreditante deberá solicitar y obtener el correspondiente *placet* de cada uno de los Estados interesados y concederles a sus Embajadores Cartas Credenciales *ad hoc* para cada uno de ellos. Siendo Embajador en la Federación Rusa, estuve asimismo acreditado en Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Georgia, Kazajstán, Kirguistán, Tayikistán, Turkmenistán y Uzbekistán. La acreditación simultánea en muchos países es una solución fácil, pero puede resultar engañosa y escasamente eficaz, si no se dispone en el Estado de residencia permanente de suficientes medios personales, materiales y financieros para seguir minimamente las relaciones con todos los países involucrados, como fue mi caso en Moscú.

Para tratar de paliar este problema, la Conferencia de Viena aceptó una enmienda checa —que se incorporó a la Convención—, conforme a la cual el Estado con acreditación múltiple podrá establecer en cada uno de los Estados en los que el Embajador no tenga su sede permanente unas Misiones —sucursales de la Misión principal— dirigidas por un Encargado de Negocios *ad interim*.[62]. Como esta solución seguía siendo demasiado costosa, opté por una fórmula más modesta, pero que dio resultados positivos, cual fue nombrar Cónsules Honorarios en Kazajstán, Uzbekistán y Georgia. No llegué a nombrar un Cónsul en Bielorrusia porque, cuando estaba a punto de hacerlo, la Unión Europea congeló las relaciones con el impresentable Gobierno de Aleksandr Lukashenko.

El jefe de Misión Diplomática podrá representar al Estado acreditante ante cualquier Organización Internacional[63]. Durante mi etapa en Viena, sólo unos pocos Embajadores estábamos acreditados exclusivamente como Representantes Permanentes ante la ONU, el Organismos Internacional de la Energía Atómica y la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial. Los Estados, por lo general, estaban representados ante estas Organizaciones o ante la Organización de Seguridad y Cooperación Europea por sus Embajadores ante el Gobierno de Austria. A diferencia de los supuestos de acreditación múltiple ante varios Estados, la Convención no contempla la posibilidad de oposición al nombramiento en semejante régimen al Estado receptor o a la Organización Internacional en cuestión.

La Convención de 1961 contiene asimismo una disposición —incluida por la Conferencia de Viena a partir de una propuesta conjunta hispano-holandesa— que permite acreditar a la misma persona ante un tercer Estado, salvo que a ello se oponga el Estado receptor64. Para que ello se produzca, es preciso que haya

---

[62] Artículo 5-2 de la Convención de Viena de 1961.
[63] Artículo 5-3 de la Convención de Viena de 1961.
[64] Artículo 6 de la Convención de Viena de 1961

grandes afinidades históricas, políticas y culturales entre los Estados que compartan el Embajador, como es el caso de los países nórdicos. También es cada día más frecuente el recurso a esta práctica por parte de Estados miembros de la Unión Europea.

Los Encargados de Negocios —que no están acreditados ante el Jefe del Estado receptor, sino ante su Ministro de Relaciones Exteriores— serán designados por Orden del Ministro de Asuntos Exteriores del Estado acreditante y serán acreditados mediante Cartas de Gabinete, en vez de Cartas Credenciales[65]. Si quedara vacante el puesto de jefe de la Misión o no pudiera éste desempeñar su cargo, asumirá provisionalmente sus funciones como Encargado de Negocios "*ad interim*" un funcionario diplomático de la Misión, cuya designación será comunicada al Ministerio de Relaciones Exteriores del Estado receptor. Caso de no estar presente ningún miembro diplomático de la Embajada, un miembro del personal administrativo y técnico podrá —con el consentimiento del Estado receptor— ser designado por el Estado acreditante para hacerse cargo de los asuntos administrativos corrientes de la Misión[66]. En los casos de ausencia del Embajador, la jefatura de la Misión será desempeñada por la "Segunda Jefatura" —el Ministro Consejero, por lo general— y, en su defecto, por el funcionario diplomático que preste sus servicios en la Cancillería Diplomática y tenga mayor categoría administrativa[67].

Según la normativa española, el Jefe de la Misión Diplomática —orgánica y funcionalmente dependiente del Ministerio de Asuntos Exteriores— representa al conjunto de la Administración del Estado y ejerce la jefatura superior de todo el personal de la Misión. A él corresponde la coordinación de la acción exterior en el Estado en que esté acreditado, en cumplimiento de de las directrices fines y objetivos fijados por para la política del Gobierno y de acuerdo con el principio de **unidad de acción en el exterior**, definido como "la ordenación y coordinación de las actividades realizadas en el exterior con el objeto de garantizar la consecución de los objetivos de la política exterior del Gobierno y la mejor defensa de los intereses de España". La LASEE, sin embargo, tiene una visión insuficiente y deficiente de semejante principio, pues limita la supuesta labor coordinadora del Embajador en relación con los Agregados y Consejeros sectoriales a la mera dependencia "jerárquica", y mantiene la dependencia "orgánica y funcional" de éstos de sus respectivos Departamentos[68].

Para Juan Antonio Carrillo, este principio se puso en cuestión desde el momento en que distintos sectores de la Administración e, incluso, las Comunidades Autónomas pretendieron asumir un protagonismo en las relaciones internacionales y practicar su propia política exterior, dando origen a problemas de

---

65 Párrafos 1 y 4 de la LASEE de 2014. Doc.cit. en la nota 49

66 Artículo 19-2 de la Convención de Viena de 1961

67 Artículo 44-8 de la LASEE de 2014. Doc.cit. en la nota 49

68 Artículos 44-3, párrafo 2-a) del artículo 3 y 45-3 de la LASEE. Doc.cit. en la nota 49

coordinación cuya solución práctica no siempre era fácil[69]. En esta misma línea, Roberto Mesa ha observado que un número considerable de Ministerios invaden las competencias del Ministerio de Asuntos Exteriores por la vía de los hechos y cuentan con sus propios agregados en las Embajadas, que sólo administrativamente están bajo la dependencia jerárquica del Embajador, mientras que funcionalmente siguen dependiendo de sus Ministerios de origen, lo que da lugar a tensiones y conflictos de lealtades entre los diversos superiores jerárquicos[70]. La figura, la autoridad y la función coordinadora del Jefe de la Misión no quedan suficientemente potenciadas por la Ley. La acción exterior ha de ser única, con independencia del sector de la misma que se aborde o de sus protagonistas, lo que requiere no sólo coordinación, sino también unidad de gestión. Por ello, todos los miembros de la Misión deberían depender no sólo jerárquica, sino también funcionalmente, del Jefe de la misma, aunque dependan orgánicamente del Ministerio del que procedan[71].

3.—Personal de la Misión Diplomática

El Estado acreditante podrá nombrar libremente al personal de la Misión Diplomática, si bien en el caso de los Agregados militares navales o aéreos, el Estado receptor puede exigir que se le sometan de antemano los nombres para su aprobación. También se suele solicitar la autorización para el nombramiento de los Agregados encargados de la información y de la inteligencia —"Agregados" a palo seco en la terminología española-. El Estado receptor podrá asimismo negarse a aceptar a funcionarios de una determinada categoría, siempre que lo haga sin discriminar a ningún Estado[72].

Los miembros del personal diplomático de la Misión habrán de tener, en principio, la nacionalidad del Estado acreditante y no podrán ser elegidos entre los que ostenten la del Estado receptor, excepto con su consentimiento expreso, que podrá ser retirado en cualquier momento. Asimismo podrá el Estado receptor reservarse el mismo derecho respecto a los nacionales de terceros Estados. El estatuto reconocido a los diplomáticos que sean nacionales del Estado receptor es inferior al que gozan los que sean nacionales del Estado acreditante[73].

A falta de acuerdo explícito sobre el número de miembros de la Misión Diplomática, el Estado receptor podrá exigir que esté dentro de los límites que

---

69 CARRILLO, Juan Antonio. "*Curso de Derecho Internacional Público: Introducción a su estructura dinámica y funciones*". Madrid, 1991, p.243.

70 MESA, Roberto. "*El proceso de toma de decisiones en política exterior*". En "Documentación Administrativa n.º 205, Madrid, 1985, p.155.

71 YTURRIAGA, José Antonio de. "*Facetas de política española e internacional*". Editorial Dossoles. Burgos, 2015, p. 127. .

72 Artículo 7 y párrafo 2 del artículo 11 de la Convención de Viena de 1961.

73 Artículos 11 y 38 de la Convención de Viena de 1961.

considere razonables y normales, en función de las circunstancias y condiciones de ese Estado y de las necesidades de la Misión de que se trate[74]. Así, durante la época de la Guerra Fría, las Embajadas de la Unión Soviética y de otros países socialistas solían tener un número excesivo de agentes diplomáticos —entre los que se camuflaban espías e informadores— y concedían rango diplomático a personas a las que no les correspondía, como conductores, policías o secretarias. Estados Unidos tuvo con ellas más de un rifi-rafe, que llevaba a la adopción por el Gobierno ruso de medidas de represalia, de conformidad con una interpretación mal entendida del principio de la reciprocidad.

La Embajada deberá notificar al Ministerio de Relaciones Exteriores del Estado receptor el nombramiento de los miembros de la Misión y la terminación de sus funciones, la llegada y salida definitiva de estos miembros, de sus familiares y de sus criados particulares, y la contratación y despido de las personas residentes en el Estado receptor como miembros de la Misión o como criados[75]. El Ministerio de Relaciones Exteriores le otorgará la documentación correspondiente y las placas para sus vehículos, e incluirá a los agentes diplomáticos en la "Lista Diplomática". El Jefe de la Misión notificará asimismo el orden de precedencia del personal diplomático dentro de la Misión[76]. Este orden es relevante para saber quién es la persona que deberá asumir la encargaduría de "*ad interim*" en ausencia del Embajador. Sólo los agentes diplomáticos serán incluidos en la citada Lista.

La "Lista Diplomática es un documento publicado por el Ministerio de Relaciones Exteriores en el que figuran —agrupados dentro del epígrafe dedicado a sus respectivos países— el nombre, categoría y jerarquía de los agentes diplomáticos en el seno de su Misión El valor de esta Lista fue debatido en la Conferencia de Viena, en la que España y Túnez propusieron que la inscripción de un miembro del personal diplomático en la Lista entrañara el reconocimiento por parte del Estado receptor de su derecho a privilegios e inmunidades diplomáticas y, pendiente de esta inscripción —que debería realizarse en el plazo más breve posible—, el agente diplomático gozaría de esas inmunidades y privilegios a título de cortesía. Semejante propuesta no fue aceptada por la Conferencia y la Convención no incluyó ninguna disposición al respecto. En su Informe de 1958, la Comisión de Derecho Internacional había afirmado que la Lista Diplomática podía constituir una presunción, en el sentido de que una persona incluida en ella tendría derecho a privilegios e inmunidades, pero no constituía una prueba definitiva a este propósito, del mismo modo que el hecho de no figurar en ella no probaba de manera concluyente que no tuviera derecho a ellos. Cabe concluir que la Lista es un documento administrativo que no posee valor constitutivo, ya que no concede título justificativo de la cualidad de miembro de una Misión Diplomática, reconocimiento que deriva de la

[74] Artículo 8-1 de la Convención de Viena de 1961.
[75] Artículo 10 de la Convención de Viena de 1961.
[76] Artículo 17 de la Convención de Viena de 1961.

notificación de la Embajada al Estado receptor del nombramiento del funcionario y de su incorporación al puesto[77].

El Estado acreditante podrá destinar a un funcionario diplomático de su Misión en dos o más Estados —salvo que alguno de los Estados receptores se oponga a ello— en la Representación Permanente ante una Organización Internacional[78]. La Convención no prevé expresamente la posibilidad contraria, a saber, el nombramiento de un agente diplomático destinado en una Representación Permanente en una Embajada, pero no hay ninguna norma que lo impida y el supuesto se da en la práctica.

Todos los asuntos oficiales de los que la Misión Diplomática esté encargada deberán ser tratados con el Ministerio de Relaciones Exteriores del Estado receptor o por conducto de él[79]. Ésta fue una de las primeras lecciones que recibí en mi vida diplomática. Poco después de llegar en 1965 a Monrovia —mi primer puesto en la carrera— me quedé de Encargado de Negocios a.i. Recibí un telegrama del Ministerio de Asuntos Exteriores en el que me avisaba de la llegada de una misión comercial y me encargaba de preparar el correspondiente programa. Ni corto ni perezoso, llamé por teléfono al Ministro de Comercio liberiano Cooper para informarle de la llegada de la delegación española y organizar la visita. El Ministro me agradeció la información, hizo algunas sugerencias sobre el programa y, al final, me dejó caer suavemente: "Sería conveniente, Señor Encargado de Negocios, que informara asimismo al Ministerio de Relaciones Exteriores". Me quedé de piedra, pero esa experiencia me sirvió de cura de humildad para calmar los humos de mi flamante Encargaduría. En la práctica, sin embargo, suele haber una cierta flexibilidad y las Embajadas mantienen contactos directos con los Ministerios sectoriales, aunque ello deba hacerse con el conocimiento del Ministerio de Relaciones Exteriores, requerimiento que no siempre se respeta. Esta mediatización de las Misiones Diplomáticas se llevaba a extremos inauditos en el Irak de Saddam Hussein, donde, hasta para invitar a una persona a una comida en la residencia de la Embajada, había que solicitar permiso a dicho Ministerio. Los policías que el Gobierno iraquí facilitaba a las Embajadas para su supuesta protección tenían como principal mandato controlar las entradas y salidas de iraquíes en la Cancillería o en la residencia del Embajador.

Según la Ley de 2014 de la Acción y del Servicio Exterior del Estado, los funcionarios de la Carrera diplomática, a los que —por su preparación específica— les están encomendadas las funciones de naturaleza política, diplomática y consular, están adscritos con carácter exclusivo al ejercicio de tales funciones. Los puestos de Consejero Económico y Comercial serán adscritos en exclusiva a los funcionarios del Cuerpo de Técnicos Comerciales y Economistas del Estado

[77] CAHIER. Op. cit. en la nota 34, pp. 162-163.
[78] Párrafos 1 y 3 del artículo 5 de la Convención de Viena de 1961.
[79] Artículo 41-2 de la Convención de Viena de 1961.

y correspondientes a las demás secciones especializadas de las Embajadas serán cubiertos por los funcionarios nombrados por los Departamentos competentes. Todos ellos serán nombrados conforme al procedimiento de libre designación atendiendo a criterios de experiencia profesional y experiencia, de acuerdo con su normativa específica y con los principios de igualdad, mérito y capacidad. La acreditación de dicho personal ante el Estado receptor corresponde al Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación[80].

.La Ley prevé que el Gobierno podrá acordar con la Unión Europea o con sus Estados miembros la creación de Misiones Diplomáticas u oficinas sectoriales conjuntas y la incorporación de funcionarios españoles a Delegaciones de la Unión Europea o a las Embajadas de los Estados miembros en terceros Estados en los que España no tenga una Misión Diplomática y que puedan compartir servicios comunes con dichas Delegaciones o Misiones. Asimismo podrá acordar con los Estados miembros de la Comunidad Iberoamericana de Naciones la creación de oficinas sectoriales conjuntas en terceros Estados y la incorporación recíproca de funcionarios de sus servicios exteriores en las Embajadas respectivas acreditadas en dichos Estados[81]. En consecuencia, España ha destinado funcionarios diplomáticos a las Delegaciones de la UE en Georgia y Fiji y asume la representación de Francia en Trinidad y Tobago, por ejemplo. También ha firmado acuerdos con Méjico, Chile y Colombia para intercambio de diplomáticos. Asi, España ha incluido diplomáticos mejicanos en su Embajada en Jordania y Méjico a diplomáticos españoles en la suya en Santa Lucía.

IV.—Fin de la Misión Diplomática

El fin de la Misión Diplomática puede producirse por la desaparición del Estado que envía o del Estado receptor, por la ruptura de relaciones diplomáticas o por el cierre de la Misión. El mandato de los miembros del personal de la Misión se extingue por decisión del interesado, del Estado que envía o del Estado receptor.

1.—Misión Diplomática

El establecimiento de relaciones diplomáticas y la creación de una Embajada se realizan mediante el acuerdo entre el Estado acreditante y el Estado receptor, por lo que si falta éste, no pueden mantenerse las relaciones, ni establecerse una Misión. Si cualquiera de estos Estados perdiera la personalidad jurídica internacional y desapareciera, se rompería la relación contractual contraída entre dos sujetos de Derecho Internacional. El Estado puede desaparecer por absorción —como en los casos de la formación de Tanzania por la fusión entre Tanganika

[80] Artículos 55 y 57 de la LASEE. Doc.cit. en la nota 49.
[81] Artículos 49-1 y 52 de la LASEE. Doc.cit. en la nota 49.

y Zanzíbar o el de la incorporación de la República Democrática Alemana a la República Federal de Alemania para constituir la actual Alemania unificada—o por desmembramiento de sus integrantes, como en los casos de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas que se desintegró y dio lugar a la formación de 15 nuevos Estados —Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Estonia, Federación Rusa, Georgia, Kazajstán. Kirguistán, Letonia, Lituania, Moldavia, Tayikistán, Turkmenistán, Ucrania y Uzbekistán— o de la República Federal de Yugoslavia, que ha generado seis Estados —Bosnia-Herzegovina, Croacia, Eslovenia, República de Macedonia, Montenegro y Serbia— y medio —Kosovo-. Los Estados que mantenían relaciones diplomáticas con la Unión Soviética o con Yugoslavia tuvieron que iniciar el correspondiente proceso para el establecimiento de relaciones diplomáticas con los nuevos Estados y viceversa partiendo de cero, salvo en el caso la Federación de Rusia, que —"*quo nominor Leo*"—, se autoproclamó heredera universal de la URSS en el ámbito internacional y conservó su posición de miembro permanente del Consejo de Seguridad de la ONU, con el consiguiente estatuto de gran potencia y derecho de veto. No tuvo que solicitar su ingreso en la Organización, a diferencia de lo que ocurrió con los otros 14 Estados ex-soviéticos, incluidos Bielorrusia y Ucrania que ya eran miembros con anterioridad. Igual ocurrió con los Estados surgidos de la antigua Yugoslavia.

Las relaciones diplomáticas se pueden romper por distintas causas, como el reconocimiento por uno de los Estados de un Gobierno distinto al que rija en el otro, cual es el caso de la República Popular China, que rompe relaciones diplomáticas con los Estados que reconozcan al Gobierno de Formosa. Suelen romperse las relaciones en caso de conflicto armado, aunque curiosamente en el caso de la no declarada guerra entre Irak e Irán en 1980, el Gobierno del Ayatollah Ruhollah Jomeini mantuvo su Embajada en Bagdad. En este supuesto, el Estado receptor deberá dar facilidades para que los miembros de la Misión Diplomática que no sean nacionales suyos y sus familiares —cualquiera que sea su nacionalidad— puedan salir de su territorio lo antes posible, para lo que —si fuera necesario— habrá de poner a su disposición los medios indispensables para el transporte de sus personas y de sus bienes[82].

También se pueden romper relaciones diplomáticas por decisión de una Organización Internacional —como ocurrió en 1946 cuando el Consejo de Seguridad de la recién establecida ONU pidió a sus miembros que rompieran relaciones con España—, o por una medida de represalia contra actos hostiles de un Estado —como cuando Colombia rompió relaciones con Venezuela por su apoyo a las guerrillas de las FARC—.

En el caso de ruptura de relaciones diplomáticas, el Estado receptor está obligado a proteger los locales, bienes y archivos de la Misión Diplomática del Es-

[82] Artículo 44 de la Convención de Viena de 1961

tado acreditante, que podrá encargar su custodia y la protección de los intereses de sus nacionales a un tercer Estado aceptable para el Estado receptor[83]. Tras el asalto a su Embajada en Guatemala, España rompió las relaciones diplomáticas con este país, encargó a Venezuela que velara por sus intereses y nombró a Yago Pico de Coaña Consejero Técnico, Jefe de la Sección de Asuntos Españoles en la Embajada venezolana en Ciudad de Guatemala. Nada más hacerse cargo de su misión, la Embajada de Venezuela presentó una Nota Verbal en la que —tras constatar que el asalto a la Embajada de España por fuerzas de la Policía Nacional guatemalteca había violado las disposiciones de la Convención de Viena de 1961 sobre Relaciones Diplomáticas— exigió que se establecieran las correspondientes responsabilidades de los posibles implicados y se les impusieran las más severas sanciones, y que el Gobierno de Guatemala reparara todos los daños morales y materiales causados a las vidas y haciendas de las personas fallecidas, así como a los supervivientes y familiares de los mismos[84].

El caso menos traumático de finalización de una Misión Diplomática es el de su cierre por decisión del Gobierno acreditante. Ello puede obedecer a razones puramente económicas —reducción de gastos en momentos de crisis—, políticas —expresión de malestar por el comportamiento del Estado receptor o pérdida de importancia de dicho Estado para los intereses del Estado acreditante, técnicas —desaparición del motivo que justificó la apertura de la Misión— o humanitarias —peligro para la seguridad de los miembros de la Misión, como durante la guerra civil en Liberia o de los conflictos armados en Irak o Afganistán—. El cierre de una Misión no puede ser considerado por el Estado receptor como un acto hostil, sino —a lo sumo— como un acto inamistoso, que puede provocar que el Estado afectado haga lo propio con su Embajada en el Estado acreditante, de conformidad con el principio del reciprocidad. Suele dicho Estado solucionar el problema de la continuidad de las relaciones diplomáticas encomendando el ejercicio de las funciones diplomáticas a otra de sus Misiones, en sistema de acreditación múltiple, o a la de un tercer Estado que resulte aceptable para el Estado receptor[85].

2.—Personal de la Misión Diplomática

Los miembros del personal de una Misión Diplomática podrán poner término a sus funciones por decisión propia —jubilación, renuncia o petición de excedencia— o del Estado acreditante —destitución o traslado-. Aunque éstas sean las causas materiales del cese, los miembros de la Misión no cesarán ofi-

---

[83] Artículo 43 de la Convención de Viena de 1961.

[84] Nota Verbal de la Embajada de Venezuela al Ministerio de Relaciones Exteriores, de 8 de Febrero de 1980. En PICO de COAÑA, Yago.-"*Treinta y cuatro años después. El asalto de la Embajada de España a Guatemala*". Editorial Dossoles. Burgos, 2013, pp. 47-48.

[85] Artículo 5-1 y apartado c) del artículo 45 de la Convención de Viena de 1961.

cialmente en sus funciones hasta que el Estado acreditante no haya comunicado al receptor que éstas han terminado[86].

También puede finalizar el mandato de los miembros de la Misión Diplomática por decisión del Estado receptor, que podrá, en cualquier momento y sin tener que exponer los motivos de su decisión, comunicar al Estado acreditante que al Jefe de la Misión se le ha retirado el *placet*. Tal ocurrió, por ejemplo, con el Embajador español en Cuba, José Coderch, al que el Gobierno cubano le retiró el beneplácito antes incluso de que se hubiera incorporado a su puesto en La Habana. Asimismo podrá declarar —en las mismas circunstancias— que dicho jefe u otro miembro del personal diplomático es "*persona non grata*" o que cualquier otro miembro del personal de la Misión ha dejado de ser "persona aceptable". La declaración de persona no grata o no aceptable puede ser realizada por el Estado receptor incluso antes de que el miembro de la Misión se haya incorporado a su puesto. El Estado que envía deberá retirar a esa persona o poner término a sus funciones en la Misión, según proceda. Si se negara a hacerlo o no lo hiciera en un plazo razonable, el Estado receptor dejará de considerarlo como miembro del personal de la Misión, con la correspondiente pérdida de su *status*[87]. El Estado receptor también podrá retirar, en cualquier momento y sin necesidad de dar explicaciones, la autorización concedida a uno de sus nacionales para que pudiera ser nombrado miembro de la Misión del Estado acreditante.

El jefe de Misión que se retire deberá presentar al Jefe del Estado receptor la carta de cese o recredencial, en las que no se suele dejar constancia de que la retirada ha sido causada por su declaración como persona no grata, aunque también puede ser presentada por su sucesor o incluida en la Carta Credencial del nuevo Embajador. Antes de partir, deberá éste despedirse del Ministro de Relaciones Exteriores y de las altas personalidades locales. Tales formalidades se suelen pasar por alto cuando ha habido ruptura de relaciones diplomáticas, especialmente en caso de conflicto armado entre los dos Estados.

La Embajada deberá notificar al Ministerio de Relaciones Exteriores del Estado receptor la terminación de las funciones de los miembros de la Misión y su salida definitiva del país, la marcha de los criados particulares al servicio de los miembros de la Misión y el despido de personas residentes en dicho Estado como miembros de la Misión o como criados particulares. En consecuencia, las funciones de los miembros de la Misión concluirán cuando el Estado acreditante haya comunicado al receptor que tales funciones han terminado[88].

---

[86] Apartado a) del artículo 43 de la Convención de Viena de 1961.

[87] Apartados b) del artículo 43 y artículo 9 de la Convención de Viena de 1961.

[88] Apartados a), c) y d) del párrafo 1 del artículo 10 y artículo 43-a) de la Convención de Viena de 1961.

V.—Funciones de la Misión Diplomática

El moderno Derecho Diplomático es eminentemente funcional. El estatuto especial que se concede al personal de las Misiones Diplomáticas se justifica por la necesidad de facilitarles el ejercicio de sus funciones. En opinión de Amador Martínez Morcillo, la diplomacia se ha transformado considerablemente con el transcurso del tiempo, pero las funciones diplomáticas —a diferencia de las consulares— han permanecido casi inalterables, porque el Estado sigue siendo el mismo[89] e iguales sus funciones: representar, negociar, proteger, informar y cooperar.

Alphonse Rivier definía en 1896 la diplomacia como "la ciencia y el arte de la representación de los Estados y de las negociaciones"[90]. Desde la Antigüedad, los emisarios negociaban —en representación de sus comunidades de origen— con los miembros de otras comunidades y grupos sobre temas de interés común. De ellas derivaban las demás funciones: se negociaba para proteger al Estado y a sus ciudadanos y, para ello, era necesario que aquél estuviera suficientemente informado. El ejercicio de las funciones diplomáticas fomentaba la cooperación, que era el resultado de la actividad de la Misión Diplomática, más que una función en sí misma.

La Conferencia de Viena de 1961 consagró la perspectiva funcional, que se reflejó en la Convención sobre Relaciones Diplomáticas, en cuyo preámbulo se reconoció que el régimen especial de inmunidades y privilegios previsto en su articulado se concedía al personal diplomático,"no en beneficio de las personas, sino con el fin de garantizar el desempeño oficial de las funciones de las Misiones Diplomáticas en calidad de representantes de los Estados"[91]. Por ello, el Estado receptor se compromete a "dar toda clase de facilidades para el desempeño de las funciones de la misión"[92]. La función creaba el órgano y la necesidad de negociar creaba la figura del emisario que representaba a su comunidad. El desempeño de las funciones diplomáticas justificaba el establecimiento de las Misiones para su debido ejercicio. La Convención no define las funciones diplomáticas, sino que se limita a enumerarlas sin carácter exhaustivo, al establecer que consisten **principalmente** en representar, proteger, negociar, informar y fomentar las relaciones amistosas entre el Estado acreditante y el Estado receptor[93], pero no establece un orden de de prioridad o prelación entre ellas. La Ley de 2014 de la Acción y del Servicio Exterior del Estado reproduce las cinco funciones tradicionales casi "*verbatim*" y añade una sexta, que no viene demasiado a cuento:"Cooperar con las instancias de representación exterior de la Unión Europea en la identificación, defensa y promoción de los intereses y objetivos de su Acción Exterior"[94].

---

[89] MARTINEZ MORCILLO, Amador. "*La función diplomática*". En "España y la práctica del Derecho Internacional". Colección Escuela Diplomática. Madrid, 2014, p. 351.

[90] RIVIER, Alphonse. "*Principes de droit de gens*". París, 1896. Vol. I, p. 432.

[91] Párrafo 4 del Preámbulo de la Convención de Viena de 1961.

[92] Artículo 25 de la Convención de Viena de 1961.

[93] Artículo 3 de la Convención de Viena de 1961.

[94] Párrafo 4-f) del artículo 42, de la LASEE. Doc.cit. en la nota 49.

1.—Representación

La primera función de una Misión Diplomática es "representar al Estado acreditante ante el Estado receptor"[95] . Esta ubicación a la cabeza de la relación de funciones no es casual, sino que fue fruto de una enmienda vaticana, con la que la delegación de la Santa Sede quiso dejar constancia de su preeminencia, al ser la función de la que derivaban las demás funciones. A juicio de Amador Martínez Morcillo, la función de representación proporciona el fundamento etiológico y la naturaleza jurídica de su conjunto, le da razón de ser y lo justifica en su origen y en su posterior desenvolvimiento histórico. Su papel de raíz hace que sea la fuente de la que nacen todas las demás[96].

La Convención de Viena de 1961 reconoce en su Preámbulo que las inmunidades y privilegios se conceden a las Misiones Diplomáticas y a sus miembros "en calidad de **representantes** de los Estados"[97]. Según la Convención de Viena de 1969 sobre el Derecho de los Tratados, en virtud de sus funciones y sin necesidad de presentar plenos poderes, se considerará que los jefes de Misiones Diplomáticas **representan** a sus Estados para la adopción del texto de un tratado entre el Estado acreditante y el Estado ante el cual se encuentren acreditados[98]. En la sentencia del Tribunal Internacional de Justicia de 1980 en el asunto del asalto a la Embajada de Estados Unidos en Teherán se afirma que todas las garantías que rodean al personal diplomático son "inherentes a su carácter **representativo**"[99].

Los agentes diplomáticos actúan en nombre del Estado que representan y son órganos formales de expresión del Estado acreditante, como se pone de manifiesto en las Cartas Credenciales, cuando el Jefe del dicho Estado pide a su colega del Estado receptor que dé al Jefe de la misión crédito a lo que le comunique en su nombre. Según la Ley de 2014 de Acción y Servicio Exterior del Estado, las Misiones Diplomáticas permanentes representan con este carácter a España ante un o varios Estados con los que tenga establecidas relaciones diplomáticas y, cuando una Misión la represente ante varios Estados, lo hará en régimen de acreditación múltiple con residencia en uno de ellos[100].

El órgano representado ha variado a los largo de la Historia. En la época de las monarquías absolutas, el Rey personificaba al Estado, como revela la famosa frase de Luis XIV, "*L'État c'est moi*". El Embajador era una continuación de la

---

[95] Párrafo 1-a) del artículo 3 de la Convención de Viena de 1961.

[96] MARTÍNEZ MORCILLO, Amador. "*La función diplomática*". Ibersaf. Madrid, 2005, p.127.

[97] Apartado 4 de la Convención de Viena de 1961.

[98] Artículo 7-2 de la Convención sobre el Derecho de los Tratados. Viena, 23 de Mayo de 1969. En FERNÁNDEZ TOMÁS, Antonio. "*Derecho Internacional Público. Casos y Materiales*". Tirant lo Blanch. Valencia, 1991, p. 87.

[99] Sentencia del TIJ, de 24 de Mayo de 1980, sobre el personal diplomático y consular de los Estados Unidos en Teherán. CIJ. *Recueil*, 1980. En FERNÁDEZ TOMÁS. Op. cit. en la nota 98, p.276.

[100] Artículo 42-1 de la LASEE. Doc.cit. en la nota 49.

figura del monarca en el exterior, su representante personal. En el proyecto de Convención presentado en 1957 por la Comisión de Derecho Internacional, se hablaba de la representación del "Gobierno", pero este término fue sustituido en la Conferencia de Viena de 1961 por el de "Estado", gracias a una enmienda presentada por Australia y Luxemburgo. Los Estados socialistas preferían el vocablo "Pueblo", pero su propuesta no prosperó. Esta tesis popular fue llevada a la práctica por Muamar Gadafi, que estableció en Libia la "*Yamahiriya*", un confuso híbrido de Estado, Comunidad y Pueblo, con lineamientos jurídicos escasamente definidos. Los tres términos se confunden en la práctica, pues si bien el Embajador representa institucionalmente al Estado acreditante, también representa a su Gobierno —del que recibe las correspondientes instrucciones— y a su Pueblo, pues una de las funciones de la Misión es fomentar las relaciones amistosas entre los pueblos de los dos Estados.

El Embajador representa al Jefe del Estado, pero también al Gobierno, en cuanto órgano constitutivo de aquél, y los agentes diplomáticos tienen que cumplir las directrices políticas del Gobierno, aunque no esté de acuerdo con ellas, porque emanan de él en su condición de elemento componente del Estado. Los agentes diplomáticos también son partícipes en la función de representación —aunque ésta se centre en la persona del jefe de la Misión— y, en tanto que representantes del Estado, están autorizados a tratar con las autoridades del Estado receptor sobre cualquier tema que interese a las relaciones entre ambos Estados. La acción de los agentes diplomáticos es el canal a través del cual se expresa la voluntad y los puntos de vista del Estado acreditante, así como el medio para hacer valer sus derechos e intereses[101]. Como el jefe de la Misión Diplomática representa al Estado y expresa la voluntad de su Gobierno, sus actos son vinculantes para el Estado acreditante y pueden generar, en su caso, la responsabilidad internacional de dicho Estado.

Una de las consecuencias más típicas y tópicas de la función representativa es la participación de los agentes diplomáticos en todo tipo de eventos que se lleven a cabo en la vida pública del Estado receptor, como fiestas nacionales, conmemoraciones, actos solemnes o visitas de altas personalidades extranjeras. En estos acontecimientos se da por supuesta la presencia de los jefes de las Misiones Diplomáticas —o de sus representantes—, que deben participar en ellos por "*comitas gentium*" y una ausencia no justificada puede ser interpretada por el Estado receptor como un acto inamistoso del Estado acreditante, que, en ocasiones, recurre a estos gestos como prueba de desaprobación por una determinada conducta o actuación de dicho Estado. Así, los Embajadores de los Estados miembros de la OTAN y de la Unión Europea se abstuvieron de asistir este año en Moscú a las solemnes celebraciones con motivo del Día de la Independencia en muestra de desacuerdo por la actuación de la Federación de Rusia en Ucrania.

[101] MARTÍNEZ MORCILLO. Op. cit. en la nota 96, pp. 135, 142 y 143.

2.—Negociación

Otra de las funciones de la Misión Diplomática es la de "negociar con el Estado receptor"[102]. La negociación se ha identificado desde la antigüedad con la diplomacia y el término aparece en cualquiera de las definiciones que de ella dan los distintos autores de la época. Para Grigori Tunkin, la negociación ocupa un lugar tan amplio en la diplomacia y ésta se define frecuentemente como el arte de dirigir negociaciones y concluir tratados entre Estados[103]. Harold Nicolson define la Diplomacia como "el manejo de las relaciones internacionales mediante la negociación"[104]. Según Adolfo Maresca, la negociación es la ciencia misma del método diplomático y consiste en la defensa de los intereses del Estado acreditante, no mediante el atropello de los intereses del Estado receptor, sino buscando alcanzar un acuerdo y tendiendo a conseguir un punto de encuentro entre las propuestas del uno y las contrapropuestas del otro[105].

En opinión de Manuel Morales Lama, a la negociación —como eje fundamental de la actividad diplomática— corresponde garantizar la adecuación de las relaciones entre los Estados. Suele encaminarse a concluir compromisos internacionales, a establecer normas de esa naturaleza y a incrementar el entendimiento político, económico, jurídico o social, así como a consolidar los vínculos amistosos entre los Estados. Es el medio indispensable para prevenir o solucionar situaciones conflictivas o controversiales. La negociación diplomática no se diferencia de cualquier otra negociación que pueda tener lugar en el ámbito público o privado. Su especificidad viene dada por los temas que son objeto de ella y por ser llevada a cabo por sujetos de Derecho Internacional a través de sus órganos representativos, que actúan en el marco de las relaciones exteriores. Debido a la aparición de nuevos actores que participan en la Sociedad global, se han modificado determinados aspectos de la negociación diplomática, ya que involucra no sólo a los Estados soberanos, sino también a Organizaciones Internacionales, a organizaciones no gubernamentales y a empresas transnacionales[106].

La negociación es, pues, parte esencial de toda acción diplomática. Tiene una trascendental importancia por sí misma y se ha convertido en el instrumento diplomático por antonomasia, que constituye la razón de ser del agente diplomático. Tiene por finalidad mantener la paz entre los Estados, haciendo posible el desarrollo de relaciones normales entre los mismos y promoviendo la cooperación por medio de la prevención o la superación de las controversias. De igual manera —ha señalado el Embajador dominicano—, se ha convertido en la técnica diplomática esencial para el logro de los intereses nacionales. Con

---

[102] Párrafo 1-c) del artículo 3 de la Convención de Viena de 1961.

[103] TUNKIN, Grigory.-"*Theory of Internacional Law*". Londres, 1974, p.273.

[104] NICOLSON. Op. cit. en la nota 19, p.14.

[105] MARESCA. Op. cit. en la nota 8, p.150.

[106] MORALES LAMA, Manuel. "*La negociación como método diplomático*". "*Listín Diario*" de 8 de Mayo de 2015.

el propósito de llegar a un acuerdo, podrán sacrificarse en una negociación los intereses secundarios, pero nunca los vitales. Si bien la obtención de un acuerdo a un costo mínimo para las buenas relaciones de los participantes demuestra la destreza de los negociadores, no es menos cierto que su logro dependerá de la voluntad de las partes involucradas en el "*quid pro quo*" y de su capacidad de hacer concesiones que sean mutuamente aceptables para las partes[107].

En un sentido estricto, la negociación tiene por objeto la conclusión de un acuerdo internacional y, en este aspecto, está regulada en la Convención de Viena de 1969 sobre el Derecho de los Tratados. En un período de desarrollo de las Organizaciones Internacionales y de apogeo de la diplomacia de conferencia, la Misión Diplomática y la diplomacia bilateral han perdido protagonismo en la negociación y celebración de tratados. No obstante, las Misiones siguen desempeñando un papel al respecto, especialmente de apoyo logístico y de asesoramiento a las Misiones Especiales y a las Delegaciones en Conferencias Internacionales enviadas por el Estado acreditante para la negociación de un tratado.

.Pero la negociación puede ser contemplada desde una perspectiva más amplia, en el sentido de comprender los contactos y las conversaciones que mantiene la Misión Diplomática con las autoridades del Estado receptor sobre cualquier tema, con el objetivo de conseguir que dicho Estado adopte un comportamiento o una posición determinada. Para Amador Martínez Morcillo, la negociación es un procedimiento específico por el que varios sujetos dotados de personalidad jurídica internacional buscan un acuerdo sobre un tema de interés común. La diplomacia multilateral ha cambiado la manera de concebir o realizar la negociación y ha creado herramientas novedosas, pero se han mantenido intactas su naturaleza y su esencia[108]. Se negocia cuando una persona trata de un problema con otra o cuando dos Estados examinan un asunto en común. Dado que una negociación implica una conciliación de puntos de vista e intereses opuestos, los agentes diplomáticos y los Estados a los que representa deberían recordar que, para concluirla favorablemente, es necesario esforzarse por comprender el punto de vista contrario y demostrar que se ha llegado a tal comprensión. Si una parte se ve forzada a aceptar pura y simplemente las peticiones de la otra, no existe negociación, sino capitulación[109].

Las partes en una negociación deben buscar un acomodo razonable entre sus posiciones, para lo cual resulta indispensable que ambas partes estén dispuestas a hacer concesiones. Al inicio en 1973 de las negociaciones entre España y Francia para delimitar la plataforma continental en el Golfo de Vizcaya las posiciones estaban radicalmente enfrentadas, pues mientras la delegación española defen-

---

[107] MORALES LAMA, Manuel. "*Diplomacia contemporánea. Teoría y práctica para el ejercicio profesional*". Morales & Vicens. Santo Domingo, 2015, pp. 24-25.

[108] MARTINEZ MORCILLO. Op. cit. en la nota 89, p. 350.

[109] CAHIER. Op. cit. en la nota 34, pp. 188-189.

día el criterio de la "equidistancia", consagrado en la Convención de Ginebra de 1958 sobre la Plataforma Continental —a la que Francia había presentado reservas— la francesa sostenía el de los "principios equitativos". Ambas partes cedieron en sus posiciones iniciales y se llegó a una forma razonable de compromiso que se plasmó en el Convenio, de 29 de Enero de 1974, sobre delimitación de la plataforma continental en el Golfo de Vizcaya: El primer sector de la línea divisoria se trazó conforme a un criterio de pura equidistancia y en el segundo se corrigió ésta para tener en cuenta la curvatura del Golfo de Gascuña y la mayor longitud del litoral francés.

Las negociaciones que se realizaron en paralelo para delimitar la plataforma continental en el Mar Mediterráneo fueron un completo fracaso, porque Francia adoptó una actitud intransigente y no cedió un ápice en sus subjetivos principios equitativos, que le llevaron a hacer propuestas exorbitantes en las que trazaban líneas que carecían de fundamento jurídico. El profesor José Luis Azcárraga comentó con sorna que la línea francesa partía por la mitad la finca de su tía Genoveva en la Costa Brava. Esta situación negativa contrastaba con lo que acontecía con las negociaciones que a la par se estaban celebrando con Italia, que duraron apenas dos horas: equidistancia pura, dejándose sin trazar las áreas cercanas al punto tripartito de delimitación con Francia, que se consagró en el Convenio, de 19 de Febrero de 1974, de delimitación de la plataforma continental entre España e Italia en el Mediterráneo[110]. Yo me incorporé a la delegación con unas horas de retraso y, cuando llegué a la Farnesina, me encontré con que las negociaciones estaban prácticamente concluidas.

En una negociación hay que mantenerse alerta hasta el último momento para evitar episodios como los ocurridos en las negociaciones aéreas hispano-soviéticas, que concluyeron con la firma en Moscú, episodios como los ocurridos el 12 de Mayo de 1976, de un Convenio de Transporte Aéreo. Los Protocolos anejos en que figuraban las rutas autorizadas a las compañías aéreas se firmó, por falta de tiempo, en el aeropuerto de Cheremetievo en la escalerilla del avión que llevaba a la delegación española de regreso a Madrid. Aeroflot estuvo realizando durante años vuelos entre Moscú y Madrid y otros, con escala en Barajas en régimen de quinta libertad, con destino a La Habana y Lima. Con motivo de los Juegos Olímpicos de Japón, la compañía Spanair solicitó autorización a las autoridades aéreas soviéticas para sobrevolar su territorio con destino a Tokio, pero éstas se la negarían, Rusia justificó su negativa en que tales vuelos no estaban previstos en el cuadro de rutas del Convenio. Hicimos la comprobación y constatamos con consternación que el texto ruso difería del español. En éste se confería derecho de sobrevuelo y quintas libertades a las

[110] YTURRIAGA, José Antonio de. "*Ámbitos de jurisdicción en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar: una perspectiva española*". Ministerio de Asuntos Exteriores. Madrid, 1996, pp. 296-298.

aerolíneas soviéticas, mientras que en aquél no se reconocían similares derechos a las aerolíneas españolas. Como los rusos mantuvieron su postura, me tocó a mi —en mi calidad de Subdirector General de Cooperación Aérea y Marítima Internacional— decirles "*niet*" al Gobieno soviético, al que el español retiró su autorización de sobrevuelo hasta que no concediera similar derecho a las aeronaves españolas. Por cierto que, para curarme en salud, exigí que el Acta Final de las conversaciones fuera redactada en español, en ruso... y en inglés.

En el sentido amplio del término, la negociación forma parte de la actividad cotidiana de la Misión Diplomática. Dicha negociación puede ser bilateral o multilateral, según participen en ella dos o más Estados. Puede realizarse de manera oficial u oficiosa, con menos formalidades y mayor flexibilidad. Desde un punto de vista formal, las negociaciones pueden ser verbales, escritas o mixtas. Estas últimas son las más frecuentes, pues los negociadores de ambos Estados conversan sobre cualquier tema y, en caso de llegar a algún tipo de acuerdo, lo reflejan por escrito.

3.—Protección

Según la Convención de Viena de 1961, es función de la Misión Diplomática "proteger en el Estado receptor los intereses del Estado acreditante y los de sus nacionales, dentro de los límites permitidos por el Derecho Internacional"[111]. Inicialmente, las Misiones Diplomáticas sólo protegían los intereses del Estado, pero —al ser considerados los nacionales partes del mismo— se amplió la cobertura. Se estimó que el agravio hecho a uno de sus ciudadanos era una injuria al Estado, que debía responder a la ofensa ofreciéndoles su ayuda. Surgió así en el Derecho Internacional la figura de la "protección diplomática", muy distinta de la "protección consular" consagrada en la Convención. Por tal se entiende la acción que un Estado realiza frente a otro para reclamar —respecto de sus derechos o los de sus nacionales— la debida aplicación del Derecho Internacional en un caso determinado. Se suele tratar de la protección por parte del Estado acreditante de la persona y de los bienes de sus ciudadanos residentes en el extranjero ante a un daño causado por el Estado receptor. Es una acción de Estado a Estado. Según el Tribunal Permanente de Justicia Internacional, los principios del Derecho Internacional autorizaban al Estado a proteger a sus nacionales lesionados por actos contrarios a dicho Derecho cometidos por otro Estado, del que no hubiera podido obtener satisfacción por las vías ordinarias. Al hacerse cargo de la causa de uno de sus nacionales, ese Estado hacía valer el propio derecho que tenia a que se respetara el Derecho Internacional en la persona de sus nacionales[112].

---

[111] Párrafo 1-b) del artículo 3 de la Convención de Viena de 1961.

[112] Sentencia del TPJI, de 30 de Agosto de 1924, en el asunto de las "Concesiones Mavrommatis en Palestina". *Serie A n.º 2*, p. 12.

El procedimiento era complejo, limitado e insatisfactorio. Al tratarse de un derecho privativo del Estado y no del ciudadano, aquél poseía discrecionalidad en el ejercicio de la protección diplomática, que obedece a motivos de oportunidad de carácter político y no necesariamente a razones jurídicas. Es el Estado quien decide si presenta o no la reclamación y puede renunciar a su ejercicio sin necesidad del visto bueno de su nacional, y —en caso de obtener una reparación del daño— distribuir el importe de la indemnización entre los afectados como lo estimare oportuno[113]. Este carácter discrecional no impide que "el legislador nacional pueda imponer al Estado la obligación de proteger al ciudadano en el extranjero"[114]. El particular tenía que agotar previamente los recursos judiciales internos del Estado causante del perjuicio y adoptar un comportamiento correcto ("*clean hands*") a lo largo del procedimiento. Si el daño causado derivaba de la propia conducta del particular, no procedía el ejercicio de la protección diplomática[115].

Antes de que el Estado agraviado presente una reclamación internacional, es preciso que "el Estado donde la lesión ha sido cometida pueda remediarlo por sus propios medios en el marco de su orden jurídico interno"[116] y, de ahí, la exigencia del agotamiento previo de los recursos internos ante los Tribunales u órganos de ese Estado, sean judiciales o administrativos. En el caso de los recursos ante Tribunales administrativos, el Tribunal Internacional de Justicia ha señalado que "no pueden ser tomados en consideración a los fines de la regla del agotamiento de los recursos internos más que en la medida que vayan dirigidos a hacer valer un derecho"[117]. Aunque la cláusula de las "manos limpias" no ha sido confirmada en la práctica internacional como requisito indispensable para el ejercicio de la protección diplomática, la conducta incorrecta del perjudicado suele motivar que el Estado del que sea nacional no ejerza la protección a su favor[118].

La Comisión de Derecho Internacional elaboró en 2007 un proyecto sobre "Protección Diplomática", en el que la define como "la invocación por un Estado, mediante la acción diplomática o por otro medios de solución pacífica, de la responsabilidad de otro Estado por el perjuicio causado por un hecho internacionalmente ilícito de ese Estado a una persona natural o jurídica, que es un nacional del primer Estado, con miras a hacer efectiva esa responsabilidad"[119].

---

[113] CASADO, Rafael. "*Derecho Internacional*". Tecnos. Madrid, 2014, p. 227.

[114] Sentencia del Tribunal Internacional de Justicia, de 5 de Febrero de 1970, en el asunto de la *Barcelona Traction (Bélgica c/ España)*. CIJ.-*Recueil* 1970, p. 78.

[115] GONZÁLEZ CAMPOS, Julio/SÁNCHEZ RODÍGUEZ, Luis Ignacio./ANDRÉS, María Paz. "*Curso de Derecho Internacional Público*". Universidad Complutense. Madrid, 1992, pp. 341-343 y 349

[116] Sentencia del Tribunal Internacional d Justicia, de 21 de Marzo de 1959, en el asunto *Interhandel (Suiza c/ Estados Unidos)*". CIJ. *Recueil* 1959, p. 27.

[117] Sentencia del TIJ, de 24 de Mayo de 2007 en el asunto *Ahmadou Diallo (Repúblic de Guinea c/ República Democrática del Congo)*. CIJ. *Recueil* 2007, p. 47.

[118] CASADO. Op. cit. en la nota 113, p. 232.

[119] Artículo 1 del proyecto de artículos de la CDI sobre "Protección Diplomática". Anejo a la resolución 62/67 de la Asamblea General, de 6 de Diciembre de 2007. En *Documentos Oficiales de la Asamblea General,* 62º período de sesiones. Nueva York, 2007.

La Asamblea General ha solicitado la opinión de los Estados miembros sobre la conveniencia de celebrar una Conferencia internacional para adoptar una Convención sobre la Protección Diplomática[120] .

Después de la II Guerra Mundial, se inició en la práctica estatal una tendencia favorable a reconocer el derecho de los ciudadanos a ser protegidos por el Estado del que eran nacionales durante su estancia en el extranjero e incluso se incluyó semejante derecho en algunas Constituciones, como las de la República Democrática Alemana de 1968, de Bulgaria de 1971 o la de la República Popular de China de 1976. La Convención de Viena consagró una versión más favorable para los particulares, al incluir entre las funciones de las Misiones Diplomáticas la protección de los intereses de los ciudadanos del Estado acreditante. Para evitar la repetición de los abusos cometidos por las grandes potencias so pretexto de la protección de sus nacionales —como las numerosas intervenciones de Estados Unidos en su "patio trasero" de Iberoamérica o la reciente anexión de Crimea por la Federación de Rusia—, la Conferencia incluyó —a propuesta de Méjico— la exigencia de que la protección se realizara "dentro de los límites permitidos por el Derecho Internacional"[121].

La Misión Diplomática debe proteger lo que en cada momento considere que son los intereses del Estado acreditante en los ámbitos político, económico, cultural o cualquier otro, mediante el recurso a la acción diplomática: entrevistas, conversaciones, envío de notas de protesta o reclamaciones. La Misión Diplomática deberá proteger asimismo a sus nacionales —sean personas físicas o jurídicas— frente a cualquier injusticia, abuso o comportamiento inadecuado del Estado receptor, al que debe exigir que le les dé un trato conforme con el Derecho Internacional. Para ello, la Misión dispone de sus Agregadurías sectoriales y de sus Secciones Consulares.

La Misión Diplomática podrá también proteger los intereses de terceros Estados y de sus nacionales en el Estado receptor con el consentimiento de éste, en los casos de inexistencia o de ruptura de relaciones diplomáticas o consulares entre el Estado receptor y el tercer Estado, o de cierre de la Misión Diplomática o de la Oficina Consular de éste[122]. Así, tras la ruptura de relaciones de España con Guatemala por el asalto a su Embajada, la de Venezuela asumió la protección de los intereses de España en el país y en dicha Misión se integró un diplomático español.

También mediante un tratado bilateral o multilateral se puede conceder a un Estado competencia para proteger a un tercer Estado o a sus nacionales. Tal fue el caso del Tratado hispano-marroquí que —a raíz de independencia de Marrue-

---

[120] Resolución 68/113 de la Asamblea General, de 6 de Noviembre de 2013. . En *Documentos Oficiales de la Asamblea General,* 68º período de sesiones. Nueva York, 2013.

[121] Apartado 1-b) del artículo 3 de la Convención de Viena de 1961, "*in fine*".

[122] Artículos 45-c) y 46 de la Convención de Viena de 1961, y artículo 27 de la Convención de Viena de 1963.

cos— encomendó a España la defensa de sus intereses en algunos Estados de Iberoamérica. Por el Tratado de Lisboa de 2007 se creó el Servicio Europeo de Acción Exterior y se reguló el establecimiento de Delegaciones Permanentes de la UE ante Estados y Organizaciones Internacionales. Aunque a estas Delegaciones no se les haya atribuido en principio el ejercicio de funciones consulares, de hecho protegen a cualquier ciudadano de la Unión, cuando el Estado del que sea nacional no tenga una Misión Diplomática o una Oficina Consular en el Estado receptor. Por otra parte las funciones de protección por parte de los Estados miembros de la UE apenas se ejercen en el espacio europeo al difuminarse las diferencias entre nacionales y extranjeros comunitarios debido a la igualdad de derechos de todos los ciudadanos de la Unión. Esta protección se puede extender asimismo a los apátridas y a los refugiados. Así, el proyecto de artículos de la CDI sobre Protección Diplomática prevé que ésta se puede aplicar a los apátridas y refugiados que tengan residencia legal y habitual en el Estado que ejerza dicha protección[123]

Cabe señalar la gradual aceptación por el Derecho Internacional del principio de intervención por motivos humanitarios, que lleva a muchos Estados a mantener su derecho a proteger a ciudadanos de terceros Estados cuyos derechos humanos hubieran sido sistemáticamente violados. Tal fue el motivo alegado por las potencias occidentales para intervenir en la antigua Yugoslavia.

4.—Información

También es función de la Misión Diplomática "enterarse por todos los medios lícitos de las condiciones y de la evolución de los acontecimientos en el Estado receptor e informar sobre ello al Gobierno del Estado acreditante"[124]. A fin de informar adecuadamente, la Misión deberá estar al tanto de la situación política, económica, social o cultural del Estado receptor, pero —para evitar los abusos y los casos de espionaje que se dieron en el pasado so pretexto de búsqueda de información— la Convención de Viena de 1961 requiere que se haga por medios lícitos.

Para estar bien informado, el agente diplomático debe relacionarse con personalidades políticas —del Gobierno y de la oposición—, económicas, culturales y religiosas, con los medios de comunicación y con los centros universitarios y los círculos sociales. La actividad social —que suele ser objeto de escarnio por la opinión pública— es una de las cargas más pesadas para el diplomático. Asistir a una recepción o a una comida es un acto más de servicio, siempre que se utilice para establecer contactos, entablar amistades, contrastar pareceres u obtener información.

[123] Artículo 8 del proyecto de artículos de la CDI sobre "Protección Diplomática" de 2007. Doc.cit. en la nota 114.

[124] Párrafo 1-d) de la Convención de Viena de 1961.

Baste un ejemplo. En 1966, asistía con mi mujer en Monrovia a una fiesta con motivo del cumpleaños del Presidente William Tubman, que se prolongó hasta altas horas de la madrugada. Allí coincidimos con el Secretario General de la Organización de Cooperación Económica de África Occidental, Donald Georges que acababa de llegar a Liberia y no conocía a nadie. Lo invitamos a nuestra mesa y, tras la larga velada, establecimos una relación de amistad. Meses después, recibí la orden del Ministerio de hacer una gestión en Freetown para que Sierra Leona apoyara en la ONU una importante resolución sobre Gibraltar. Allí me encontré con la grata sorpresa de que el Subsecretario de Asuntos Exteriores no era otro que Georges, que me trató espléndidamente y —gracias a nuestras buenas relaciones— dio instrucciones para que Sierra Leona votara, por primera vez, a favor de España y en contra de su antigua metrópolis en relación con la descolonización del Peñón[125].

El establecimiento de buenas relaciones con personalidades del Estado receptor es fundamental para el desempeño de la misión de un diplomático. Las cordiales relaciones que mantuve con el Presidente de Irlanda, Patrick Hillery, el Ministro de Asuntos Exteriores ruso, Igor Ivanov, o los Directores Generales de la ONU —Giorgio Giacomelli—, del OIEA —Hans Blix— o de la ONUDI —Mauricio de María— en Viena, facilitaron enormemente mi función de Embajador.

Para el ejercicio de su función investigadora e informativa, la Misión Diplomática cuenta con las Agregadurías de Información —que se relacionan con los medios de comunicación locales, ayudan a los periodistas nacionales y actúan de portavoces de la Misión— y con los "Agregados" a secas, que se encargan de los temas de información confidencial y mantienen el contacto con los Servicios de Inteligencia del Estado receptor. El principal destinatario de la información recabada es el Gobierno del Estado acreditante, pero también puede recibir información el Gobierno del Estado receptor y los particulares, sean nacionales del Estado acreditante o del receptor.

5.—Cooperación

Las Misiones Diplomáticas deben "fomentar las relaciones amistosas y desarrollar las relaciones económicas, culturales y científicas entre el Estado acreditante y el Estado receptor"[126]. La redacción del texto no es demasiado afortunada. Es obvio que la Embajada no va a fomentar las relaciones "inamistosas", aunque si podría —y debería— potenciar las relaciones "neutras" con Estados —como la República Popular de China— con los que conviene mantener relaciones, aunque éstas no sean todo lo amistosas que sería de desear por su política poco respetuosa de los derechos humanos.

---

[125] YTURRIAGA.-Op. cit. en la nota 60, p. 37

[126] Párrafo 1-e) del artículo 3 de la Convención de Viena de 1961.

La función de fomento de las relaciones y desarrollo de la cooperación es el marco general en el que se coloca el conjunto de las demás funciones diplomáticas. Por ello aparece como algo más que una función diferenciada, como una expresión en palabras del espíritu en el que debería inspirarse la Diplomacia. Es la que da sentido a la actividad diplomática entre las varias opciones que se ofrecen al Estado en su acción exterior. Es una función en sí misma que va más allá del contexto fundamentalmente político que es propio a la función diplomática. Por tanto, la inclusión de otros ámbitos para la acción de la Misión Diplomática sirve de delimitación del amplio abanico de terrenos que caen bajo su competencia. Es un elemento que cae dentro de la obligación de los Estados de crear condiciones de entendimiento y de acercamiento entre los pueblos y de preservar la paz. El desarrollo e incremento de las relaciones económicas, culturales y científicas es un utensilio añadido para facilitar la comprensión entre ellos, como ingrediente de un esquema de la comunidad internacional basado en la cooperación. Ese mundo de la cooperación en el que está incrustado el Estado de nuestro tiempo necesita, para garantizar su supervivencia, que se institucionalice una función que pretende, precisamente, el estrechamiento de los nexos que lo forman[127].

El hecho de que se haga referencia, de una parte, al fomento de las relaciones amistosas entre los Estados y, de otra, al desarrollo de relaciones económicas, culturales y científicas entre ellos no ha de entenderse como algo diferenciado, sino como dos manifestaciones de una actividad interdependiente. Se fomentan las relaciones amistosas para el desarrollo de ámbitos concretos de relación y el desarrollo de tales ámbitos fomenta dichas relaciones. La mención de los ámbitos económico, cultural científico sólo tiene un carácter meramente enunciativo entre todos los posibles. Por eso, la delegación española propuso en la Conferencia de Viena que se hiciera referencia a las "relaciones de todo orden", pero su acertada sugerencia no fue aceptada. La función de cooperación puede considerarse implícita al establecimiento de relaciones diplomáticas entre dos Estados y al envío de una Misión Diplomática, cuya razón de ser y finalidad no es otra que fomentar y desarrollar relaciones amistosas por medios pacíficos, a lo que debe estar encaminada la actividad diplomática. Además de ser considerada como una función específica, es asimismo el objetivo último de las demás funciones y de la Diplomacia y, al mismo tiempo, la justificación de la existencia de las relaciones diplomáticas[128].

Al reducir la cooperación a los ámbitos económico, cultural y científico —aunque no tengan carácter de "*numerus clausus*"— excluye, sin motivos que lo justifique, la colaboración en el campo político o en otros ámbitos como el jurídico. También omite el fomento de las relaciones entre los pueblos y los ciudadanos de

[127] MARTÍNEZ MORCILLO. Op. cit. en la nota 96, pp. 220-223.

[128] VILARIÑO, Eduardo. "*Curso de Derecho Diplomático y Consular*". Tecnos. Madrid, 2011, pp. 257-258.

los dos Estados. La inclusión de esta función en la Convención es novedosa, ya que no figuraba en las normas consuetudinarias, pero —más que una función en sí— la cooperación es el resultado de ejercicio de las demás funciones.

6.—Funciones Consulares

La Convención reconoce de forma un tanto vergonzante el desempeño de tipo de funciones, al afirmar que sus disposiciones no pueden ser interpretadas "de modo que impida el ejercicio de funciones consulares"[129]. Esta formulación es similar a la de la Convención de La Habana sobre Agentes Consulares de 1928, que modificó la disposición de la Convención de Caracas de 1911 sobre Cooperación Consular por la que se prohibía a los agentes diplomáticos ejercer funciones consulares y a los funcionarios consulares desempeñar funciones diplomáticas. Estableció, de un lado, que la Convención de Viena de 1961 no impedía el ejercicio de funciones consulares por la Misión Diplomática y, de otro, reconoció la posibilidad de que los funcionarios consulares realizaran actos diplomáticos en determinadas circunstancias y con el consentimiento del Estado receptor[130].

La Conferencia de Viena de 1961 rechazó la propuesta de la delegación española de que la Misión Diplomática pudiera ejercer funciones consulares, salvo que se opusiera el Estado receptor, aunque al final aceptó esa posibilidad de una forma alambicada y ambigua, que dio lugar a interpretaciones dispares. La Conferencia adoptó una fórmula intermedia entre la posición de Venezuela —cuya legislación prohibía el ejercicio simultáneo por los agentes diplomáticos de las dos funciones— y la de Italia —que sostenía que algunas funciones consulares entraban dentro del marco de las funciones diplomáticas, por lo que sólo se requeriría la autorización del Estado receptor para el ejercicio de las demás funciones no incluidas en dicho marco—. En cualquier caso, no cabe confundir las dos funciones y las actividades consulares de la Misión Diplomática se rigen por el Derecho Consular y no por el Diplomático[131].

La Convención de Viena de 1963 sobre Relaciones Consulares, establece que sus disposiciones se aplicarán, en la medida que sea procedente, al ejercicio de funciones consulares por parte de una Misión Diplomática y que los privilegios e inmunidades de los miembros de dicha Misión seguirán rigiéndose por las normas del Derecho Internacional relativas a las relaciones diplomáticas[132]. Dicha Convención despejó todos los equívocos creados por la inadecuada formulación de artículo 3-2 de la Convención de 1961, al establecer que las funciones consulares podían ser ejercidas por las misiones diplomáticas, que los funcionarios

[129] Artículo 3-2 de la Convención de Viena de 1961.
[130] Artículos 3-2 y 12 de la Convención sobre Agentes Consulares. La Habana, 28 de Marzo de 1928.
[131] VILARIÑO. Op. cit. en la nota 128, p. 172.
[132] Párrafos 1 y 4 del artículo 70 de la Convención de Viena de 1963.

consulares podían realizar actos diplomáticos en determinadas circunstancias, que el consentimiento otorgado por un Estado para el establecimiento de relaciones diplomáticas implicaba —salvo indicación en contrario— el consentimiento para el establecimiento de relaciones consulares y que la ruptura de las relaciones diplomáticas no entrañaba *ipso facto* la ruptura de las relaciones consulares[133]. La Administración española —que había fusionado en 1928 las dos carreras— autorizó a los funcionarios de ambas a realizar las dos funciones, aunque respetando la autonomía de las relaciones diplomáticas y de las relaciones consulares.

El Estado acreditante debe comunicar al receptor los nombres de los miembros de su Misión Diplomática que sean agregados a la Sección Consular y estén encargados de ejercer funciones consulares, y podrá pedir que se les conceda el correspondiente *exequatur*. Por otra parte, la Misión diplomática ejerce *per se* ciertas funciones consulares, como la expedición de visados diplomáticos, previa autorización del Ministerio de Asunto Exteriores.

VI.—Estructura y medios de acción

Tanto la estructura de la Misión Diplomática como los medios de acción y comunicación de que dispone están regulados por la normativa del Estado acreditante y por el Derecho Internacional.

1.—Estructura

Los Estados son libres para fijar las estructuras de sus Embajadas según sus conveniencias y necesidades, aunque todas ellas suelen tener unas características similares. Constan de una oficina principal o Cancillería Diplomática donde se ubican el Embajador —con su secretaría—, los miembros diplomáticos de la Misión —Ministros, Consejeros y Secretarios— y los miembros del personal administrativo y técnico, con el Canciller a su frente. En ella se atienden los servicios de cancillería, administración, contabilidad, registro y comunicaciones —cifradas o no-. El Embajador dirige la acción política y diplomática y coordina las actividades de los distintos miembros de la Misión, incluidos los Agregados. Según la Ley de 2014 de la Acción y del Servicio Exterior del Estado, la Cancillería desarrolla las funciones de representación, así como las de naturaleza política, diplomática, consular y de cooperación, y contribuye al desarrollo de los distintos ámbitos de la acción exterior, especialmente donde no actúen órganos técnicos especializados[134].

Las actividades de la Misión se han ampliado y tecnificado, lo que ha obligado —además de a una mayor especialización de los funcionarios diplomáticos— a re-

[133] Artículos 3 y 17-2, y párrafos 2 y 3 del artículo 2 de la Convención de Viena de 1963.
[134] Artículo 45-2 de la LASEE. Doc.cit. en la nota 49.

currir a técnicos y especialistas de los diversos Departamentos ministeriales. En la misma sede de la Misión o en otros locales *ad hoc* se han instalado los Agregados y Consejeros sectoriales, que —pese a no ser miembros de la Carrera— tienen pleno *status* diplomático. Están relacionados con las distintas ramas de la Administración y —aunque estén sometidos a la dependencia jerárquica del Embajador— dependen orgánica y funcionalmente de los Departamentos de procedencia, a los que informan directamente de sus actividades —de las que igualmente deberán tener al tanto al jefe de la Misión—, incluso con sus propios medios de cifra, como en el caso de los Agregados militares y de los "Agregados". Según la Ley de la Acción y del Servicio Exterior del Estado (LASEE), las Consejerías y Agregadurías son órganos técnicos especializados de la Misión Diplomática que —bajo la dependencia jerárquica del Embajador— le prestan asesoramiento y apoyo técnico, y le asisten en el desempeño de sus funciones en el ámbito de la acción exterior, sin perjuicio de su dependencia orgánica y funcional de sus respectivos Departamentos, a los que corresponde su organización interna y su dotación presupuestaria. Como he manifestado con anterioridad, no estoy de acuerdo con la dependencia funcional de los Consejeros y Agregados de sus Ministerios de origen, pues el principio básico de la unidad de acción en el exterior requiere que dependan del Embajador no sólo jerárquica, sino también funcionalmente.

A los tradicionales Consejeros Militares, Comerciales, Culturales, Laborales, Agrícolas, Industriales, Educativos o de Información, se suman los Económicos, Financieros, de Interior, de Cooperación, de Transportes o de Turismo, e incluso los Religiosos, Médicos o Deportivos. Cada día adquieren mayor importancia los Agregados de Inteligencia, que se integran plenamente en la Misión Diplomática, dejando de lado la acción encubierta de los servicios de espionaje y contraespionaje. Para coordinar administrativamente la plétora de órganos técnicos especializados de la Embajada y evitar duplicidades indeseadas, cabe establecer servicios comunes a los distintos sectores de la Misión. Así, la LASEE prevé la posible creación en las Embajadas importantes de una Sección de Servicios Comunes, que es la unidad administrativa que gestiona los servicios y recursos compartidos por las distintas unidades de la Misión[135]. Al igual que los agentes diplomáticos, los Agregados pueden tener acreditación múltiple y ejercer sus funciones en otra Embajada o en una Misión Permanente ante una Organización Internacional[136].

El personal de la Misión está formado por los agentes diplomáticos —incluido el Embajador—, los miembros del personal administrativo y técnico, y los miembros del personal de servicio —empleados en el servicio de la Misión, como conductores, porteros, vigilantes, empleados del hogar o jardineros-. Los criados particulares al servicio doméstico de un miembro de la Misión que no

[135] Párrafos 3 y 4 del artículo 45-3 de la LASEE. Doc.cit. en la nota 49.

[136] Párrafos 1 y 3 del artículo 5 de la Convención de Viena de 1961.

sean empleados del Estado acreditante no forman parte de la Misión, pero tienen un reducido *status* diplomático, sobre todo si son nacionales de dicho Estado[137].

Salvo en el caso especial del Jefe de la Misión Diplomática, el Estado acreditante podrá nombrar libremente a los miembros del personal de la Misión. Dicho Estado comunicará al Estado receptor el nombramiento, la llegada, el cese y la salida definitiva de los miembros del personal de la Misión, de sus familias y de sus criados particulares, y la contratación y el despido de personas residentes en el Estado receptor como miembros de la Misión o criados particulares que tengan derecho a privilegios e inmunidades[138].

A falta de un acuerdo explícito sobre el número de miembros de la Misión, el Estado receptor podrá exigir que dicho número esté dentro de los límites de lo que considere razonable y normal, de conformidad con las circunstancias y condiciones de ese Estado y las necesidades de la Misión de que se trate. Podrá asimismo negarse a aceptar a funcionarios de una determinada categoría, dentro de esos límites y sin discriminación alguna[139]. Los miembros del personal diplomático habrán tener, en principio, la nacionalidad del Estado acreditante, que no podrá nombrar a personas que tengan la nacionalidad del Estado receptor sin su consentimiento, que puede ser retirado en cualquier momento. Asimismo podrá reservarse el mismo derecho a requerir su autorización con respecto de los nombramientos quienes ostenten la nacionalidad de terceros Estados[140].

2.—Medios de acción

El Estado receptor deberá dar a dar a la Misión Diplomática toda clase de facilidades para el desempeño de sus funciones[141]. Para llevarlas a cabo, el Estado acreditante utiliza medios internos y externos. En el ámbito interno de las comunicaciones, la Misión recibe del Ministerio de Asuntos Exteriores órdenes y le envía despachos. Ambos se comunican asimismo mediante telegramas —claros o cifrados—, faxes, informes, cartas, correos electrónicos, "*wassaps*", llamadas telefónicas y transmisiones de radio. En el ámbito externo, la Misión se relaciona formalmente con las autoridades del Estado receptor y con otras Misiones a través de notas —verbales, firmadas y colectivas—, cartas personales, promemorias, memorandos y "*non papers*".

Las Notas y demás documentos deben ser redactadas en el idioma del remitente, a los que se acompañará una versión en el idioma del Estado receptor o

---

137 Apartados e), f), g) y h) del artículo 1 de la Convención de Viena de 1961.
138 Artículo 10-1 de la Convención de Viena de 1961.
139 Artículo 11 de la Convención de Viena de 1961.
140 Artículo 8-3 de la Convención de Viena de 1961.
141 Artículo 25 de la Convención de Viena de 1961.

en una tercera lengua como el inglés, en la que se hará costar que se trata de una "traducción no oficial". Aunque la mayoría de las arcaicas fórmulas de cortesía han ido desapareciendo, aún se conservan algunas de ellas.

a) Nota Verbal

La Nota Verbal es la menos formal de las notas diplomáticas. En contra de lo que su título indica, es un documento escrito que la Misión Diplomática del Estado acreditante envía al Ministerio de Relaciones Exteriores del Estado receptor —único Departamento con el que debe relacionarse, salvo autorización en contrario por parte de aquél[142]— y viceversa. En su origen, recogía los términos de una gestión verbal entre miembros de la Embajada y del Ministerio —de ahí su nombre— y se entregaba al término de la misma para precisar su contenido de lo tratado en la conversación. Se redacta en tercera persona y no va firmada, sino simplemente rubricada con las iniciales del Ministro de Asuntos Exteriores o del jefe de la Misión Diplomática. Actualmente es el medio diplomático más utilizado para la regular comunicación entre la Misión y el Ministerio y para la realización de cualquier tipo de gestión. La Nota puede ser entregada personalmente por un miembro de una u otro, o remitirse por cualquier conducto[143].

He aquí un ejemplo: "La Embajada de Su Majestad Británica saluda atentamente al Ministerio de Asuntos Exteriores y, siguiendo instrucciones del Gobierno de Su Majestad, tiene la honra de referirse al aterrizaje forzoso de un avión Sea Harrier británico sobre el buque contenedor español "*Alraigo*" el día 6 de Junio de 1983... El Gobierno de Su Majestad agradecería vivamente al Gobierno español que hiciera lo necesario para conseguir la inmediata liberación del mencionado avión del "*Alraigo* y lograr su entrega al Gobierno de Su Majestad. En cooperación con las autoridades pertinentes españolas, los representantes del Gobierno de Su Majestad en Tenerife realizan todos los arreglos necesarios para el regreso del avión al Reino Unido. La Embajada de su Majestad Británica aprovecha la oportunidad para reiterar al Ministerio de Asuntos Exteriores la seguridad de su más alta consideración"[144].

Las más de las veces, las Notas Verbales intercambiadas entre la Misión Diplomática y el Ministerio de Relaciones Exteriores contienen información sobre hechos que afectan o interesan a una Parte, bien por iniciativa del Estado emisor de la Nota, bien en respuesta a una petición de la otra Parte. "*Verbi gratia*", la comunicación sobre el nombramiento de un nuevo miembro de la Misión del Estado acreditante o la respuesta a la solicitud de información del Estado receptor

---

[142] Artículo 41-2 de la Convención de Viena de 1961.

[143] MARTINEZ LAJE, Santiago/MARTINEZ MORENO, Amador. "*Diccionario diplomático iberoamericano*". Instituto de Cooperación Iberoamericana. Madrid, 1987, p. 86.

[144] Nota Verbal n.º 175/A de la Embajada de Gran Bretaña al Ministerio de Asuntos Exteriores, de 1983. En FERNÁNDEZ TOMÁS. Op. cit. en la nota 98, p. 54.

sobre la normativa vigente en aquél sobre una determinada materia. Este tipo de notas constituye el pan de cada día del intercambio de comunicaciones entre las Misiones Diplomáticas y los Ministerios de Relaciones Exteriores.

b) Nota Firmada

La Nota Firmada es la pieza oficial por antonomasia, de carácter más solemne, y el recurso a ella significa que se confiere a su contenido una particular importancia. Va dirigida por el jefe de la Misión al Ministro de Relaciones Exteriores del Estado receptor o por éste a aquél. Se redacta en primera persona, va siempre firmada y utiliza las habituales fórmulas de cortesía. . Hay una gradación en las fórmulas de cierre de la comunicación, que dependerá del rango del destinatario. Si éste es superior, lo apropia do sería decir "**de mi más alta consideración**", si es igual, "**de mi alta consideración**" y, si es inferior, "**de mi distinguida consideración**"[145].

Es el instrumento al que se suele recurrir para formalizar un acuerdo entre los dos Estados interesados mediante un canje de notas. Así, por ejemplo, el Canje de Notas realizado en 1988 entre el Ministro de Asuntos Exteriores, Francisco Fernández Ordóñez, y el Embajador de Estados Unidos, Reginald Bartolomew, relativo a las bases norteamericanas en España, redactado en los siguientes términos:

"Señor Embajador: Tengo el honor de comunicar a Vuestra Excelencia que, con carácter transitorio y en los plazos y condiciones que se especifican, España extenderá la aplicación de los derechos y obligaciones derivados del Convenio de Cooperación para la Defensa, firmado con esta fecha, a las unidades de las Fuerzas de los Estados Unidos de América que a continuación se indican…Tengo la honra de proponerle que esta Nota y su contestación, si su Gobierno está de acuerdo con lo que antecede, constituyan un acuerdo entre nuestros Gobiernos. Acepte, Excelencia, el renovado testimonio de mi más alta consideración". Y la respuesta del Embajador Bartolomew: "Excelentísimo Señor: Tengo la honra de referirme a la Nota n.º 420/12 sobre las fuerzas transitorias y deseo informarle de que mi Gobierno está de acuerdo con su contenido. Acepte, Excelencia, el renovado testimonio de mi más alta consideración"[146].

c) Nota Colectiva

Las Notas Colectivas son notas formuladas por los representantes de más de dos Estados, que abordan temas de interés común para todos sus signatarios. Van firmadas por los jefes de Misión de los respectivos Estados y son enviadas al Ministerio de Relaciones Exteriores o a otra Embajada.

---

[145] MORALES LAMA. Op. cit. en la nota 107, p.182.

[146] Intercambio de Notas Firmadas entre el Ministro de Asuntos Exteriores y el Embajador de Estados Unidos en España, de 1 de Diciembre de 1988. En FERNÁNDEZ TOMÁS. Op. cit. en la nota 98, pp. 574-575.

Tras el asalto de la Embajada de España en Guatemala por las fuerzas de seguridad guatemaltecas y la muerte de varias personas, los Embajadores de los Estados miembros del Pacto Andino acreditados en el país enviaron una Nota Colectiva al Ministro de Relaciones Exteriores redactada como sigue:"Señor Ministro: En cumplimiento de las instrucciones recibidas de nuestros Gobiernos integrantes del Pacto Andino, nos dirigimos a Vuestra Excelencia para manifestarle lo siguiente: Los trágicos sucesos acaecidos en la Embajada de España en Guatemala, el 31 de Enero del año en curso, nos mueve a manifestar nuestro profundo pesar por la pérdida de numerosas vidas humanas y, al mismo tiempo, nuestro categórico rechazo por la irrupción de las fuerzas policiales guatemaltecas en los locales de dicha Embajada. Este hecho tan grave no tiene antecedentes comparables, es violatorio de normas y principios del Derecho Internacional, compromete seriamente la seguridad de los funcionarios diplomáticos ante este país y constituye un precedente inadmisible, con consecuencias imponderables en la Comunidad Internacional…En consecuencia, los Embajadores del Grupo Andino, a nombre de sus respectivos Gobiernos, expresan a Vuestra Excelencia su más honda y firme extrañeza y preocupación ante la insólita violación de las más elementales normas de respeto a la vida humana y de convivencia entre las naciones civilizadas. Aprovechamos esta oportunidad para renovar a Vuestra Excelencia las seguridades de nuestra más alta y distinguida consideración"[147].

Asimismo, el Cuerpo Diplomático en pleno envió otra Nota similar que decía: "Señor Ministro: En nombre de los Jefes de Misión acreditados ante el Gobierno de Guatemala, tenemos el honor de dirigirnos a Vuestra Excelencia para manifestarle lo siguiente: Que todos los Jefes de las Misiones Diplomáticas estamos profundamente consternados y preocupados por el hecho de que las fuerzas de seguridad de Guatemala penetraron con violencia a la sede de la Embajada de España ante la previa ocupación de la misma por un grupo de personas extrañas, quebrantando así principios fundamentales de Derecho Internacional, especialmente aquellos aprobados en la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de la cual Guatemala es signataria. Dichos hechos, en el cual numerosas personas perdieron la vida, se produjo a pesar de que el Señor Embajador español hizo personalmente por teléfono la misma solicitud al Ministerio a su cargo. En vista de lo anterior y a efectos de seguir manteniendo la confianza que debe existir en las relaciones entre Gobiernos amigos, por su intermedio solicitamos... Esperando que su Excelencia se sirva tener a bien informarnos de la acogida de la presente por las autoridades guatemaltecas, le reiteramos, Señor Ministro, las seguridades de nuestra más alta y distinguida consideración"[148].

[147] Nota Colectiva de los Embajadores del Pacto Andino acreditados en Guatemala, de 2 de Febrero de 1980. En PICO DE COAÑA. Op. cit. en la nota 84, pp.89-90.

[148] Nota Colectiva de los miembros del Cuerpo Diplomático en Guatemala, de 2 de Febrero de 1980. En PICO DE COAÑA. Op. cit. en la nota 84, pp.92-93.

También es frecuente que los Embajadores de los Estados miembros de la UE envíen Notas Colectivas al Ministerio de Relaciones Exteriores del Estado receptor y a Misiones Diplomáticas de terceros Estados para llevar a cabo una acción común acordada por el Consejo Europeo. Así, la Comunidad Europea publicó una Nota Colectiva sobre la invasión de Kuwait por Irak, en la que se afirmaba lo siguiente: "La Comunidad y sus Estados miembros reiteran su condena sin reserva de la brutal invasión iraquí de Kuwait y su exigencia de una retirada inmediata e incondicional de las fuerzas iraquíes del territorio de Kuwait, como ya manifestaron en su Declaración de 2 de Agosto. Consideran que las razones aducidas por el Gobierno iraquí para justificar la agresión militar contra Kuwait carecen de fundamento y son inaceptables, y se abstendrán de realizar cualquier acto que pueda ser considerado como reconocimiento implícito de las autoridades impuestas en Kuwait por los invasores... Con carácter inmediato, la Comunidad y sus Estados miembros han decidido adoptar las siguientes medidas..."[149].

d) Carta Personal

Las cartas se intercambian entre el jefe de la Misión y el Ministro de Relaciones Exteriores del Estado receptor. Son menos protocolarias que las Nota y tienen un carácter más personal. Por ejemplo, la carta que dirigí en 1999 al Ministro ruso de Asuntos Exteriores, Igor Ivanov, tras la visita a Moscú del Presidente del Gobierno español José María Aznar:

"Querido Igor: Ante todo te envío mi más cordial felicitación por tu confirmación como Ministro de Asuntos Exteriores. Te deseo todo género de éxitos en una situación tan delicada como la actual. Quiero expresarte una vez más mi agradecimiento por tu preciosa colaboración para la organización de la visita del Presidente del Gobierno a Moscú. A pesar de las difíciles circunstancias, creo que ha resultado positiva para el desarrollo de las relaciones hispanorusas, aunque al final haya queda devaluada por el lamentable incidente con el Presidente Yeltsin. No se trata tanto de que la entrevista no se haya celebrado —lo que estaba asumido en el caso de que Yeltsin no se encontrara bien de salud—, sino los comentarios del portavoz de la Presidencia de que Yeltsin estaba en perfectas condiciones y que la entrevista no estaba prevista en la agenda del Presidente. Esto nos ha puesto a todos en evidencia —tú incluido— y ha dado pie para que la oposición y ciertos medios de comunicación se hayan cebado en la crítica a Aznar, al Ministro de Asuntos Exteriores y a la Embajada. Por otra parte, el tono y lenguaje de Yeltsin fueron bastante desabridos y poco constructivos, y —en el caso de Selezniov— rayaron con la grosería. Confío

[149] Nota Colectiva de la Comunidad Europea y de sus Estados miembros, de 4 de Agosto de 1990. En FERNÁNDEZ TOMÁS. Op.cit en la nota 98, pp. 262-263.

en que, una vez serenados los ánimos, prevalezcan los aspectos positivos de la visita con miras al estrechamiento de las relaciones entre nuestros dos países. Un fuerte abrazo[150].

e) Pro-Memoria y Memorándum

El Pro-Memoria es un documento en el que se recogen los puntos sobre los que se había llegado a un acuerdo durante una conversación o negociación —de ahí su nombre— o en el que se expone la posición del Estado acreditante sobre un tema determinado, su evolución o su actualización. Se redacta en un papel sin encabezamiento y no requiere sellos ni rúbrica. Reproduce básicamente una conversación previa y tiene por objeto hacer determinadas precisiones o constituye el resumen de una entrevista diplomática de la que sirve para "ayuda a la memoria"[151]. No va firmado, ni contiene fórmulas de cortesía. También se denomina Memorándum o "*Aide-Mémoire*" cuando aborda una cuestión de especial interés para el Estado acreditante, que tiene implicaciones jurídicas y requiere una consideración y estudio más detenidos y pormenorizados[152]. El texto de los Memorandums carece asimismo de encabezamiento y de fórmulas de cortesía. Lleva sello y cada una de sus páginas va rubricada. Se utilizan para fijar con exactitud ciertos hechos y dejar constancia de la posición jurídica de un Gobierno en relación con un asunto determinado. Su redacción deber ser concisa, ordenada y lo más concluyente posible[153].

Así, por ejemplo, durante la III Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, las Embajadas españolas distribuyeron al Ministerio de Relaciones Exteriores del Estado receptor y a otras Misiones Diplomáticas sendos memorándums acerca de "*Las posiciones españolas sobre Derecho del Mar*" y sobre "*La cuestión de los estrechos internacionales"*. El primero exponía argumentadamente la posición de España en los temas básicos de la Conferencia —anchura del mar territorial, estrechos internacionales, pesca y conservación de los recursos vivos del mar, plataforma continental, zona de los fondos marinos sometida a régimen internacional y protección de mares y océanos contra la contaminación—, y el segundo se centraba en el tema específico de los estrechos utilizados para la navegación internacional[154]. A diferencia del Pro-Memoria que tiene más carácter fáctico, el Memorándum suele

---

[150] Carta al Ministro de Asuntos Exteriores ruso Igor Ivanov., de 24 de Mayo de 1999. Archivo personal del Autor. En YTURRIAGA.-Op. cit. en la nota 51, p. 284

[151] MORALES LAMA. Op. cit. en la nota 107, p. 184

[152] MARTÍNEZ LAJE/MARTÍNEZ MORCILLO.-Op. cit. en la nota 143, pp. 97-98 y 79

[153] MORALES LAMA. Op. cit. en la nota 107, p. 184

[154] Memorandums sobre Derecho del Mar y sobre la cuestión de los estrechos internacionales de Marzo de 1972. En YTURRIAGA, José Antonio de. "*La actual revisión del Derecho del Mar: una perspectiva española. Textos y Documentos*". Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1975. Vol. II(2), pp. 376-380 y 420-428.

incluir consideraciones de carácter jurídico y conclusiones sobre los asuntos abordados.

f) Memorando de Entendimiento

El denominado en la terminología inglesa "*Memorandum of Understanding*" (MOU) —también denominado "carta de intenciones"—ha pasado del ámbito de las relaciones entre empresas privadas, cubiertas por el Derecho interno, al ámbito de las relaciones entre Estados y Organizaciones Internacionales reguladas por el Derecho Internacional, y se ha desarrollado de forma considerable en los últimos tiempos debido a su flexibilidad. El Memorando de Entendimiento ha sido definido como "un documento que expresa un acuerdo sobre un tema determinado entre dos o más partes". Puede plasmar un acuerdo bilateral entre Estados y/u organizaciones Internacionales, o un acuerdo multilateral entre varios sujetos de Derecho Internacional, que pone de manifiesto una convergencia de intereses y la intención de emprender una línea de actuación común. A él se recurre, a veces, cuando las partes no quieren asumir un compromiso jurídico que se refleje en un tratado internacional, o cuando no pueden llegar a un acuerdo jurídicamente vinculante. Es una expresión más formalizada de un "acuerdo de caballeros" *("gentlemen's agreement").*

También puede ser el instrumento de que se sirven algunos Estados para asumir compromisos internacionales sin necesidad de recibir la correspondiente autorización de sus respectivos Parlamentos. Constituyen en ocasiones auténticos Acuerdos en forma simplificada y pueden ser inscritos en el Registro de Tratados de la Secretaría General de la ONU. A veces, los Estados prefieren mantener la confidencialidad del Memorando y no le dan publicidad ni lo registran, en cuyo caso no lo podrán hacer valer ante las instituciones de las Naciones Unidas. El tema ha sido abordado de forma colateral por el Tribunal Internacional de Justicia en 1995 en el caso de la delimitación marítima y terrestre entre Qatar y Bahrein, en el que se pretendió considerar las minutas de una reunión celebrada en 1990 entre las partes —que reflejaban los compromisos por ellas asumidos— constituían un acuerdo internacional[155]. Ya en 1978, el TIJ afirmó que no existía ninguna regla de Derecho Internacional que prohibiera que un "comunicado conjunto" constituyera un acuerdo internacional, dependiendo esencialmente de la naturaleza del acto al que se refería, y no de la forma que se le daba156. Y lo que es válido para un comunicado conjunto, también puede serlo para un las actas de una reunión o para un Memorando de Entendimiento, pues —según ha establecido la Convención de Viena de 1969 sobre el Derecho de los Tratados—

[155] Sentencia del TIJ, de 1 de Julio de 1994, en el asunto de la *Delimitación marítima y cuestiones terrestres entre Qatar y Bahrein (competencia y admisibilidad)*". CIJ.-*Recueil* de 1995.

[156] Sentencia el TIJ, de 19 de Diciembre de 1978, en el asunto de la *Plataforma Continental del Mar Egeo*. CIJ.-*Recueil* de 1978. REMIRO.-Op. cit. en la nota 11, p.183.

"el consentimiento para obligarse por un tratado puede expresarse mediante la firma, el canje de instrumentos que constituyan un tratado, la ratificación, la aceptación, la aprobación o la adhesión, o **en cualquier otra forma que se hubiere convenido**"[157]. Muchos Convenios Aéreos se han formalizado mediante Memorandos. Durante la visita a Madrid en Junio de 2015, el Presidente Paraguay, Horacio Cartes, firmó cinco MOU con diversas autoridades españolas.

También las Organizaciones Internacionales recurren a los Memorandos, como en el caso del firmado en 2012 entre España y la Unión Europea sobre condiciones de política sectorial financiera, por el que nuestro país solicitó ayuda para aumentar la flexibilidad a largo plazo del conjunto del sector bancario español, reestructurar y recapitalizar los Bancos y restablecer su acceso al mercado. El Memorando ha regulado la asistencia financiera de la Comisión Europea y del Banco Central Europeo, y la asistencia técnica del Fondo Monetario Internacional, así como las obligaciones que debía cumplir el Gobierno español para respetar el Procedimiento de Déficit Excesivo y evitar desequilibrios macroeconómicos[158].

g) "Non-Paper"

Como su nombre indica, el *"Non-Paper"* no es propiamente un documento, ni tiene carácter oficial. Procedente de la praxis de la diplomacia multilateral, ha sido también adoptado por la bilateral por su carácter flexible. Menos formal aún que el Pro-Memoria, recoge ideas, sugerencias y propuestas sobre un determinado tema sin comprometer a sus autores. Se utiliza en ocasiones como globosonda y ayuda a conocer las intenciones de la parte que lo presenta.

Dentro de este mundo de la falta de concreción de las posiciones de los Estados mediante escritos formales cabe situar los medios que la tecnología moderna aporta a las comunicaciones, como los correos electrónicos, los mensajes por "*smartphone*," los "*wassaps*" e incluso los "*twitters*", pues más de un Ministro de Asuntos Exteriores le ha cogido gusto al gorgeo por Internet, ―aunque algunos ―menos poéticos― los hayan calificados más bien de rebuznos. Tanto los Ministerios de Asuntos Exteriores como las Misiones Diplomáticas cuentan con "*webs*" y portales de Internet, que les permite mantener entre ellos un flujo constante de información actualizada, que es extremadamente útil, especialmente para los agentes diplomáticos en el exterior. Ellos han facilitado, por otra parte una dinámica más expedita para recibir información y para realizar determinados trámites[159].

---

[157] Artículo 11 de la Convención de Viena de 1965. En FERNÁNDEZ TOMÁS. Op. cit. en la nota 98, p. 88.

[158] Memorando de Entendimiento entre España y la UE, de 20 de Julio de 2012, sobre condiciones de política sectorial. Ministerio de Comercio. Madrid, 2012.

[159] MORALES LAMA. Op. cit. en la nota 107, p. 188.

Desde un punto de vista sustantivo, los instrumentos de que se sirve la Misión Diplomática pueden recoger acuerdos mediante canje de Notas, declaraciones, notificaciones, protestas, ultimatums o simples suministros de información.

h) Canje de Notas

A veces, los acuerdos a los que llegan dos Estados sobre un determinado tema se plasman en un Canje de Notas, verbales o escritas. En general, su forma y contenido es acordado previamente por las Partes interesadas y el canje se realiza de forma simultánea. La Embajada o el Ministerio envía a la otra Parte una Nota —usualmente firmada—, en la que se refleja el acuerdo al que se ha llegado, y el recipiendario responde con otra nota en la que reproduce, literalmente y entrecomillado, el texto recibido y manifiesta su acuerdo con el mismo.

Tal fue el caso, "*verbi gratia*", del intercambio de Notas Verbales entre España y Francia para solucionar el incidente en que se vieron envueltos los pesqueros españoles "*Valle de Atxondo*" y "*Burgoamendi*" con trágicas consecuencias:"Señor Embajador: Tras las conversaciones que han tenido lugar en Madrid y en París entre los representantes de nuestros dos países con vistas a un arreglo amistoso de las consecuencias del incidente de pesca ocurrido en el Golfo de Vizcaya el 7 de Marzo de 1984, tengo el honor —de orden de mi Gobierno— de proponerles las medidas siguientes: 1) Animado de un espíritu humanitario, el Gobierno francés hace entrega al Gobierno español de una suma global a tanto alzado de 70 millones de pesetas destinadas a indemnizar a los afectados en el incidente ocurrido en el Golfo de Vizcaya el 7 de Marzo de 1984; 2) El Gobierno español renuncia a ejercer la protección diplomática de dichas personas y a intentar cualquier acción relativa a este incidente ante cualquier instancia internacional. El Gobierno español se compromete además a obtener en el momento de la entrega de la indemnización, el abandono por los afectados por el incidente de toda acción entablada o susceptible de ser entablada por ellos;3) Esta solución no puede ser interpretada como un reconocimiento por parte española de la conformidad con el Derecho Internacional de las medidas de vigilancia de pesca adoptadas por las autoridades francesas con ocasión del incidente. Tampoco podrá ser interpretada como reconocimiento por el Gobierno francés de cualquier responsabilidad en dicho incidente. Además no prejuzga nada las medidas sobre vigilancia pesquera adoptadas o por adoptar por parte las autoridades francesas. Le agradecería me hicieran saber si las disposiciones que preceden merecen la aceptación del Gobierno. En caso afirmativo, las mismas constituirán el arreglo amistoso de las consecuencias del incidente de pesca ocurrido en el Golfo de Vizcaya el 7 de Marzo de 1984, acuerdo que entrará en vigor en la fecha de su respuesta". La Nota del Embajador español en París al Ministro francés de Asuntos Exteriores completó la formalización del acuerdo[160].

[160] Canje de Notas escritas entre España y Francia, de 15 de Marzo de 1986. En FERNÁNDEZ TOMÁS. Op. cit. en la nota 98, p.237.

i) Declaración

En una Declaración, un Estado —a través de sus autoridades centrales o de sus Misiones Diplomáticas— expone públicamente su posición sobre un tema de política exterior y afirma sus derechos en relación con el mismo. Así, las Embajadas españolas han difundido en diversas ocasiones Declaraciones que recogen la tesis de España sobre Gibraltar y la necesidad de lograr su descolonización a través de la negociación bilateral con Gran Bretaña, de conformidad con las resoluciones de la Asamblea General de la ONU.

Declaración famosa fue la realizada en 1930 por el Ministro de Asuntos Exteriores mejicano —Canciller, en la terminología iberoamericana—, que sentó la llamada "Doctrina Estrada" en materia de reconocimiento de Gobiernos:"Con motivo de los cambios de regímenes ocurridos en algunos países de la América del Sur, el Gobierno de México ha tenido necesidad, una vez más, de decidir la aplicación por su parte de la teoría llamada de 'reconocimiento' de Gobiernos. Es un hecho muy conocido el de que México ha sufrido como pocos países, hace algunos años, las consecuencias de esa doctrina, que deja al arbitrio de Gobiernos extranjeros el pronunciamiento sobre la legitimidad o ilegitimidad de otro régimen, produciéndose con ese motivo situaciones en que la capacidad legal o el asenso nacional de Gobiernos o autoridades parece supeditarse a la opinión de los extraños... Después de un estudio muy atento sobre la materia, el Gobierno de México ha transmitido instrucciones a sus Ministros o Encargados de Negocios en los países afectados por las recientes crisis políticas, haciéndoles conocer que México no se pronuncia en el sentido de otorgar reconocimientos, porque considera que ésta es una práctica denigrante que, sobre herir la soberanía de otras naciones, colocan a éstas en el caso de que sus asuntos interiores puedan ser calificados en cualquier sentido por otros Gobiernos, quienes de hecho asumen una actitud de crítica al decidir favorable o desfavorablemente sobre la capacidad legal de los regímenes extranjeros. En consecuencia, el Gobierno de México se limita a mantener o retirar —cuando lo considere procedente— a sus agentes diplomáticos y a continuar aceptando —cuando también lo considere procedente— a los similares agentes diplomáticos que las naciones respectivas tengan acreditados en México, sin calificar —ni precipitadamente ni *a posteriori*— el derecho que tengan las naciones extranjeras para aceptar, mantener o sustituir a sus Gobiernos o autoridades. Naturalmente, en cuanto as las fórmulas habituales para acreditar y recibir agentes y canjear cartas autógrafas de Jefes de Estado y Cancillería, continuará usando las mismas hasta ahora aceptadas por el Derecho Internacional y el Derecho Diplomático"[161].

[161] Declaración del Secretario General de Relaciones Exteriores de Méjico, de 27 de Septiembre de 1930. En FERNÁNDEZ TOMÁS.-Op. cit. en la nota 98, p.45.

j) Notificación

La Notificación es una comunicación del Estado acreditante o receptor sobre decisiones o hechos que afectan a otros Estados. Por ejemplo, el Ministerio de Asuntos Exteriores de Irak comunicó en 1982 a las Embajadas de los Estados acreditados en Bagdad el establecimiento de una zona de exclusión en el Golfo Arábigo/Pérsico —con coordenadas precisas—, dentro de la cual los buques de terceros Estados podrían ser atacados por las fuerzas armadas iraquíes. Pese a ello, la Oficina de Información Diplomática del Ministerio español de Asuntos Exteriores publicó un comunicado en el que se afirmaba que la situación en la zona y el peligro para la navegación en sus aguas había sido constante desde hacía más de tres años y no había variado sustancialmente a como era al principio de las hostilidades en Septiembre de 1980.

Las fuerzas aeronavales iraquíes, sin embargo, bombardeaban a los buques mercantes de terceros Estados que navegaban por la zona prohibida. El 27 de Junio de 1983, la aviación iraquí atacó en el Golfo al petrolero liberiano "*Tiburón"* en el que estaban enrolados varios marineros españoles y siete de ellos murieron como consecuencia del ataque. El Ministerio convocó al Encargado de Negocios de Irak en Madrid para recriminarle verbalmente por el ataque al buque y dio instrucciones a la Embajada en Bagdad para que presentara una nota formal de protesta y de reserva de derechos para una reclamación de daños, pero el Ministerio de Asuntos Exteriores iraquí rechazó la Nota alegando que su Gobierno había actuado de conformidad con el Derecho Internacional, ya que había advertido previamente a todos los Estados —incluida España— sobre el riesgo que asumirían los buques que penetraran en la zona de exclusión[162].

k) Protesta

La Protesta se produce cuando un Estado que se considera adversamente afectado por la decisión o la acción de otro Estado —que considera ilegal—, objeta semejante conducta y hace reserva de sus derechos. Así, cuando Marruecos acordó en 1975 cerrar sus bahías en el Mediterráneo con una serie de líneas de base rectas en el litoral norte del país, que suponían la inclusión en aguas interiores marroquíes de espacios marítimos bajo jurisdicción española, España presentó una nota de protesta en la que afirmó que semejante decisión violaba el Derecho Internacional, pidió al Reino de Marruecos que rectificara su decisión e hizo reserva expresa de sus derechos[163].

Las notas de protesta son muy importantes, pues permiten al Estado que las envía demostrar que no ha dado su aquiescencia a la actuación de Estado recep-

[162] YTURRIAGA. Op. cit. en la nota 51, pp. 149-153.

[163] YTURRIAGA, Jose Antonio de. "*Ámbito de soberanía en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar: una perspectiva española*". Ministerio de Asuntos Exteriores. Madrid, 1993, p. 170.

tor, considerada ilegal, e interrumpir el proceso de "estopel". Tras el apresamiento en alta mar del pesquero "*Estai*" por patrulleras canadienses en 1995, el Ministro de Asuntos Exteriores, Javier Solana, convocó al Embajador de Canadá en Madrid para transmitirle su más enérgica protesta por tan flagrante violación del Derecho del Mar y el Ministerio le entrego una Nota en la que se afirmaba que las autoridades canadienses habían infringido la norma consuetudinaria del Derecho Internacional —codificada en la Convención de Montego-Bay de 1982— según la cual el Estado del pabellón poseía jurisdicción exclusiva en alta mar sobre los buques que enarbolaran su pabellón, que el acto ilícito de la captura del pesquero no podía ampararse de manera alguna en supuestas preocupaciones de conservación de las pesquería de la zona al violar las normas de la Convención constitutiva de la Organización de Pesquerías del Atlántico Noroccidental, y que la detención del "*Estai*" era una infracción grave del Derecho Internacional, que se había hecho al amparo de una legislación unilateral no oponible a terceros Estados, por lo que el Gobierno español exigía la anulación de la citada legislación[164].

l) Ultimátum

El Ultimátum es una figura tradicional del Derecho de la Guerra, que —aunque ha caído en desuso desde que ésta fue prohibida por la Carta de las Naciones Unidas— aún se conserva en la práctica diplomática. Según la Real Academia Española de la Lengua; por ultimátum se entiende una propuesta, que suele ir acompañada de una amenaza, por la que un individuo o un Estado da un plazo de tiempo a otro para que cumpla una cosa. En el ámbito del Derecho Internacional, el ultimátum ha sido definido como la comunicación que un Estado dirige a otro exigiéndole que ponga fin a una práctica o que adopte una conducta determinada, y amenazándole con la adopción de ciertas medidas —incluido el uso de la fuerza— si su demanda no fuera atendida dentro de un plazo fijo[165]. Para ser más correcto, debería sustituirse la palabra "Estado" por "sujeto Derecho Internacional", ya que, además de los Estados; también las Organizaciones Internacionales recurren al ultimátum. Son precisamente estas Organizaciones las que más utilizan en la actualidad esta figura, pues los Estados —especialmente los más poderosos— no necesitan hacer uso de ella, ya que disponen de los suficientes medios de presión para obligar a los más débiles a aceptar sus exigencias, sin necesidad de recurrir a una fórmula escasamente aceptable por la opinión pública internacional.

Las Organizaciones Internacionales recurren a veces a este medio de acción y utilizan la amenaza de aplicación de sanciones económicas como elemento

[164] YTURRIAGA, José Antonio de.-"Ámbitos de jurisdicción en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar: una perspectiva española". Ministerio de Asuntos Exteriores. Madrid, 1996, p. 408.

[165] MARTINEZ LAJE/MARTÍNEZ MORCILLO.-Op. cit. en la nota 143, p. 115.

disuasorio. Así, la Comisión Europea de la UE dio en 2011 un ultimátum a Italia para que cumpliera el Plan Anticrisis, se comprometiera a asumir con rigor las cuentas, y tomara las medidas necesarias para impulsar el crecimiento, incluidas medidas estructurales relativas al mercado laboral, las pensiones y las privatizaciones En 2015 le envió una comunicación similar en la que le instaba a que estableciera los adecuados servicios para el tratamiento de aguas residuales, bajo la amenaza de plantear el caso ante el Tribunal de Justicia de la UE.

En el curso de las negociaciones entre Grecia y la UE, los Ministros de Economía y Hacienda dieron en Abril de 2015 un ultimátum de seis días a Grecia para que presentara un plan de reformas en relación con el mercado laboral, las pensiones y la imposición fiscal a fin de desbloquear un tramo de ayuda urgente del Plan de Rescate de la Unión a dicho país. El Ministro de Hacienda griego, Yanis Varoufakis, contestó que Grecia no aceptaba ultimatums y que, en la Historia de la UE, nada bueno había salido de ellos. Un mes más tarde, le dio otro ultimátum de cuatro días para que solicitara una prórroga de seis meses del Programa de Rescate. A finales de Junio, el Presidente Alexis Tsipras rompió las negociaciones con la UE y convocó un referéndum para que el pueblo griego se pronunciara sobre las propuestas de la Unión. La "troika" formada por la Comisión Europea, el BCE y el FMI tomó nota de la decisión y peticiones griegas y decidió aplazar las negociaciones hasta que se conociera el resultado del referéndum. La mayoría del pueblo griego que ha participado en la votación ha rechazado las propuestas de la UE.

3.—Medios de Comunicación

El Estado receptor garantizará a todos los miembros de una Misión Diplomática la libertad de circulación y de tránsito por su territorio, sin perjuicio de su derecho a establecer zonas de acceso prohibido o reglamentado por razones de seguridad nacional, siempre que se realicen con carácter general y se aplique a todos los Estados sin discriminación[166]. Así, durante su conflicto armado con Irán en los años 80, Irak prohibió a los ciudadanos extranjeros —incluidos los miembros de las Misiones Diplomáticas— trasladarse más allá de una zona de 50 kilómetros de radio en torno a Bagdad sin un permiso escrito del Ministerio de Relaciones Exteriores[167]. Una medida similar fue adoptada en 1990 por el Gobierno español —en concertación con los demás Estados miembros de las Comunidades Europeas— contra la Embajada de Irak en España, al limitar la libertad de movimiento de sus funcionarios dentro de un radio de 50 kilómetros en torno a Madrid sin previa autorización, como represalia por los actos iraquíes contra la Embajada española en Kuwait. Tales medidas no parecen estar —en

[166] Artículo 26 de la Convención de Viena de 1961.
[167] YTURRIAGA.-Op. cit. en la nota 51, p. 96.

opinión de Antonio Remiro— en conformidad con el principio de libertad de comunicaciones establecido en la Convención de Viena de 1961, sobre todos si no se adoptan como reacción a abusos previos o se aplican de forma discriminatoria[168].

El Estado receptor debe permitir la libre comunicación para fines oficiales de la Misión Diplomática con el Gobierno del Estado acreditante y con las demás Misiones y Oficinas Consulares de dicho Estado, dondequiera que radiquen. La Misión podrá utilizar todos los medios adecuados de comunicación, incluidos los correos diplomáticos y los mensajes en clave o en cifra. Sin embargo, únicamente con el consentimiento del Estado receptor podrá utilizar una emisora de radio[169]. La Convención de Viena no menciona los medios de comunicación electrónica a través de Internet por la razón obvia de que no existía en 1961, pero cabe interpretar que ésta se encuentra asimismo amparada por el principio de libertad de comunicaciones. Hay países, sin embargo, —como la República Polpular China, la República Democrática de Corea o Cuba— que no permiten a las Misiones Diplomáticas el libre acceso a la red.

El Estado receptor debe proteger dichas comunicaciones y no interferirlas o controlarlas, lo que no siempre es el caso. Hay, sin embargo, numerosos Estados —como la citada China, la Federación de Rusia o Estados Unidos— que interfieren las comunicaciones o no respetan su intimidad y confidencialidad. El notorio caso de "*WikiLeaks*" ha sido un escándalo a nivel mundial y ha provocado el refugio de su fundador, Julian Assange, en la Embajada de Ecuador en Gran Bretaña, donde lleva asilado desde Junio de 2012.

Cuando se descolgaba el teléfono en Irak en los años 80 se oían unos ruidos extraños y voces grabadas de anteriores conversaciones, lo que ponía de manifiesto que los teléfonos estaban "pinchados". El problema del Gobierno iraquí era que no disponía de suficiente personal cualificado para monitorizar las conversaciones en idiomas extranjeros. Uno de los censores telefónicos era alumno del Instituto Cultural Español y un día le preguntó a su Director —bajo estricta confidencialidad— qué significaba "chorizo" en castellano. Habían interferido una conversación en la que decía que Saldan era un chorizo y él lo había traducido al inglés como "*Saddam is a salami*", pero no estaba satisfecho con la traducción[170].

La correspondencia oficial de la Embajada —entendida como la concerniente a la Misión y a sus funciones— es inviolable. El método habitual de remisión de dicha correspondencia es la "valija diplomática", que sólo podrá contener documentos diplomáticos u objetos de uso oficial, aunque haya una cierta tolerancia con las medicinas —siempre que no sean líquidas—, los libros y los objetos personales.

---

168 REMIRO.-Op. cit. en la nota 11, p.779.

169 Artículo 27-1 de la Convención de Viena de 1961.

170 YTURRIAGA. Op. cit. en la nota 51, p.95.

La valija no podrá ser abierta ni retenida por el Estado receptor[171]. La Convención de 1961 no contiene una disposición similar a la incluida en la de 1963, conforme a la cual —en caso de que los funcionarios de Estado receptor tuviesen razones fundadas para creer que la valija contenía algo ilegal— podrían pedir su apertura en presencia de un representante autorizado del Estado que la enviaba. Si éste rechazase la petición, la valija sería devuelta a su lugar de origen[172].

Algunas Misiones han abusado del privilegio de la valija para el envío de joyas, drogas, objetos de prohibida exportación, dinero legal o ilegal —como recientemente se ha puesto de manifiesto en Venezuela— e incluso personas, como ocurrió con la Embajada de Israel en Gran Bretaña, que remitió por valija, debidamente empaquetado, a un antiguo miembro de las SS nazis que había sido detenido por los servicios secretos israelíes, o la de Nigeria en este mismo país que hizo lo propio con el opositor Bykko. También se han generado controversias sobre el tamaño permisible —así, por ejemplo, Suiza se negó a reconocer en 1958 el carácter de valija un camión enviado por la Unión Soviética— y sobre los medios de control que puede utilizar el Estado receptor, incluido el posible sometimiento de la valija a medios de inspección electrónica. Ante esta situación, la Comisión de Derecho Internacional aprobó en 1989 un proyecto de artículos sobre el estatuto del correo diplomático y de la valija no acompañada, que sigue sin resolver los problemas planteados, pues ni ha regulado el tamaño de las valijas, ni aceptado ningún mecanismo adicional para el control de su contenido, excluyendo la posibilidad de su examen por medios electrónicos[173].

Los bultos que constituyan la valija deberán ir provistos de signos exteriores visibles indicadores de su carácter. Podrán ser confiados al comandante de una aeronave comercial que se dirija a un aeropuerto de entrada autorizado. El comandante en cuestión deberá portar un documento oficial en el que conste el número de bultos que constituyan la valija, pero no es considerado como correo diplomático y carece, por tanto, del estatuto especial de éste La Misión debe enviar a uno de sus miembros para que se haga cargo de la valija de manos del comandante[174]. La Convención de 1961 no contempla la posibilidad de entregar la valija al comandante de un buque mercante, como hace la de 1963[175], aunque no quepa excluirla por un paralelismo lógico con la normativa aplicable a la valija consular.

La valija podrá ser transportada por un correo diplomático, regular o especial, que deberá llevar consigo un documento oficial en el que conste el número de bultos que constituyan la valija. El correo diplomático estará protegido en

---

171 Párrafos 2 y 3 del artículo 27 de la Convención de Viena de 1961.
172 Artículo 34-3 de la Convención de Viena de 1963.
173 REMIRO. Op. cit. en la nota 11, p. 778.
174 Párrafos 4 y 7 del artículo 27 de la Convención de Viena de 1961.
175 Artículo 34-7 de la Convención de Viena de 1963.

el desempeño de sus funciones por el Estado receptor, gozará de inviolabilidad personal y no podrá ser objeto de ninguna forma de detención o arresto. Las inmunidades de que goza el correo diplomático especial dejarán de serle aplicables cuando haya entregado al destinatario la valija que se le haya encomendado[176]. El Protocolo de la CDI de 1989 ha limitado la inmunidad de jurisdicción de los correos diplomáticos a los actos realizados en el ejercicio de sus funciones y reconocido al Estado receptor la facultad de declararlos personas no gratas en cualquier momento, así como de proceder a la inspección y registro de su alojamiento temporal y de su equipaje personal —siempre que ello no suponga menoscabo de la inviolabilidad de la valija—, si tuviere motivos fundados para sospechar de la presencia de objetos cuya posesión, exportación o importación estuviera prohibida por la ley interna[177]. Correos diplomáticos regulares solían llevar las valijas destinadas a las Misiones españolas establecidas en los países del Este de Europa hasta Viena, desde donde eran distribuidas a los distintos destinatarios. Para el envío del instrumento de adhesión de España al Tratado del Atlántico Norte constitutivo de la OTAN, el Ministerio de Asuntos Exteriores recurrió, en cambio, a un correo diplomático *ad hoc*.

VI.—Inmunidades y Privilegios

A diferencia de los privilegios que se conceden a las Misiones Diplomáticas y a sus miembros por razones de cortesía —"*comitas gentium*"—, las inmunidades son un derecho esencial para aquéllas y para éstos. En tiempos antiguos, las inmunidades y los privilegios se basaban en el principio de la extraterritorialidad, —una ficción atribuida a Hugo Grocio—, por la que se consideraba que los locales en los que se ubicaba la Misión formaban parte del territorio del Estado acreditante. Esta concepción cayó en el desprestigio a causa de su artificialidad y quedó obsoleta. Fue sustituida por una concepción funcional, que justifica la concesión de un estatuto privilegiado a la Misión Diplomática y a sus agentes con el objeto de que puedan ejercer sus funciones, lo que no les sería posible si el Estado acreditante no fuera independiente del Estado receptor y si sus miembros fueran coaccionados o influidos, directa o indirectamente, por dicho Estado. La Convención de Viena de 1961 consagra esta concepción al afirmar en su Preámbulo que se concede un régimen de inmunidades y privilegios "con el fin de garantizar el desempeño eficaz de las funciones de las Misiones Diplomáticas"[178]. Ello explica y justifica la extensión de este régimen especial de privilegios e inmunidades a los familiares de los miembros de la Misión.

Aunque la Convención codificó la mayor parte de la costumbre internacional en la materia, sus autores se curaron en salud al afirmar que las normas del

[176] Párrafos 5 y 6 del artículo 27 de la Convención de Viena de 1961.
[177] REMIRO. Op. cit. en la nota 11, p. 779.
[178] Apartado 4 del Preámbulo de la Convención de Viena de 1961.

Derecho Internacional consuetudinario han de continuar rigiendo las cuestiones que no hubieran sido expresamente reguladas en sus disposiciones[179]. El estatuto especial otorgado a los funcionarios diplomáticos es suficientemente amplio y generoso, si bien en los últimos tiempos se ha producido una tendencia favorable a restringirlo, interpretando las disposiciones de la Convención de forma restrictiva.

1.—Inviolabilidad

Es la más antigua e importante de las inmunidades, consagrada por la costumbre internacional desde el origen de los tiempos y codificada en la Convención de Viena de 1961. En el principio sólo se aplicaba a las personas de los emisarios, pero —desde que se crearon las Misiones Diplomáticas permanentes— se extendió a estas instituciones. Como observó el Tribunal Internacional de Justicia en 1980, el principio de la inviolabilidad de las personas de los agentes diplomáticos y de los locales de las Misiones Diplomáticas es una de las bases de un régimen jurídico internacional establecido desde hace mucho tiempo[180].

a) Misión Diplomática

La inviolabilidad de la sede de la Misión Diplomática fue precisada en España en una Ley de 1716 dictada por Felipe V, en la que se decía que no se debería entender "como se ha entendido y practicado desde 1684 con todos los ministros de príncipes en esta Corte, que es sólo desde las puertas adentro de su casa", y apuntaba el criterio de la reciprocidad al añadir que "esto y nada más es lo que se practica en Paris con mis embaxadores"[181].

Según la Convención de Viena de 1961, los locales de la Misión Diplomática son inviolables, por lo que los agentes del Estado receptor no podrán penetrar en ellos sin el consentimiento del jefe de la misma[182]. El texto está redactado en términos absolutos y no permite excepciones. Philippe Cahier ha expresado su desacuerdo con la radicalidad de este aserto y estimado que se deberían admitir excepciones en casos justificados, como cuando se produzca un incendio en el inmueble donde esté ubicada la Embajada, cuando se tenga noticia de que se va a cometer un crimen o cuando la Misión sea un centro de subversión contra el Gobierno del Estado receptor, pues éste tiene derecho a intervenir en caso de grave e inmediato peligro para su población o para su seguridad[183]. La Conferencia de

---

[179] Apartado 5 del Preámbulo de la Convención de Viena de 1961.

[180] Apartado 86 de la sentencia del TIJ de 24 de Mayo de 1980 en el asunto relativo al personal diplomático y consular de los Estados Unidos en Teherán. En FERNÁNDEZ TOMÁS. Op. cit. en la nota 98, p. 281.

[181] CAHIER. Op. cit. en la nota 34, p. 270.

[182] Artículo 22-1 de la Convención de Viena de 1961.

[183] CAHIER.-Op. cit. en la nota 34, pp. 276-277.

Viena de 1963, tuvo parcialmente en cuenta esta preocupación e introdujo en la Convención sobre Relaciones Consulares la novedad de que el consentimiento del Jefe de la Oficina Consular se presumía en casos de incendio o de otras calamidades que requirieran la adopción inmediata de medidas de protección[184].

Por "locales de la Misión" se entiende "los edificios o las partes de los edificios —sea cual fuere su propietario— utilizados para las finalidades de la Misión, incluyendo la residencia del jefe de la Misión, así como el terreno destinado al servicios de esos edificios o parte de ellos"[185]. La inviolabilidad se extiende al mobiliario y demás bienes que se encuentren en la sede de la Misión y a sus medios de transporte, que no podrán ser objeto de ningún registro, requisa, embargo o medida de ejecución. Asimismo se aplica a los archivos y documentos oficiales de la Misión, que son inviolables dondequiera que se hallen[186].

El Estado receptor tiene asimismo la obligación especial de adoptar las medidas adecuadas para proteger los locales de la Misión contra cualquier intrusión o daño, y evitar que se turbe su tranquilidad o se atente contra su dignidad[187]. Este deber se mantiene aún en el caso de ruptura de las relaciones diplomáticas entre el Estado acreditante y el Estado receptor, pues éste está obligado a respetar y proteger —incluso en el supuesto de conflicto armado— los locales de la Misión, así como sus bienes y archivos[188].

b) Asalto a la Embajada de España en Portugal

Esta obligación se agudiza cuando aumente el riesgo incurrido por la Misión como consecuencia de la celebración de manifestaciones o la realización de campañas de prensa hostiles contra el Estado acreditante. Tal ocurrió, en Portugal en 1975 cuando —como consecuencia de la condena a muerte de unos miembros de ETA y del Frente Revolucionario de Acción Popular— se desencadenó una campaña en contra del régimen de Francisco Franco. Como teníamos información de que habían llegado a Lisboa comandos de ETA y del FRAP dispuestos a atentar contra la Embajada, y pedimos a las autoridades portuguesas que reforzaran la vigilancia en torno a la Cancillería y a la residencia del Embajador, pero —en vez de aumentar— la protección fue disminuyendo de forma paulatina. Acompañé al Embajador Antonio Poch a una entrevista con el Ministro de Negocios Extranjeros, Mario Ruivo —al que me unía una vieja amistad de su época de funcionario de la FAO en Roma—, para informarle del peligro que se cernía sobre la Embajada y pedirle que se reforzara de su protección. Prometió hacerlo, pero —un día más tarde— cayó el Gobierno de Vasco Gonsalves, y se instaló la anar-

184 Artículo 31-2 de la Convención de Viena de 1963.
185 Artículo 1-i) de la Convención de Viena de 1961.
186 Artículos 22-3 y 24 de la Convención de Viena de 1961.
187 Artículo 22-2 de la Convención de Viena de 1961.
188 Artículo 45-a) de la Convención de Viena de 1961.

quía y el caos en el país. En la madrugada del 26 de Septiembre, la Cancillería de la Embajada, el Consulado y la residencia del Embajador fueron impunemente asaltados por una turba encuadrada por miembros de ETA y del FRAP, y quedaron parcialmente destruidos, ante la pasividad —cuando no complicidad— de la policía y de las fuerzas armadas portuguesas. Al día siguiente —mientras algunos miembros de la Misión nos encontrábamos reunidos en la casa del Secretario de la Embajada Inocencio Arias—, recibimos una Nota Verbal del Ministerio de Negocios Extranjeros en la que expresaba "la más vehemente condena de los actos cometidos, contrarios a las más elementales normas del respeto mutuo y la convivencia pacífica entre Estados y pueblos". Tras manifestar que se debía dar al Gobierno español "las más amplias satisfacciones", el Gobierno portugués asumió la responsabilidad por el asalto a los locales diplomáticos y consulares y se comprometía a sancionar a los culpables, a expulsar a los extranjeros responsables, a indemnizar los daños causados y a garantizar "la no repetición de incidentes de tan grave naturaleza"[189].

c) Asalto a la Embajada de España en Guatemala

Más grave aún fue el asalto a la Embajada de España en Guatemala en 1980 y la reacción del Gobierno guatemalteco fue bien distinta a la del portugués. De un lado, el ataque fue llevado a cabo por las fuerzas de seguridad del país con la connivencia de sus más altas autoridades —a pesar de la oposición expresa del Embajador Máximo Cajal, que resultó gravemente herido y se salvó de la muerte de milagro— y, de otro, se saldó con el fallecimiento de 38 personas El trágico acontecimiento quedó reflejado en la última Nota Verbal del Ministerio español de Asuntos Exteriores a la Embajada de Guatemala en Madrid antes de producirse la ruptura de las relaciones diplomáticas entre los dos países: "El Ministerio de Asuntos Exteriores saluda atentamente a la Embajada de Guatemala y, en relación con los gravísimos sucesos que tuvieron lugar ayer en la sede de la Embajada de España en Guatemala, comunica a esa Representación lo siguiente: El Gobierno español, al considerar con profundo dolor e indignación estos dramáticos acontecimientos, en los que han perdido la vida —además de treinta y seis guatemaltecos, entre ellos dos secretarias de nuestra Representación— el Primer Secretario de la Embajada, D. Jaime Ruiz del Árbol, y el Canciller D. Felipe Sáenz, expresa su más firme condena por la conducta seguida por las autoridades de Guatemala que, en violación de las más elementales normas del Derecho Internacional y del deber de todo Estado de garantizar la inmunidad e inviolabilidad de las Representaciones Diplomáticas extranjeras y de su personal, permitieron que fuerzas de seguridad bajo su mando asaltaran brutalmente la sede diplomática española. El Gobierno español —al mismo tiempo que reitera su más firme condena de toda forma de terrorismo—, además de exigir que con las garantías necesarias se proceda a un

[189] YTURRIAGA. Op. cit. en la nota 51, pp.50-51.

total esclarecimiento de los hechos que identifique a los responsables de la violación de la Misión Diplomática, ha adoptado el acuerdo, de —que en tanto que dichas exigencias no sean cumplidas por el Gobierno de aquella República con plena satisfacción para el Gobierno español— proceder a la ruptura de relaciones diplomáticas con Guatemala, con cuyo pueblo España se siente tan estrechamente unida por tantos y tan profundos vínculos. El Gobierno de Venezuela ha aceptado hacerse cargo de la protección de los intereses españoles en Guatemala, sin perjuicio de las medidas que respecto a la seguridad y repatriación voluntaria de nuestros ciudadanos adopte el Gobierno español"[190].

d) Asalto a la Embajada de Estados Unidos en Irán

Un hecho similar, aunque sin consecuencias mortales, había ocurrido un año antes en Irán, cuando un grupo de estudiantes y de Guardias de la Revolución, asaltaron la Embajada de Estados Unidos en Teherán y sus Consulados en Tabriz y Chiraz, los ocuparon sus instalaciones y mantuvieron durante varios meses como rehenes a miembros del personal de las Misiones. Si en Lisboa el asalto fue posible por la omisión del Gobierno portugués, en Teherán —como en Guatemala— se hizo con la connivencia del Gobierno iraní. Como señaló el Tribunal Internacional de Justicia, el asunto planteado era de especial gravedad porque, en el caso, no sólo eran individuos o grupos los que habían actuado con menosprecio de la inviolabilidad de una Embajada extranjera, sino que era el propio Gobierno del Estado receptor el que lo había hecho. "Estos acontecimientos —señaló la sentencia— minaban la base de un edificio jurídico pacientemente construido por la humanidad durante el transcurso de siglos, y cuya salvaguardia era esencial para la seguridad y el bienestar de una comunidad internacional tan compleja como la de hoy que, más que nunca, tiene necesidad del respeto constante de las reglas que presiden el desarrollo ordenado de las relaciones entre sus miembros". El Gobierno de Irán no cumplió su obligación de tomar las "medidas apropiadas" para proteger los locales, el personal y los archivos de las Misiones estadounidenses contra el ataque de los militantes, y no hizo nada para prevenir dicho ataque o atajarlo en su comienzo. Las autoridades iraníes no adoptaron medida alguna, bien para impedir a los militante invadir la Embajada, bien para conseguir su retirada. Semejante omisión del Gobierno iraní constituía en sí misma una violación grave y manifiesta de las obligaciones derivadas para Irán de las disposiciones de la Convención de Viena de 1961[191].

En contrapartida a los deberes asumidos por el Estado receptor, el Estado acreditante no debe utilizar los locales de la Misión de manera incompati-

[190] Nota Verbal del Ministerio de Asuntos Exteriores a la Embajada de Guatemala, de 1 de Febrero de 1980. En PICO DE COAÑA.-Op. cit. en la nota 84, pp. 143-144.

[191] Apartados 92, 63, 66 y 67 de la sentencia del TIJ de 1980. Doc.cit. En FERNÁNDEZ TOMÁS. Op. cit. en la nota 98, pp. 278-282.

ble con sus funciones[192]. Tal ocurrió con la Embajada de Libia en Londres en 1984 —cuando en sus locales se organizaron y apoyaron actos de terrorismo o subversivos y de persecución de exiliados libios— o en la de Irán en Buenos Aires en 1994 —desde la que se facilitó el atentado con bombas contra la Asociación Mutual Israelita Argentina, que causó 85 muertos y 300 heridos—. En caso de producirse este tipo de actuaciones, el Estado receptor dispone de una panoplia de medidas de retorsión como la suspensión o la ruptura de las relaciones diplomáticas, la declaración de persona *non grata* del Embajador y de otros funcionarios diplomáticos o de persona no aceptable de los miembros del personal administrativo y técnico de la Misión, o la llamada a consultas de su Embajador.

e) Asilo Diplomático

La inviolabilidad de los locales de la Misión ha generado la aparición de la institución del Asilo Diplomático —surgida al amparo de la ficción de la extraterritorialidad de las Embajadas—, que consiste en la protección que un Estado otorga a perseguidos por motivos políticos a los que acoge en sus locales y para los que solicita al Estado receptor un salvoconducto, a fin de que el asilado pueda abandonar el país .El caso más destacado —que llegó hasta el Tribunal Internacional de Justicia— fue el del asilo concedido por la Embajada de Colombia en Lima al ex-Primer Ministro peruano Víctor Raúl Haya de la Torre en 1949. Perú calificó a Haya de la Torre de delincuente común y se negó a reconocer la legalidad del asilo y a conceder un salvoconducto al asilado. El elemento más característico del asilo se encuentra precisamente en la obligación del Estado receptor de facilitar su salida, ya que la normativa internacional no permite a las autoridades locales desalojar de la Misión a las personas que encuentren refugio en ella, a no ser que medie el consentimiento del jefe de la misma. El asilo diplomático no puede ser considerado hoy como una institución de Derecho Internacional general, sino que conserva su vigencia únicamente como costumbre regional en el ámbito iberoamericano, donde es objeto de regulación en diversos tratados[193]. La Convención de Viena de 1961 ni siquiera lo menciona.

La Convención de La Habana de 1928 permite la concesión de asilo en una Misión Diplomática en caso de urgencia, a una persona cuya vida o seguridad esté en peligro por motivos políticos o ideológicos, siempre que no esté procesado o condenado por delitos comunes. Se considera como un derecho del Estado acreditante, pero no como un deber. El Estado receptor deberá facilitar la salida del asilado del país[194]. La Convención de Caracas de 1954 recogió y

[192] Artículo 41-3 de la Convención de Viena de 1961.
[193] REMIRO Op. cit. en la nota 11, p. 780.
[194] Artículo 2 de la Convención sobre Asilo. La Habana. 20 de Febrero de 1928. *League of Nations*

amplió las disposiciones contenidas en la de La Habana. Lo configuró como un derecho del Estado acreditante a acoger en sus Misiones a personas perseguidas por motivos políticos —no a delincuentes comunes— en situaciones de urgencia —apreciación que correspondía hacer a dicho Estado— y por el tiempo indispensable para permitir al asilado salir del país con las garantías necesarias para su vida, libertad e integridad, o para permitirle alcanzar un lugar seguro de otra forma. Una vez otorgado el asilo, la Misión debía comunicarlo al Estado receptor y solicita el correspondiente salvoconducto, que este Estado debería conceder[195].

En su sentencia de 1950 —que no resolvió la situación de Haya de la Torre—, el Tribunal estimó que el refugiado se encontraba en el territorio del Estado en el que había presuntamente cometido el delito, por lo que la decisión de otorgar el asilo diplomático comportaba una derogación a la soberanía del Estado, que sustraía al delincuente a su justicia y constituía una intervención en un ámbito de la competencia exclusiva del Estado territorial. Perú no era Parte en la Convención de La Habana y —como el asilo diplomático no era una "costumbre constante y uniforme aceptada como derecho"— no podía ser impuesta a Perú, que la había rechazado. El Gobierno de Perú se había opuesto a la legalidad del asilo concedido y negado a conceder un salvoconducto a Haya de la Torre, por lo que el Gobierno de Colombia carecía de base para reclamar las garantías necesarias a fin de que éste saliera del país, si bien no estaba obligado a entregarlo a las autoridades peruanas[196].

Eduardo Vilariño ha distinguido entre asilo "de **hecho**" y "de **derecho**". El asilo de hecho se produce cuando una persona perseguida por razones política —o por otros motivos, en la práctica— se refugia en los locales de una Misión Diplomática y el Estado acreditante titular de la Embajada decide protegerla, al amparo de la inviolabilidad de que gozan dichos locales. Este asilo no genera ningún derecho exigible al Estado receptor en cuanto a la concesión de un salvoconducto para abandonar el país y el asilado podrá ser detenido en cuanto salga de la Misión. El asilo de derecho —que obliga a los Estados que sean Partes en el Convenio que lo regule— da lugar, en cambio, a que el refugiado pueda obtener un salvoconducto del Estado receptor, exigible por el acreditante, que le permita marchas a otro Estado sin ser detenido[197].

Pese a ser una práctica propia de Iberoamérica, el asilo diplomático "de hecho" también ha sido concedido en Europa. Así, durante la Guerra Civil española, algunas Embajadas iberoamericanas en Madrid concedieron asilo a muchos

---

Treaty Series. Ginebra, 1928. Vol. CLV.

[195] Artículos I, II, III, V, VII, VIII y XI de la Convención sobre Asilo Diplomático. Caracas, 28 de Marzo de 1954.

[196] Sentencia del TIJ, de 20 de Noviembre de 1950. En FERNÁNDEZ TOMÁS. Op. cit. en la nota 98, pp. 292-298.

[197] VILARIÑO, Eduardo. Op. cit. en la nota 128, p. 263.

perseguidos políticos, a los que el Gobierno de la República concedió salvoconductos por motivos humanitarios, sin reconocer por ello la institución del asilo. El caso más famoso durante la Guerra Fría fue la concesión por parte de la Embajada norteamericana en Budapest, en 1956, de asilo diplomático al Cardenal Jozsef Midszenty, que permaneció refugiado en ella durante más de una década. También el ex —Presidente argentino Héctor Cámpora estuvo asilado en la Embajada de Méjico en Buenos Aires durante tres años y siete meses. Más recientemente se ha dado el caso del asilo ofrecido en 2012 por la Embajada de Ecuador en Londres —y que se mantiene hasta hoy día— al ciudadano australiano Julian Assange, principal responsable de la filtración de documentos del "*Wikileak*", cuya extradición ha sido reclamada por los tribunales suecos. El asilo diplomático ha sido aplicado excepcionalmente fuera de Iberoamérica por motivos humanitarios.

f) Personal de la Misión Diplomática

Los agentes diplomáticos y los miembros del personal administrativo y técnico de la Misión que no sean nacionales del Estado receptor, ni tengan en él residencia permanente, son inviolables y no pueden ser objeto de ninguna forma de detención o arresto. El Estado receptor los debe tratar con el debido respeto y adoptar las medidas adecuadas para impedir cualquier atentado contra su persona, su libertad o su dignidad. La inviolabilidad se extiende a sus familiares, a sus documentos, a su correspondencia y a sus bienes, así como a su residencia particular[198]. El agente diplomático que sea nacional del Estado receptor o en él residente sólo gozará de inviolabilidad por los actos realizados en el desempeño de sus funciones[199].

En su Comentario al proyecto de Convención, la Comisión de Derecho Internacional afirmó en 1958 que —por el hecho de su inviolabilidad— el agente diplomático estaba exento de medidas que constituyeran una coacción directa, pero dicho principio no excluía ni las medidas de legítima defensa, ni —en circunstancias excepcionales— medidas para evitar que cometieran delitos o infracciones[200], pero la Convención no introdujo limitación alguna al principio de la inviolabilidad. Incluso en el caso de que un miembro de la Misión fuera objeto de medidas legales de ejecución, se aplicarían éstas con tal de que no sufriera menoscabo la inviolabilidad de su persona o de su residencia[201].

Philippe Cahier considera que el texto de la Convención debería ser interpretado a la luz de este comentario. El que los agentes diplomáticos puedan realizar actos de extrema gravedad y la urgencia de la intervención de las auto-

198 Artículos 29 y 30, y párrafos 1 y 2 del articulo 37 de la Convención de Viena de 1961.

199 Artículo 38-1 de la Convención de Viena de 1961.

200 "*Annuaire de la Commissión du Droit internacional*". Ginebra, 1958. Vol. II, p.101.

201 Artículo 31-3 de la Convención de Viena de 1961.

ridades del Estado receptor para evitar males mayores —especialmente en los casos de comisión flagrante de un delito—, parecen justificar el arresto de su autor[202]. En su sentencia de 1980 sobre el personal diplomático y consular de Estados Unidos en Teherán, el Tribunal Internacional de Justicia afirmó que el principio de inviolabilidad de las personas de los agentes diplomáticos era uno de los principios básicos de las relaciones internacionales y que la Convención de Viena de 1961 obligaba al Gobierno iraní a respetar dicha inviolabilidad, pero a continuación añadió que la observación de este principio no quería decir que "un agente diplomático sorprendido en flagrante delito de agresión u otra infracción, no pueda, en determinadas circunstancias, ser brevemente detenido por la policía del Estado receptor con fines preventivos"[203] Ya esta idea se había visto reflejada la Convención de 1963 al prever ésta que los funcionarios consulares podrían ser detenidos o puestos en prisión preventiva cuando cometieran un delito grave y se hubiera pronunciado la autoridad judicial competente. Fuera de este supuesto, no podrían ser detenidos o sometidos a ninguna otra forma de limitación de su libertad personal, sino en virtud de sentencia firme[204]. En mi opinión, cuando la Ley no distingue, su ejecutor o su intérprete tampoco han de distinguir. La inviolabilidad es un principio básico del Derecho Diplomático y no debe verse restringida o debilitada con interpretaciones bienpensantes.

Además de su deber de carácter negativo de impedir la violación de la inviolabilidad de los miembros de la Misión Diplomática, el Estado receptor tiene una obligación de carácter positivo, cual es la de protegerlos de cualquier atentado contra sus personas. Ello incluye la protección no sólo contra la violencia física, sino también contra la moral, como en las ocasiones en que se realizan campañas contra el Estado acreditante o sus Misiones Diplomáticas. En la situación previa al ataque a la Embajada española en Lisboa, era impresionante la campaña que se había desencadenado en contra, no ya del Gobierno español, sino de España en general. La emisora Radio Club Portugués retransmitió en directo el asalto a las Misiones diplomáticas y consulares de España como si se tratara de una retransmisión deportiva, y arengaba a las masas y las incitaba a que se apoderaran de los bienes de la Embajada y de la residencia del Embajador porque no eran propiedad del pueblo español, sino del régimen fascista de Franco[205].

El Estado receptor debe sancionar en su legislación los graves delitos de —homicidio, atentado y secuestro, y permitir a sus tribunales procesar a quienes los hubieran cometido en su territorio contra "personas internacionalmente protegidas". Entre ellas figuran los representantes de un Estado que —en el mo-

---

[202] CAHIER. Op. cit. en la nota 34, p. 307.

[203] Párrafo 86 "*in fine*" de la sentencia del TIJ, de 24 de Mayo de 1980. Doc.cit. en la nota 180. En FERNÁNDEZ TOMÁS. Op.cit, en la nota 98, pp. 281-282.

[204] Párrafos 1 y 2 del artículo 41 de la Convención de Viena de 1963.

[205] YTURRIAGA. Op. cit. en la nota 51, p. 44.

mento y en el lugar de la comisión del delito— tuvieran derecho, conforme al Derecho Internacional, a una protección especial contra cualquier atentado a su persona, su libertad o su dignidad, y contra los miembros de sus familias[206]. Si no cumpliera con su deber de protección, el Estado receptor incurriría en responsabilidad internacional. Así, Estados Unidos informó en 1930 al Gobierno mejicano de las amenazas de muerte que había recibido su Cónsul en Ciudad de Méjico, pero aquél no lo tuvo en cuenta y no le facilitó la protección especial requerida. El Cónsul fue asesinado y Méjico condenado por un Tribunal arbitral a indemnizar a Estados Unidos[207].

En su capítulo sobre "Delitos contra la Comunidad Internacional", el Código Penal español sanciona las infracciones contra la inmunidad personal a un Jefe de Estado extranjero y a cualquier "otra persona protegida por un Tratado"[208].

2.—Inmunidad de jurisdicción

La Convención de 1961 no regula la inmunidad de jurisdicción de las Misiones Diplomáticas, pero sí la de sus miembros. Ello se debe, en cierta medida, a que la inmunidad de estas Misiones queda diluida en, y cubierta por, las normas relativas a la inmunidad del Estado en general. Se suelen confundir la inmunidad de de uno y otras, que —aunque tengan muchos puntos en común—, no son, sin embargo, necesariamente idénticas. Por otra parte, se ha producido en los últimos tiempos una tendencia a restringir la inmunidad de jurisdicción, surgida de la jurisprudencia de los Tribunales y plasmada en instrumentos internacionales como el Convenio Europeo de Basilea de 1972 sobre inmunidad de los Estados o la Convención de Nueva York de 2004 sobre las inmunidades jurisdiccionales del Estado y de sus bienes.

a) Jurisdicción penal

El agente diplomático gozará de inmunidad de la jurisdicción penal del Estado receptor[209]. Ello tiene como consecuencia que no podrá ser enjuiciado por los Tribunales del Estado receptor, ni molestado por ninguna autoridad judicial o policial. Esta inmunidad de jurisdicción penal —al ser absoluta— no admite excepciones y se aplica tanto a los actos realizados por los diplomáticos en el ejercicio de sus funciones, como a sus actos privados. En caso

---

[206] Párrafos 1-b) del artículo 1 y 1-a) del artículo 2 de la Convención sobre la prevención y el castigo de delitos contra personas internacionalmente protegidas, inclusive los agentes diplomáticos. Nueva York, 14 de Diciembre de 1973. BOE n.º 33, de 7 de Febrero de 1986. España es Parte en esta Convención junto a otros 177 Estados.

[207] Fallo de la Comisión General de Reclamaciones Estados-Unidos-Méjico en el caso Chapman. Naciones Unidas. "*Recueil des arbitrages internationaux*". Vol. IV, p.632.

[208] Artículos 605 y 606 del Código Penal.

[209] Artículo 31-1 de la Convención de Viena de 1961.

de que cometieran un delito y que el Estado acreditante no renunciara a su inmunidad, el Estado receptor sólo podrá declararlos "personas no gratas" y expulsarlos del país.

En 1958 se acusó al Embajador de Estados Unidos en Yakarta de conspirar contra el Gobierno local, pero no fue enjuiciado, sino simplemente expulsado de Indonesia, y lo mismo ocurrió en 1961 con el Encargado de Negocios de Egipto en Liberia, al que se acusó de inmiscuirse en los asuntos internos del país. En virtud de la inmunidad de jurisdicción penal, el agente diplomático puede escapar a las sanciones previstas por las leyes locales por la comisión de un delito, salvo que el Estado acreditante renuncie a su inmunidad.

Según la antigua Ley Orgánica del Poder Judicial de 1870 se exceptuaba de la jurisdicción de los Tribunales españoles a "los Príncipes de las familias reinantes, los Presidentes o Jefes de otros Estados, los Embajadores, los Ministros plenipotenciarios y los Ministros residentes, los Encargados de Negocios y los extranjeros empleados de planta en las Legaciones, los cuales, cuando delinquieren, serían puestos a disposición de sus Gobiernos respectivos[210]. La vigente Ley Orgánica del Poder Judicial excluye de la competencia de los Tribunales españoles los supuestos de inmunidad de jurisdicción establecidos por las normas del Derecho Internacional Público[211].

La jurisprudencia española ha aceptado el carácter absoluto de la inmunidad de jurisdicción penal de los agentes diplomáticos, si bien el Tribunal Supremo dictó en 1965 una sentencia en la que negó dicha inmunidad a la esposa del Agregado Naval de la Embajada de Estados Unidos en Madrid[212], en contravención de la disposición de la Convención de Viena de 1961, que extiende las inmunidades del agente diplomático a sus familiares[213], y del informe del Ministerio de Asuntos Exteriores.

El Tribunal Supremo también dictó una sentencia controvertida en 1987 con motivo del procesamiento del Secretario de la Embajada de Colombia en Madrid por tráfico de drogas, en la que llegó a una conclusión correcta al reconocer la competencia enjuiciadora de los Tribunales españoles, si bien utilizó argumentos incorrectos. Tras conocer que el Secretario había sido sorprendido "*in fraganti*" en posesión de estupefacientes en su equipaje personal, el Presidente de Colombia envió por télex a la Embajada un Decreto presidencial que declaraba la "insubsistencia" de su nombramiento. El Embajador colombiano en España declaró que, con su cese, el Secretario

---

[210] Artículo 334 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, de 15 de Septiembre de 1980. Ayuntamiento de Madrid. Imprenta de E. de la Riva. Madrid, 1982.

[211] Artículo 21-2 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de Julio, del Poder Judicial. BOE, de 2 de Julio de 1985.

[212] Sentencia del Tribunal Supremo, de 5 de Enero de 1965. *R.A.J.* 1965 n.º 2.

[213] Artículo 37-1 de la Convención de Viena de 1961.

había quedado desposeído de la inmunidad que le confería su condición de diplomático y dejaba a los Tribunales españoles el camino expedito para su procesamiento. El Tribunal confirmó el auto de la Audiencia Provincial que había desestimado el artículo de previo pronunciamiento y afirmado la competencia de la jurisdicción penal española para conocer de presuntos delitos contra la salud pública y de contrabando, al considerar el cese del funcionario como una renuncia de Colombia a la inmunidad de su antiguo Secretario. Al haberse realizado con posterioridad a la perpetración de los supuestos hechos delictivos, se removió el óbice judicial que impedía la actuación judicial[214]. Ana Gemma López Martín ha criticado acertadamente esta confusa sentencia, ya que —cuando cometió el delito— el Secretario ejercía de sus funciones y gozaba, por tanto, de inmunidad de jurisdicción penal. El supuesto analizado no era de renuncia a la inmunidad de jurisdicción, sino de cese del agente con posterioridad a la comisión de los hechos delictivos, por lo que —en justa aplicación del principio de irretroactividad— el Tribunal debería haber respetado la inmunidad de jurisdicción[215].

Según Philippe Cahier, cabe pensar que resulta extraño que la Convención de Viena de 1961 haya reconocido una inmunidad absoluta a los agentes diplomáticos en una materia tan grave como el Derecho Penal, pero la solución contraria estaría llena de mayores peligros, ya que comprometería su independencia —que constituye la base de su estatuto privilegiado— y condicionaría el libre ejercicio de sus funciones[216]. Estoy de acuerdo con la opinión del profesor suizo en este caso.

b) Jurisdicción civil

La Convención de 1961 no regula la inmunidad de jurisdicción de las Misiones Diplomáticas, pero sí la de sus miembros. Ello se debe, en cierta medida, a que la inmunidad de estas Misiones queda diluida en, y cubierta por, las normas relativas a la inmunidad del Estado en general. Se suelen confundir la inmunidad de de uno y de otras, que —aunque tienen muchos puntos en común— no son, sin embargo, idénticas. Por otra parte, se ha producido en los últimos tiempos una tendencia a restringir la inmunidad de jurisdicción surgida de la jurisprudencia de los Tribunales y plasmada en instrumentos internacionales, como los citados convenios de Basilea de 1972 de Nueva York de 2004.

---

[214] Fundamentos de Derecho 2 y 3 de la sentencia del Tribunal Supremo, de 1 de Junio de 1987. *R.A.J.* 1987 n.º 4065. En FERNÁNDEZ TOMÁS. Op.cit, en la nota 98, pp. 283-285.

[215] LÓPEZ MARTÍN, Ana Gemma.-"*Las inmunidades del Derecho Internacional: su aplicación en España*". En *Cuadernos de Derecho Público* n.º 6. Madrid, 1999. Este artículo ha sido reproducido en Eprints.ucm.es/6993/1/INMUNIDA.pdf, p. 25.

[216] CAHIER.-Op. cit. en la nota 34, pp. 330-331.

El agente diplomático goza de inmunidad de jurisdicción civil , pero —a diferencia de la inmunidad de jurisdicción penal— no tiene ésta carácter absoluto y no resulta aplicable en relación con una acción real sobre bienes inmuebles particulares radicados en el territorio del Estado receptor —a menos que el agente diplomático los posea por cuenta del Estado acreditante para los fines de la Misión—, con una acción sucesoria en la que el agente figure a título privado —y no en nombre del Estado acreditante como ejecutor testamentario, administrador, heredero o legatario—, o con una acción referente a cualquier actividad profesional o comercial ejercida por el diplomático fuera de sus funciones oficiales[217]. La tercera excepción resulta superflua por estar en contradicción con la disposición de la Convención que prohíbe a los agentes diplomáticos ejercer actividades profesionales o comerciales en provecho propio en el territorio del Estado receptor[218]. Asimismo, si un agente diplomático o un miembro de la Misión que goce de inmunidad entablara una acción judicial, no le será permitido invocarla respecto de cualquier reconvención directamente ligada a la demanda principal[219].

Los agentes diplomáticos que sean nacionales del Estado receptor o residentes en su territorio, y los miembros del personal administrativo y técnico y del personal de servicio de la Misión que no sean nacionales del Estado receptor, ni residentes en él, sólo gozarán de inmunidad de jurisdicción por los actos realizados en el desempeño de sus funciones oficiales. Lo criados particulares al servicio doméstico de los miembros de la Misión, que no sean nacionales ni residentes, sólo gozarán de las inmunidades que les conceda graciosamente el Estado receptor, que, no obstante, habrá de ejercer su jurisdicción sobre esas personas de modo que no estorbe indebidamente el desempeño de las funciones de la Misión[220]. El régimen de inmunidades y privilegios de que disfruta el agente diplomático dejará de tener vigencia cuando éste termine sus funciones y abandone el país o se cumpla el plazo que se le haya concedido para permitirle salir de él. Sin embargo, no cesará la inmunidad de jurisdicción respecto de los actos por él realizados en el ejercicio de sus funciones como miembro de la Misión[221].

La Convención de Nueva York de 2004 ha reducido el ámbito de la inmunidad de jurisdicción de los Estados. Aunque parta de del principio de que ”todo Estado goza para sí y sus bienes de inmunidad de jurisdicción ante los tribunales de otros Estados”[222], incluye acto seguido una serie de excepciones

---

217 Artículo 31-1 de la Convención de Viena de 1961.

218 Artículo 42 de la Convención de Viena de 1961.

219 Artículo 32-3 de la Convención de Viena de 1961.

220 Artículo 38-1 y párrafos 2 a 4 del artículo 37 de la Convención de Viena de 1961.

221 Artículo 39-2 de la Convención de Viena de 1961.

222 Artículo 5 de la Convención sobre las inmunidades jurisdiccionales de los Estados y de sus bienes. Nueva York, 2 de Diciembre de 2004. Anejo a la resolución de la Asamblea General 59/38, de 2 de Diciembre de 2004. En Boletín Oficial de las Cortes Generales n.º 396, de 18 de Marzo de 1911.

a la regla general más amplias de las previstas en la Convención de Viena de 1961. Las Misiones Diplomáticas realizan actos regidos por el Derecho interno del Estado receptor, en el que van a producir sus efectos —como el alquiler o compra de locales y bienes o la contratación de servicios—, respecto a los cuales —en opinión de Eduardo Vilariño— "no hay duda de que el competente es el Estado receptor y de que sus Tribunales tienen jurisdicción para conocer de los mismos". Al tratarse, sin embargo, de actos que la Misión necesita realizar para el ejercicio de sus funciones, quedan excluidos de la jurisdicción de los Tribunales de dicho Estado. Las funciones de las Embajadas abarcan, pues, actos tanto de carácter oficial bajo el Derecho Internacional, como de carácter privado bajo el Derecho interno del Estado receptor. Si está establecida la inmunidad de jurisdicción de agente diplomático por sus actos particulares, con mayor razón debería serle reconocida a la Misión por unos actos que —aunque sean de carácter privado— son necesarios para adecuado ejercicio de sus funciones. Tales actos pueden ser recurridos ante los Tribunales locales[223].

Al igual que el Convenio de Basilea de 1972, la Convención de Nueva York de 2005 enumera los actos excluidos de la inmunidad de jurisdicción a los que dicho principio no se aplica. En la lista figuran las transacciones mercantiles con una persona física o jurídica, los contratos de trabajo celebrados en el Estado receptor —salvo que el contratado tuviera inmunidad diplomática—, las acciones de indemnización por lesiones a las personas y daños a los bienes causados por un acto u omisión atribuible al Estado, los procesos para determinar los derechos u obligaciones de un Estado extranjero respecto de bienes situados en el territorio del Estado del foro o en temas de propiedad industrial o intelectual, los procesos relativos a la participación del Estado extranjero en sociedades constituidas con arreglo al Derecho del Estado del foro o que en él tengan su sede o establecimiento principal, los procesos sobre la explotación por un Estado extranjero de buques utilizados para fines que no sean de servicio público, y los procesos de arbitraje de litigios relacionados con una transacción mercantil[224].

La propia administración española era consciente del proceso restrictivo de la inmunidad de jurisdicción, al reconocer en el Decreto sobre el Servicio de lo Contencioso del Estado en el Extranjero que,"hoy día, la mayoría de los Estados, si no la totalidad, aceptan la teoría restringida de la inmunidad de jurisdicción", y prevé que queden sujetos a sus disposiciones "los asuntos civiles, mercantiles, laborales, criminales, administrativos y financieros de que conozca o pueda conocer cualquier jurisdicción extranjera, en la que sea parte la Administración Central del Estado o sus órganos autónomos". No están

[223] VILARIÑO. Op. cit. en la nota 128, p. 264.

[224] Artículos 10 a 16 de la Convención de Nueva York de 2004. Doc.cit. en la nota 223.

comprendidos los litigios internacionales entre Estados cuando actúen en ellos como sujetos de Derecho Internacional Público o los que se susciten ante Tribunales Internacionales[225]. La Ley Orgánica del Poder Judicial excluye de la competencia de los Tribunales españoles los supuestos de inmunidad de jurisdicción establecidos por las normas del Derecho Internacional Público[226]. La Ley de Enjuiciamiento Civil prevé que los Tribunales españoles se abstendrán de conocer de los asuntos que se les sometan cuando se haya formulado demanda respecto de sujetos o bienes que gocen de inmunidad de jurisdicción o cuando, en virtud de un tratado en el que España sea parte, el asunto se encuentre atribuido con carácter exclusivo a la jurisdicción de otro Estado[227]. Esta formulación no es demasiado afortunada desde un punto de vista de técnica jurídica, ya que no son los bienes los que no gozan de inmunidad de jurisdicción, sino los Estados o las personas.

Un fenómeno curioso que cabe señalar es el apogeo en altas esferas judiciales —especialmente en la Audiencia Nacional— del recurso abusivo a la jurisdicción universal en beneficio de los Jueces y Tribunales españoles. La Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ) acogió en 1985 una concepción libérrima de la jurisdicción universal, que permitió a jueces españoles enjuiciar a los presuntos autores de delitos cometidos en el extranjero sin conexión alguna con España. Ello provocó tensiones diplomáticas con otros Estados especialmente con Israel, que solicitó al Gobierno español que reformara el artículo 23-4 de la LOPJ, a lo que éste accedió. La reforma realizada en 2009 introdujo la exigencia del cumplimiento de ciertos requisitos para que los Tribunales españoles pudieran recurrir a la jurisdicción nacional. Pese a ello, los expansionistas jueces españoles siguieron investigando allende las fronteras de España e iniciaron procedimientos en casos como el trato degradante de las autoridades alemanas nazis en el campo de concentración de Mauthausen, las torturas a los presos de Guatánamo, el genocidio contra la población maya en Guatemala, la actuación de Israel contra la "Flotilla de la Libertad" pro-palestina o el genocidio de China en Tibet y la persecución de la secta religiosa Falun Gong. Este último caso provocó el malestar del Gobierno chino, tras la expedición de una orden internacional de arresto contra los antiguos Presidentes de la República Jiang Zemin y Hu Jintao y contra el Primer Ministro Li Peng, lo que produ-

---

[225] Real Decreto 1654/1980, de 1 de Julio. BOE de 2 de Julio de 1980. Véase CHUECA, Ángel/ DÍEZ-HOCHLEITNER, Javier "*La admisión de la tesis restrictiva de las inmunidades del Estado extranjero en la reciente práctica española*". En *Revista Española de Derecho Internacional* 1988 (2), 1988, pp.46-53.

[226] Artículo 21-2 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de Julio, del Poder Judicial. BOE de 2 de Julio de 1985.

[227] Artículo 36-2 de la Ley 1/2000, de 7 de Enero, de Enjuiciamiento Civil. BOE de 8 de Enero del 2000. Véase SANCHEZ RODRÍGUEZ. Luis Ignacio. "*Inmunidad de jurisdicción de los agentes diplomáticos en España versus tutela judicial efectiva. A propósito de una sentencia de nuestro Tribunal Constitucional*". En *Derecho Privado y Constitucional* n.º 9, 1996, pp. 365-385.

jo la correspondiente tensión diplomática entre los dos países y fue la causa principal de la nueva modificación del artículo 23-4 de la LOPJ en 2014[228]. El Tribunal Constitucional concedió en 2005 amparo a Rigoberta Menchú y a otras personas, y anulo las decisiones del la Audiencia Nacional y del Tribunal Supremo que se habían declarado incompetentes para conocer su demanda sobre el supuesto genocidio contra la población indígena de Guatemala[229]. En su sentencia de 2005, el Tribunal Constitucional se pronunció por la plena aplicación de la justicia universal de forma amplia y sin restricción alguna motivada por intereses de la política nacional[230]. Tras la reforma de la LOPJ de 2014, la Audiencia Nacional o, en su caso, el Tribunal Supremo, han sobreseído la mayor parte de las causas pendientes.

La jurisprudencia española en la materia ha sido fraccionaria y contradictoria, si bien, Ana Gemma Martín López ha mencionado, una serie de sentencias de Tribunales intermedios en las que se confunden las inmunidades estatales con las inmunidades personales de los agentes diplomáticos e, incluso, con la inviolabilidad de los locales de las Misiones Diplomáticas.[231] No obstante, últimamente se ha ido adoptando una concepción restringida de la inmunidad de jurisdicción civil.

El punto de inflexión se logró mediante sendas sentencias siamesas del Tribunal Supremo dictadas en 1986. En la primera, el Tribunal estimó un recurso de casación contra la decisión de una Magistratura del Trabajo que se había declarado incompetente en un conflicto laboral provocado por el despido de un conductor español de la Embajada de Guinea Ecuatorial. El Tribunal afirmó que los privilegios e inmunidades contemplados en la Convención de Viena de 1961 no se otorgaban al Estado, sino a los agentes diplomáticos a título particular. Sólo serían aplicables a aquél si se lo concediera una costumbre internacional, pero la tesis que se estaba imponiendo en la práctica judicial era la del reconocimiento de la jurisdicción del Estado del foro en las controversias de actos "*iure*

---

[228] Sucesivos textos del artículo 23-4 de la Ley Orgánica del Poder Judicial en la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de Julio (BOE n.º 264, de 2 de Julio de 1985), Ley Orgánica 1/2009, de 3 de Noviembre (BOE n.º 264, de 4 de noviembre de 2009) y Ley Orgánica 1/2014, de 13 de Marzo (BOE n.º 63, de 4 de Marzo de 2014).

[229] Auto de la Audiencia Nacional, de 13 de Diciembre de 2002, y sentencia del Tribunal Supremo, de 25 de Febrero de 2003.

[230] Sentencia del Tribunal Constitucional 237/2005, de 26 de Septiembre. BOE n.º 258, de 28 de Octubre de 2005.

[231] Sentencias de la Audiencia Territorial de Sevilla, de 9 de Marzo de 1960, del Juzgado n.º 24 de Madrid, de 4 de Abril de 1963, del Juzgado n.º 4 de Madrid, de 27 de Abril de 1965, del Juzgado n.º 7 de Valencia, de 19 de Noviembre de 1968, o las del Tribunal Supremo de 30 de Septiembre de 1959, de 14 de Julio de 1964 o de 11 de julio de 1970. También cabe citar las sentencias del Tribunal Central del Trabajo de 28 de Octubre de 1986, 2 de Junio de 1987 y 1 de Marzo de 1988. LÓPEZ MARTÍN. Op. cit. en la nota 215, pp. 6-7. Véase CHUECA, Ángel. "*Inmunidad jurisdiccional del Estado extranjero: una aproximación a la práctica española.* En *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid* n.º 65, 1983, pp. 113-146.

gestionis", y citó en apoyo de su decisión la apreciación expresada en la citada Exposición de Motivos del Real Decreto 1654/1980[232]. En la segunda, el Tribunal Supremo hizo lo propio en relación con un litigio causado por el despido de una secretaria norteamericana de la Embajada de Sudáfrica, en la que reiteró los argumentos de la sentencia anterior de que únicamente se otorga inmunidad a los agentes diplomáticos a título personal y no al Estado al que representan, al que sólo cabría extenderse la inmunidad absoluta "en aplicación de una doctrina consuetudinaria [sic] caída en desuso"[233]. Esta tesis fue refrendada en 1992 por el Tribunal Constitucional al conceder amparo a demanda de la secretaria Diana Abbot, tras la negativa de la Embajada sudafricana a ejecutar la sentencia condenatoria d 1986[234].En esta misma línea, se manifestaron en 1993 el Tribunal Superior de Justicia de Madrid en otro caso de despido improcedente[235] y la Audiencia Provincial de Madrid en un asunto de impago por la Embajada de Dinamarca de los alquileres de una vivienda, en la que consideró que el demandado era el Estado danés y no su Embajada en Madrid[236].

La inmunidad de jurisdicción de un agente diplomático ante los Tribunales del Estado receptor no le exime de la jurisdicción de su propio Estado[237]. Ello permite a las personas que tengan algún agravio contra un funcionario diplomáticos plantear una demanda ante los Tribunales del Estado acreditante, donde el citado funcionario no goza de ningún estatuto privilegiado y puede ser juzgado y condenado. En el proyecto articulado elaborado en 1957 por la Comisión de Derecho Internacional, se indicaba que la inmunidad no eximía al agente diplomático de la jurisdicción del Estado acreditante y que sería competente para juzgarlo el Tribunal de la sede del Gobierno de dicho Estado, a menos que la legislación de este último señalara otro[238]. La redacción de la segunda parte del artículo encontró la oposición de varios Estados —que estimaban que se trataba de un problema de derecho interno— y la Comisión la suprimió. Los Estados pueden fijar en sus disposiciones internas cuál sea el Tribunal local competente para juzgar a un diplomático nacional por actos realizados en el extranjero: el de la sede del Gobierno, el del último domicilio del funcionario en su país o cualquier otro. El Código Civil español —con

---

[232] Fundamentos de Derecho 3 y 4 de la sentencia del Tribunal Supremo, de 10 de Febrero de 1986. *R.A.J.*, 1986 n.º 727. En FERNÁNDEZ TOMÁS. Op. cit. en la nota 98, p.60.

[233] Fundamentos de Derecho 3 y 4 de la sentencia del Tribunal Supremo, de 1 de Diciembre de 1986. *R.A.J*, 1986 n.º 7231. En FERNÁNDEZ TOMÁS. Op. cit. en la nota 98 , p.59.

[234] Sentencia del Tribunal Constitucional 102/1992, de 1 de Julio. BOE de 24 de Julio de 1992.

[235] Sentencia del TSJ de Madrid, de 21 de Diciembre de 1993. En "*Actualidad Laboral*" n.º 23, Junio de 1993, pp.1.287-1.289.

[236] Sentencia de la sección 18 de la Audiencia Provincial de Madrid, de 27 de Septiembre de 1993. En *Revista General de Derecho*, 1993, pp.12.293-12.294. Véase SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, Luis Ignacio. "*Las inmunidades de los Estados extranjeros ante los Tribunales españoles*". En *Cuadernos Civitas.* Madrid, 19890, p.29.

[237] Artículo 31-4 de la Convención de Viena de 1961.

[238] Proyecto de Convención de la CDI. "*Annuaire de la Commission du Droit International*". Ginebra, 1957. Vol. I, pp.135.

una terminología arcaica y desfasada, por cuanto que habla del derecho de extraterritorialidad de que gozan los diplomáticos— establece que el domicilio de los diplomáticos residentes en el extranjero por razón de su cargo será el último que hubieran tenido en territorio español[239]. La acción puede ser promovida asimismo por las propias autoridades del Estado acreditante.

Hallar satisfacción mediante esta vía no es fácil para un ciudadano extranjero, aparte de resultarle demasiado costoso. Aún teniendo resuelto el problema de la determinación del Tribunal competente, es más que posible que el incumplimiento de una obligación contraída en el extranjero no sea sancionado por la legislación local, esencialmente basada en un criterio territorial[240]. El Estado acreditante puede ayudar a paliar el uso abusivo de la inmunidad de jurisdicción por los funcionarios diplomáticos y evitar los perjuicios causados a los particulares. Al final de mi estancia en Liberia, como había sido objeto de varios robos en mi vivienda —que carecía de la necesaria seguridad— y estaba de Encargado de Negocios *ad interim*, solicité al Ministerio de Asuntos Exteriores y obtuve de él autorización para alojarme en la residencia de la Embajada hasta la llegada del nuevo Embajador. Como consecuencia de este cambio de residencia, no aboné de los dos últimos meses de alquiler de la vivienda que había contratado por dos años. Yo había advertido con antelación de mi intención al propietario, quien me dijo que no me cobraría esos meses si conseguía otro inquilino. No fue, al parecer, tal el caso, pues me requirió el pago a través de la Embajada. Consultado el caso, el Ministerio, consideró que debía abonar los citados alquileres, lo que hice pese a considerar que no era justo[241].

La inmunidad de jurisdicción no implica, en modo alguno, exención para el funcionario diplomático de la obligación de respetar las leyes y los reglamentos del Estado receptor[242], incluida la obligación de suscribir un seguro de responsabilidad civil por daños causados a terceros por la utilización de vehículos, buques y aviones[243], obligación claramente establecida en la Convención de Viena de 1963[244].

c) Jurisdicción administrativa

Junto a la penal y a la civil, los agentes diplomáticos disfrutan de la inmunidad de jurisdicción administrativa[245], que les exonera de ser enjuiciados por Tribunales administrativos, sociales o de comercio. En virtud de esta inmunidad, en caso de que, por ejemplo, un agente diplomático violara un reglamento de

239 Articulo 40 del Código Civil.
240 CAHIER. Op. cit. en la nota 34, p. 368.
241 YTURRIAGA. Op. cit. en la nota 60, p. 29.
242 Artículo 41-1 de la Convención de Viena de 1961.
243 REMIRO. Op. cit. en la nota 11, p. 783.
244 Artículo 56 de la Convención de Viena de 1963.
245 Artículo 31-1 de la Convención de Viena de 1961.

tráfico, la policía, no podría proceder contra él, extenderle una citación y llevarlo ante un Tribunal.

Uno de los incidentes más frecuentes en las Embajadas es precisamente el de las multas de tráfico impuestas a sus miembros. Las autoridades del Estado receptor no pueden forzar su cobro, ni retener el vehículo del infractor, ya que éste queda cubierto por la inviolabilidad de su propietario. El Reglamento de la Junta de Comisionados del Distrito de Columbia autorizaba a la policía a poner multas a los coches con matrícula diplomática, pero no a detener o a arrestar al funcionario diplomático por no pagarlas, si bien preveía que no se le expedirían placas de circulación al año siguiente sin previo pago de aquéllas. Philippe Cahier ha estimado que las autoridades locales tienen derecho a retirar el permiso de conducir a los agentes diplomáticos que cometan violaciones graves o reiteradas de las normas de tráfico por consideraciones de orden público, ya que los privilegios e inmunidades tienen sus límites en las exigencias de la seguridad del Estado receptor. Los diplomáticos deben someterse a los reglamentos locales de igual forma que los simples particulares, pero las sanciones quedan suspendidas salvo en circunstancias que comprometan la seguridad pública[246].

El Ministerio de Relaciones Exteriores suele comunicar a las Misiones las multas impuestas a sus miembros y es el jefe de las mismas quien decide si deben o no ser abonadas. En más de una ocasión indiqué a mis colaboradores que debían pagar multas impuestas por infracciones cometidas al margen del ejercicio de sus funciones, lo que no siempre fue apreciado por ellos. Es una situación delicada y molesta a la que es muy sensible la opinión pública del Estado receptor, que ve con desagrado como muchos diplomáticos abusan impunemente de su privilegiado *status,* pese a su deber de respetar las leyes y reglamentos del país en el que residen[247].

d) Renuncia a la inmunidad

Al no tratarse de un estatuto en beneficio de la persona sino concedido al Estado acreditante, puede éste renunciar a la inmunidad de jurisdicción de los miembros de la Misión, aunque semejante decisión no entrañará necesaria ni automáticamente renuncia a la inmunidad en cuanto a la ejecución del fallo, para lo que se requerirá otra renuncia expresa del Estado acreditante[248]. Cabe señalar que la Convención no hace referencia a la renuncia a la inmunidad de jurisdicción respecto de las acciones penales, lo que supone una absurda omisión. De poco serviría que un Estado renunciase a la inmunidad de uno de sus diplomáticos si, tras su eventual condena por un Tribunal local, no pudiera ser ejecutada la sen-

[246] CAHIER. Op. cit. en la nota 34, p. 333-335.
[247] Artículo 41-1 de la Convención de Viena de 1961.
[248] Párrafos 1, 2 y 4 del artículo 32 de la Convención de Viena de 1961.

tencia Varios Convenios sobre privilegios e inmunidades de Organizaciones Internacionales prevén que sus Directores Generales tienen "el derecho y el deber" de renunciar a la inmunidad de cualquiera de sus funcionarios, cuando consideren que semejante inmunidad impide la acción normal de la justicia y sea posible renunciar a ella sin atentar contra los intereses de la Organización[249]. El proyecto de Convención elaborado por la Comisión de Derecho Internacional preveía no sólo el derecho, sino también el deber del Estado acreditante de renunciar a la inmunidad de sus miembros, pero la Convención no retuvo esta propuesta y la Conferencia de Viena de 1961 adoptó una resolución por la que recomendaba al Estado acreditante que renunciara a la inmunidad de los miembros de su Misión en lo que respectaba a las acciones civiles entabladas por ciudadanos del Estado receptor, siempre que pudiera hacerlo sin perjuicio del desempeño de las funciones de la Misión[250]. La inmunidad de jurisdicción de los miembros de la Misión Diplomática en el Estado receptor no les exime de la jurisdicción del Estado acreditante[251].

El agente diplomático no puede renunciar directamente a una inmunidad que no se le reconoce a título personal sin la autorización del Estado acreditante, pero puede hacerlo "*de* facto", de forma indirecta, si plantea una demanda judicial, pues, si entablara semejante acción, no podría "invocar la inmunidad de jurisdicción respecto de cualquier reconvención directamente ligada a la demanda principal"[252]. Colombia renunció en 1985 a la inmunidad de un Secretario de su Embajada en Madrid por su presunta implicación en tráfico de estupefacientes, habiendo incluso utilizado para ello la valija diplomática[253]. Recientemente, España ha renunciado a la inmunidad de jurisdicción del Consejero del Interior de su Embajada en Brasil —acusado de haber matado a su mujer— y aceptado la competencia de los Tribunales brasileños[254].

e) Testimonio

De la inmunidad de jurisdicción del agente diplomático deriva la no obligación a prestar declaración antes los Tribunales, pues —de comparecer ante ellos— realizaría un acto de sumisión a la jurisdicción local. Este tema fue ampliamente debatido en el seno de la Comisión de Derecho Internacional y durante la Conferencia de Viena de 1961.

---

[249] Por ejemplo, artículo 20 de la Convención de 1947 relativa a los privilegios e inmunidades de la ONU y artículo 22 de la Convención de 1947 sobre privilegios e inmunidades de los Organismos especializados de Naciones Unidas.

[250] Resolución de la Conferencia de Viena de 1961 citada. en la nota 202.

[251] Artículo 31-4 de la Convención de Viena de 1961.

[252] Artículo 32-3 de la Convención de Viena de 1961.

[253] REMIRO. Op. cit. en la nota 11, p.783.

[254] Comunicado de la Oficina de Información Diplomática del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, de 14 de Mayo de 20015.

Según el Informe de la Comisión, el agente diplomático no estaba obligado a aprestar declaración como testigo, lo que no quería decir que debiera negarse necesariamente a colaborar con las autoridades del Estado receptor, por ejemplo, en la instrucción del sumario de un crimen que hubiera visto cometer. Antes al contrario, estaba indicado que diera a las autoridades las informaciones que sobre el caso poseyera[255]. Durante la Conferencia de Viena de 1961, la delegación española presentó una propuesta, conforme a la cual el agente diplomático podía negarse a comparecer como testigo ante un tribunal del Estado receptor, pero no a testificar, lo que debería hacer por conducto de su Gobierno[256], pero su enmienda fue rechazada. La Convención afirmó de forma categórica que "el agente diplomático no está obligado a testificar"[257]. Esta disposición debe ser interpretada —en opinión de Philippe Cahier— a la luz del comentario de la CDI al respecto[258].

La Ley de Enjuiciamiento Criminal resuelve esta cuestión utilizando una terminología jurídica poco adecuada. Tras reconocer la obligación de los ciudadanos a comparecer ante el Juez para prestar declaración durante la instrucción de un proceso, excluye de esa obligación a los agentes diplomáticos acreditados en España y al personal administrativo, técnico y de servicio de las Misiones Diplomáticas. El Juez les invitará, no obstante, a prestar declaración por escrito, remitiéndoles a tal efecto el Ministerio de Justicia un cuestionario con todos los extremos que deban contestar, "a fin de que puedan hacerlo por la vía diplomática", debiendo informar al Ministerio de Asuntos Exteriores. En la fase de juicio oral, podrán testificar por escrito[259].

3.—Inmunidad de Ejecución

El agente diplomático no podrá ser objeto de ninguna medida de de ejecución, salvo en los casos en que carezca de inmunidad de jurisdicción, como son los supuestos ya mencionados de acciones, reales, sucesorias o referentes a actividades profesionales o comerciales, así como en el caso de las acciones reconvencionales, con tal de que no sufra menoscabo la inviolabilidad de su persona o de su residenci[a260]. Tras reconocer la competencia de los Tribunales españoles para enjuiciar a ciudadanos extranjeros en España, la Ley Orgánica del Poder Judicial exceptúa los supuestos de inmunidad de jurisdicción y de ejecución establecidos

---

[255] Informe de la CDI de 1958. "*Annuaire de la Commissión de Droit International*", vol. 2. Ginebra, 1958, p. 102.

[256] Enmienda de España al artículo 29 del proyecto de Convención elaborado por la CDI. Doc. A/CONF/20/L.1, párrafo 3.

[257] Artículo 31-2 de la Convención de Viena de 1961.

[258] CAHIER. Op. cit. en la nota 34, p. 347.

[259] Artículos 411-2, 415 y 702 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, de 14 de Septiembre de 1882, consolidada por Ley de 1 de Junio de 1997.

[260] Párrafos 3 y 2 de artículo 31 y párrafo 3 del artículo 32 de la Convención de Viena de 1961.

por el Derecho Internacional Público[261]. La Ley de Enjuiciamiento Civil, prevé que los Tribunales españoles se abstendrán de conocer de los asuntos que se les sometan cuando se haya solicitado ejecución respecto de sujetos o bienes que gocen de inmunidad.

a) Convención de Nueva York de 2004

[262]La Convención de Nueva York de 2004, sobre las inmunidades jurisdiccionales de los Estados ha reducido el ámbito no sólo de la inmunidad de jurisdicción de los Estados, sino también de la inmunidad de ejecución. La Convención sigue la tendencia predominante de que la inmunidad de ejecución del Estado no es absoluta, por lo que las medidas adoptadas por un Tribunal contra un Estado extranjero para ejecutar una sentencia condenatoria serían aplicables siempre que los bienes de ese Estado objeto de las mismas estuviesen destinados a una actividad "*iure gestionis*", no pudiendo llevarse a cabo contra bienes afectos a la realización de actividades "*iure imperii"*. El problema radica en determinar qué bienes están afectados a una u a otra actividad, lo que no resulta fácil"[263].

La Convención enumera —de forma no exhaustiva— los bienes del Estado acreditante protegidos frente a una eventual ejecución, que se suponen adscritos a un servicio público no comercial: los bienes utilizados o destinados al desempeño de las Misiones Diplomáticas y Oficinas Consulares, Misiones Especiales y Misiones y Delegaciones ante Organizaciones y Conferencias Internacionales —incluidas sus "cuentas corrientes"—, los que se utilicen o destinen al desempeño de funciones militares, los del Banco Central u otras autoridades monetarias del Estado acreditante, y los que formen parte de su patrimonio cultural, archivos y exposiciones[264].

En relación con la mención expresa de las "cuentas corrientes", Cesáreo Gutiérrez Espada ha destacado que la Convención no establece la inembargabilidad de tales activos, que —al ser los únicos bienes del Estado extranjero disponibles en el Estado del foro— explica que los particulares que han obtenido una sentencia a su favor traten de que la ejecución de las misma se lleve a cabo a través de ellas. La Convención excluye de las medidas de ejecución las cuentas bancarias utilizadas en el desempeño de las funciones de las respectivas Misiones, *ergo*, si una cuenta —o parte de ella— se destina a actividades que no tienen que ver con esas funciones, sí podría ser ejecutada[265].

---

[261] Artículo 21-2 de la Ley Orgánica 6/1985 del Poder Judicial. Doc.cit. en la nota 226.

[262] Artículo 36-2 de la Ley 1/2000 de Enjuiciamiento Civil. Doc.cit. en la nota 227.

[263] GUTIÉRREZ ESPADA, Cesáreo. "*La adhesión de España (2011) a la Convención de Naciones Unidas sobre las inmunidades jurisdiccionales de los Estados y de sus bienes (2005)*". En *Cuadernos de Derecho Transnacional* volumen 3, Octubre, 2011. Reproducido en www.uc3m.es/cdt , p. 4.

[264] Artículo 21-1 de la Convención de Nueva York de 2004. Doc.cit. en la nota 223.

[265] GUTIÉRREZ ESPADA. Op. cit. en la nota 262, p.16.

Como señaló en 2005 el Tribunal Supremo, de la práctica internacional generalizada se deriva que "la inmunidad de los Estados y de las Misiones Diplomáticas y Consulares en materia de ejecución impide que la ejecución forzosa pueda dirigirse —dentro de los bienes que la Misión o el Estado acreditante pueda tener en el Estado del foro— contra aquellas cuentas corrientes". El que puedan ser utilizadas para la realización de actos en los que no esté empeñada la soberanía del Estado extranjero, esto es, para actividades "*iure gestionis*" a las que no alcanza la "*ratio*" de la inmunidad de los bienes de las Misiones Diplomáticas y Consulares, no justifica la exclusión de esa inmunidad de ejecución y consiguiente inembargabilidad". La referencia a las cuentas corrientes o a parte de las mismas puede ser irrelevante a efectos prácticos, ya que —como ha observado el Tribunal Supremo— éstas presentan un saldo único e indivisible y se produce "la imposibilidad de una investigación de las operaciones y de los fondos y destinos de los mismos en una cuenta corriente adscrita a una Misión Diplomática", dado que ello supondría "una interferencia en la actividad de la Misión Diplomática contraria a las reglas del Derecho Internacional Público"[266]. La carga de la prueba corresponde al demandante, pues —como señaló la Cámara de los Lores en 1984— "la inmunidad de ejecución opera como una presunción "*iuris tantum*", que la parte interesada puede levantar si demuestra que el Estado ha asignado determinadas cantidades de la misma a actividades de gestión o comerciales"[267].

La Convención establece una distinción entre las medidas coercitivas anteriores al fallo —de carácter cautelar— y las que se adoptan con posterioridad al mismo. Las primeras están prácticamente excluidas, a menos que el Estado acreditante las admitía expresamente o cuando haya asignado bienes a la satisfacción de la demanda. En el caso de las segundas, podrán adoptarse siempre que se cumplan tres exigencias: que los bienes sean específicamente utilizados por el Estado para fines distintos de los oficiales de carácter no comercial, que se encuentren en el territorio del Estado del foro y que tengan un nexo con la entidad contra la cual se haya incoado el proceso[268]. La adhesión de España a la Convención no parece que vaya a afectar en demasía a la interpretación que la jurisprudencia española ha venido haciendo últimamente de la inmunidad de ejecución, ya que está aplicando la tesis restrictiva. Las diferencias existentes radican tan sólo en la admisión de la aplicación de medidas coercitivas cautelares y en la no exigencia de que exista un nexo entre los bienes objeto de dichas medidas y la entidad afectada[269].

---

[266] Auto del Tribunal Supremo, de 13 de Junio de 2005. *R.A.J.*. 2005, n.º 7041. Véase FERRER, Jaume. "*La inmunidad de ejecución en la Convención de 2004: un análisis de la práctica de España*". En *Anuario de Derecho Internacional* volumen XXIII, 2007, pp. 3-61.

[267] Sentencia de la Cámara de los Lores de Gran Bretaña, de 12 de Abril, de 1984, en el asunto "*Alcom Ltd v/ República de Colombia*". A/ER 1984, volumen 2, pp. 6-16.

[268] Artículos 18 y 19 de la Convención de Nueva York de 2004. Doc.cit. en la nota 219.

[269] GUTIÉRREZ ESPADA. Op. cit. en la nota 262, p. 20.

La Convención de Nueva York se entiende sin perjuicio de los privilegios e inmunidades de que goza un Estado según el Derecho Internacional, en relación con el ejercicio de las funciones de sus Misiones Diplomáticas y Consulares, de sus Misiones Especiales, de sus Misiones Permanentes ante Organizaciones Internacionales o de sus Delegaciones en Conferencias Internacionales, y de las personas adscritas a ellas, así como de los privilegios e inmunidades que el Derecho Internacional reconoce "*ratione personae*" a los Jefes de Estado[270]. La Convención admite, ―de forma un tanto sorprendente―, su carácter subsidiario con respecto de otros tratados internacionales en la materia[271].

b) Jurisprudencia de los Tribunales españoles

La actitud de los Tribunales españoles ha ido evolucionando en los últimos tiempos, pasando de una concepción absoluta de la inmunidad de ejecución a otra restrictiva basada en la distinción entre actos "*iure imperii*" y "*iure gestionis*", homologable con la jurisprudencia y con la práctica internacionales, que fue recogida en la Convención de Nueva York de 2004[272].

Una sentencia del Tribunal Supremo ya aceptó en 1986 la tesis de una inmunidad de ejecución no absoluta en relación con el despido de una secretaria de la Embajada de Sudáfrica[273]. Esta tesis fue avalada por el Tribunal Constitucional en 1992, cuando concedió su amparo a la citada secretaria en la ejecución de la sentencia condenatoria de la Embajada sudafricana dictada por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, si bien respaldó el criterio de dicho Tribunal sobre la no procedencia del embargo de las cuentas de la Misión. El Tribunal mantuvo la siguiente tesis: 1) El Derecho Internacional no impone la inmunidad de ejecución absoluta; 2) aunque los bienes de las Misiones Diplomáticas y Consulares sean inmunes a la ejecución, la práctica internacional "exceptúa claramente de toda medida de ejecución las cuentas corrientes bancarias de las Embajadas" y 3) otros bienes del Estado sí pueden ser objetos de ejecución, ya que la inmunidad sólo cubre a aquéllos que estén destinados a la realización de actos "*iure imperii*"[274]. El Tribunal Constitucional ha mantenido con cierta coherencia la tesis de la inembargabilidad de las cuentas corrientes de las Misiones Diplomáticas y Consulares, por ser un acto prohibido por la Ley Orgánica del Poder Judicial, y la imposibilidad de embargar los bienes de un Estado inequívocamente destinados a una actividad comercial[275].

---

[270] Párrafos 1 y 2 del artículo 3 de la Convención de Nueva York de 2004. Doc.cit. en la nota 219.

[271] Artículo 26 de la Convención de Nueva York de 2004. Doc.cit. en la nota 219.

[272] Véase CARRERA, Francisco Javier. "*La inmunidad de ejecución de los Estado en la práctica jurisprudencial española*". En *Anuario de Derecho Internacional* volumen XXIII, 2007, pp. 63-99.

[273] Sentencia del Tribunal Supremo, de 1 de Diciembre de 1986. Doc.cit. en la nota 232.

[274] Fundamento jurídico 5 de la Sentencia del Tribunal Constitucional 107/1992, de 1 de Julio. Doc. cit. en la nota 233.

[275] LÓPEZ MARTÍN. Op. cit. en la nota 215, pp. 9-10.

La Audiencia Provincial de Madrid dictó en 1993 una sentencia en la que descartaba una inmunidad de ejecución absoluta, que supondría "un privilegio contrario a la tutela judicial efectiva", pero se opuso al embargo de la cuenta corriente de la Embajada de Dinamarca[276]. El Tribunal Superior de Justicia de Madrid mantuvo una tesis similar sobre la inembargabilidad de la cuenta corriente de las Misiones Diplomáticas[277]. Un año más tarde, sin embargo, el Tribunal Supremo desestimó, de forma sorprendente, la demanda impuesta por la Embajada de Francia contra la resolución de un Juzgado de lo Social de Madrid, que había decretado el embargo de la cuenta de la Embajada en el Banco Credit Lyonnais[278].

Ese mismo año 1994, el Tribunal Constitucional autorizó por primera vez la adopción de medidas provisionales coercitivas contra bienes del Estado de Brasil, en relación con la percepción de una pensión de jubilación, incluso antes de que la sentencia condenatoria hubiera sido firme, pero siguió manteniendo la inembargabilidad de las cuentas corrientes[279]. El Tribunal reconoció en 1997 que el derecho de cualquier persona a una tutela judicial efectiva no garantizaba la solvencia de los deudores, ni impedía "la aplicación del régimen de inmunidad de ejecución de ciertos bienes de los Estados extranjeros", y recordó a los jueces su deber de extremar la diligencia en asegurarse que no hubiera bien alguno de dicho Estado que pudiera ser objeto de medidas de ejecución. El Tribunal destacó la importancia que tenía la colaboración con las autoridades del Estado del foro y, en especial, con el Ministerio de Asuntos Exteriores[280].

En cualquier caso, el Tribunal Constitucional siguió manteniendo la absoluta inmunidad de los bienes de las Misiones Diplomáticas y Consulares, cuentas corrientes incluidas[281]. En 2002, el Tribunal autorizó el embargo de bienes de un Estado extranjero al avalar la embargabilidad de las cantidades correspondientes a la devolución del IVA a Estados Unidos, por entender que las mismas provenían tanto de actividades públicas, como de actividades privadas no protegidas por la inmunidad[282]. Y en 2009, el Tribunal Supremo rechazó el recurso interpuesto por la Embajada de Estados Unidos contra una sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, que había confirmado el embargo de las cantidades procedentes del IVA devueltas por la Agencia Tributaria, decretado por un Juzgado de Bilbao para hacer frente al pago de las indemnizaciones por despido improcedente de dos empleados del Consulado norteamericano en dicha

---

[276] Sentencia de la sección 18 de la Audiencia Provincial de Madrid, de 27 de Septiembre de 1993. Doc.cit. en la nota 235.

[277] Sentencia de la Sala Social del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 21 de Diciembre de 1993. Doc.cit en la nota 232.

[278] Sentencia del Tribunal Supremo, de 22 de Febrero de 1994. *R.A.J.* 1994, n.º 1222

[279] Sentencia del Tribunal Constitucional 292/1994, de 27 de Octubre.

[280] Fundamento jurídico 6 de la sentencia del Tribunal Constitucional 18/1997, de 10 de Febrero.

[281] Fundamento jurídico 2 de la sentencia del Tribunal Constitucional 176/2001, de 17 de Septiembre. BOE de 19 de Octubre de 2001.

[282] Auto del Tribunal Constitucional 12/2002, de 1 de Julio.

ciudad. El razonamiento se basó en que las Convenciones de Viena de 1961 y de 1963 no contemplaban la devolución del impuesto del IVA y en que de sus disposiciones no se desprendía necesariamente la inembargabilidad de las cantidades devueltas. El Estado recurrente no había acreditado que esas devoluciones "estuviesen vinculadas con actividades que supusieran el ejercicio del ius imperio, por lo que tenían la condición de devoluciones de impuestos o beneficios fiscales ligados a actividades de gestión"[283].

c) Compensación por la no ejecución

La Conferencia de Viena de 1961 adoptó una resolución en la que recomendaba a los Estados que, cuando no renunciaren a la inmunidad de sus agentes diplomáticos, pusieran el máximo empeño en lograr una justa solución a las reclamaciones contenidas en acciones civiles entabladas por los nacionales del Estado receptor[284]. En una sentencia de 1992, el Tribunal Constitucional —para evitar la indefensión del particular perjudicado por la actuación de una Misión Diplomática o de sus miembros— propuso una triple vía ordinaria: que el perjudicado pidiera al Ministerio de Asuntos Exteriores que exigiera al Estado extranjero el cumplimiento de sus obligaciones, que solicitara la protección diplomática o que presentara su reclamación ante los Tribunales del Estado extranjero. Dado que estas vías suelen resultar poco satisfactorias, pues limitados son los casos en los que el perjudicado logra resarcirse —aún siendo justa la pretensión y merecida la compensación—, el Tribunal añadió una cuarta vía extraordinaria: que la propia Administración del Estado del que era nacional el perjudicado asumiera el "deber de satisfacer la obligación judicialmente declarada, cuando la ejecución de la misma pudiera suponer un sacrificio especial para el justiciable contrario al principio de igualdad ante las cargas públicas[285]. El Tribunal fue aún más lejos en una sentencia de 1995, en la que —tomando como referencia el anterior planteamiento y suponiendo una conducta diligente del particular perjudicado— afirmó que dicho particular podría eventualmente "ejercitar una petición de indemnización ante los Juzgados españoles por la lesión sufrida en sus bienes y derechos"[286].

Esta tesis tendría su base, en último término, en la Constitución, que prevé que los Tribunales controlarán la legalidad de la actuación de la Administración, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican, y que los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes o derechos, siempre que la lesión fuera consecuencia del

[283] Fundamento jurídico 5 de la sentencia del Tribunal Supremo, de 22 de Junio de 2009. *RJ*/2009, n.º 6059.

[284] Resolución de la Conferencia de Viena sobre Relaciones Diplomáticas, de 14 de Abril de 1961.

[285] Fundamento jurídico 3 de la Sentencia del Tribunal Constitucional 107/92, de 1 de Julio. BOE de 24 de Julio de 1992.

[286] Fundamento jurídico 10 de la sentencia del Tribunal Supremo, de 28 de Septiembre de 1995

funcionamiento de los servicios públicos[287]. El Tribunal Supremo ha declarado en varias sentencias la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración por el no ejercicio, o por el ejercicio ineficaz, de la protección diplomática del Estado en beneficio de sus nacionales[288]. Según Ana Gemma López Martín, hay que tener, sin embargo, en cuenta que ―para que un Estado pueda ejercer la protección diplomática de sus nacionales― era preciso que el Estado supuestamente responsable hubiera violado una obligación internacional y que el agraviado haya agotado los recursos internos en dicho Estado[289]. A ello añado yo que ―de conformidad con las normas convencionales y consuetudinarias del Derecho Internacional― el ejercicio de la protección diplomática por un Estado es facultativo, por lo que éste puede negarse a ejercerlo o distribuir libremente entre los afectados la indemnización que eventualmente pudiera obtener. La fórmula más práctica y eficaz para resolver este problema sería la de establecer un Fondo de Compensación a tales efectos, como ha sugerido Paz Andrés[290].

d) Posible conflicto de la inmunidad con las normas de "ius cogens"

Tras el éxito de las tesis restrictivas de las inmunidades de jurisdicción y de ejecución, la doctrina ha lanzado la idea de que los Estados y los individuos puedan ser juzgados y, eventualmente condenados, por un Tribunal de otro Estado, cuando sus actividades hubiesen supuesto la vulneración de normas imperativas o de "*ius cogens*"[291]. Si estas normas tienen un rango superior, ¿sería consecuente ―como ha preguntado Cesáreo Gutiérrez Espada― afirmar que la inmunidad soberana habría encontrado un límite en ellas?. La única respuesta lógica, "*a priori*" ―se ha auto-contestado el profesor de Murcia― debiera ser afirmativa, pero los Tribunales, incluso los internacionales, no lo han considerado así, como prueban algunas sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea o del Tribunal Europeo de Derechos Humanos[292].

El TEDH especialmente actuó de forma lamentable en 2001 en el asunto de Al-Adsani, un ciudadano británico-kuwaití que fue torturado en su país de

---

[287] Articulo 106 de la Constitución de 1978.

[288] Sentencias del Tribunal Supremo de 16 de Noviembre de 1974, 6 de Febrero de 1987 y 28 de Abril de 1987.

[289] LÓPEZ MARTÍN. Op. cit. en la nota 215 , p.35.

[290] ANDRÉS, Paz. *El estatuto internacional del Estado extranjero: jurisdicción y ejecución*". En MANGAS, Araceli (Ed.). "*Cuestiones prácticas de Derecho Internacional Público y Cooperación Jurídica Internacional*". Consejo General del Poder Judicial. Madrid, 1994, p.133.

[291] Véanse KAPLAN, L.M. "*State Immunity, Human Rights and Ius Cogens. A Critique of the Normative Hierarchy Theory*". En *American Journal of International Law*, 2003, pp.741-781; THOMA, K.R./SMALL, J. "*Human Rights and State inmunity: Is there Immunity from Civil Liabilty for Torture?*". En *Netherlands International Law Review* 2003, pp. 1-30; ESPÓSITO, Carlos. "*Inmunidad de Estados y Derechos* Humanos". Thomson-Civitas. Madrid, 2007 GONZÁLEZ CAMPOS, Julio. "*Inmunidades jurisdiccionales de los Estados, normas comunitarias y derechos humanos*". En *Cursos Euromediterráneos Bancaja de Derecho Internacional.* volumen XI-XII, 2007-2008, pp.27-54.

[292] GUTIÉRREZ ESPADA. Op.cit en la nota 262, p. 21.

origen. A su regreso a Gran Bretaña presentó ante los Tribunales británicos una demanda por daños y perjuicios contra Kuwait, que alegó su inmunidad de jurisdicción, por lo que —al ser aceptada por éstos— no se concluyó el proceso, hasta que el asunto fue llevado al Tribunal Europeo. Pese a reconocer que Al-Adsani había sido objeto de malos tratos y que la prohibición de la tortura era una norma de "*ius cogens*", el Tribunal se pronunció a favor del torturador y en contra del torturado por el margen de un voto. La mayoría del coitado Tribunal no encontró "en los instrumentos internacionales, las decisiones judiciales o los otros documentos en su poder ningún argumento sólido" que le permitiera "sostener que, en materia de Derecho Internacional, un Estado ya no goza de inmunidad frente a una acción civil ante los jueces y tribunales de otros Estados ante los que se formulen alegaciones de tortura". La conclusión fue que la inmunidad de jurisdicción de los Estados prevalecía sobre el derecho de los individuos a tener acceso a un Tribunal independiente[293]. Una similar actitud abstencionista adoptó dicho Tribunal en los asuntos Fogarty y McEhinney[294].

La práctica de los Estados y las decisiones de los Tribunales no han hecho más que aumentar la confusión en torno a la cuestión. Estados Unidos modificó en 1996 su *Foreign Sovereign Immunity Act* de 1976 para introducir una nueva excepción a la misma en los casos de muertes o daños causados por torturas o actos de terrorismo, y Europa —más reticente al principio— ha empezado a imitarlo. En el año 2000, el Tribunal Supremo de Grecia confirmó la sentencia del Tribunal de Leivadia, que condenó a la República Federal de Alemania a indemnizar a la población de Distomo por los asesinatos realizados por las tropas alemanas durante la II Guerra Mundial, pero el Ministro griego de Asuntos Exteriores negó la preceptiva aprobación para la ejecución de la sentencia, y el Tribunal Supremo de Alemania rechazó asimismo, la ejecución de la sentencia[295]. Planteado el tema ante el TEDH, éste no aceptó la pretensión de los ciudadanos griegos, al estimar que no consideraba establecido que ya estuviera admitido en Derecho Internacional que los Estados no pudieran "pretender gozar de inmunidad en casos de acciones civiles por daños-intereses por crímenes contra la

---

[293] Sentencia del TEHD, de 21 de Noviembre de 2001., en el asunto "*Al-Adsani v/ United Kingdom*. N.º 35763/2001. Véanse SÁNCHEZ LEGIDO, A. "*Ius cogens, inmunidad soberana y jurisdicción extraterritorial en el asunto Al-Adsani ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos"*. En *Revista Española de Derecho Internacional* volumen LIII (1/2), 2001, pp.313-330. BOU, Valentín. "*Inmunidad del Estado y violación de normas internacionales de ius cogens: el asunto Al-Adsani contra Reino* Unido". En *Anuario de Derecho Internacional* volumen 18, 2002, pp. 279-303.

[294] Sentencias del TEDH en los asuntos "*McElhinney v/Ireland*", n.º 31253/1996 y" *Fogarty v/ United Kingdom*". n.º 371127/1997. Véase TRIGROUDIA, H. "*La Cour européenne des droits de l'homme et les immunités jurisdictionnelles d'Etats: observations sous les arrêts McEhinney, Fogarty et Al-Adsani contre Royaume Uni, de 21 novembre 2001*". En *Revue Belge de Droit International* volumen 34(2), 2001, pp. 526-548.

[295] Sentencia del Tribunal Supremo de Grecia, de 4 de Mayo de 2000, que confirmó el fallo del Tribunal de Leivadia de 1997, en el caso "*Prefectureofe Voiotia v/ Federal Republic of Germany, 137/1997.*

humanidad que se presentan en el territorio del Estado", lo que no excluía un desarrollo del Derecho Internacional en este sentido en el futuro[296].

El Tribunal de Apelación de París reconoció en 2002 la inmunidad de jurisdicción de Alemania antes las demandas presentadas por varios ciudadanos franceses por comisión de crímenes de guerra durante la II Guerra Mundial, aunque dejaba abierta la puerta al recurso ante los Tribunales germanos[297]. El Tribunal de Casación francés adoptó una decisión similar en el asunto "*Bucheron*"[298]. En cambio, ante la demanda de un ciudadano que solicitaba a Alemania indemnización por los daños sufridos en 1944 como consecuencia de la detención sufrida en Italia y de su deportación a Alemania, donde fue condenado a trabajos forzados, la Corte Suprema de Italia apoyó en 2004 la demanda, en base a que no cabía defender la inmunidad del Estado por actos constitutivos de crímenes de guerra, ya que, si la responsabilidad penal del individuo que cometía tales crímenes era una excepción a la norma que le otorgaba inmunidad, igual criterio debería ser aplicado al Estado[299]. Ese mismo año, el Tribunal de Apelación de Inglaterra admitió la inmunidad de jurisdicción de Arabia Saudita, decisión que fue refrendada dos años después por la Cámara de los Lores. Ésta mantuvo que la decisión alcanzada en el asunto *Pinochet* era válida para procesos penales basados en el Convenio sobre la Represión de la Tortura, pero que el Derecho Internacional no obligaba al Estado a reconocer una excepción al principio de inmunidad de jurisdicción de Estados extranjeros en caso de peticiones de indemnización civil, aún en casos de tortura[300].

El Tribunal de Apelación de París estimó en 2002 que las sanciones impuestas por el Consejo de Seguridad a Irak por su invasión de Kuwait le impedía invocar ante los Tribunales galos su inmunidad de ejecución, pero el Tribunal Francés de Casación casó esta sentencia en 2006 y afirmó que de la resolución 687 (1991) del Consejo no podía deducirse que Irak hubiese perdido su derecho a prevalecerse de las inmunidades de jurisdicción y de ejecución que el Derecho Internacional consuetudinario le reconoce[301].

Durante la fase preparatoria de las reuniones de la Asamblea General que elaboraron la Convención de NuevaYork de 2004, se creó un Grupo de Trabajo,

---

[296] Sentencia del TEDH, de 12 de Diciembre de 2002, en el asunto "*Kalogeroupoulou v/Greece & Germany*", n.º 59021/00.

[297] Sentencia del Tribunal de Apelación de París, de 9 de Septiembre de 2002. En. *Annuaire Français de Droit Internacional* volumen XLIX, 2003, p. 724.

[298] Sentencia de la Cour Française de Cassation, de 2 de Junio de 2004, en el asunto "*Bucheron c/ Allemagne*". En *Revue Critique de Droit Internacional* 2005 (1), pp. 75-89.

[299] Sentencia de la Corte de Casación de Italia, de 11 de Mayo de 2004, en el asunto *Ferrini*. En *Rivista di Diritto Internazionali* 2004, pp. 539-551.

[300] Sentencia del Tribunal de Apelación de Inglaterra, de 28 de Octubre de 2004, en el asunto *Jones v/ Ministry of the Interior of Saudi Arabia*. En *British Yearbook of International Law* volumen LXXV, 2004, pp. 489-504. Sentencia de la Cámara de los Lores, de 14 de Junio de 2006. UKHL 26 2005-06.

[301] Sentencia del Tribunal Francés de Casación, de 25 de Abril de 2006, en el asunto *Dumez*.

presidido por Gerhard Hafner, que elaboró un informe en el que se apuntaba la existencia de una práctica incipiente que veía en las violaciones del *ius cogens* por actos de los Estados una nueva excepción a su inmunidad de jurisdicción[302], pero la Asamblea no fue sensible a este acertado aviso y lo ignoró olímpicamente. La situación no parece haber cambiado demasiado desde entonces.

Para superar los escollos que presenta la posible antítesis inmunidad de jurisdicción-derechos humanos, se han hecho propuestas y sugerencias como la creación de un Tribunal Internacional de Derecho Humanos —en el que no jugaría la inmunidad de jurisdicción de los Estados—, la adición de un Protocolo a la Convención de Nueva York de 2004 —en el que se desarrollara la excepción a la inmunidad de jurisdicción estatal en casos de graves violaciones de derechos humanos—, o la adopción de un Protocolo similar al Convenio Europeo de 1950 de Derechos Humanos[303], pero semejantes ideas han encontrado hasta ahora poco eco.

Del examen de las sentencias de diversos tribunales y de la práctica estatal cabe deducir que la inmunidad de jurisdicción y de ejecución de los Estados, aunque recortada, sigue permaneciendo firme, pese a los avances que la dignidad del ser humano ha logrado en otras esferas del Derecho Internacional. Resulta difícil concluir que tales inmunidades deban ser puestas en tela de juicio —y nunca mejor empleadas estas palabras— ante las violaciones graves de los Derechos Humanos por los Estados[304].

4.—Privilegios

A diferencia de las inmunidades, los privilegios no son necesarios para garantizar el ejercicio de las funciones diplomáticas y se deben a concesiones graciosas del Estado receptor por cortesía internacional, por lo que solían regirse por el principio de la reciprocidad. La Convención de Viena de 1961 establece los privilegios de la Misión Diplomática y de sus miembros de forma no condicionada por la reciprocidad.

a) Misión Diplomática

La Misión Diplomática y su jefe tendrán derecho a colocar la bandera y el escudo del Estado acreditante en los locales de la Misión —incluida la residencia del jefe de la misma— y en sus medios de transporte[305]. La bandera se suele izar al despertar el día y arriar al final de la jornada, aunque en momentos de tensio-

---

[302] *Report of the Chairman of the Working Group on Jurisdiccional Immunities of States*. Doc.A/AC.6/54/L.1, de 12 de Noviembre de 1999, pp. 1-10. Véase HAFNER, Gerhard/LANGE, L. "*La Convention des Nations Unies sur les immunités jurisdictionnelles des Etats et de leurs biens*". En *Annuaire Français de Droit International,* voumen L, 2004, pp. 45-76.

[303] ESPÓSITO. Op. cit. en la nota 290, pp. 262-263.

[304] GUTIÉRREZ ESPADA. Op. cit. en la nota 262, pp.23-25.

[305] Artículo 20 de la Convención de Viena de 1961.

nes y conflictos —como durante la guerra entre Irán e Irak—, muchos Estados la dejaban permanentemente izada.

El Estado acreditante y el jefe de la Misión Diplomática están exentos de todos los impuestos y gravámenes —nacionales, regionales o municipales— sobre los locales de la Misión de que sean propietarios o inquilinos, salvo de los que constituyan el pago de servicios particulares prestados, tales como los servicios de policía, alumbrado, teléfono, suministro de gas o limpieza de las vías públicas. Dicha exención no se aplicará a los impuestos que —conforme a las disposiciones legales del Estado receptor— estén a cargo del particular que contrate con el Estado acreditante o con el jefe de la Misión[306]. Los derechos y aranceles que perciba la Misión por actos y oficiales o por sus actuaciones consulares están asimismo exentos de cualquier impuesto o gravamen[307].

El Estado receptor permitirá la entrada en su territorio de los objetos destinados al uso oficial de la Misión con exención de todos los derechos de aduana, impuestos y gravámenes conexos, excepto los gastos de almacenaje, acarreo y servicios análogos[308]. La aplicación con carácter general de semejantes disposiciones supuso una novedad pues, hasta entonces, los privilegios fiscales y aduaneros estaban supeditados a la reciprocidad.

El Estado receptor deberá facilitar al Estado acreditante la adquisición en su territorio de los locales necesarios para la Misión o ayudarle a obtenerlos. Cuando sea necesario, le ayudará asimismo a conseguir el alojamiento adecuado para sus miembros[309].

b) Personal de la Misión Diplomática

Los agentes diplomáticos y los miembros del personal administrativo y técnico de la Misión Diplomática, así como sus familiares, están exentos de todos los impuestos y gravámenes personales o reales —nacionales, regionales o municipales—, con excepción de los impuestos indirectos normalmente incluidos en el precio de las mercaderías o servicios, de los impuestos sobre bienes inmuebles privados que radiquen en el territorio del Estado acreditante y para los fines de la Misión—, de los impuestos sobre las sucesiones que corresponda percibir al Estado receptor —salvo en el caso de fallecimiento de un miembro de la Misión—, de los impuestos sobre los ingresos privados y sobre el capital que grave las inversiones efectuadas en empresas comerciales en el Estado receptor —nueva incongruencia en relación con la prohibición al diplomático de ejercer activi-

306 Artículo 23 de la Convención de Viena de 1961.
307 Artículo 28 de la Convención de Viena de 1961.
308 Párrafo 1-a) del artículo 36 de la Convención de Viena de 1961.
309 Artículo 21 de la Convención de Viena de 1961.

dades profesionales o comerciales en provecho propio[310]—, de los impuestos correspondientes a servicios particulares prestados, y de los derechos de registro, aranceles judiciales, hipotecas y timbre, cuando se trate de bienes inmuebles[311]. El personal de servicio de la Misión y los criados particulares de sus miembros que no sean nacionales del Estado receptor ni tengan en él residencia permanente gozarán de exención de los impuestos sobre los salarios que perciban por sus servicios[312]. La exclusión de la exención de los impuestos indirectos se palia en la práctica mediante la acumulación a lo largo del año de las facturas de cierta entidad de los miembros de la Misión y su remisión conjunta al final del año a los servicios de Hacienda del Estado receptor, para que éstos hagan, de forma global, el reintegro que corresponda del impuesto percibido al ser adquiridas las mercancías o prestados los servicios.

Las leyes españolas de 1991 relativas a los impuestos sobre la Renta y sobre el Patrimonio eximen a los miembros de las Misiones Diplomáticas del pago de dichos impuestos[313], pero lo hacen a título de reciprocidad, lo que no parece estar conforme con las disposiciones de la Convención de Viena de 1961. El Reglamento del IVA de 1992 exime de este impuesto, no sólo las ventas y arrendamientos de inmuebles destinados a los locales de la Misión o a la residencia de su jefe, sino también la adquisición de vehículos, mobiliario, material de oficina y otros enseres, así como los suministros de agua, electricidad, gas y otros servicios, aunque lo hace —una vez más— bajo condición de reciprocidad, salvo en el caso de los inmuebles, cuya exención viene taxativamente impuesta por la Convención[314]. La Ley de 1992 sobre Impuestos Especiales exime de su pago la adquisición de productos como los hidrocarburos, el alcohol y el tabaco, adquiridos "en el marco de las relaciones diplomáticas"[315]. No quedarán exonerados los impuestos sobre los bienes inmuebles que el agente diplomático posea en el Estado receptor a título particular, sobre los ingresos privados obtenidos en dicho Estado y sobre el capital por él invertido en empresas comerciales de mismo[316].

El Estado receptor permitirá la entrada de objetos destinados al uso personal de los miembros de la Misión y de sus familias —incluidos los efectos destinados a su instalación—, con exención de toda clase de derechos de aduana, impuestos y gravámenes conexos, salvo los gastos de almacenaje, acarreo y servicios análogos. En el caso de los miembros del personal administrativo

---

310 Artículo 42 de la Convención de Viena de 1961.

311 Artículo 34 de la Convención de Viena de 1961.

312 Párrafos 3 y 4 del artículo 37 de la Convención de Viena de 1961.

313 Artículo 15 de Ley 18/1991 del Impuesto sobre la Renta y artículo 5 de la Ley 19/1991 del Impuesto sobre el Patrimonio.

314 Artículo 10 del Reglamento del IVA de 1992. Real Decreto 162471992.

315 Artículo 9 de la Ley 32/1992 sobre Impuestos Especiales.

316 REMIRO. Op. cit. en la nota 11, p. 785.

y técnico, sólo obtendrán franquicia para los efectos importados al efectuar su primera instalación[317]. La exención no se extiende a los bienes para el consumo directo por parte del diplomático, como hace la Convención de 1963 para los funcionarios consulares[318].

Los Estados tienen derecho a prohibir la importación de determinados productos, como hicieron con el alcohol Estados Unidos durante la "Ley seca" y muchos países musulmanes en los últimos tiempos. Cuando estaba de Embajador en Irak, teníamos que ir con cierta frecuencia en coche al vecino Kuwait para adquirir alimentos y otros productos de primera necesidad, y —al cruzar la frontera de regreso— éramos sometidos a los más severos controles para comprobar si llevábamos alguna gota del líquido que tanto enconcora a algunos seguidores del Profeta. Hay, sin embargo, mucha hipocresía al respecto. Recuerdo que, cuando estuve en Arabia Saudita para negociar un Convenio aéreo, asistí a una recepción ofrecida por nuestro Embajador, Manuel Sassot, en honor de las dos delegaciones. Llegué tarde a la Embajada directamente del aeropuerto y, cuando el camarero me preguntó qué quería beber, le contesté —muy concienciado— que un zumo de naranja. Cuando me acerqué a saludar a los miembros de la delegación saudita, me encontré con la sorpresa de que estaban trasegando whisky como escoceses, eso sí, en tazas de té para guardar las apariencias. Luego, solían ser más tolerantes a la hora de permitir la importación de productos alcohólicos por los diplomáticos, salvo que les diera por prohibirla por motivos oportunistas, como hizo el seudo-Parlamento de Kuwait. Cuenta la Crónica diplomática oral del Golfo Arábigo/Pérsico, que un Embajador alemán en un país de la región había incluido en su menaje unas cajas de licores empaquetadas en una gran contendor etiquetado como "piano". Algunas de las botellas se rompieron durante el transporte, y el Embajador recibió una llamada telefónica del Jefe de Protocolo, que —con sentido del humor— le dijo:"Y*our Excellency, your piano es leaking* " ("su piano está chorreando"). No puedo dar testimonio fehaciente de esta conversación, porque no la escuché, pero "*si non é vero, bel trovato*".

De conformidad con la idea de que los productos importados deben ser utilizados para uso personal del diplomático y de su familia, los Estados tienen asimismo derecho a introducir limitaciones en las cantidades de bienes importados y a someter esas importaciones a las formalidades burocráticas que considere convenientes. También podrá permitir la importación, en pequeñas cantidades, de ciertos productos —como las medicinas que contengan sustancias sicotrópicas— cuando se destinen al uso personal del interesado, salvo que esos bienes entrañen riesgos importantes para el Estado receptor[319].

---

317 Párrafo 1-b) del artículo 36 de la Convención de Viena de 1961.

318 Párrafo 1-b) del artículo 50 de la Convención de Viena de 1963.

319 CAHIER. Op. cit. en la nota 34, pp. 393-394.

En España, una Orden de 1977 regula la importación en franquicia de los artículos de consumo y otros bienes para el uso de los agentes diplomáticos, en las cantidades que respondan a sus necesidades. Impone importantes limitaciones a la importación de vehículos de motor —no podrán exceder de tres— y concede las franquicias a título de reciprocidad[320].

Los miembros de la Misión están exentos de la inspección de sus equipajes personales, a menos que las autoridades del Estado receptor tengan motivos fundados para suponer que contienen objetos no comprendidos en las exenciones previstas en la Convención, o cuya importación o exportación esté prohibida por las leyes de dicho Estado o sometida a sus reglamentos de cuarentena. En tal caso, la inspección sólo podrá ser efectuada en presencia del miembro de la Misión interesado o de su representante autorizado[321]. Las autoridades del Estado receptor gozan de un amplio margen de discrecionalidad para apreciar la existencia de un motivo fundado, sin que tengan necesidad de motivarlo o probarlo.

Cuando —a punto de finalizar mi misión en Moscú tras haber sufrido un infarto de miocardio— me disponía a coger en el aeropuerto de Cheremetievo un avión para regresar a Madrid, un policía de control aduanero me pidió que abriera la cartera en la que llevaba documentos, las joyas de mi mujer y mis condecoraciones. Me identifiqué con mi carné de Embajador y le dije que estaba exento de la inspección de mi equipaje. Como insistió en su orden, pedí la presencia de su jefe, que ratificó la decisión de su subordinado. Ante mis objeciones, compareció finalmente el jefe de seguridad del aeropuerto, al que manifesté que —de conformidad con la Convención de Viena de 1961 sobre Relaciones Diplomáticas, en la que tanto la Federación de Rusia como España eran Partes—, sólo podían obligarme a abrir mi equipaje personal para ser inspeccionado si tenían motivos fundados para sospechar que contenía objetos ilegales o prohibidos. Con la prepotencia habitual heredada de los tiempos soviéticos, el alto funcionario me dijo que tenían motivos, por lo que no tuve más remedio que abrir la cartera. El incidente provocó el retraso en la salida del avión de Aeroflot. La Embajada presentó con posterioridad la correspondiente nota de protesta y comenté el incidente con el Ministro de Asuntos Exteriores, Igor Ivanov, quien me presentó sus excusas a título personal y me confesó que tenían a menudo problemas con la policía de fronteras.

Los miembros de la Misión Diplomática y sus familiares, que no sean nacionales del Estado receptor o tengan en él su residencia permanente, están exonerados de las obligaciones relativas a la inscripción de extranjeros y al permiso de residencia. No están obligados a presentarse a las autoridades de la policía local y a exhibir su documentación para poder residir en el territorio del Estado

[320] Orden sobre franquicias diplomáticas y consulares, de 15 de Julio de 1977.

[321] Artículo 36-2 de la Convención de Viena de 1961.

receptor. Una vez que la Misión haya comunicado al Ministerio de Relaciones Exteriores el nombramiento y la llegada al país de los funcionarios y de sus familiares, aquél lo comunicará a las autoridades competentes en la materia, por que les expidan la debida documentación acreditativa de su personalidad y cargo. Asimismo están exentos de las obligaciones relativas a permisos de trabajo que impongan las leyes o reglamentos del Estado receptor referentes al empleo de los trabajadores extranjeros. Estos derechos de los miembros de la Misión, consagrados por la costumbre internacional, no fueron curiosamente recogidos en la Convención de 1961, a diferencia de la Convención de 1963, que dedica sendos artículos a la exención de la inscripción de extranjeros y del permiso de residencia, así como del permiso de trabajo[322].

Los miembros de la Misión están asimismo exentos de las disposiciones sobre seguridad social del Estado receptor, en cuanto a los servicios prestados al Estado acreditante. Esta exención se aplicará asimismo a los criados particulares que se hallen al servicio exclusivo de los miembros de la Misión, a condición de que no sean nacionales del Estado receptor o residentes permanentes en su territorio y estén protegidos por las disposiciones sobre seguridad social del Estado acreditante o de un tercer Estado. No obstante, estas personas podrán acogerse al régimen de seguridad social vigente en el Estado receptor, siempre que éste lo permita, en cuyo caso la Misión o el miembro de la misma que los emplee habrán de cumplir las obligaciones que imponga la normativa local a los empleadores. Estas disposiciones deberán ser entendidas sin perjuicio de los acuerdos bilaterales o multilaterales sobre seguridad social ya concertados y no impedirán que se concierten en el futuro otros acuerdos de esta índole[323]. En consecuencia, los funcionarios diplomáticos quedan exentos de la legislación de seguridad social del Estado receptor, y los miembros del personal administrativo y técnico sólo se hallaran sometidos a dicha legislación si son nacionales del Estado receptor o residentesen él[324].

El Estado receptor también deberá eximir, a los miembros de la Misión Diplomática de toda prestación personal, de todo servicio público —cualquiera que sea su naturaleza— y de cargas militares, tales como las requisiciones, las contribuciones y los alojamientos militares[325]. Esta exención —que se incluyó en la Convención a propuesta de la delegación soviética— está justificada porque la aplicación de las leyes que establecen este tipo de prestaciones podría entorpecer o dificultar el ejercicio de las funciones diplomáticas por parte de los miembros de la Misión.

---

322 Artículos 46 y 47 de la Convención de Viena de 1963.

323 Artículo 33 de la Convención de Viena de 1961.

324 CAHIER. Op. cit. en la nota 34, p.406.

325 Artículo 35 de la Convención de Viena de 1961.

CAPÍTULO IV:

LA MISIÓN CONSULAR

I.—Evolución histórica: 1.—Inicio; 2.—Auge; 3.—Crisis; 4.—Resurgimiento; 5.—Actualidad. II.—Concepto de Cónsul. III.—Principio de la Misión Consular: 1.—Oficina Consular; 2.—Jefe de la Oficina Consular: a) Carta Patente; b) *Exequatur*; 3.—Personal consular. IV.—Fin de la Misión Consular. V.—Funciones de la Misión Consular: 1.—Caracterización de las funciones consulares; 2.—Funciones políticas: a) Protección; b) Otras funciones; 3.—Funciones administrativas: a) Pasaportes; b) Visados; c) Registro Civil; d) Servicio militar; e) Participación electoral; f) Inspección y control de buques; 4.—Funciones judiciales: a) Notaría; b) Defensa de menores; c) Sucesiones; d) Auxilio judicial; 5.—Funciones asistenciales: a) Protección de ciudadanos; b) Asistencia a emigrantes; c) Ayuda a reclusos; 6.—Funciones diplomáticas. VI.—Estructura y medios de la Misión Consular: 1.—Estructura; 2.—Medios de acción; 3.—Medios de comunicación. VII.—Inmunidades y Privilegios: 1.—Inviolabilidad: a) Oficina Consular; b) Personal consular; 2.—Inmunidad de jurisdicción; 3.—Inmunidad de ejecución; 4.—Privilegios: a) Oficina Consular; b) Personal consular.

Una de las funciones del Derecho Internacional, la primera en el tiempo, es la de regular las relaciones entre los sujetos del mismo, función que tradicionalmente ha contado con dos herramientas fundamentales, las relaciones diplomáticas y las relaciones consulares, instrumentos básicos para la coexistencia y la cooperación en un mundo cada vez más interdependiente[1]. La institución consular es anterior en el tiempo a la diplomacia permanente y es, por tanto, la primera institución estable de Estado en el exterior[2]. Vinculada en un principio a

[1] CASADO, Rafael. "*Derecho Internacional*". Tecnos. Madrid, 2014, p.251.

[2] VILARIÑO, Eduardo "*Curso de Derecho Diplomático y Consular*". Tecnos. Madrid, 2011, p. 80.

las necesidades del comercio internacional y a la protección de los comerciantes en el extranjero, las funciones que hoy día llevan a cabo las Misiones Consulares son producto de un desarrollo histórico largo y complejo, que explica el carácter un tanto heterogéneo e intrincado de las mismas.[3].

Mientras que en materia de relaciones diplomáticas la costumbre ha precedido al Derecho escrito, un proceso inverso se observa en el ámbito de las relaciones consulares. En efecto —como ha observado Rafael Casado—, la institución consular fue regulada tanto en convenios consulares —específicos o generales, como los tratados de comercio y navegación—, como en normas de Derecho interno. Poco a poco, las costumbres generales fueron cristalizando a partir de las reglas constantes que figuraban en los citados instrumentos bilaterales y unilaterales[4].

I.—Evolución histórica

Según el Convenio de Viena de 1963 sobre Relaciones Consulares, éstas han existido entre los pueblos desde hace siglos5. La institución consular es la más antigua y precede en el tiempo a la institución diplomática. Ha sufrido profundas transformaciones en la Historia en un largo proceso evolutivo con altos y bajos, en función del desarrollo económico y social de los entes políticos pre-estatales, de los Estados y de la Comunidad Internacional. Cabe apreciar en este proceso fases de inicio, expansión, crisis, y resurgimiento.

1.—Inicio

Los tratadistas han encontrado en la antigüedad griega y romana antecedentes de actividades consulares de protección de los extranjeros, como los "*Proxenos*" o el "*Pretor Peregrinus*". En Grecia, las comunidades extranjeras eran importantes y llegaron a tener verdadera influencia en la vida de la ciudad—.Estado en la que estaban establecidas. Las normas que regían a los extranjeros —"metecos"— diferían de las aplicables a los ciudadanos de la "*polis*" que los acogía. Para facilitar las relaciones mutuas se creó la figura del "*proxenos*", que solía ser un ciudadanos insigne de la ciudad—Estado de residencia al que el Estado de envío otorgaba su confianza y la protección de las personas y bienes de sus ciudadanos. Aunque a veces ejercía funciones de tipo diplomático, realizaba fundamentalmente funciones similares a las consulares, especialmente en lo relativo al matrimonio, las sucesiones y el tráfico marítimo.

---

[3] GONZÁLEZ CAMPOS, Julio/SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, Luis Ignacio/ANDRÉS, Paz. "*Curso de Derecho Internacional Público*". Facultad de Derecho de la Universidad Complutense. Madrid, 2008, p. 529.

[4] CASADO. Op. cit. en la nota 1, pp. 271-272.

[5] Párrafo 1 del Preámbulo de la Convención sobre Relaciones Consulares, Viena., 24 de Abril de 1963. BOE n.º 56, de 6 de Marzo de 1970.

Los romanos no conocieron una institución similar a la "*proxenie*".Para la regulación jurídica de los extranjeros, Roma creó el "*Ius Gentium",* un conjunto de leyes al que se fueron uniendo las resoluciones del "*Pretor Peregrinus*", un magistrado romano designado para administrar justicia en los conflictos en que una de las partes era extranjera[6]. Asimismo existían los "*protectores*" o "*recuperatores*", un colegio de árbitros cuya misión era dirimir "*ex aequo et bono*" los litigios entre extranjeros y defender sus causas. Según Tito Livio, unos representantes de ciudades celtibéricas acudieron a Roma en el año 171 a.C para quejarse de la conducta de los magistrados romanos en Hispania. El Senado les autorizó a que buscaran "patronos" y nombró para el caso cinco "*recuperatores*". Dicha figura ha sido considerada próxima a lo que después habría de ser el Cónsul[7]. Sin embargo, aunque existan indudables semejanzas entre los "*proxenos*" griegos y los "r*ecuperatores*" romanos y que ciertas formas que el oficio consular llegó a revestir y guarden asimismo analogía con los Cónsules honorarios de los tiempos modernos, no hay entre ellas ―en opinión de José Torroba― ningún encadenamiento histórico[8].

La institución consular surgió en el Mar Mediterráneo oriental en el alborear de la Baja Edad Media. Sus primeros indicios se remontan al siglo X y están relacionados con el gran desarrollo de la navegación y del comercio marítimo. Su origen ―según Jaroslav Zourek― obedeció a la necesidad de proteger a los navegantes y a los mercaderes que abandonaron su clan, ciudad o provincia para establecerse en países lejanos completamente diferentes por sus hábitos, sus lenguas, sus costumbres y su civilización a fin de ejercer el comercio[9]. Los comerciantes se fueron estableciendo en el litoral oriental del Mediterráneo, al calor de las Cruzadas para reconquistar Jerusalén, el desarrollo del Imperio Bizantino y la creación de nuevos principados cristianos. Las comunidades extranjeras se agrupaban en barrios cerrados en las grandes ciudades, como Constantinopla, donde ―de acuerdo con la ficción de la extraterritorialidad― se les aplicaba su propia ley personal, eran juzgados por sus conciudadanos y se les reconocía un estatuto privilegiado en relación con los nativos. Gozaban de libertad de navegación y de comercio, se autogobernaban mediante Comités liderados por unos Cónsules, que adquirieron la denominación de "e*lecti*", "*hospites*" y "*missi*". Los primeros eran elegidos entre los comerciantes y tenían un mandato temporal, un año, por lo general, con posibilidad de reelección. Velaban por los intereses de los miembros de la comunidad ante las autoridades de la ciudad de residencia y

---

6 ABRISQUETA, Jaime. "*El Derecho Consular Internacional*". Reus. Madrid, 1974, pp.18-19

7 OCHOA, Miguel Ángel. "*Historia de la Diplomacia Española*". Biblioteca Diplomática Española. Madrid, 1990. Vol. I, p. 56.

8 TORROBA, José. "*"Derecho Consular: Guía práctica de los Consulados de España*". Madrid, 1927. La obra fue revisada y actualizada en 1993 por Juan Torroba. Ministerio de Asuntos Exteriores. Madrid, 1993, p. 3.

9 ZOUREK, Jaroslav. "*Le statut et les fonctions des consuls*". *Recueil des Cours d l'Academie de Droit International* vol.106, 1962, p.370.

arbitraban los litigios surgidos entre ellos. Los "*hospites*" eran personas destacadas de estas comunidades, escogidas de acuerdo con las autoridades locales, que adquirían carácter vitalicio y dejaban el puesto a sus herederos. Actuaban como protectores de sus convecinos y como jueces en los litigios de los residentes en el barrio. Los "*missi*" se acercaban a la figura del Cónsul actual, pues eran ya no elegidos o cooptados entre los comerciantes, sino enviados por los reinos o ciudades-Estado de procedencia, y aceptados y reconocidos por las autoridades locales. Esto les proporcionaba un *status* que les permitía ejercer su plena autoridad sobre sus conciudadanos[10].

Según Alexandre Militz, el primer Consulado fue creado en 1190 por un diploma del Gobierno de Nápoles que concedía a Amalfi derecho a nombrar cónsules[11]. La ciudad—Estado de Pisa, no obstante, ya había firmado en 1154 un tratado comercial con Egipto, que contenía disposiciones de carácter consular. Durante el siglo XII la institución consular se desarrolló por todo el Mediterráneo y, un siglo más tarde, las Repúblicas italianas, Marsella, Barcelona y Valencia extendieron su comercio por el Océano Atlántico y por los Mares del Norte y Báltico y establecieron Consulados en sus costas, e Inglaterra, Flandes y las ciudades hanseáticas siguieron su ejemplo[12]. Las ciudades Estados italianas establecieron en los puertos del Próximo Oriente "factorías" —depósitos comerciales y centros de contratación— a las que los Gobiernos locales otorgaron franquicias y privilegios, incluidos la cesión de barrios o "*fondacos*" exclusivos para los mercaderes en base a la extraterritorialidad y les concedieron el derecho a regirse por sus propias leyes, bajo la jurisdicción exclusiva de sus "Vicecómites", "Bailíos" o "Cónsules", título éste que finalmente se impuso sobre los demás a partir de comienzos del siglo XIII, excepto en Constantinopla, donde el representante de Venecia conservó el título de Bailío hasta el siglo XV. Estas factorías se extendieron por todo el Mediterráneo y cubrieron las costas del Imperio Bizantino de. Oriente, y sus actividades comerciales se mantuvieron incluso después de la conquista de Constantinopla por los turcos[13].

2.—Auge

Durante los siglos XIII al XVI se expandió la actividad comercial por mar y aumentó la población dedicada a estas tareas en el exterior. Aparecieron las primeras recopilaciones de leyes y disposiciones marítimas como las Tablas de Amalfi en Italia, las *"Rôles d'Oleron*" en Francia, el Código de Lübeck en la Alemania de la Liga Hanseática o el "*Libro del Consulado del Mar*" en Aragón. Éste —publicado en Barcelona a partir de 1340— contenía disposiciones sobre

[10] ABRISQUETA. Op. cit. en la nota 6, p. 20.
[11] MILITZ, Alexandre de. "*Manuel des Consuls*". Londres, 1837.
[12] TORROBA. Op. cit. en la nota 8, p. 6.
[13] ABRISQUETA. Op. cit. en la nota 6, pp. 21-22.

la designación de los Cónsules, la duración de su mandato, el procedimiento para la solución de los litigios sometidos a su competencia y su jurisdicción civil y penal sobre los comerciantes y los marinos de su misma ciudadanía. La Corona de Aragón había concedido a Barcelona el derecho exclusivo a nombrar Cónsules, monopolio que conservó hasta su unión con Castilla. Así pues, fue en Barcelona donde surgió una de las codificaciones más importantes sobre los usos y costumbres del mar, que fue una de las bases para la formación del Derecho Marítimo internacional.

Tras la conquista de Constantinopla en 1453, los sultanes otomanos —deseosos de mantener el comercio que realizaban los mercaderes cristianos— les mantuvieron sus privilegios e incluso les ofrecieron nuevas concesiones, que se plasmaron jurídicamente en 1535 en el Tratado entre Rey Francisco I de Francia y el Emperador Solimán el Magnífico, que estableció un régimen de capitulaciones. Los Reyes eran conscientes del interés político que presentaban estas colonias de ciudadanos que detentaban un considerable poder económico, y la atención que a ella s prestaran podría servirles para conseguir el apoyo burgués frente al poder feudal con miras a construir un Estado moderno. Ello les incitaba a proteger a sus súbditos, a incitar al Estado de residencia a que les concedieran un estatuto privilegiado y a asistirles en sus necesidades, para lo que la institución consular era un instrumento idóneo. El Consulado dejó así de ser una magistratura corporativa que se ejercía entre los comerciantes de una misma nacionalidad o ciudadanía para transformarse en un órgano del Estado, que les prestaba su asistencia y protección ante las autoridades de residencia. Los Cónsules se convirtieron en representante del Estado que envía ante el Estado receptor y —a sus funciones comerciales y jurisdiccionales— se sumaron otras de carácter político que no podían ser desempeñadas por la diplomacia temporal a la sazón existente. Adquirieron la condición de "Ministros Públicos", y se beneficiaron de los privilegios e inmunidades propios de un *status* diplomático[14].

El régimen de capitulaciones había surgido con la propagación del Islam, cuando los nuevos dirigentes musulmanes otorgaron a las poblaciones cristianas residentes en los países conquistados, mediante acuerdos con los Estados cristianos, garantías para sus respectivos súbditos. Cabe mencionar los Acuerdo sobre capitulaciones concluidos por Pisa con Egipto en 1150 y en 1173, y con Túnez en 1154, así como los celebrados por Génova y Venecia durante el siglo XIV con el Sultán turco, incluso antes de la conquista de Constantinopla, y tales acuerdos se vieron consolidados tras dicha caída. Las capitulaciones fueron en su origen concesiones graciosas unilaterales, emanadas de los Sultanes, que concedían privilegios a los súbditos de los Estados cristianos. Su justificación radicaba en la imposibilidad de aplicar a los "infieles" el Derecho islámico. También los Estados musulmanes

[14] VILARIÑO, Eduardo. "*Curso de Derecho Diplomático y Consular"*. Tecnos. Madrid, 1987, pp. 95-96.

obtuvieron para sus poblaciones en tierras cristianas concesiones por los que quedaban sometidos a la jurisdicción del Cadí. El que las capitulaciones no se desarrollaran más a favor de los musulmanes se debió al hecho de que eran escasos sus Consulados en Europa, porque no era en ella donde estaba centrada su actividad comercial, sino en las costas del Océano Índico. Más tarde, las concesiones mutuas dejaron de tener carácter unilateral y se consolidaron mediante los tratados de capitulaciones, como el concluido entre Francisco I y Solimán[15]. El poder de policía y la jurisdicción eran ejercidos por los Cónsules como si estuvieran en su propio país, llegando en ocasiones al extremo de intervenir en controversias entre connacionales y nativos. Las autoridades locales carecían de competencia en las sucesiones de extranjeros para liquidar y gravar la herencia y de derechos de rescate sobre las naves naufragadas, y correspondía a los Cónsules la liquidación de las herencias y la asistencia a los náufragos. Disfrutaban —según Adolfo Maresca— de un amplio *status* de carácter diplomático[16]. Esta época supuso el apogeo de la institución consular, en la que los Cónsules desempeñaban un papel de primer orden en las relaciones entre los Estados[17].

Las nuevas formas políticas del Estado que aparecieron en el siglo XVI y la expansión de aquél le forzaron a ir adquiriendo por sí mismo el ejercicio de las funciones consulares, hasta entonces encomendadas a los Cónsules, que quedaron incorporados a la estructura del Estado. Como consecuencia de una nueva expansión mercantil en todo el mundo tras el descubrimiento de América —que hizo perder protagonismo al Mediterráneo a favor del Atlántico—, la institución consular logró auge y esplendor. Los Cónsules —que ya eran reconocidos como representantes del Estado que los enviaba— sumaron a sus funciones jurisdiccionales, la protección de los intereses mercantiles de su país. Más tarde, sin embargo, se inició su proceso de decadencia al perder dos de las atribuciones que habían impulsado su desarrollo: las funciones representativas, asumidas en exclusividad por las Misiones Diplomáticas, y las jurisdiccionales, que desaparecieron ante el peso de la soberanía del Estado, que —al reclamar el monopolio de dicha función— no permitía que fuera ejercitada en su territorio por autoridades extranjeras que escapaban a su control[18].

3.—Declive

El declive de la institución consular se inició en el siglo XVII y se extendió durante el siglo XVIII. La causa principal fue la pérdida de poder de las

---

[15] VILARIÑO. Op. cit. en la nota 14, pp. 99-100.

[16] MARESCA, Adolfo. "*Le relazioni consolari*". Milán, 1966, p.31. Hay una versión en castellano:"*Las Misiones Consulares*". Madrid, 1974.

[17] ZOUREK. Op. cit. en la nota 9, p. 378.

[18] MARTÍNEZ MORCILLO, Amador. "*España ante la Convención de Viena de Relaciones Consulares*". Cuadernos de la Escuela Diplomática. Madrid, 1966. Año IV, vol.2, p. 17.

ciudades-Estado —especialmente en Italia, donde habían tenido un destacado protagonismo en la expansión de los Consulados— y la formación de los Estados nacionales. La exaltación del principio de la soberanía provocó que el Estado receptor reivindicara el ejercicio exclusivo de la jurisdicción sobre la totalidad de su territorio, con la correspondiente crisis del principio de la aplicación personal de la ley nacional y del criterio de la extraterritorialidad, y llevó a la implantación de las Misiones Diplomáticas permanentes como instrumento principal de las relaciones interestatales. Los Cónsules perdieron su carácter de "Ministros Públicos", así como sus funciones cuasi-diplomáticas y sus atribuciones jurisdiccionales, reduciéndose su actividad a la salvaguarda de los intereses comerciales y marítimos del Estado que enviaba y la protección de los intereses de sus nacionales.

Los Consulados creados para salvaguardar el comercio llegaron a convertirse en una traba para su desarrollo, con la lamentable actuación de empleados venales que suscitaba quejas y protestas. Los cargos consultes se habían transformado —según François de Forbonnais— en prebendas hereditarias, que atendían más a la codicia privada que al interés público, se vendían y compraban como una renta, y se dejaban a cargo de dependientes y arrendatarios, que —sin cuidarse del bien del comercio, ni de la nación— se valían de su autoridad para ejercer monopolios[19]. En opinión de Abraham van Wickquefort, los Cónsules no eran más que mercaderes que no manejaban ningún negocio de Estado, y los príncipes que los empleaban los protegían como gentes que estaban a su servicio, como cualquier amo protegía a sus servidores y domésticos[20] y para Emerich de Vattel, se trataba de gentes dedicadas al comercio y a servir de árbitros entre los mercaderes y los Estados les debían algunas consideraciones por cortesía al príncipe al que servían. Eran libres de aceptarlos, pero —si lo hacían— venían obligados internacionalmente a concederles un *status* que les permitiera ejercer libremente sus funciones[21].

Las principales causas del declive de la institución consular fueron —a juicio de Jaime Abrisqueta— la afirmación del poder nacional, el desplazamiento de las corrientes comerciales y la generalización de las Misiones Diplomáticas permanentes. El Cónsul perdió sus funciones jurisdiccionales, que fueron asumidas por el Estado, y se dio preponderancia al principio de la territorialidad en detrimento del de la personalidad de la ley, que seguía al individuo dondequiera se encontrase. Se reguló el establecimiento de los extranjeros en territorio nacional y se limitaron al máximo las funciones de los Cónsules— que se redujeron a las de carácter administrativo y de protección de los nacionales— y sus privilegios e inmunidades[22].

---

[19] TORROBA. Op. cit. en la nota 8, p. 8.

[20] WICQUEVFORT, Abrahan van. *"L'Ambassadeur et ses fonctions"*. La Haya, 1682.

[21] VATTEL, Emerich de. "*Le droit des gens*". Libro II, Capítulo II, párrafo 34. 1758.

[22] ABRISQUETA. Op. cit. en la nota 6, p. 29.

La institución consular entró en decadencia y sólo se mantuvo por rutina. La institución consular se desacreditó hasta el extremo de que en la Conferencia de Utrecht de 1713 se prohibió la participación de funcionarios consulares[23]. Se llegó a prohibir el envío de cónsules y el Tratado hispano—francés de 1739 estableció que, si los Estados estimaran conveniente enviar residentes, agentes comisarios u otros cónsules, sólo podrían establecerse en los lugares donde residiere la Corte[24].

El nombramiento de Cónsules dejó de pertenecer a las corporaciones municipales o gremiales y se consideró atribución exclusiva del Estado. Se permitió, por otra parte, una mayor intervención del Estado receptor al requerirse el consentimiento de su Soberano para que se considerara válido y efectivo el nombramiento del Cónsul y para que pudiera ejercer sus funciones. La necesidad de esta autorización implicaba la facultad de dicho Estado de concederla o denegarla, y, consiguientemente, rechazar a la persona designada para el cargo. La posición legal del Cónsul se vio, en compensación, consolidada al poder desempeñar sus funciones con el asentimiento público de la autoridad territorial[25]. Aunque la exigencia de la anuencia del Estado receptor para el ejercicio de las funciones consulares se fue extendiendo en la práctica, hasta el Tratado hispano—francés de 1769 no se estableció la figura del "*exequatur*" para que los Cónsules pudieran desempeñar sus funciones y se les reconociera formalmente la inviolabilidad y la inmunidad de jurisdicción[26].

La exploración y explotación de las nuevas colonias de África y América, así como las dificultades para la seguridad de la navegación a causa de la acción de los piratas berberiscos y moriscos, hicieron que el Mediterráneo perdiera la importancia para el tráfico comercial que hasta entonces había tenido. Las ciudades—Estados italianas y los puertos franceses y españoles del Mare Nostrum fueron decayendo y ganaron importancia los puertos del Atlántico, donde, al amparo de la doctrina mercantilista, los Estados coloniales habían creado —para facilitar el tráfico entre las metrópolis y las colonias— las grandes compañías comerciales que asumieron, hasta cierto punto, las funciones mercantiles y asistenciales de los Cónsules[27].

4.—Resurgimiento

A partir de la segunda mitad del siglo XVIII, la recuperación de la actividad comercial e industrial y el desarrollo de los transportes y de las comunicaciones internacionales provocaron el resurgimiento de la institución consular, al ser ne-

---

[23] MORALES LAMA, Manuel. "*Diplomacia contemporánea: Teoría y práctica*". Morales & Vicens. Santo Domingo, 2015, p . 82.

[24] Tratado entre España y Francia. Versalles, 21 de Abril de 1739.

[25] TORROBA. Op. cit. en la nota 8, p. 9.

[26] Tratado entre España y Francia. El Pardo, 13 de Marzo de1769.

[27] ABRISQUETA. Op. cit. en la nota 6, p. 30.

cesaria la protección, no ya de los comerciantes, sino también de los emigrantes. El régimen jurídico de los Consulados se fue estableciendo por la doble vía de la legislación nacional y de las normas adoptadas mediante tratados internacionales. Esta fase de renacimiento de la institución consular se mantuvo hasta el término de la II Guerra Mundial.

En opinión de Adolfo Maresca, el inusitado desarrollo del tráfico internacional, favorecido por la revolución industrial y el liberalismo económico concedieron de nuevo importancia a la función histórica de promover y vigilar el comercio entre los Estados. La expansión de la navegación mercantil, gracias a la sustitución de la vela por el vapor, multiplicó el tráfico de naves sobre las que los Cónsules ejercían ciertas competencias. El fenómeno de la emigración transoceánica, con el crecimiento de las comunidades de nacionales, hizo que los Cónsules adquirieran una mayor razón de ser en tanto que protectores de esos colectivos. La nueva valoración de lo económico y lo social en las relaciones internacionales revertía en la consideración general de la institución consular, que —como en su origen— conservaba una profunda vocación económico-social[28]. Simultáneamente a estas transformaciones, la institución consular —que parecía tocar a su ocaso— renació a una nueva vida. A las funciones de auxilio al comercio y a la navegación, se sumaron las competencias administrativas y asistenciales conferidas a los Cónsules. Al desarrollar la Administración pública un creciente número de actividades en el extranjero, encontró en las Oficinas Consulares el órgano adecuado para ejercer tales funciones[29]. La institución consular adquirió así un nuevo auge, hasta el extremo de que François-Rene Chateaubriand llegó a afirmar en el Congreso de Verona de 1822 —de forma quizás excesivamente enfática— que el tiempo de los Embajadores había pasado y el de los Cónsules había vuelto. La institución consular llegó a alcanzar tal prestigio, que Charles Guiteau asesinó en 1881 al Presidente estadounidense James Abraham Garfield porque no había accedido a su petición de ser nombrado Cónsul General en Marsella[30].

Jaime Abrisqueta ha basado este renacer en la aparición de nuevos Estados en la escena internacional, la gran expansión comercial y marítima, el fortalecimiento del Estado y el aumento de la cooperación internacional. La independencia de Estados Unidos y de las Repúblicas hispanoamericanas permitió que los nuevos Estados comerciaran libremente con los países europeos y entre sí, al desparecer las restricciones que les imponían las antiguas metrópolis. El Comodoro Matthew Perry abrió a cañonazos el comercio de Japón con Estados Unidos y con Europa, y —aunque China seguía cerrada a la penetración extranjera— Francia y Gran Bretaña consiguieron concesiones en Shangai y Hong-Kong y establecieron en estas ciudades una cabeza de puente de la que se beneficiaron otros países. A

[28] MARESCA. Op. cit. en la nota 16, pp. 35-36.

[29] TORROBA. Op. cit. en la nota 8 p. 11.

[30] PAZ AGÜERAS, José Manuel. "*El servicio exterior y la protección de los intereses de los nacionales en el extranjero*". En "Documentación Administrativa n.º 205. Madrid, 1985, p. 140.

finales del siglo XIX se abrió el Canal de Suez, que facilitó considerablemente el tráfico entre Oriente y Occidente, y los descubrimientos de nuevos inventos y técnicas industriales y el desarrollo de la navegación a vapor favorecieron la expansión comercial y marítima, mientras que la revolución industrial exigía el acceso a los más remotos rincones del mundo para adquirir materias primas y a mercados donde colocar parte de la producción. Gran Bretaña fue la adelantada con la creación de puntos de escalas y depósitos para suministro de su flota, a los que enviaba sus agentes consulares con funciones marítimas y comerciales. Al multiplicarse la presencia de los Estados en el exterior y aumentar sus intereses no sólo en el ámbito económico, sino también en el cultural, social e informativo, se fueron confiriendo funciones adicionales a los Cónsules[31].

Aumentó considerablemente el número de disposiciones nacionales que regulaban las funciones y atributos de los Cónsules propios y el régimen a aplicar a los Cónsules extranjeros, y se celebraron tratados bilaterales que precisaban el estatuto consular y que —por aplicación de la cláusula de nación más favorecida— fue uniformando la normativa aplicable a las Misiones Consulares. En esta búsqueda de homologación y uniformización aparecieron los primeros proyectos de convenios multilaterales, que pretendían establecer normas que vincularan a todos los Estados, especialmente a nivel regional. Se consolidó el proceso de codificación de la costumbre internacional con compilaciones tales como el Código de Bustamante —adoptado en 1927 por la Conferencia de Juristas de Río de Janeiro y aprobado un año después por la Conferencia de La Habana—, que ejerció notable influencia en Iberoamérica, ya que fue aceptado por 15 Estados de la región. Asimismo se adoptaron tratados regionales como la Convención de Caracas de 1911 sobre cooperación consular o de La Habana de 1928 sobre Agentes Consulares. Se produjo una interrelación entre las Misiones Consulares y las Diplomáticas, que superaron su divorcio y lograron la convergencia. Quedó así superada la prohibición de la Convención de Caracas del ejercicio por un mismo funcionario de ambas funciones, matizada siete años más tarde por la Convención de la Habana, que permitió a las Misiones Diplomáticas ejercer funciones consulares. El proceso de universalización de las normas aplicables a los Cónsules alcanzó su objetivo con la adopción en 1963 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, que aclaró. la ambigua formulación de la Convención de Viena de 1961 sobre Relaciones Diplomáticas de que ninguna de sus disposiciones podía ser interpretada de modo que impidiera el ejercicio de funciones consulares por las Misiones Diplomáticas, al establecer taxativamente que éstas también podían ejercer funciones[32]. Las carreras diplomática y consular se fundieron en un único cuerpo, a cuyos miembros se autorizó a realizar ambas

[31] ABRISQUETA. Op. cit. en la nota 6, pp. 32-34.

[32] Artículo 5-2 de la Convención sobre Relaciones Diplomáticas. Viena, 18 de Abril de 1961, y artículo 3 de la Convención sobre Relaciones Consulares, Viena, de 24 de Abril de 1963. BOE n.º 21, de 24 de Enero de 1968.

funciones. Esta unificación era el corolario lógico de la paulatina transformación del Cónsul en órgano de las relaciones internacionales del Estado. Dicha unión se hizo sentir más intensamente en los Estados que contaban con verdaderas carreras diplomática y consular y no con un mero servicio exterior compuesto por funcionarios sin una adecuada especialización, designados por razones políticas o administrativas. Al considerarse las relaciones internacionales globalmente y establecerse una unidad de dirección en las mismas, los Estados establecieron en sus Ministerios de Asuntos Exteriores una Unidad única a la que se incorporaron todos los funcionarios que realizaban misiones en el exterior. En España la unificación se produjo por un Decreto de 1928, siguiendo las pautas fijadas por Francia e Italia[33].

5.—Situación actual

Con el fenómeno de la descolonización que se inició a raíz de la II Guerra Mundial se amplió aún más el proceso de universalización de las relaciones consulares, al incrementarse de forma considerable el número de miembros de la Comunidad internacional. Como el mantenimiento de una red amplia de Oficinas Consulares era costoso, proliferó el número de Cónsules Honorarios, a los que la Convenció de Viena de 1963 otorga un estatuto y unas funciones similares a los de sus homónimos de carrera. Tanto en los Estados surgidos de la descolonización como en los Estados socialistas se produjo una cierta politización de los Cónsules, que habían sido equiparados a los Agentes Diplomáticos. Una de las funciones del Cónsul era la defensa de los intereses comerciales del Estado que le enviaba y —de conformidad con la ideología liberal a la sazón imperante— daba a todos los que con ella se relacionaban un carácter eminentemente privado. En la concepción comunista, por el contrario, el comercio exterior se convertía en comercio de Estado, con lo que se politizaba a los agentes relacionados con esa actividad[34]. El Cónsul era considerado como un agente político del Estado de envío al que representaba, bien nacionalmente cuando no había representación diplomática, bien localmente cuando existía una Embajada. Por ello, los Estados socialistas exigían su previa autorización de quien se fuera a nombrar como jefe de la Oficina Consular, de forma similar a la concesión del *placet* al jefe de la Misión Diplomática. Al desconfiar de la actividad de los Cónsules extranjeros, las autoridades soviéticas en la época de la Guerra Fría restringían sus privilegios e inmunidades y reducían al máximo su movilidad, como ocurría con las limitaciones a la libertad de desplazamiento establecidas por el Gobierno soviético en Moscú. La URSS acuñó, por otra parte, la doctrina de la "equivalencia consular", basada en el principio tradicional de la reciprocidad y establecida en 1938 por una Declaración dirigida a Alemania, Finlandia, Gran Bretaña, Italia y Suecia.

[33] ABRISQUETA. Op. cit. en la nota 6, p. 37.

[34] MARTÍNEZ MORCILLO. Op. cit. en la nota 18, p. 19.

Por ella, se limitaba el número de Oficinas Consulares y del personal al servicio de las mismas en su territorio, en función de lo que la Unión Soviética tuviera en otros Estados[35]. Esta doctrina quedó parcialmente recogida en la Convención de Viena de 1963, al prever ésta que el Estado receptor podía exigir que el número de los miembros de una Oficina Consular se mantuviera dentro de los límites que considerara razonables y normales, según las circunstancias y condiciones de la circunscripción consular y de las necesidades de la Oficina[36].

En opinión de José Manuel Paz, la institución consular atraviesa hoy día una profunda crisis de proporciones similares a la que padeció en el siglo XVII, como consecuencia de la afirmación del principio de territorialidad del Derecho y el establecimiento de las misiones diplomáticas permanentes. Estas causas persisten e incluso se han agudizado en la actualidad, de una parte, por el celoso nacionalismo de los países del tercer mundo y su proyección en el estatuto otorgado a los extranjeros residentes en su territorio y, de otra, por la fungibilidad funcional entre los órganos de las relaciones consulares y los de las relaciones diplomáticas consagrada en la Convención de 1963. A ello hay que añadir la vocación exterior de la Administración interior del Estado, que produce un efecto anarquizante, desde el momento en que los organismos que tienen encomendadas competencias en cada una de estas materias aspiran a ejercerlas en el extranjero de modo directo y sin la necesaria unidad de acción. Los Consulados difícilmente podrán representar a la Administración en su conjunto si ésta se muestra fraccionada en órganos dispares —tanto funcionalmente como en relación con su estatuto internacional— de cara a las autoridades de la circunscripción en la que ejercen sus funciones y de cara a los propios entes administrativos que operan en ella de forma paralela. A la crisis de la institución consular contribuye asimismo el extraordinario desarrollo del tráfico internacional, que ha dado como resultado que los particulares adopten una posición más activa y participen de manera directa en la defensa de sus intereses en el exterior. . Las grandes empresas disponen de representaciones propias en diversos países y los partidos políticos, las confesiones religiosas y los sindicatos cuentan con centros y delegaciones destinados a atender las necesidades de los ciudadanos que residen en el extranjero. Incluso en una función tan exclusiva de la institución consular como es la protección de los ciudadanos transeúntes, acusa la competencia de compañías multinacionales especializadas en este tipo de servicios. De esta forma, los Consulados han dejado de ser los únicos órganos representativos de los Estados de envío en las ciudades donde tienen su sede y se han convertido en una representación más al servicio del Estado y de sus nacionales, en la mayoría de los casos dotadas de menores medios materiales y personales que otros organismos estatales o particulares[37].

---

[35] ABRISQUETA. Op. cit. en la nota 6, pp. 38 y 89-90.

[36] Artículo 20 de la Convención de Viena de 1963.

[37] PAZ. Op. cit. en la nota 30, pp. 129-131.

Por otra parte, la institución ha iniciado una nueva fase en el ámbito de la Unión Europea. El Tratado de Maastricht de 1992 de la Unión Política Europea estableció una "ciudadanía europea" para los nacionales de los Estados miembros de la Unión y, con el "sistema Schengen" han desparecido las fronteras interiores en el seno de la misma, con lo que ello significa desde el punto de vista consular. Las tradicionales funciones de protección de los nacionales desaparecen en los territorios de los Estados miembros —al tener todos los ciudadanos de la Unión los mismos derechos— o tienen un enfoque distinto, con repercusiones con respecto a terceros Estados[38].

El Tratado de Lisboa de 2007 sobre la Unión Europea creó la figura del Alto Representante, que representará a la Unión en los temas concernientes a la Política Exterior y de Seguridad Común, quien —en el ejercicio de su mandato— se apoyará en el Servicio Europeo de Acción Exterior, en colaboración con los servicios diplomáticos de los Estados miembros[39]. Aún cuando la protección consular sigue siendo competencia de los Estados miembros de la Unión, las delegaciones de ésta en el extranjero desempeñan *de facto* funciones de asistencia a los ciudadanos de Estados miembros, sobre todo en los países en los que éstos no tienen un Oficina Consular o una Misión Diplomática.

En el plano jurídico, el proceso de codificación del Derecho Consular a escala universal quedó completado con la adopción en 1963 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, que considera en su Preámbulo que una convención internacional sobre relaciones, privilegios e inmunidades consulares "contribuirá también al desarrollo de las relaciones amistosas entre las naciones, prescindiendo de sus diferencias de régimen constitucional y social[40]. La Convención ha logrado aceptación generalizada y alcance universal, ya que ha sido aceptada por 177 Estados. La Conferencia de Viena de 1963 fue, no obstante, consciente de las posibles lagunas de la Convención y reconoció que "las normas de derecho consuetudinario continuarán rigiendo las materias que no hayan sido expresamente reguladas por las disposiciones de la presente Convención"[41]. A nivel regional, los Estados miembros del Consejo de Europa adoptaron en Paris en 1967 el Convenio Europeo sobre Funciones Consulares, que —tras constatar que las relaciones y los privilegios e inmunidades consulares había sido regulados por la Convención de Viena de 1963— se mostraron convencidos de que la adopción del Convenio favorecería el progreso de la obra de unificación y de cooperación europeas[42]. Hay sólo cinco Estados Parte en este Convenio, entre los que se encuentra España.

---

[38] TORROBA. Op. cit. en la nota 8, p. 13

[39] Artículo 26-3 y párrafos 2 y 3 del artículo 27 del Tratado de la Unión Europea. Lisboa, 13 de Diciembre de 2007.

[40] Párrafo 4 del Preámbulo de la Convención de Viena de 1963.

[41] Párrafo 6 del Preámbulo de la Convención de Viena de 1963.

[42] Párrafo 3 del Convenio Europeo sobre Funciones Consulares, París, 11 de Diciembre de 1967. BOE n.º 84, de 8 de Abril de 2011.

II.—Concepto de Cónsul

La definición de Cónsul ha ido variando en función de la evolución de su concepción a lo largo de la Historia. Aún en el siglo XX, Lassa Oppenheim lo definía como un agente de un Estado que reside en el extranjero con fines diversos, pero especialmente para proteger los intereses el comercio y la navegación del Estado que lo envía[43]. El Tratado Consular hispano—británico de 1961 entiende por Cónsul "la persona que debidamente nombrada como tal por el Estado mandante, posea un *exequatur* válido u otra autorización equivalente, incluso una autorización provisional para actuar en dicha calidad, expedido por las autoridades competentes del Estado de residencia"[44]. La definición hace hincapié en la concesión de una autorización por parte del Estado receptor.

La Conferencia de Viena de 1963 sustituyó el término histórico y político de "Cónsul" por el más administrativo y burocrático de "funcionario consular", pero no incluyó una definición precisa. Por tal entiende —de forma un tanto redundante— "toda persona, incluido el jefe de la oficina consular, encargada con ese carácter del ejercicio de funciones consulares"[45]. La Convención establece una distinción entre funcionarios consulares de carrera y honorarios, pero no precisa la diferencia entre unos y otros. Portugal presentó una propuesta conforme a la cual, por "funcionario consular de carrera" se entendía toda persona que fuera funcionario del Estado que envía, recibiera un sueldo fijo y no ejerciera otra actividad profesional aparte de sus funciones consulares, y por "funcionario consular honorario", cualquier persona a la que se encomendara el ejercicio de funciones consulares, pero que no reuniera las condiciones mencionadas en al párrafo anterior, mas su propuesta no fue aceptada. En este mismo sentido, Jaime Abrisqueta ha señalado que los "funcionarios consulares honorarios" no son funcionarios ni enviados del Estado mandante, pueden ser nacionales del Estado receptor o residentes en su territorio, no suelen ser remunerados y pueden realizar actividades profesionales o comerciales al mismo tiempo que ejercen las funciones consulares[46]. La normativa española —siguiendo esta línea— ha señalado que los funcionarios consulares honorarios —denominados "agentes consulares honorarios"— son auxiliares y colaboradores de los funcionarios diplomáticos o consulares de carrera, no son funcionarios de carrera de la Administración Pública, no necesitan ostentar la nacionalidad española, desempeñan las funciones consulares que les delegue el jefe de la Oficina Consular de que dependan y pueden desarrollar actividades comerciales o profesionales al mismo tiempo que desempeñan las funciones consulares. No tendrán derecho a reclamar, a título personal, emolumentos por el ejercicio de sus funciones, No obstante —como compensación de los gastos que genere el

---

[43] OPPENHEIM, Lassa. "*International Law: A Treatise*", Londres, 1958

[44] Artículo 2-1-f) del Tratado Consular entre España y Gran Bretaña. Madrid, 30 de Mayode 1961. BOE n.º 178, de 27 de Abril de 1963.

[45] Artículo1-1-d) de la Convención de Viena de 1963.

[46] ABRISQUETA. Op. cit. en la nota 6, pp. 354-355.

desarrollo de su actividad—, el Ministerio de Asuntos Exteriores podrá hacerse cargo de los gastos ordinarios de funcionamiento, como los de material y comunicaciones, y de seguridad, cuando las circunstancias del país así lo aconsejen, y —en casos especialmente justificados— asignar al Cónsul Honorario un empleado o empleados, en calidad de personal administrativo o técnico, para que le asistan en el desempeño de sus funciones. También podrá asumir el Ministerio, con carácter excepcional, los gastos de desplazamiento del Cónsul Honorario y del alquiler de los locales de su Oficina[47].

En opinión de Félix de Iturriaga, son funciones de los Agentes Consulares Honorarios ostentar la representación de la autoridad española en su distrito —asistiendo a los actos oficiales y siendo la cabeza visible de la colectividad española—; prestar toda su ayuda y protección a los ciudadanos e intereses españoles en su distrito y —a tales efectos— intervenir en defensa de los legítimos herederos en las sucesiones de los españoles fallecidos; averiguar paraderos, defender a los españoles ante las autoridades locales y, en general, intervenir en todos aquellos asuntos que puedan redundar en beneficio de los connacionales; atender a los españoles que necesiten realizar algún tramite o diligencia en el Consulado de carrera, indicándoles los requisitos que deban cumplir o los documentos que hayan de presentar; y expedir los documentos y autorizar las diligencias que el Cónsul de carrera delegue en ellos[48].

La doctrina ha debatido si el Cónsul tiene o no carácter representativo del Estado que lo envía. Autores como Anzilotti, Irizarry, Fauchille, Fiore, Rivier, Oppenheim, Cavaglieri o Rousseau se lo han negado. Maresca estima que los agentes diplomáticos actúan como órganos de relaciones internacionales, establecen contactos con órganos de relaciones internacionales y el contenido de su actuación es de Derecho Internacional y surte efectos de Derecho Internacional, mientras que los funcionarios consulares actúan como órganos de relaciones internas, establecen contactos con órganos de relaciones internas y el contenido de su actuación es de Derecho interno y surte efectos de Derecho interno[49].

José Torroba ha negado que los agentes diplomáticos tengan la exclusiva de funciones políticas y señalado que los Cónsules también pueden ejercer tales funciones políticas. Considera arbitraria la limitación de la misión de los funcionarios consulares al cuidado de los intereses privados en contraposición con los públicos, pues —al ser agente del Estado— todos los intereses que el Cónsul toma a su cargo adquieren por ese sólo hecho el carácter de públicos, aunque afecten directamente a una persona privada. Las dos instituciones son de índole

---

[47] Artículos 7 y 17 del Reglamento de los Agentes Consulares Honorarios de España en el Extranjero, de 29 de Octubre de 2007. BOE n.º 272, de 13 de noviembre de 2007.

[48] ITURRIAGA, Félix de. "*Instrucciones para uso de los Vicecónsules y Agentes Honorarios de España*". Ministerio de Asuntos Exteriores. Madrid, 1966, pp. 7-9.

[49] MARESCA. Op. cit. en la nota 16.

similar y están íntimamente relacionadas. Es cierto que los agentes diplomáticos tienen ante todo carácter representativo y su función esencial y casi única es la de ser órgano de relación entre dos Estados. Los Cónsules también tienen ese carácter aunque en grado distinto, pues —fuera de casos excepcionales— sólo representan los intereses generales de su país ante las autoridades locales de una determinada región. Los Cónsules se encargan de practicar cualquier función de la Administración Pública que hayan de realizarse fuera del territorio nacional —tanto en relación con las autoridades locales, como con los particulares— y, de un modo especial, las que afectan a los propios súbditos del país residentes en el extranjero. En consecuencia, define a los Cónsules como "agentes oficiales de la Administración del Estado que los nombra, reconocidos como tales por el Estado receptor y que están encargados en este último de realizar, con respecto a los intereses de su país y los de sus nacionales, todas las funciones que el último les encomiende, en la medida en que sean compatibles con la soberanía territorial y dentro de los límites señalados por sus propias leyes y por los Convenios internacionales[50]. Concuerdo con la opinión de Torroba.

Jesús Núñez, en cambio, ha rechazado el carácter representativo de los Cónsules por estimar que éste corresponde a la Misión Diplomática. A pesar de todas las analogías que se establezcan con el Diplomático, el Cónsul debe distinguirse funcionalmente de él y no aparecer con agente político. La legislación española distinguió, hasta muy avanzado el siglo XX, entre "Embajadores de Su Majestad" y "Cónsules de la Nación". Una cosa es ser representante personal del Soberano como unidad anterior a la división de poderes y otra distinta un órgano de la Administración que aplica su ordenamiento jurídico en un ámbito extraño. Pretender confundirlos y amalgamarlos puede ser no sólo jurídicamente inadecuado, sino también contrario a los intereses del país. El oficio consular no es una rama o una hermana menor de la Diplomacia, sino una misión *per se* de naturaleza distinta, que requiere una preparación facultativa específica y una actitud administrativa distinta. Ha definido el Consulado como "un órgano unipersonal de competencia territorialmente limitada, general y activa de la Administración en el exterior, con personas y local protegidos con *status* internacional, acreditado y admitido para la aplicación de su propio ordenamiento jurídico en un distrito definido, en la medida en que lo conviene o autoriza el ordenamiento receptor, y para colaborar con las autoridades locales con la finalidad de atender los bienes y derechos de las personas naturales y morales connacionales del mandante, así como los intereses del Estado que nombra"[51].

Amador Martínez Morcillo ha apreciado, a este respecto, una diferencia entre Diplomáticos y Cónsules. El Diplomático aparece, ante todo, como represen-

---

[50] TORROBA. Op. cit. en la nota 8, p.14.

[51] NÚÑEZ, Jesús. "*La función consular en el Derecho Español*". Ministerio de Asuntos Exteriores. Madrid, 1980, pp. 51-54.

tante de un poder político organizado, mientras que el Cónsul es un funcionario en el exterior que continúa más allá de las fronteras de su Estado una peculiar organización política y administrativa. Los Diplomáticos —en tanto que representan a un determinado poder político que emana de una organización social en forma de Estado— tienen unas funciones idénticas en todos los casos. En cambio, los Cónsules —que representan a un Estado, pero no en cuanto poder político sino en cuanto estructura concreta a través de un sistema administrativo peculiar— han de ejercer funciones en consonancia con el sistema administrativo y político del que son órganos. Esto explica el que la figura del Cónsul sólo aparezca delimitada en sus notas totales con respecto a una organización estatal concreta, ya que —según sean los poderes y facultades de ese Estado— así serán las funciones de sus órganos[52].

Eduardo Vilariño, por su parte, ha señalado que el Consulado es una institución jurídico—internacional que consiste en el establecimiento de un órgano de la Administración pública del Estado —la Oficina Consular— específico para su actividad en el exterior en el territorio de otro por acuerdo entre ambos, con el objeto principal de asistir y proteger a sus nacionales y posibilitarles —en la medida de lo permitido por el Derecho Internacional y el Estado de residencia— el ejercicio de sus derechos ciudadanos y el regirse por su ordenamiento jurídico, ocupándose asimismo de la protección de de los intereses "*iure gestionis*" del Estado que envía, y prestar los servicios que puedan solicitar los nacionales del Estado de residencia u otras persona que en éste se encuentren, procurando en todo ello fomentar y desarrollar las relaciones mutuas[53].

Dentro de la "*carrière*" se suele minusvalorar la función consular, considerada un nivel por debajo de la diplomática. Nada más lejos de lo cierto, como puso de manifiesto el genial e incombustible gran ayatollah de la diplomacia, Charles-Maurice de Talleyrand —que fue Embajador y Ministro de la Monarquía borbónica, de la Revolución Francesa, del Imperio napoleónico y de la Monarquía restaurada—, al afirmar en 1838 lo siguiente: "Después de haber sido un Ministro hábil, la cantidad de cosas que hay aún que saber para ser un buen Cónsul, porque sus atribuciones son variadas hasta el infinito. Son de naturaleza completamente diferente de la de los demás empleados de Asuntos Exteriores y exigen un cúmulo de conocimientos prácticos para los que se requieren una especial preparación"[54]. Para cumplir adecuadamente sus funciones, el Cónsul —no me acaba de gustar el término "funcionario consular", que me parece demasiado burocrático— necesita una sólida formación, pues —a diferencia del Diplomático— no puede improvisar. O sabe cómo otorgar un testamento cerrado o si puede

[52] MARTÍNEZ MORCILLO. Op. cit. en la nota 18, p.84.

[53] VILARIÑO. Op. cit. en la nota 14, pp.113-114.

[54] TALLEYRAND, Charles-Maurice de. "*Elogio al Conde de Reinhardt*". Academia de Ciencias Morales y Políticas. París, 1838.

inscribir en el Libro de Nacimientos del Registro Civil a una determinada persona, o lo ignora y puede, con su actuación equivocada, perjudicar gravemente a un connacional.

La actividad consular tiene un aspecto más humano y de cercanía hacia los ciudadanos que la diplomática, y ofrece satisfacciones a corto plazo, como cuando el Cónsul consigue sacar a un detenido de la comisaría o de la cárcel o facilita la repatriación de un turista que ha perdido su documentación y sus bienes tras un atraco. El Embajador Manuel Benavides ha sabido manifestar con sentido poético esta faceta al afirmar: "La labor del Cónsul es callada, se compone de mil pequeñas cosas, resulta bastante anónima, no transciende. Y, sin embargo, cuando el Cónsul se va a dormir y revisa su día, se acuerda de esos compatriotas que entraron en su despacho con problemas, agobiados, y que —tras escucharlos con bondad, con respeto y con paciencia— salieron de nuevo a la calle con una gran sonrisa, dándose cuenta de que, al cabo de unos días inciertos, el cielo de nuevo era azul"[55].

III.—Principio de la Misión Consular

Según la Convención de Viena de 1963, las funciones consulares son ejercidas por las Oficinas Consulares y por las secciones consulares de las Misiones Diplomáticas[56].

1.—Oficina Consular

Para poder ejercer las funciones consulares, el Estado que envía tendrá que haber llegado previamente a un acuerdo con el Estado receptor para establecer relaciones consulares. No están éstas necesariamente vinculadas a las relaciones diplomáticas, pues, de un lado, el consentimiento otorgado para su establecimiento no implica —salvo indicación en contrario— consentimiento para establecer relaciones consulares y, de otro, la ruptura de relaciones diplomáticas entre dos Estados no entraña *ipso facto* la ruptura de relaciones consulares[57]. Un Estado que haya roto las relaciones diplomáticas con otro Estado por razones de tipo político, puede estar interesado en no romper todos los cauces de comunicación con dicho Estado y mantener un lugar de encuentro para posibles negociaciones, y preferir continuar con una presencia *in situ* para mejor proteger los intereses del Estado mandante y de sus nacionales.

Las Oficinas Consulares pueden tener el rango de Consulados Generales, Consulados, Viceconsulados y Agencias Consulares. La diferencia radica más

[55] BENAVIDES, Manuel. "*Mi vida con Guzmán*". Editorial Dossoles. Burgos, 2008, p. 189.
[56] Artículo 3 de la Convención de Viena de 1963.
[57] Artículo 2 de la Convención de Viena de 1963.

en la categoría de los funcionarios consulares, que en las funciones que se les encomiende a cada una de ellas, que dependerá de la decisión que adopte el Estado que envía. Los funcionarios consulares pueden ser de carrera u honorarios[58]. La Convención no los ha definido y lo ha dejado en manos de la legislación interna de cada Estado. Les ha dedicado, sin embargo, capítulos diferentes para regular sus facilidades, privilegios e inmunidades, que, en el caso de los titulares de las Oficinas Consulares Honorarias, son más restringidos que los concedidos a los funcionarios consulares de carrera[59]. La Ley de 2014 de la Acción y del Servicio Exterior del Estado recoge la distinción entre Oficinas Consulares de carrera u honorarias, estando las primeras dirigidas por funcionarios de la Carrera Diplomática y las segundas a cargo de Cónsules honorarios, si bien éstas no podrán tener rango de Consulado General ni ser Agencias Consulares[60].

No se podrá establecer una Oficina Consular en el territorio del Estado receptor sin su consentimiento. El Estado que envía fijará libremente la clase de oficina que desee establecer, su sede y la circunscripción consular, que deberán ser aprobadas por el Estado receptor, y aquél no podrá modificarlas sin el consentimiento de éste. Asimismo se requerirá su autorización para establecer un Viceconsulado o una Agencia Consular en una localidad distinta a aquélla en la que radique la Oficina Consular, o para abrir fuera de la sede de la misma una dependencia que forme parte de la Oficina[61].

Salvo en el caso especial del Jefe de la Oficina Consular, el Estado que envía podrá nombrar libremente a los miembros del personal consular. Dicho Estado comunicará al Estado receptor el nombre, clase y categoría de los funcionarios consulares con la debida antelación. De no existir un acuerdo especial, el Estado receptor podrá exigir que el número de miembros de la Oficina Consular se mantenga dentro de los límites que considere razonables y normales, según las circunstancias y condiciones de la circunscripción consular y las necesidades de la Oficina Consular de que se trate. Los funcionarios consulares deberán tener, en principio, la nacionalidad del Estado que envía, que no podrá nombrar a personas que tengan la nacionalidad del Estado receptor sin su consentimiento expreso, que podrá ser retirado en cualquier momento. Asimismo podrá éste reservarse dicho derecho respecto a los nacionales de terceros Estados[62].

---

[58] Párrafos 1 a) y 2 del artículo 1 de la Convención de Viena de 1963.

[59] El Capítulo II de la Convención de Viena de 1963 se refiere a las "Facilidades, privilegios e inmunidades relativos a las Oficinas Consulares, a los funcionarios consulares de carrera y a otros miembros de la Oficina Consular" y el Capítulo III al "Régimen aplicable a los funcionarios consulares honorarios y a las Oficinas Consulares dirigidas por los mismos".

[60] Artículo 48-1 de la Ley 2/2014, de 25 de Marzo, de la Acción Exterior y del Servicio Exterior del Estado. BOE no 74, de 26 de Marzo de 2014.

[61] Artículo 4 de la Convención de Viena de 1963.

[62] Párrafos 1 y 2 del artículo 19 y artículos 20 y 22 de la Convención de Viena de 1963.

2.—Jefe de la Oficina Consular

Se requiere un procedimiento especial para el nombramiento del Jefe de la Oficina Consular, que deberá ser designado por el Estado que envía y admitido por el Estado receptor. Los procedimientos de nombramiento y admisión serán determinados por las leyes, reglamentos y prácticas de los Estados, respectivamente[63].

a) Carta Patente

Para que el Jefe de la Oficina Consular pueda iniciar el ejercicio de sus funciones consulares se requiere un doble acto: La expedición de una "Carta Patente" por el Estado que envía y la concesión del "*Exequatur*" por el Estado receptor. El procedimiento es similar al seguido para la designación del Jefe de la Misión Diplomática, en cuanto que en ambos casos se requiere una concurrencia de voluntades de los dos Estados interesados, pero cambia el *tempus* en las respectivas operaciones. Mientras en el nombramiento del Embajador se necesita en primer lugar la manifestación de la voluntad del Estado receptor a través del "*Placet*" y acto seguido la expedición de la "Carta Credencial" por el Estado acreditante, en el caso del Jefe de la Oficina Consular el Estado mandante expide primero la "Carta Patente" y, con posterioridad, recibe la autorización del Estado receptor en forma de "*Exequatur*".

El Jefe de la Oficina Consular será provisto por el Estado que envía de un documento que acredite su calidad, en forma de Carta Patente u otro documento similar extendido para cada nombramiento, en el que se indique su nombre, su clase y su categoría, la circunscripción consular de la Oficina y su sede. Si el Estado receptor lo aceptara, el Estado que envía podría remitir una simple notificación que contuviera los datos especificados. La Carta Patente —o el instrumento similar que eventualmente la sustituya— será transmitida, por la vía diplomática o por otra vía adecuada, al Gobierno del Estado en cuyo territorio el jefe de la Oficina Consular pretenda ejercer sus funciones[64]. La Carta Patente es un documento solemne, firmado por el Jefe del Estado que envía y refrendado por el Ministro de Asuntos Exteriores, que va dirigido al Jefe del Estado receptor. Se trata de un documento singular que se expide para cada nombramiento de un Jefe de Oficina Consular y debe mencionar su nombre completo, su clase —Cónsul de Carrera u Honorario— y su categoría —Cónsul General o simple Cónsul—. También consignará la circunscripción consular y el lugar donde se establecerá la sede de la Oficina. Por "circunscripción consular" se entiende, el territorio atribuido a una Oficina Consular para el ejercicio de las funciones consulares. El Cónsul no podrá ejercer sus funciones fuera de su circunscripción salvo en circunstancias especiales y con el

[63] Artículo 10 de la Convención de Viena de 1963.
[64] Artículo 11 de la Convención de Viena de 1963.

consentimiento del Estado receptor. El Estado que envía también podrá —después de haberlo notificado a los Estados interesados y salvo que uno de ellos se opusiera expresamente— encargar a una Oficina establecida en un Estado que asuma el ejercicio de funciones consulares en otros Estados[65]. Así, un Cónsul podrá ejercer funciones consulares en el país en que reside fuera de su circunscripción con el consentimiento del Estado receptor —por ejemplo, en caso de que quede vacante la jefatura de una Oficina cercana— o en un tercer Estado, siempre que no se opongan expresamente los dos Estados interesados. El jefe de la Oficina podrá asimismo —previa la adecuada notificación al Estado receptor y siempre que éste no se oponga— ejercer funciones consulares por cuenta de un tercer Estado[66]. Es ésta una práctica seguida con frecuencia, por ejemplo, por los países escandinavos. Con la Carta Patente el Estado que envía hace un triple llamamiento: al Estado receptor para que reconozca al Jefe de la Oficina como Cónsul, lo autorice a ejercer sus funciones y le preste la debida asistencia; a la Embajada del Estado que envía para que ofrezca al Cónsul su ayuda; y a los nacionales residentes en la circunscripción consular de la Oficina para que se sometan a su autoridad.

b) Exequatur

Según el Informe de la Comisión de Derecho Internacional, el *Exequatur* es el acto por el que el Estado receptor extiende al Cónsul extranjero la admisión definitiva y le confiere el derecho a ejercer sus funcione consulares. El mismo término sirve también para designar el documento por el cual el jefe de la Oficina Consular es admitido al ejercicio de sus funciones[67]. Según la Convención de 1963, el jefe de la Oficina Consular será admitido al ejercicio de sus funciones por una autorización del Estado receptor llamada *exequatur*, cualquiera que sea la forma de esa autorización, sin el cual no podrá iniciar sus funciones. Como en el caso de la Carta Patente, destaca el Convenio por la flexibilidad formal, pues lo importante es que quede acreditada la voluntad del Estado que envía de designar a una determinada persona para que ejerza funciones consulares y la del Estado receptor de que autoriza dicho ejercicio, "cualquiera que sea la forma de esa autorización. El Estado receptor puede negarse a conceder el *exequatur* y no tiene necesidad de exponer los motivos de su negativa[68].

Jaime Abrisqueta entiende por *exequatur* la autorización escrita otorgada por el Jefe del Estado receptor por la que se reconoce al Jefe de la Oficina Consular y se le admite al ejercicio de las funciones consulares, con las prerrogativas, privilegios e inmunidades necesarios al buen cumplimiento de su misión[69]. Siguiendo

---

65 Párrafo 1-b) del artículo 1 y artículos 6 y 7 de la Convención de Viena de 1963.
66 Artículo 8 de la Convención de Viena de 1963.
67 Informe de la CDI. Anuario de la Comisión de 1961. Ginebra, 1961, p. 112.
68 Párrafos 1 y 2 del artículo 12 de la Convención de Viena de 1963.
69 ABRISQUETA. Op. cit. en la nota 6, p. 270.

la tónica de la CDI, José Ramón Remacha ha señalado que el *exequatur* tiene dos vertientes: una sustantiva, en cuanto acto del Estado receptor que autoriza al Cónsul a ejercer sus funciones en el territorio de dicho Estado, y otro formal, en el que se identifica con el documento que conlleva la autorización extendida al Cónsul por el Estado receptor70.

La solicitud del *exequatur* se tramita por la vía diplomática con el envío de la Carta Patente y el Estado receptor debe dar su respuesta sin dilación. Puede rechazar su concesión, pero no debe dilatar su respuesta más allá de lo estrictamente necesario para no actuar en contra de la "*comitas gentium*". Es notoria, a este respecto, la conducta del Gobierno de Estados Unidos, que tardó cinco años en dar respuesta a la petición de *exequatur* de Yugoslavia a su Cónsul General en Nueva York. La respuesta con la concesión se suele insertar en el dorso de la carta patente o en un documento *ad hoc*, como fue el caso del *exequatur* que concedió el Gobierno portugués a mi nombramiento como Cónsul General en Oporto:

"Hago saber que por esta Carta Patente se concede el Exequatur al nombramiento de José Antonio de Yturriaga Barberán para que pueda ejercer el cargo de Cónsul General de España en Oporto, con jurisdicción en los distritos de Aveiro, Braga, Braganza, Coimbra, Guarda, Vila Real y Viseu. Para constancia de lo que pasó, esta Carta Patente de Exequatur por mi firmada. Antonio Martins da Cruz, Ministro de Negocios Extranjeros y de las Comunidades Portuguesas"[71].

El jefe de la Oficina Consular no podrá iniciar sus funciones hasta que no haya recibido el *exequatur*[72]. Como ha señalado Luke Lee, la mera posesión de una comisión —patente, carta patente, "*lettre de provision"* o "*brevet*"— puede conceder a su titular el *status* de Cónsul en relación con la legislación del Estado que envía, pero su aceptación como tal por el Estado receptor deberá esperar a que éste expida el *exequatur* u otra autorización73. En tanto no reciba el *exequatur*, el Cónsul podrá ser admitido provisionalmente al ejercicio de sus funciones. Tal fue mi caso en Oporto cuando, poco después de incorporarme a mi puesto, se recibió en la Embajada en Lisboa una Nota Verbal del Ministerio de Negocios Extranjeros en la que se le informaba de la concesión de una autorización provisional para desempeñar el cargo de Cónsul General en espera de recibir el *exequatur.* Éste no llegó a mi poder hasta seis meses más tarde.

Cuando quede vacante el puesto de una Oficina Consular o cuando el jefe de la misma no pueda ejercer sus funciones, un miembro de Oficina podrá actuar como jefe interino sin necesidad de *exequatur*. El Estado que envía comunicará el nombre del jefe interino al Estado receptor, que podrá subordinar la admisión

---

70 REMACHA, José Ramón. "*El exequatur consular en Jerusalén*". Newbook Ediciones. Pamplona, 1996, p. 22.

71 *Exequatur* de 13 de Enero de 2003. Archivo particular del autor.

72 Párrafo 3 del artículo 12 de la Convención de Viena de 1963.

73 LEE, Luke. "*Consular Law and Practice*". Nueva York, 1961, p. 27.

a su aprobación en caso de que la persona propuesta no sea agente diplomático o funcionario consular de dicho Estado[74]. El orden de precedencia de los jefes de Oficina Consular estará determinado, en su respectiva categoría, por la fecha de concesión del *exequatur*. En caso de que el Cónsul haya sido admitido provisionalmente al ejercicio de sus funciones, la fecha de la admisión y no la de la ulterior concesión del *exequatur* será tomada en consideración a efectos de precedencia. Los jefes de Oficina Consular Honorarios seguirán en precedencia a los de carrera, por delante de los funcionarios consulares de carrera que no sean jefes de Oficina. El Estado que envía podrá pedir al Estado receptor que conceda el *exequatur* a un funcionario consular que no sea jefe de Oficina[75]. Esta es la práctica habitual dado que, aunque no sean jefes de Oficina, los cónsules ejercen las mismas funciones que los que sí lo son y necesitan, por lo tanto, el marchamo que acredite su condición.

Los Estados son libres de decidir si nombran o si reciben funcionarios consulares honorarios[76]. Los Cónsules Honorarios no necesitan la concesión de *exequatur* para poder ejercer sus funciones, que suelen ser limitadas. En España, la propuesta para crear un Consulado Honorario o para nombrar a su titular parte del jefe de la Misión Diplomática o de la Misión Consular y deberá ser aceptada por el Ministro de Asuntos Exteriores, que es quien decide la creación del Consulado y hace el nombramiento[77]. Así, en mi calidad de Embajador en Irlanda, propuse la creación de un Consulado Honorario en Limerick y el nombramiento de su titular, así como el de la Cónsul ―o Consulesa― Honorario en Galway, y ―como Embajador en Rusia― propuse la creación de Consulados Honorarios en San Petersburgo, Alma Ata (Kazajstán), Taschkent (Uzbekistán) y Tiflis (Georgia). Como Cónsul General en Oporto, sugerí la reubicación en Coimbra del Consulado Honorario en Figueira da Foz y propuse el correspondiente nombramiento del Cónsul.

Una vez que el jefe de la Oficina Consular haya recibido la venia del Estado receptor, éste lo comunicará sin dilación a las autoridades competentes de la circunscripción consular[78]. Pueden ser éstas las autoridades federadas en un Estado federal, los Gobiernos autonómicos, los representantes del Gobierno central en el lugar de la sede de la Oficina y las autoridades provinciales y locales. En países federales como Alemania, los Cónsules gozan de alto predicamento y prestigio, y los Gobiernos de los "*länder*" les dan muestra de su consideración. Ya en el ejercicio de sus funciones, el Cónsul habrá de hacer una visita de presentación a las máximas autoridades de la región, tanto políticas, como económicas, sociales o culturales. Asimismo deberá visitar al Decano del Cuerpo Consular y, en la me-

---

74 Artículo 13 y párrafos 1 y 2 del artículo 15 de la Convención de Viena de 1963.

75 Artículo 16 y párrafo 3 del artículo 19 de la Convención de Viena de 1963.

76 Artículo 68 de la Convención de Viena de 1963.

77 Artículo 48-1 "*in fine*" de la LASEEE. Doc.cit. en la nota 60.

78 Artículo 14 de la Convención de Viena de 1963.

dida de lo posible, a los demás cónsules. El Decano suele ser el Cónsul de carrera más antiguo, aunque en algunos países es elegido en una Asamblea de Cónsules. Sus funciones consisten en actuar como enlace entre el CC y las autoridades locales, comunicar a los miembros del Cuerpo las informaciones e invitaciones que hayan sido canalizadas por su conducto, orientar a los funcionarios consulares recién llegados sobre el protocolo, los usos y costumbres y las actividades locales, y despedirle con un acto social cuando se marchen[79]. Las visitas no son un mero acto de cortesía, sino un acto de servicio, que, por lo general, permite al recién llegado informarse sobre la situación en el país y en su circunscripción, y beneficiarse de la experiencia de sus colegas. El Cónsul será incluido en la Lista Consular y recibirá la correspondiente documentación acreditativa de su persona y las placas consulares CC para su vehículo.

IV.—Fin de la Misión Consular

El fin de la Oficina Consular puede producirse por la desaparición del Estado que envía o del Estado receptor, por la ruptura de relaciones consulares o por el cierre de la Oficina. El mandato de un funcionario o empleado consular se extingue por decisión del interesado, del Estado que envía o del Estado receptor.

El establecimiento de relaciones consulares y la creación de una Oficina Consular se realizan mediante el acuerdo entre el Estado que envía y el Estado receptor, por lo que, si falta éste, las relaciones no se pueden mantener. Si cualquiera de estos Estados dejara de existir, desaparecería la relación contractual entre los sujetos de Derecho Internacional que la habían establecido. El Estado puede desaparecer por absorción —como en los casos de la incorporación de Zanzíbar a Tanganika para formar Tanzania o de la República Democrática Alemana a la República Federal de Alemania al constituir la actual Alemania unificada—, o por desmembramiento —como sucedió con la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, que se desintegró y dio lugar a la formación de 15 nuevos Estados, o con la República Federal de Yugoslavia que ha generado otros 6 Estados —Eslovenia, Croacia, Serbia, Bosnia—Herzegovina, Montenegro y República de Macedonia— y medio —Kosovo—. Los Estados que mantenían relaciones consulares con la URSS o con Yugoslavia tuvieron que iniciar el correspondiente proceso para su establecimiento con los nuevos Estados y viceversa, partiendo de cero, con. la excepción de la Federación de Rusia, que se consideró a muchos efectos la heredera natural de la URSS en el ámbito internacional.

Las relaciones consulares se pueden romper por distintas causas, como el desencadenamiento de un conflicto armado o el surgimiento de graves tensiones políticas entre los Estados interesados, o por el reconocimiento por uno de ellos de un Gobierno distinto al que rija en el otro. Tal ocurre, por ejemplo, con

[79] MORALES LAMA. Op. cit. en la nota 23, pp. 91-92

la República Popular China, que rompe relaciones diplomáticas y consulares con los Estados que reconozcan al Gobierno de la República China (Taipeh). La ruptura de relaciones diplomáticas no supone automáticamente la ruptura de relaciones consulares[80], que incluso se pueden establecer en ausencia de aquéllas. En muchos casos, el inicio de relaciones consulares es un paso previo al ulterior establecimiento de plenas relaciones diplomáticas. Tal ocurrió con España, que creó en los años 60 una red de Misiones consulares y comerciales *sui generis* con los Estados socialistas de Europa Oriental—a mitad de camino entre las relaciones consulares y las diplomáticas—, antes de normalizar este tipo de relaciones.

En el caso de ruptura de relaciones consulares — incluso si se produjera por un conflicto armado—, el Estado receptor deberá dar a los miembros de la Oficina Consular y a los miembros del personal privado que no sean nacionales del mismo, así como a sus familiares, el plazo necesario y las facilidades precisas para que puedan preparar su viaje y salir lo antes posible del país. Si fuere necesario, deberán poner a su disposición los medios indispensables para el transporte de dichas personas y de sus bienes, con excepción de los adquiridos en el Estado receptor y cuya exportación estuviera prohibida. El Estado receptor estará obligado a respetar y proteger los locales consulares, los bienes de la Oficina Consular y sus archivos. El Estado que envía podrá confiar la custodia de tales locales, de los bienes que en ellos se hallen y de los archivos a un tercer Estado que sea aceptable al Estado receptor, que tendrá capacidad para objetar la designación de un determinado Estado, pero no oponerse a todos los propuestos. El Estado que envía podrá encomendar asimismo a ese tercer Estado la protección de sus intereses y los de sus nacionales. Si no hubiera habido ruptura de relaciones diplomáticas o consulares y el Estado acreditante contara con una Embajada en el Estado recepto, asumirá ésta las funciones consulares. Si no existiera una Misión Diplomática, el Estado que envía podrá confiar a un tercer Estado aceptable para el Estado receptor el ejercicio de tales funciones y la custodia de la Oficina Consular clausurada, de sus bienes y de sus archivos[81].

El caso más frecuente de fin de la Oficina Consular es el de su cierre por decisión del Estado que envía por razones políticas, económicas o técnicas. El Estado receptor no tiene por qué considerarlo necesariamente como un acto inamistoso, y puede adoptar una medida similar, si lo estimare conveniente, en virtud del principio de reciprocidad. El Estado que envía podrá encomendar el ejercicio de las funciones consulares ejercidas por la Oficina clausurada a otro Consulado sito en el Estado receptor o en otro Estado, a la sección consular de su Embajada en dicho país o a un tercer Estado.

Los miembros del personal consular podrán poner término a su misión por decisión personal —jubilación, renuncia o petición de excedencia— o del Es-

[80] Artículo 2-3 de la Convención de Viena de 1963.

[81] Artículos 26 y 27 de la Convención de Viena de 1963.

tado que envía —destitución o traslado—. También finalizará su mandato por decisión del Estado receptor cuando éste revoque el *exequatur* o la autorización concedida al jefe de la Oficina Consular o a otro Cónsul, o por la calificación de un funcionario consular como "*persona non grata*" o de un empleado consular como "persona no aceptable". En ambos casos, la decisión del Estado receptor es del todo libre y no requiere de explicación o motivación. Puede producirse incluso antes de que el funcionario se haya incorporado a su puesto. El Estado que envía deberá retirar a esa persona o poner término a sus funciones en la Oficina Consular. Si se negara a hacerlo o no lo hiciera en un plazo razonable, el Estado receptor dejará de considerarlo como miembro del personal consular, con la correspondiente pérdida de su *status*[82].

V.—Funciones de la Misión Consular

Las funciones consulares han ido evolucionando y desarrollándose a lo largo de la Historia. Amador Martínez Morcillo ha destacado la variabilidad de la función consular frente a la inmovilidad de la función diplomática. Los Diplomáticos representan al Estado y los Cónsules a la Administración, y —mientras aquél es siempre el mismo—, ésta puede variar en su estructuración y en las necesidades a cubrir que cada momento impone[83].

1.—Caracterización de las funciones consulares

Según Jesús Núñez, esta variabilidad de la acción consular, tanto a lo largo del tiempo como a lo ancho del espacio, lleva a sospechar que una institución que dura tantos siglos ha de responder —más que al capricho de los Estados— a una necesidad auténtica, conduce a una definición de la función consular que abarque todo período histórico y justifique estas modificaciones funcionales. Los intercambios y la movilidad de las personas y bienes que se producen entre poblaciones sometidas a ordenamientos jurídicos distintos explican la necesidad de que existan funcionarios que sean capaces de aplicar aquel sector de ordenamiento interno que sea posible hacer cumplir fuera del territorio donde se ejerce la soberanía nacional[84]. Como ha observado José Torroba, "en cada país, la Administración pública, arrastrada por ese desbordamiento de la vida nacional, ha de seguir a sus nacionales, por así decirlo, fuera del territorio patrio"[85]. La indeterminación del carácter y de la naturaleza de las funciones consulares —no

[82] Apartados b) y c) del artículo 25 y párrafos 1 y 2 del artículo 23 de la Convención de Viena de 1963.

[83] MARTÍNEZ MORCILLO, Amador "*La función diplomática*". En "*Españay la práctica del Derecho Internacional*". Colección Escuela Diplomática. Madrid, 2015, p.351

[84] NÚÑEZ. Op. cit. en la nota 51, pp. 41-42.

[85] TORROBA, José. "*Concepto de la función consular*". Instituto Diplomático y Consular. Madrid, 1919, p. 32.

sólo en el terreno doctrinal, sino también en el de las leyes y los tratados— colocan con frecuencia a los que la ejercen en situaciones anómalas y originan en la práctica numerosas incertidumbres y conflictos. Este fue el motivo principal de que, en la Convención de Viena de 1963, se eludiera definir adecuadamente a los funcionarios consulares, limitándose a calificarlos como las personas encargadas del ejercicio de funciones consulares[86].

La Comisión de Derecho Internacional se planteó desde el primer momento si la Convención debería incluir una definición de "funciones consulares". En su primer proyecto, el relator Jaroslav Zourek sugirió dos posibles fórmulas tomadas de dos Convenciones iberoamericanas, la de La Habana de 1928 y la de Caracas de 1911. La primera daba una definición muy general —la que la normativa interna del Estado que envía confiere a sus Cónsules, sin perjuicio de la legislación del Estado receptor—, y la segunda contenía una lista concreta de diversas y variadas funciones. La Comisión adoptó una solución de compromiso, al ofrecer una definición general inspirada en el artículo correspondiente de la Convención de Viena de 1961 sobre Relaciones Diplomáticas, complementada con una enumeración, a título de ejemplo, de las principales funciones consulares. Durante la Conferencia de Viena diversas delegaciones expresaron su temor a que una definición demasiado rígida no resultara aceptable y que otra excesivamente vaga planteara problemas de interpretación. Al final se optó por no dar una definición, enumerar una amplia lista de funciones e incluir una cláusula que permitiera la adición de nuevas funciones[87].

Así, la Convención se limitó a ofrecer una relación no exhaustiva de funciones, sin sistematización ni jerarquía, con una "cláusula escoba" que hace referencia a "las demás funciones confiadas por el Estado que envía a la Oficina Consular que no estén prohibidas por las leyes y reglamentos del Estado receptor o a las que éste no se oponga, y las que le sean atribuidas por los acuerdos internacionales en vigor entre el Estado que envía y el receptor"[88].

Para Amador Martínez Morcillo, existen dos tipos de funciones consulares: las fundamentales —que, al haberse convertido en normas consuetudinarias, deben ser cumplidas por todos los Estados— y las no esenciales —que son fruto de las exigencias específicas de de los Estados y cuyo reconocimiento depende de la voluntad conjunta de los Estados acreditante y receptor. Las primeras fueron recogidas en los apartados a) a l) del artículo 5 de la Convención y las segundas quedaron cubiertas por el apartado m) del citado artículo[89].

Del examen de la Convención cabe apreciar que las funciones se han ido haciendo cada día más amplias y complejas. Han perdido importancia las de

---

86 TORROBA. Op. cit. en la nota 8, p. 14.

87 MARTÍNEZ MORCILLO. Op. cit. en la nota 18, pp. 78-80. .

88 Apartado m) del artículo 5 de l Convención de Viena de 1963.

89 MARTÍNEZ MORCILLO. Op. cit. en la nota 18, pp. 85-86 .

carácter comercial y marítimo, y adquirido mayor relevancia las administrativas, jurídicas y asistenciales. Se han reconocido asimismo a la Misión Consular ciertas funciones de carácter político y diplomático en determinadas circunstancias especiales.

El problema volvió a plantearse cuatro años más tarde a nivel regional en la Conferencia de París organizada por el Consejo de Europa, que trató de forma monográfica del tema de las funciones consulares. Se volvieron a poner sobre la mesa las dos posiciones básicas que se habían formulado en Viena y las discrepancias fueron finalmente resueltas gracias a la llamada "fórmula danesa", que limitaba el ejercicio de las funciones adicionales a lo establecido en la ley interna del Estado receptor[90]. La Convención Europea de 1967 sobre Funciones Consulares establece que los funcionarios consulares tienen derecho a proteger a los súbditos del Estado que envía y a defender sus derechos e intereses, así como a favorecer los intereses de dicho Estado, especialmente en asuntos comerciales, económicos, sociales, profesionales, turísticos, artísticos, científicos, educativos y de navegación marítima y aérea, y de promover y desarrollar, en éstos y otros dominios, la cooperación entre el Estado que envía y el de residencia[91]. No deja de ser curiosa la formulación de un Convenio específico sobre "funciones consulares", que hace hincapié en los derechos de los Cónsules —y no en los de los Estados— a ejercer un amplio catálogo de funciones consulares, y no se toma la molestia de definir y precisar tales funciones. La Convención contiene tres capítulos sobre funciones consulares en general, sucesiones y navegación marítima

La Ley de 2014 de la Acción y del Servicio Exterior del Estado afirma que las Oficinas Consulares son los órganos de la Administración General de España encargados del ejercicio de las funciones consulares y, especialmente, de prestar asistencia y protección a los españoles en el exterior. Ejercerán las funciones que "les atribuyen la normativa vigente, el Derecho Internacional y los tratados internacionales de los que España es parte"[92]. Aunque con una formulación poco afortunada —ya que los tratados internacionales no son algo distinto del Derecho Internacional, sino que forman parte de él—, los legisladores se han pronunciado por la tesis amplia y flexible de las funciones consulares, que permiten su extensión a voluntad del Estado que envía o mediante el acuerdo con otros Estados a través de tratados bilaterales o multilaterales, pero sin introducir la salvaguardia de la necesidad de que tales funciones estén conformes con la legislación del Estado receptor. Hacen especial hincapié en la función de proteger y asistir a los nacionales del Estado que envía residentes en el extranjero.

Como ha observado Eduardo Vilariño, los Cónsules realizan un gran número de funciones, que incluyen las que cabría calificar de "políticas" —paralelas

---

90 ABRISQUETA. Op. cit. en la nota 6, p. 89.

91 Artículo 2 del Convenio de París de 1967.

92 Artículo 47-1 de la LASEE. Op.cit, en la nota 59.

a las diplomáticas establecidas en la Convención de Viena de 1961—, como el suministro de información, la protección de los nacionales en el extranjero o el fomento de las relaciones entre el Estado que envía y el receptor. Ejercen funciones "administrativas", como las relativas al Registro de nacionales, a la expedición de diversas certificaciones y documentos, al Registro Civil y a las actuaciones en materia comercial, electoral, de servicio militar y de navegación marítima y aérea, y funciones "jurídicas", como las notariales, las relacionadas con las sucesiones o la protección de menores e incapaces. Su ejercicio es de especial dificultad para el funcionario consular que tiene que ocuparse y conocer minimamente tantas materias, de las cuales unas están regidas por el Derecho Internacional —como la protección consular, el suministro de información o el fomento de las relaciones interestatales—, mientras que otras se ejercen, bien de conformidad con el Derecho del Estado que envía —como las relacionadas con la navegación o la expedición de documentos—, bien en la medida que lo permita o no se oponga el Derecho del Estado receptor —como la defensa de los intereses de los nacionales en las sucesiones o la protección de los menores e incapaces—. En el ejercicio de las funciones consulares se produce, por tanto, un encuentro y coordinación entre los ordenamientos de los Estados que entran en relación. La función consular se manifiesta como una actuación que se podría denominar de "administración internacional", que presenta una particular utilidad en el mundo actual. Estas funciones pueden ser ejercidas no sólo a favor de los nacionales del Estado que envía, sino también de los nacionales del Estado receptor o de un tercer Estado, como en el caso de la expedición de certificados de origen o de "*coutume*" sobre el derecho del Estado que envía o del otorgamiento de poderes. Hay, por último, actuaciones que se destinan únicamente a quienes no sean nacionales del Estado que envía —como la concesión de visados—, que benefician a los nacionales del Estado receptor o de terceros Estados[93].

Las diversas funciones enumeradas en el artículo 5 de la Convención de Viena de 1963 pueden ser agrupadas y sistematizadas dentro de las categorías de políticas, administrativas, jurídicas, asistenciales y diplomáticas.

2.—Funciones políticas

En relación con las funciones recogidas en la Convención de Viena de 1961, quedan excluidas de la Oficina Consular las funciones de representación —de ahí que la Convención se refiera al "Estado que envía" y no al "Estado acreditante", como en la Convención de 1961 sobre Relaciones Diplomáticas—, y las de negociación. Si están reconocidas, en cambio, las de protección, las de observación e información y las de fomento de la cooperación[94].

[93] VILARIÑO, Eduardo. "*La función consular*". En "España y la práctica del Derecho Internacional". Colección Escuela Diplomática. Madrid, 2014, pp. 356-357.

[94] CASADO. Op. cit. en la nota 1, p. 274.

a) Protección

Es función de los Cónsules proteger en el Estado receptor los intereses del Estado que envía y de sus nacionales", dentro de los límites permitidos por el derecho internacional"[95]. Es ésta una salvaguardia que se repite a lo largo del artículo 5 de la Convención para evitar posibles abusos o extralimitaciones por parte de los funcionarios consulares. Los intereses del Estado y de sus nacionales están estrechamente vinculados y en ocasiones se confunden. La protección de los intereses del Estado suele ser asumida por la Misión Diplomática, aunque la Misión Consular también la puede realizar, en coordinación con, y bajo las directivas, de aquélla. La Oficina Consular se centra primordialmente en la protección de los intereses de sus nacionales, "sean personas naturales o jurídicas". La Convención separa esta labor genérica de protección de los ciudadanos de la específica de "prestar ayuda y asistencia a los nacionales del Estado que envía, sean personas naturales o jurídicas"[96]. Esto ha llevado a algunos autores —como Jesús Núñez y Xavier Martí— a distinguir entre "protección consular" y "asistencia consular", en función de que el ciudadano haya sido o no objeto de un hecho ilícito por parte del Estado receptor[97].

En el capítulo III dedicado a la "Misión Diplomática", he explicado las diferencias existentes entre la figura tradicional en Derecho Internacional de la "protección diplomática" y la función reconocida en la Convención de Viena de 1961 a dicha Misión de "proteger en el Estado receptor los intereses del Estado acreditante y los de sus nacionales"[98]. Como ha señalado Eduardo Vilariño, la protección diplomática, en cuanto institución jurídico internacional, se configura —a diferencia de la protección consular— como un derecho del Estado y no de los titulares de los derechos lesionados, que dicho Estado puede ejercer discrecionalmente siempre que se cumplan determinados requisitos[99]. La protección consular es asimismo un derecho del Estado que envía, que no puede ejercer con carácter discrecional. Al mismo tiempo, se va configurando un derecho del ciudadano a ser protegido por el Estado del que es nacional, como ha reconocido en 2001 el Tribunal Internacional de Justicia en el "asunto *LaGrand*".

Xavier Martí ha insistido en la diferencia entre "protección consular" y "asistencia consular". La primera es la acción que el funcionario consular está legitimado a desarrollar ante las autoridades locales del Estado receptor a favor de sus nacionales que hayan recibido un trato contrario al debido por parte de esas autoridades, mientras la segunda se lleva a cabo en los casos en los que no

---

95 Apartado a) del artículo 5 de la Convención de Viena de 1963.

96 Apartado e) del artículo 5 de la Convención de Viena de 1963.

97 NÚÑEZ, Jesús/MARTÍ, Xavier. "*La función consular en el Derecho español*". Ministerio de Asuntos Exteriores. Madrid, 2009.

98 Artículo 3-b) de la Convención de Viena de 1961. Véase la sección IV-3 del capítulo III.

99 VILARIÑO. Op. cit. en la nota 2.

necesariamente se haya registrado un hecho contrario a derecho[100]. No comparto este punto de vista, pues estimo que la asistencia consular es una consecuencia del derecho y del deber del Estado de proteger a sus ciudadanos, quienes —a su vez—, tienen derecho a ser protegidos por el Estado del que son nacionales. El que la Convención haya dedicado apartados separados a una y otra no tienen especial relevancia y es una muestra más del escaso rigor jurídico con el que la Conferencia de Viena de 1963 redactó el artículo relativo a las funciones consulares. El Estado que envía debe proteger a sus nacionales cuando se encuentren en el extranjero y proporcionales asistencia y ayuda, sin necesidad de que se tenga que producir un comportamiento inadecuado del Estado receptor contrario a derecho.

Este derecho de protección consular ha sido reconocido por el Tribunal Internacional de Justicia en dos sentencias recientes. En 2001, el TIJ condenó a Estados Unidos por no haber informado sin demora a las autoridades alemanas sobre la detención de los hermanos Kard y Walter LaGrand e impedirles la posibilidad de que le prestaran oportunamente la asistencia prevista en la Convención de Viena de 1963. En el fallo, el Tribunal señaló que la obligación del Estado receptor de informar a la Oficina Consular de la detención de sus ciudadanos y de permitir el acceso de los funcionarios consulares a los mismos a los efectos poder ayudarles generaba asimismo un cierto derecho individual de los nacionales a su protección por parte del Estado que envía[101]. En 2004, el Tribunal volvió a condenar a Estados Unidos por razones similares en el asunto *Avena,* al no haber informado a las autoridades consulares de Méjico de la detención de varios ciudadanos mejicanos y de haberlos privado de su derecho a la protección consular[102].

Cuando estaba de Cónsul en Düsseldorf al final de los años 60, tuve que enfrentarme a un caso realmente complicado y paradójico de protección consular. Para ayudar a la gran masa de trabajadores que emigraron a la República Federal de Alemania —"*gastarbeiter*" en la terminología alemana—, el Gobierno español —de acuerdo con la Iglesia— financió el envío de capellanes, que celebraron matrimonios canónicos entre ciudadanos españoles, que eran inscritos en los Registros Civiles de los Consulados de conformidad con la legislación vigente. Como el Gobierno español no había tenido la precaución de negociar un acuerdo al efecto con las autoridades alemanas, éstas no reconocían los efectos de tales matrimonios. El conflicto de ordenamientos alcanzó su punto culminante en el

---

[100] MARTÍ, Xavier. "*La política española de protección y asistencia consultes a los ciudadanos españoles detenidos en el extranjero*". En *Revista Española de Derecho Internacional*, volumen LXV (1), 2013, pp. 45-46.

[101] Sentencia del Tribunal Internacional de Justicia, de 27 de Junio de 2001, en el asunto *LaGrand (Alemania v/ Estados Unidos*.. En *ICJ Reports* La Haya, 2001, p. 494.

[102] Sentencia del TIJ, de 31 de Marzo de 2004, en el asunto *Avena y otros nacionales mejicanos (Méjico v/ Estados Unidos*). En *ICJ Reports*. La Haya, 2004, p. 39.

caso de un español que se casó con una compatriota en una ceremonia oficiada por un capellán y el matrimonio fue inscrito en el Consulado General de Düsseldorf —al igual que lo fueron los nacimientos de los dos hijos fruto del mismo—, al ser plenamente válido conforme a la ley española. Las autoridades locales, en cambio, no le concedieron valor alguno por no haberse celebrado conforme a la "*lex loci*". El ciudadano en cuestión se casó de nuevo civilmente conforme a la ley local con una alemana, con la que tuvo otros dos hijos, y dejó de pagar la pensión para el mantenimiento de su cónyuge e hijos españoles. Más tarde, se separó de su segunda mujer y los tribunales locales —que lo habían condenado al pago de una pensión a su mujer e hijos alemanes— pidieron al Consulado que presionara al ciudadano español para que cumpliera su compromiso de pago.

La situación era aun tanto kafkiana. El Gobierno de Renania del Norte/Westfalia exigía al Consulado que interviniera para que un español pagara alimentos a una persona con la que no estaba legítimamente casado conforme a la ley española —porque ya lo estaba con anterioridad— y a los hijos de la segunda tanda que eran ilegítimos. Por otra parte, el Consulado no podía solicitar a la empresa en la que trabajaba el ciudadano español que retuviera las sumas debidas a su mujer e hijos españoles, porque Alemania no reconocía la validez del primer matrimonio. En el caso se unían el interés del Estado español en que se cumpliera su legislación en materia matrimonial y el de la ciudadana española en que se cumpliera dicha legislación, intereses que deberían ser protegidos por la Oficina Consular. El conflicto llegó a las más altas instancias judiciales y la solución se decantó —como solía ser habitual—a favor de la parte germana. Este excepcional caso —junto a otros más— llevó al Gobierno español a firmar un acuerdo con el alemán para establecer las competencias de los capellanes españoles en Alemania.

La función de protección ejercida por los Cónsules puede alcanzar también a personas que no sean nacionales del Estado que envía, cuando así se haya establecido por medio de un acuerdo entre dos Estados, siempre con el consentimiento del Estado receptor. Así, España puede prestar protección y asistencia consular a ciudadanos de un Estado miembro de la Unión Europea que se encuentren en el territorio de un tercer país en el que el Estado que envía no tenga representación consular. A tales efectos, el Tratado de Funcionamiento de la UE prevé que los Estados miembros "tomarán las disposiciones necesarias y entablarán las negociaciones internacionales requeridas para garantizar dicha protección"[103]. Asimismo está España capacitada por tratado para proteger a los ciudadanos de Andorra[104] y a los de algunos países iberoamericanos y Marrue-

[103] Artículo 23 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Lisboa, 13 de Diciembre de 2007. En *Journal Officiel* n.º C-326/01, de 26 de Octubre de 2012.

[104] Artículo 7 del Tratado de buena vecindad, amistad y cooperación entre el Reino de España, la República Francesa y el Principado de Andorra, de 3 de Junio de 1993. BOE n.º 155, de 30 de Junio de 1993.

cos. Recientemente, las autoridades españolas han evacuado a nacionales de estos países tras los conflictos ocurridos en Libia o en Costa de Marfil.

Existen, en efecto, mecanismos de de cooperación en materia de asistencia consular en el seno de la UE. En las capitales donde existan Misiones consulares de diversos Estados miembros de la Unión, sus titulares se reúnen periódicamente para tratar de los problemas relativos a la protección de, y asistencia a, los ciudadanos comunitarios y coordinar su actuación, pudiendo, en caso necesario, realizar gestiones conjuntas ante las autoridades locales. La Comisión Europea elaboró en 2007 un *Libro Verde sobre la protección diplomática y consular del ciudadano de la Unión en terceros países*"[105] y presentó en 2010 el "*Programa de Estocolmo. Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano"*. El Consejo Europeo invitó a la Comisión a "estudiar las medidas oportunas para establecer la coordinación y la cooperación necesarias a efectos de facilitar la protección consular, de conformidad con el artículo 23 del Tratado de Funcionamiento de la UE"[106]. El Consejo Europeo ha adoptado la directiva 2015/637 sobre medidas de coordinación y cooperación para facilitar la protección consular de los ciudadanos de la Unión no representados en terceros países. En ella establece las medidas oportunas para el ejercicio del derecho de los ciudadanos europeos a acogerse en el territorio de un tercer país en el que no esté representado el Estado miembro del que sea nacional a la protección de las autoridades diplomáticas y consulares de cualquier Estado miembro —incluidos los Cónsules Honorarios—, en las mismas condiciones de los ciudadanos de ese Estado. Prevé la prestación de asistencia en los casos de detención o prisión, comisión de un delito, accidente o enfermedad grave, fallecimiento, repatriación en caso de emergencia y necesidad de documentos de viaje. Las Delegaciones de la UE colaborarán estrechamente con las Embajadas y Consulares de los Estados miembros facilitándoles el requerido apoyo logístico[107].

b) Otras funciones

Las Oficinas Consulares pueden "informarse por todos los medios lícitos de las condiciones y de la evolución de la vida comercial, económica, cultural y científica del Estado receptor, informar al respecto al Gobierno del Estado que envía y proporcionar datos a las personas interesadas"[108]. La referencia a los "medios lícitos" se incluyó para impedir una ilegal ingerencia en los asuntos

[105] Documento de la Comisión Europea C-30, de 10 de Febrero de 2007. En *Documentos Oficiales de la UE*. Bruselas, 2007.

[106] Documento de la Comisión Europea C-105, de 4 de Mayo de 2010. En *Documentos Oficiales de la UE*.. Bruselas, 2010.

[107] Artículos 1, 9 y 11 de la Directiva 2015/637, de 20 de Abril de 2015, sobre las medidas de coordinación y cooperación para facilitar la protección consular de los ciudadanos de la Unión no representados en terceros países. En *Documentos Oficiales de la UE* I.106, de 24 de Abril de 2015.

[108] Apartado c) del artículo 5 de la Convención de Viena de 1963.

domésticos del Estado receptor a través de actos de espionaje. En consecuencia, el Consulado General en Düsseldorf informaba a la Embajada en Bonn y al Ministerio de Asuntos Exteriores en Madrid, no sólo de la actualidad económica y cultural en el Estado federado de Renania, sino también de la situación política. De igual manera, en el Consulado General en Oporto se enviaba información a la Embajada en Lisboa y al Ministerio sobre la actividad política en el Norte de Portugal —caracterizada por la tradicional rivalidad entre Lisboa y Oporto— y de las posibilidades de cooperación de esta región con las vecinas Comunidades de Galicia y Castilla—León. La Convención prevé que la información se podrá facilitar no sólo al Gobierno del Estado que envía, sino también a los nacionales de dicho Estado e incluso a los del Estado receptor, por una razón de cortesía.

Es también función de la Oficina Consular "fomentar el desarrollo de las relaciones comerciales, económicas, culturales y científicas entre el Estado que envía y el Estado receptor, y promover además las relaciones amistosas entre los mismos"[109]. Esta formulación mejora la redacción del artículo paralelo de la Convención de Viena de 1961, que daba a entender que no cabía desarrollar relaciones que no fueran amistosas en materia económica o cultural[110]. A estos efectos, algunos Consulados importantes incluyen Consejerías Comerciales, Culturales, Educativas o Laborales. En Estados federales como Alemania, los Estados federados —que gozan de amplias competencias— daban beligerancia a los Consulados en materias económica, educativa, o laboral, y se la negaban a los Consejeros sectoriales de las Embajadas en Bonn.

3.—Funciones administrativas

Han sido quizás las que más se han desarrollado en los últimos tiempos. El Cónsul es el funcionario encargado por la Administración de de ofrecer prestaciones a sus nacionales que se encuentren en el extranjero, sea de aquéllas que continúan siendo obligatorias a pesar de su desplazamiento —como la inscripción en el Registro de Nacionales del Consulado o la expedición de pasaportes—, sea de las que no están relacionadas con dicho desplazamiento —como el control de la prestación del servicio militar—[111]. En consecuencia, la actividad administrativa de las Oficinas Consulares se extiende a ámbitos tan diversos como los de los pasaportes, los visados, el Registro Civil, el servicio militar, la participación en comicios electorales, la inspección y el control de buques y otros sectores en los que actúa la Administración del Estado.

[109] Apartado b) del artículo 5 de la Convención de Viena de 1963.
[110] Párrafo 1-e) del artículo 3 de la Convención de Viena de 1961.
[111] NÚÑEZ. Op. cit. en la nota 51, p.168.

a) Pasaportes

Conforme a la Convención de Viena de 1963, las Oficinas Consulares pueden "extender pasaportes y documentos de viaje a los nacionales del Estado que envía"[112]. El Convenio de París de 1967 establece que los funcionarios consulares tienen derecho a inscribir en los Consulados a los nacionales de dicho Estado y otorgarles y renovarles, a ellos y a cualquier otra persona cualificada para obtenerlos, documentos de identidad, pasaportes y otros títulos de viaje[113]. En España, un Decreto de 1955 reiteró la obligación de los ciudadanos que se trasladen al extranjero de inscribirse en el Registro de Matrícula Consular —que es incluso más antiguo que el Registro Civil, que se remonta a 1870— "para que los españoles que se hallen en países extranjeros puedan disfrutar de la protección de los Representantes diplomáticos de España y de los Cónsules de la Nación"[114]. El Registro de Matrícula Consular es básico para la expedición de pasaportes y demás títulos de viaje a los residentes en la circunscripción consular.

El pasaporte no es sólo un documento de viaje, sino también de identificación y acreditativo de la condición de residente en el extranjero de su titular, pues en él se estampa la diligencia de su residencia en la circunscripción consular que le corresponda[115]. Los pasaportes de los residentes en el extranjero eran expedidos hasta fecha reciente por las Oficinas Consulares en las que el interesado estaba inscrito, pero en la actualidad esta función corresponde al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación y el Consulado se limita a recoger las instancias, cursarlas al Ministerio y entregar el documento a los peticionarios, una vez expedido por aquél. Sólo en circunstancias excepcionales —hurto, extravío, grave deterioro o caducidad— podrán las Oficinas Consulares expedir pasaportes, previa autorización del Ministerio. Lo más normal en tales casos es la expedición de un salvoconducto válido solo para regresar a España.

La expedición de pasaportes, certificados de nacionalidad, salvoconductos y otros documentos de identidad —salvo los DNI, que sólo son expedidos en las Comisarías de Policía en España— es una de las principales actividades burocráticas de las Oficinas Consulares. En Düsseldorf —amén de la documentación aportada por los españoles en persona— entraban a diario toneladas de cartas solicitando la expedición o renovación de documentos y tenía que dedicar no menos de dos horas al día a la firma de tales documentos. Como consecuencia de ello, el grafismo de mi firma se fue acortando y simplificando, hasta el extremo que mi banco en Nueva York llegó a negarse a honorar un cheque hasta no consultar conmigo sobre si la firma que en él figuraba era la mía.

---

112 Apartado d) del artículo 5 de la Convención de Viena de 1963.

113 Apartado b) del artículo 7 del Convenio de París de 1967.

114 Decreto de 14 de Enero de 1955.

115 TORROBA. Op. cit. en la nota 8, p. 199.

b) Visados

La facultad de los Cónsules para expedir visados que permitan a los extranjeros su acceso al territorio nacional fue establecida en 1935[116]. De conformidad con la Convención de Viena de 1963, las Oficinas Consulares podrán expedir visados o documentos adecuados a las personas que deseen viajar al Estado que envía[117]. Asimismo, el Convenio de París de 1967 reconoce a los funcionarios consulares el derecho a expedir y renovar visados de entrada en el Estado que envía[118]. El incremento del tráfico internacional, especialmente por motivo de turismo, ha aumentado considerablemente, de un lado, la labor de las Oficinas Consulares y de las Secciones Consulares de las Misiones Diplomáticas, pero la petición de visados para viajar, de otro, ha ido disminuyendo por la creciente celebración de tratados bilaterales que los suprimen y por el proceso de integración en el marco de la Unión Europea, donde —gracias a los Acuerdos de Schengen— se han creado espacios de libre acceso dentro de la Unión y se han suprimido las fronteras interiores en el seno de la misma, como consecuencia de la libertad de movimiento de las personas.

En los Estados para los que aún subsiste la exigencia del visado, su expedición constituye una importantísima actividad de los Consulados, sobre todo con motivo del aumento del tráfico turístico. Tal era el caso de la Embajada en Federación de Rusia, donde su Sección Consular —que contaba tan sólo con dos agentes diplomáticos en funciones consulares en el momento de mi incorporación— no daba abasto a finales de los años 90 para atender a la creciente demanda de visados, cuya tramitación se complicaba con la exigencia de requerirse la anuencia de los Estados de la UE que se integraban en el "espacio Schengen". En 1996 se expidieron 197.000 visados y un año más tarde se alcanzó la cifra de 274.171. La Cancillería se veía asediada con filas interminables de peticionarios que se formaban en la calle en torno al edificio, ofreciendo oportunidades a los pícaros profesionales de las colas, que ofrecían por módicos precios sus puestos en las mismas, y se llegaron a producir incidentes callejeros que requirieron intervención policial. Conseguí terminar con esta lamentable situación gracias a la colaboración de la Dirección General de Asuntos Consulares y de la Subdirección General de Informática, que idearon un ingenioso sistema de tramitación informatizada de las solicitudes de visados —que funcionaba las 24 horas del día y los 7 días de la semana—, sin que se requiriera la presencia física de los peticionarios hasta el momento de la entrega del visado, tras habérseles comunicado por vía informática su concesión. Se establecieron dos turnos de 8 horas —y, en ocasiones, hasta tres—, pero ni aún así se podía atender con la requerida prontitud la demanda por falta de suficiente personal. Para aumentar la plantilla se pre-

[116] Artículo 5 del Decreto de 4 de Octubre de 1935.
[117] Apartado d) del artículo 5 de la Convención de Viena de 1963.
[118] Apartado c) del artículo 7 del Convenio de París de 1967.

cisaba la autorización del Ministerio que —por razones burocráticas— tardaba más de lo deseable en darla. La expedición de visados producía a la Embajada sustanciosos ingresos, que, sin embargo, no podían ser utilizados para contratar personal adicional al tener que ser ingresados directamente en el Tesoro, por lo que se requería en cada caso la autorización de Madrid. El personal consular estaba molesto porque no se le abonaban las muchas horas extraordinarias que habían realizado y hubo un conato de huelga. Se produjo una situación límite cuando, en la víspera de un fin de semana largo —en el que teóricamente no se trabajaba—, se recibieron cientos de peticiones de visados y el personal se negó a hacer horas extraordinarias. Llamé por teléfono al Ministro de Asuntos Exteriores, Abel Matutes, para exponerle la crítica situación y advertirle que dos aviones Jumbo se quedarían aparcados en el aeropuerto de Cheremetievo si no se me autorizaban a utilizar parte de las sumas obtenidas por la expedición de visados para contratar personal adicional y pagar las horas extraordinarias realizadas o por realizar. Con gran sentido de la realidad, el Ministro recurrió a una fórmula que bordeaba la legalidad y dio la requerida autorización. Tras garantizarles el pago de su trabajo extra, el personal consular —conmigo al frente— trabajó todo el fin de semana con entusiasmo y se puso salvar la situación[119]. Poco después, se creó un Consulado General en Moscú, dotado con un Cónsul General, dos funcionarios consulares, un Canciller y suficiente personal técnico yadministrativo.

c) Registro Civil

Según la Convención de Viena de 1963, los Cónsules pueden actuar en calidad de funcionarios del Registro Civil y en funciones similares[120]. El Convenio de París de 1967 es algo más específico al prever que los funcionarios consulares tienen derecho a extender o transcribir actas de nacimiento o de defunción, así como cualquier otra acta relativa al estado civil de los nacionales del Estado que envía, y a celebrar matrimonios, siempre y cuando uno al menos de los contrayentes fuera nacional de dicho Estado y no lo fuera del Estado receptor, y que sus leyes y reglamentos no se opusieran a la celebración del matrimonio por el funcionario consular[121]. El Convenio Consular Hispano-Británico autoriza a los Cónsules a registrar los nacimientos y defunciones de los nacionales del Estado mandante, los matrimonios celebrados con arreglo a las leyes del Estado receptor cuando al menos uno de los contrayentes fuera nacional del Estado mandante, así como los por ellos autorizados cuando ninguno de los contrayentes fuera nacional del Estado receptor y la legislación de éste no se opusiera a tal celebración, y cualquier otra circunstancia relativa al estado civil de sus nacionales, que debiera

[119] YTURRIAGA, José A. de. "*Portugal, Irak y Rusia: Semblanzas diplomáticas de unas misiones sensibles"*. Editorial Dossoles. Burgos, 2007, pp. 184-186.

[120] Apartado f) del artículo 5 de la Convención de Viena de 1963.

[121] Artículo 13 del Convenio de París de 1967.

ser registrada de conformidad con la ley de dicho Estado. Las autoridades locales comunicarán a los Cónsules competentes, cuando tenga conocimiento de ello, los nacimientos, matrimonios y defunciones de nacionales del Estado mandante que se produzcan en el Estado receptor[122].

El Registro Civil fue creado en 1870 por la Ley con este título y en él incluyó los Registro Consulares "a cargo de los Cónsules de España en el extranjero", a quienes se encomendaba una función que —aunque fundamentalmente administrativa— tenía un importante contenido jurídico, pues a ellos correspondía calificar los hechos cuya inscripción se solicitaba[123]. Inmediatamente después de que los interesados formulen las declaraciones y presenten la documentación necesaria, los Encargados del Registro extenderán por duplicado los asientos correspondientes o dictarán resolución razonada denegándolos, y enviarán copia de las mismas —así como de las inscripciones marginales— al Registro Central para su debida incorporación[124]. Los Cónsules no podrán consultar cuestiones sujetas a calificación[125] y deberán abandonar la práctica de hacer consultas a la Dirección General de Asuntos Consulares del Ministerio de Asuntos Exteriores sobre la conducta a seguir ante las anomalías advertidas, ya que "es el propio Encargado el único capacitado para calificarlas y resolverlas"[126].Todas las decisiones de los Encargados de los Registros Consulares son recurribles directamente ante la Dirección General de los Registros y del Notariado[127]. Los Agentes Consulares Honorarios no podrán actuar en calidad de funcionarios encargados del Registro Civil[128].

En los Registros Consulares se llevan los cuatro Libros tradicionales de Nacimientos, Defunciones, Matrimonios y Tutelas, a los que se añadió en 1951 un nuevo Libro de Nacionalidad. Los Cónsules realizan normalmente la inscripción de nacimientos mediante transcripción de la certificación que haya expedido el Registro Civil local, previa comprobación de la conexión del aspirante a ser inscrito con la nacionalidad española, ya que, en principio, sólo cabe la inscripción de españoles[129]. Pueden practicarla en cualquier tiempo y sin necesidad de expediente, siempre que el Registro extranjero sea regular y auténtico y no existan

---

[122] Párrafos 1, 2 y 5 del Convenio Consular Hispano-Británico de 1961. Op. cit. en la nota 44. Hispano-Británico de 1961. Doc.cit. en la nota 44.

[123] Artículos 10-2.º y 28 de la Ley de Registro Civil de 8 de junio de 1957, que sustituyó a la Ley de 17 de Junio de 1870.

[124] Artículos 28 y 12 de la Ley de Registro Civil.

[125] Artículo 122 del Reglamento de la Ley del Registro Civil, de 4 de Noviembre de 1958.

[126] Orden Circular n.º 2.495 del Ministerio de Asuntos Exteriores, de 25 de Mayo de 1981.

[127] Resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado, de 30 de Noviembre de 1989, reproducida en la Orden Circular n.º 3.319 del Ministerio de Asuntos Exteriores, de 18 de Diciembre de 1989.

[128] Artículo 14-5 del Reglamento de los Agentes Consulares Honorarios de 2007. Doc.cit. en la nota 47.

[129] TORROBA. Op. cit. en la nota 8, pp. 267-268.

dudas sobre la realidad del nacimiento[130]. Los Cónsules recabarán los partes de las inscripciones que afecten a sus nacionales practicadas en los Registros Civiles del país de residencia. La falta de inscripción del nacimiento en el Registro Civil local no impedirá que se inscriba en el Registro Consular mediante título suficiente. El Cónsul deberá practicar la inscripción "de oficio" cuando tenga en su poder dicho título. La inscripción de los nacimientos deberá hacerse en el Registro Consular del lugar donde acaezcan, cualquiera que sea el domicilio de los afectados[131]. En materia de inscripción de nacimientos, la cuestión más delicada es la calificación de si el inscrito tiene derecho a la nacionalidad española, sobre todo en el caso de matrimonios mixtos. Tanto la legislación española como la de otros muchos Estados prohíben, en principio, la doble nacionalidad. Los mal llamados Tratados de Doble Nacionalidad celebrados por España con varios países iberoamericanos no son propiamente tales, pues no permiten que se ejerzan simultáneamente las dos nacionalidades. Una de ellas queda en estado "latente", no se pierde al adquirirse la otra y, si se recupera, ha de renunciarse a ella.. Sin embargo, dado que el Código Civil español establece de forma unilateral que serán españoles los hijos de madre española[132], se produce a menudo la doble nacionalidad *de facto* con los hijos de la española que se case con un extranjero. En la inscripción de nacimiento se deberán reflejar, mediante inscripciones marginales, las vicisitudes de la nacionalidad del inscrito: su adquisición —por nacimiento, adopción, opción, carta de naturaleza o residencia en España[133]— su pérdida y su recuperación[134].

Se podrán inscribir en el Libro de Matrimonios los celebrados ante las autoridades civiles del Estado receptor, ante la Iglesia católica u otras confesiones religiosas reconocidas y ante los Cónsules nacionales o extranjeros, siempre que lo permita la "*lex loci*". Se suele realizar la inscripción mediante la transcripción de los certificados del Registro Civil local, los certificados de las autoridades religiosas competentes y los certificados de los Cónsules que celebren los matrimonios. El casamiento contraído en un país extranjero donde tales actos no estuvieran sujetos a un registro regular o auténtico podrá acreditarse por cualquiera de los medios de prueba admitidos en derecho[135]. Los Cónsules ejercerán las funciones de Jueces municipales en los matrimonios de españoles celebrados en el extranjero, siendo de aplicación la ley nacional a los autorizados por funcionarios diplomáticos o consulares de España en el extranjero[136]. La tramitación se iniciará mediante escrito de los contrayentes y se abrirá el

130 Artículo 23 de la Ley de Registro Civil.
131 Artículos 97, 85, 94 y 68 del Reglamento del Registro Civil.
132 Artículo 17 del Código Civil.
133 Artículos 17, 18, 19 y 20 del Código Civil.
134 Artículos 22 a 26 del Código Civil.
135 Artículo 55 del Código Civil.
136 Artículos 100-3 y 11-3 del Código Civil.

correspondiente expediente, el en que el Cónsul deberá comprobar la capacidad de los interesados para contraer el matrimonio —incluidas las entrevistas personales— y la ausencia de impedimentos, mediante la publicación de los correspondientes edictos. Aún recuerdo con cierta emoción la primera vez que participé en Oporto en el primer otorgamiento de un matrimonio civil entre un español y una brasileña. Previa averiguación de que la ley portuguesa permitía la celebración en los Consulados de matrimonios entre ciudadanos extranjeros e incoar el correspondiente expediente, realicé la solemne ceremonia. Leí a los contrayentes los artículos 56 —"los cónyuges están obligados vivir juntos, guardarse fidelidad y socorrerse mutuamente"— 57 —"el marido y la mujer se deben respeto y protección recíprocos, y actuarán siempre en interés de la familia"— y 58 del Código Civil —"los cónyuges fijarán de común acuerdo el lugar de su residencia"— y pregunté a cada uno de ellos si consentía en contraer matrimonio con el otro. Extendí el acta correspondiente, les entregué el Libro de Familia, realicé la inscripción del matrimonio en el Registro Consular y envié un duplicado del mismo al Registro Civil Central.

Los Cónsules inscribirán en el Libro de Defunciones de la Oficina Consular los fallecimientos de ciudadanos españoles ocurridos en el extranjero, mediante transcripción de la certificación de defunción expedida por el Registro Civil local, sin necesidad de instruir expediente gubernativo[137]. Se completarán por los medios legales los datos y circunstancias que no pudieran obtenerse de dicha certificación por no contenerlos, por no merecer autenticidad o por ofrecer dudas sobre su realidad. La falta de inscripción en el Registro extranjero no impedirá practicarla en el Registro Consular mediante título suficiente[138]. Para inscribir la defunción de una persona presuntamente muerta en un naufragio en el que no se hubiera recuperado el cadáver, se deberá instruir un expediente gubernativo. El Cónsul —oído el Canciller en funciones de Ministerio Fiscal— dictará en forma de auto la resolución que proceda[139]. Inmediatamente después de practicada la inscripción, el Cónsul remitirá un duplicado de la misma al Registro Civil Central y anotará mediante nota marginal en la inscripción de nacimiento del finado una referencia a su fallecimiento[140].

La Sección IV del Registro Civil Consular está dedicada a las "Tutelas y Representaciones Legales". En principio, son hechos inscribibles en el Registro las resoluciones judiciales sobre tutelas, curatelas o representaciones legales. La inscripción se realizará sobre la base de un testimonio judicial u otro documento público, que la autoridad judicial deberá enviar sin dilación al Encargado del Registro Civil. Sólo será competente el Registro Civil Consular

[137] Artículo 16 de la Ley de Registro Civil y 68 del Reglamento de Registro Civil.
[138] Artículo 85 del Reglamento de Registro Civil.
[139] Artículos 86 de la Ley de Registro Civil y 278 y 343 del Reglamento del Registro Civil.
[140] Artículos 12 y 39 de la Ley de Registro Civil.

cuando la persona afectada sea española y tenga su domicilio en la demarcación consular correspondiente[141].Esta Sección apenas se utiliza en los Registros Civiles Consulares[142].

d) Servicio Militar

Según la Convención de Viena de 1963, podrán los Cónsules —además de actuar en calidad de funcionarios del Registro Civil— ejercitar otras funciones de carácter administrativo, siempre que no se opongan a las leyes y reglamentos del Estado receptor[143]. Cabe interpretar que, entre estas "otras funciones", se encuentran —aunque no se diga explícitamente— las relacionadas con el servicio militar. El Convenio de París de 1967, en cambio, establece que los funcionarios consulares tienen derecho a cumplir todas las formalidades referentes a cualquier servicio nacional obligatorio —incluidas las obligaciones militares de los nacionales del Estado que envía—, a publicar los avisos a ellos destinados y a dirigirles convocatorias individuales u otros documentos relativos a dichas obligaciones[144].

Las funciones relacionadas con la prestación del servicio militar ocupaban una buena parte de la actividad de las Oficinas Consulares, pero, han perdido la importancia que tuvieron al suprimirse su carácter obligatorio en la mayor parte de los países, España incluida. Las Cortes de Cádiz establecieron en 1812 el servicio militar obligatorio de los varones en España y a finales del siglo se generalizó el alistamiento general obligatorio. Unos Reglamento de 1926 y de 1927 facultaron a los Cónsules a expedir cartillas militares, pasar las revistas anuales y autorizar el regreso temporal a España de los mozos residentes en el extranjero, e incluso eximirlos del cumplimiento del servicio cuando residieran en países lejanos. La Ley de 1958 relativa a la exención del servicio en filas de los españoles residentes en el extranjero otorgó a los Cónsules de carrera el ejercicio de funciones análogas a las de los Jefes de Centros y Organismos militares, en relación con el personal sujeto al servicio militar[145]. Realizaban los alistamientos de los mozos que residían en su circunscripción un año antes que cumplieran los 17 años y concedían las prórrogas para la incorporación al servicio por las siguientes razones: dependencia del mozo para el sostenimiento de su familia, estudios, razones de tipo laboral, residencia en el extranjero, desempeño de cargo público o decisión del Gobierno por razones excepcionales o de interés nacional. Especial relevancia tenía la prórroga de 4ª clase por residencia continuada de los mozos en el extranjero de uno o dos años de duración, que les per-

141 Artículos 15 de la Ley de Registro Civil y 286 del Reglamento del Registro Civil.
142 TORROBA. Op. cit. en la nota 8, p.2 91.
143 Artículo 5-f) de la Convención de Viena de 1963.
144 Artículo 8-a) del Convenio de París de 1967.
145 NÚÑEZ. Op. cit. en la nota 51, p. 171.

mitía retrasar su incorporación al servicio, quedando exonerados de él al cumplir los 27 años. Mi predecesor en el puesto en Düsseldorf no se había estudiado la Ley del Servicio Militar y concedió indebidamente la prórroga a varios mozos residentes en Renania, con la consecuencia de que fueron declarados prófugos y no podían regresar a España, so pena de ser recluidos en un calabozo y tener que prestar un período ampliado de servicio militar. Estudié con atención la Ley y elaboré en 1970 un documentado "Comentario al Reglamento de aplicación de la Ley General Militar, desde el punto de vista consular", en el que llegaba, entre otras, a las siguientes conclusiones críticas sobre la normativa a la sazón vigente: aumento excesivo del papeleo, desconocimiento de la problemática especial del extranjero y de las peculiaridades de los Consulados —que no podían funcionar de igual manera que las Juntas Municipales de Reclutamiento—, aumento notable de las atribuciones burocráticas de los Consulados —sin tener en cuenta si estaban en condiciones de atender a ellas y sin proveer los medios necesarios—, sensible disminución de las facultades de los Cónsules, subordinación directa a la autoridad militar, excesiva complejidad y falta de claridad, y existencia de contradicciones terminológicas e imprecisiones jurídicas[146]. Con la experiencia adquirida, conseguí legalizar la situación de la mayoría de los mozos declarados prófugos, aunque lamentablemente no la de todos ellos, que se vieron adversamente afectados por la incompetencia del colega. También tuve un "choque diplomático" de competencias en el Embajador en Bonn, por no acceder a su petición de que concediera una prórroga de 4.ª clase a un conocido periodista, porque no reunía los requisitos exigidos por la Ley General Militar de 1968 y su Reglamento de 1969.

La Constitución de 1978 reconoció el derecho y el deber de los españoles a defender a España y afirmó que la Ley regularía las causas de exención del servicio militar obligatorio[147]. Por una disposición transitoria de la Ley de 1999 de Régimen de Personal de las Fuerzas Armadas, se facultó al Gobierno para que suspendiera a partir de 2003 la obligatoriedad del servicio militar y —por el Real Decreto 247/2000 sobre Profesionalización de las Fuerzas Armadas— el Gobierno suprimió la obligatoriedad de dicho servicio a partir del 1 de Enero de 2002. "Muerto el perro, se acabó la rabia". Tras esta inesperada decisión, las Fuerzas Armadas españolas iniciaron su profesionalización y se dio por concluido el controvertido debate sobre la objeción de conciencia. Desde entonces, la actividad de las Oficinas Consulares en materia militar se ha reducido de forma notable.

e) Participación electoral

La Convención de Viena de 1963 no regula la posible participación de las Oficinas Consulares para facilitar la participación electoral a los ciudadanos resi-

[146] YTURRIAGA, José Antonio de. "*Comentarios al Reglamento de aplicación de la Ley General Militar, desde el punto de vista consular*". Informe de 1 de Marzo de 1970. Archivo personal del Autor.

[147] Párrafos 1 y 2 del artículo 30 de la Constitución de 1978.

dentes en el extranjero, aunque la mayoría de los Estados permiten que los Consulados intervengan de alguna manera en la celebración de comicios electorales. Hay excepciones como la de Suiza, que tienen terminantemente prohibido que los Consulados situados en su territorio sean utilizados para la expresión del voto de los ciudadanos extranjeros. El Convenio de París de 1967, por el contrario, reconoce que los funcionarios consulares tienen derecho a enviar notificaciones a sus nacionales con ocasión de la celebración de referendums y de elecciones nacionales y locales, y recibir las papeletas de voto de los sus nacionales facultados para participar en dichos referendums y elecciones[148].

La Ley de 1985 de Régimen Electoral General regula la participación de los españoles residentes en el extranjero en las elecciones que se celebren en España y establece un sistema especial para el ejercicio del derecho de voto desde el extranjero. Esta posibilidad se extiende a las elecciones generales, autonómicas y europeas, así como a los referendums, y —de manera excepcional— a las elecciones municipales. Para poder votar, los residentes en el extranjero deberán estar obligatoriamente inscritos en el Censo Electoral de Residentes Ausentes (CERA).y cumplir una serie de requisitos bastante farragosos y complicados, que hacen problemática su participación. De conformidad con la Ley, "los españoles residentes—ausentes que vivan en el extranjero deben instar su inscripción en el Consulado español correspondiente". Las altas en el CERA no se producen de oficio a partir del Registro de Matrícula de los Consulados y sólo se tramitan a través de las solicitudes que presenten los ciudadanos residentes en la demarcación consular[149]. Se trata de dos Registros diferentes y separados, aunque los residentes en el extranjero no se podrán inscribir en el segundo sin estarlo en el primero. Lo contrario, en cambio, si es posible y hay muchos ciudadanos que —pese a la obligatoriedad de la inscripción— hacen caso omiso de ella y pasan del CERA. A comienzos de cada año, las Oficinas Consulares deberán exponer públicamente las listas electorales de los inscritos en su circunscripción para que los interesados puedan presentar reclamaciones sobre su inclusión o exclusión en el Censo. Estas reclamaciones deberán ser resueltas por la Delegación Provincial de la Oficina del Censo Electoral competente. Deberán asimismo enviar a ésta las peticiones de inscripciones recibidas y las bajas producidas, así como los cambios de domicilio de los residentes en su demarcación.

Los inscritos en el CERA reciben directamente de la Oficina del Censo Electoral —y, eventualmente, de las Delegaciones Provinciales de dicha Oficina— toda la documentación relativa a una determinada elección. Los residentes que deseen votar en las elecciones del Municipio en el que se encuentren inscritos —la inscripción en el CERA se realiza con referencia al Municipio de nacimiento o al de última residencia en España— deberán dirigirse por escrito a la

[148] Artículo 8-b) del Convenio de París de 1967.

[149] Artículo 32 de la Ley 5/1985, de 19 de Junio, de Régimen Electoral General.

correspondiente Delegación Provincial y ésta le enviará la documentación sobre el voto. La votación se efectúa normalmente por correo, aunque también quepa que el interesado deposite el sobre con su voto en el Consulado para que éste lo remita por la valija consular a la Oficina del Censo Electoral a través del Ministerio de Asuntos Exteriores, con la debida antelación a la celebración de la votación[150]. Algunos Estados utilizan las sedes de sus Embajadas y Oficinas Consulares como centros electorales —siempre que lo permita el Estado receptor— y hacen posible que sus nacionales que depositen su voto en las urnas en ellas instaladas. Así, por ejemplo, se puede ver a buen número de los ecuatorianos residentes en España acudir a su Embajada y Consulados para participar en las elecciones patrias.

f) Inspección y control de buques

La Convención de Viena de 1963 reconoce a los funcionarios consulares la competencia para ejercer derechos de control e inspección de los buques que tengan la nacionalidad del Estado que envía y de las aeronaves matriculadas en el mismo, así como de sus tripulaciones, y a recibir declaración sobre los viajes de tales buques y los incidentes ocurridos en la travesía, y a examinar y refrendar los documentos de a bordo[151]. El Convenio de París de 1967 contiene una regulación más pormenorizada de la navegación marítima, a la que dedica su capítulo IV. Según éste, los funcionarios consulares tienen derecho a prestar la asistencia conveniente a los buques del Estado que envía que se encuentren en los puertos, las aguas interiores o el mar territorial del Estado receptor. Están autorizados a interrogar al capitán y a los miembros de la tripulación; a examinar y visar los documentos de a bordo; a tomar o efectuar declaraciones relativas a cualesquiera acontecimientos referentes al capitán, a la tripulación o a las demás persona que se encuentre a bordo, el buque, su destino y su cargamento; a facilitar la entrada del buque en las aguas del Estado de residencia, su estancia y su partida; a expedir los documentos necesarios que permitan al buque proseguir su viaje; a expedir y renovar cualquier documento especial relativo a los marineros; a tomar cualquier medida para la contratación, el licenciamiento, el embarque o el desembarque del capitán o de los miembros de la tripulación; a recibir, extender o firmar documentos relativos a la inscripción o cancelación de un buque en los Registros del Estado que envía, cualquier transmisión de la propiedad del buque, cualquier inscripción hipotecaria u otro derecho real que lo graven, el armamento o desarme del buque o la pérdida o averías sufridas por el mismo; y a tomar cualquier medida con el fin de hacer respetar a bordo del navío las leyes y reglamentos del Estado que envía en materia de navegación marítima[152].

[150] TORROBA. Op. cit. en la nota 8, pp. 219-222.

[151] Apartados k) y l) del artículo 5 de la Convención de Viena de 1963.

[152] Artículos 28, 30 y 31 del Convenio de París de 1967.

Podrán asimismo tomar medidas con el fin de mantener el buen orden y la disciplina a bordo de los buques del Estado que envía. Salvo a petición del Cónsul y con su consentimiento, las autoridades administrativas o judiciales del Estado receptor no podrán intervenir en los asuntos relativos a la dirección interna del buque. Así, no intervendrán en relación con la detención a bordo de un marinero por una falta disciplinaria, salvo que existieran motivos serios para estimar que su vida o su libertad se encontraban amenazadas por motivo de su raza, su nacionalidad, sus opiniones políticas o su religión. Sólo podrán ejercer su jurisdicción o intervenir en el caso de infracciones o de hechos producidos a bordo de un navío a petición del Cónsul o con su consentimiento o el de cualquier otra persona autorizada. Aún sin contar con este permiso, las autoridades judiciales podrán ejercer su jurisdicción cuando se cometa a bordo una infracción contra una persona distinta del capitán o un miembro de la tripulación, o contra un nacional del Estado que recibe, cuando comprometan la tranquilidad o la seguridad del puerto, las aguas interiores o el mar territorial de dicho Estado, cuando se infrinjan sus leyes y reglamentos en materia de seguridad, salud pública, salvaguardia de la vida humana en el mar, entrada en el territorios, aduanas o contaminación por hidrocarburos, o cuando las infracciones en cuestión constituyan un delito grave[153].

Tanto la Convención de Viena como el Convenio de París establecen que los Cónsules son competentes para resolver los litigios de todo orden que se planteen entre el Capitán, los oficiales y los marineros[154]. En Monrovia me tocó vivir en 1966 una experiencia realmente curiosa, cuando estaba en funciones de Encargado de Negocios a.i. de la Embajada. Siguiendo su política de presencia en el África Subsahariana, el Gobierno de la URSS regaló a Ghana varios barcos pesqueros supermodernos, pero las relaciones ruso—ghanesas se deterioraron y Unión Soviética retiró del país a los oficiales a su cargo. Para poder operar uno de los pesqueros —que había quedado amarrado en el puerto de Accra—, el Gobierno ghanés contrató oficiales canarios. Según me contó el capitán, la experiencia no pudo ser más desastrosa. Todas las instrucciones sobre el manejo del barco estaban en ruso, los oficiales canarios apenas sabían el inglés y el "*pichinglish*" que hablaban los marineros ghaneses les resultaba ininteligible. Como consecuencia de ello, el viaje inaugural se convirtió en un caos.

La falta de comunicación y el incumplimiento de las incomprendidas órdenes de los oficiales provocaron el motín de la tripulación, que provocó que el pesquero quedara a la deriva en aguas jurisdiccionales de Liberia, y que tuviese que ser rescatado por una patrullera liberiana y remolcado al puerto de Monrovia. A

[153] Apartado a) del artículo 33, párrafos 1 y 2 del artículo 35, y párrafos 1 y 2 del artículo 36 del Convenio de París de 1967.

[154] Apartado l) del artículo 5 de la Convención de Viena de 1963 y apartado b) del artículo 33 del Convenio de París de 1967.

primeras horas de la mañana recibí una urgente llamada del Ministerio liberiano de Asuntos Exteriores en la que me informó de la situación y requirió mi inmediata presencia en el puerto. Se había producido un doble conflicto estrechamente interrelacionado: de un lado, un enfrentamiento entre marineros ghaneses y oficiales españoles —a los que la Embajada debía proteger— y, de otro, la disparidad de criterios entre Liberia, Ghana y España sobre la manera de solucionar el incidente. Ghana pretendía que el barco fuera devuelto de inmediato al puerto de Accra y que los oficiales españoles cumplieran con la tarea para la que habían sido contratados. Liberia estaba de acuerdo, pero exigía garantías de que el barco pudiera navegar con normalidad antes de permitirle que levara anclas. Los oficiales españoles se negaban a salir a la mar con una indisciplinada tripulación y el capitán amenazó con suicidarse si le obligaban a hacerlo. España —por mi intermediación— estimaba pertinente que el barco regresara a Ghana, siempre que pudiera hacerlo con unas mínimas condiciones de navegabilidad —que a la sazón no se daban—, pero también debía salvaguardar los intereses de los nacionales involucrados en el litigio. Tras una larga y caótica negociación con las autoridades de la Marina liberiana, el Embajador ghanés y representantes de la tripulación —en un marco que recordaba una mezcla del motín de la "*Bounty"* y del asalto al acorazado "*Potenkim*"— llegamos a un acuerdo razonable que satisfizo a las distintas partes: el barco zarparía para Accra bajo el mando de los oficiales españoles y con la ayuda de miembros de la Marina liberiana, y —una vez llegado a feliz puerto— se rescindiría el contrato de prestación de servicios, sin perjuicio para dichos marinos, que podrían regresar a Canarias[155]. Un problema que parecía irresoluble se solucionó, a Dios gracias, de una manera satisfactoria.

Uno de los casos tradicionales de acción consular en el ámbito de la navegación marítima es el de las averías. Por tal entiende el Código de Comercio los daños que sufre el buque o las mercancías que transporta en el curso de la navegación. El capitán que hubiere "corrido temporal" o considere que el buque bajo su mando o la carga a bordo ha sufrido daño o avería durante su navegación por aguas situadas fuera de la jurisdicción nacional, "hará sobre ello protesta ante el Cónsul" en el primer puerto donde arribe y dentro de las veinticuatro horas siguientes a su llegada.[156]. La protesta del capitán se hará consta en un acta, en la que se consignen los hechos ocurridos desde la salida del último puerto y que hubieran podido dar lugar a las averías, presuntas o consumadas, en el buque o en su cargamento, así como la descripción de éstas en su caso. También podrán consignarse en el acta las declaraciones juradas de miembros de la tripulación o de pasajeros, que confirmen o ratifiquen los dichos de aquéllos. El Cónsul podrá cotejarlos con lo que aparezca en el Diario de Navegación y hacer constar en el acta el resultado[157].

---

[155] YTURRIAGA, José Antonio de. "*Liberia, Irlanda y Austria: Semblanzas diplomáticas*". Editorial Dossoles. Burgos, 2013, pp. 39-40.

[156] Artículos 806 y 624 del Código de Comercio.

[157] TORROBA. Op. cit. en la nota 8, p. 412.

Aún recuerdo como una pesadilla cuando —poco después de haberme incorporado a mi puesto como flamante Secretario de la Embajada de España en Liberia y Encargado de su Sección Consular— se presentó en mi despacho el capitán de un buque español para hacer una protesta de avería. A mí me sonaba el tema por haberlo estudiado en la Universidad en el excelente manual de Derecho Mercantil de Joaquín Garrigues, pero no tenía la más remota idea —pues nadie me lo había enseñado en la Escuela Diplomática— de cómo redactar semejante protesta. Como no tenía con quién consultar *in situ* —aunque dudo que mi Embajador, de haber estado presente, lo hubiera sabido— y las comunicaciones con Madrid eran bastante problemáticas —a veces teníamos que comunicarnos, de forma poco ortodoxa, a través de la radio de aficionados del Canciller de la Embajada, Manuel Cabrera—, le dije al capitán que regresara unas horas más tarde y me sumergí en el examen de los archivos consulares. La Providencia se apiadó de mí y —.tras largas horas de investigación— encontré un acta sobre una protesta de avería, que me apresuré a reproducir, adaptándola a los datos que me había facilitado el marino[158].

Cabe citar algunas de las múltiple y variadas actuaciones que pueden llevar a cabo los Cónsules en relación con los buques. *Verbi gratia*: abanderamiento provisional de un buque adquirido en el extranjero y expedición de un pasavante provisional, formalización de contratos relacionados con el tráfico marítimo —como compraventa o hipoteca de buques, seguro marítimo o préstamo a la gruesa—, inicio de un expediente de naufragio, toma a su cargo de los efectos de los marinos desaparecidos, hospitalización de marineros, despacho de buques, visado de manifiestos de carga o de certificados de origen, visados de las hojas de servicios de los oficiales o marineros, visado de la lista de tripulantes, expedición de actas relativas a incidentes en la navegación distintos a las averías, certificación de los gastos debidos en casos de avería, autorización de las obligaciones que graven al buque, comprobación de la navegabilidad de los buques, adopción de medidas para impedir la salida de puerto de los buques que no estén en condiciones de navegabilidad, adopción de medidas disciplinarias a la tripulación, recogida y tramitación de los recursos de dichos miembros contra las sanciones del capitán, expedición de certificados de arribada forzosa a puerto de buques dedicados al cabotaje nacional o de reparación de buques... etc.[159]

Los Cónsules tienen capacidad para certificar y dar fe de cualquier hecho que les conste por razón del ejercicio de las funciones propias de su cargo. De aquí que sean competentes para realizar las funciones que le encomienden la normativa de sus Estados y los tratados internacionales en los más diversos sectores de la actividad de la Administración: economía, comercio, aduanas, industria, cultura, educación, justicia, sanidad, trabajo o emigración.

---

158 YTURRIAGA. Op. cit. en la nota 155, p.38.

159 Véase TORROBA. Op. cit. en la nota 8, pp. 393-454.

4.—*Funciones jurídicas*

Entre las diversas funciones de carácter jurídico desempeñadas por los Cónsules cabe destacar las notariales, las de defensa de menores e incapacitados y las judiciales.

a) Funciones notariales

De las funciones susceptibles de ser ejercidas por los Cónsules, la Convención de Viena de 1963 menciona, de forma harto sucinta, la de "actuar en calidad de notario"[160]. Curiosamente, el Convenio de París de 1967 no hace referencia explícita a las funciones notariales del Cónsul. El Convenio Consular Hispano—Británico de 1961 prevé que los Cónsules podrán, dentro de los límites permitidos por la ley del Estado receptor, ejercer las funciones notariales que le sean atribuidas por el Estado mandante. A este respecto, podrán autorizar y protocolizar los testamentos de los nacionales del Estado mandante; autenticar, legalizar o certificar firmas o documentos y traducirlos; autorizar los documentos de toda clase solicitados por personas de cualquier nacionalidad, que hayan de surtir efectos en el Estado mandante o sean necesarios con arreglo a la legislación de dicho Estado, y librar copia de los mismos; y extender y recibir declaraciones, así como tomar juramento. Podrán ejercer asimismo las funciones indicadas en relación con cualquier documento requerido por uno de sus nacionales para ser utilizado en cualquier país distinto al Estado mandante[161].

Según la Ley Orgánica del Notariado de 1862, "el Notario es el funcionario público autorizado para dar fe, conforme a las leyes, de los contratos y demás actos extrajudiciales"[162], y —de conformidad con el Reglamento Notarial de 1944— los Notarios ejercen la fe pública notarial, que tiene y ampara un doble contenido: en la esfera de los hechos, la exactitud de lo que "ven, oyen y perciben por sus sentidos" y, en el campo del derecho, "la autenticidad y la fuerza probatoria de las declaraciones de las partes en el instrumento público redactado conforme a las leyes". Los Cónsules también ejercen esta función pública, pues "los Jefes de las Misiones Diplomáticas y los Cónsules de España de carrera tendrán a su cargo el ejercicio de la fe pública en el extranjero"[163]. Los Agentes Consulares Honorarios no podrán actuar en calidad de Notarios ni ejercer la fe pública, salvo en las condiciones previstas en el Anexo III del Reglamento Notarial[164]. El Cónsul ejerce no sólo la fe pública, sino también la fe notarial, puesto que tiene que juzgar si el acto o negocio que se pretenda instrumentar es lícito,

[160] Apartado f) del artículo 5 de la Convención de Viena de 1963

[161] Párrafos 1 a 3 del Convenio Consular Hispano-Británico de 1961. Doc.cit. en la nota 44

[162] Artículo 1 de la Ley Orgánica del Notariado, de 29 de Mayo de 1862

[163] Artículo 1 y 5 del Anexo al Reglamento de la Organización y Régimen de Notariado, de 2 de Junio de 1944.

[164] Artículo 14-5 del Reglamento de Agentes Consulares Honorarios de 2007. Doc.cit. en la nota 47.

y debe asesorar a las partes sobre sus efectos. Sin embargo —a diferencia del Notario—, no actúa como profesional del derecho y no tiene obligación de aconsejar a quien solicite su ministerio sobre el medio más adecuado para el logro de su propósito, limitándose a revisar o calificar el negocio pretendido desde el punto de vista de la legalidad[165].

La competencia notarial de los funcionarios consulares no sólo incluye autorizar actos y contratos que hayan de surtir efectos en España, sino también los que puedan producirlos en el Estado receptor, siempre que esté admitido por los tratados y no se opongan expresamente las leyes locales. Esta competencia sólo puede ser ejercida dentro de sus respectivas circunscripciones, que pueden abarcar todo el país si son los únicos representantes consulares en el mismo.

Las Oficinas Consulares deben contar con un Protocolo Notarial, que es "la colección ordenada de las escrituras matrices autorizadas durante un año, foliadas en letras" y numeradas sin interrupción del número 1 al 100. Debe incluir "los instrumentos públicos y, por lo tanto, las actas y demás documentos incorporados al mismo cada año". Cuando el número de instrumentos alcanza el centenar, deberán ser encuadernados y,—si no llegaran a esa cifra durante el año— se encuadernarán cuando se haya alcanzado el número 100 y se abrirá un nuevo Protocolo. Las copias de los instrumentos otorgados deberán ser enviadas al Archivo General de Protocolos en Madrid, al que asimismo se remitirán los Protocolos con más de veinte años de antigüedad para su debida custodia[166]. Los Protocolos son secretos y el Cónsul será responsable de su integridad y conservación.

Los principales instrumentos autorizados por los Cónsules son los testamentos, las escrituras y las actas. Los españoles mayores de edad residentes en el extranjero pueden otorgar testamento abierto o cerrado ante el Cónsul de España. Tales testamentos se consideran especiales, al igual que los testamentos militar y marítimo[167] La ley española no reconoce validez al testamento otorgado en España por un español ante un Cónsul extranjero, por lo que —"*a contrario sensu*", según Sergio Krsnik— los Cónsules sólo podrán autorizar, en principio, los testamentos de ciudadanos españoles y no es aconsejable que autoricen los de ciudadanos extranjeros, aunque los bienes y derechos a que los mismos hagan referencia radiquen en España[168].

Los Cónsules remitirán al Ministerio de Asuntos Exteriores copia del testamento abierto o del acta de otorgamiento del cerrado. Asimismo le remitirá los testamentos cerrados y ológrafos depositados en su Protocolo cuando fallezca

---

[165] TORROBA. Op. cit. en la nota 8, p. 296.

[166] Articulo 17 de la Ley del Notariado de 1860, que sigue vigente, y artículos 272 y 273 de su Reglamento de 1944 y artículo 27 del Anexo al mismo.

[167] Artículos 732, 734 y 677 del Código Civil.

[168] KRSNIK, Sergio. "*Manual sobre actividad consular en materia testamentaria*". Ministerio de Asuntos Exteriores. Madrid, 1992, pp. 13-14.

el testador, junto con un certificado de defunción del mismo[169]. Los Cónsules que intervengan en el otorgamiento o protocolización de un testamento, o que autoricen actas en las que se declare el otorgamiento de un testamento ológrafo, lo comunicarán por conducto del Ministerio a la Dirección General de los Registros y del Notariado, para que se tome razón en el Registro General de Actos de Última Voluntad[170]. Lo formalización de los testamentos puede realizarse fuera de la sede de la Oficina Consular. Estando en Oporto, yo mismo me trasladé en alguna ocasión a una cárcel de mi circunscripción para formalizar el testamento de un recluso.

Mediante las escrituras se da forma notarial a los negocios y actos jurídicos. El Cónsul redactará la escritura sobre el contrato o acto sometido a su autorización, que deberá ser firmada por los otorgantes, los testigos y el propio Cónsul[171]. La escritura notarial más frecuente es aquélla por la que se otorga un poder general o un poder para pleitos en España. A ellas recurrían abusivamente los portugueses cuando estaba de Cónsul General en Oporto, porque los aranceles consulares eran inferiores a los emolumentos de los notarios portugueses.

A instancia de parte, los Cónsules extenderán y autorizarán actas en las que se consignen los hechos y circunstancias que presencien o les consten, y que, por su naturaleza, no sean materia de contrato. Actúan en este caso como meros fedatarios, pues se limitan a aseverar la veracidad de un hecho o la existencia de un documento, sin realizar actividades de otra índole. Dichas actas podrán ser formalizadas dentro o fuera de la Oficina Consular, salvo que a esto último se oponga la ley local. Los originales de las actas deberán incorporarse al Protocolo Notarial del Consulado[172]. Las actas pueden ser de distintos tipos: Las de presencia acreditan la realidad o veracidad del hecho que motiva su autorización. También pueden ser objeto de estas actas la entrega de documentos, efectos, dinero u otras cosas, el hecho de la existencia de una persona o la exhibición de documentos o de cosas, con el fin de que sean descritos por el Cónsul en dicha acta.[173].

Las actas de remisión de cartas u otros documentos por correo acreditan su contenido y la fecha de su entrega en la oficina postal. El Cónsul está obligado a comprobar que el contenido de los mismos no es contrario a la ley penal, al orden público o a las buenas costumbres[174]. Las actas de notificación tienen por objeto dar a conocer a la persona notificada una información o una decisión del que solicita la intervención, y las de requerimiento intiman además al requerido a que adopte una determinada actitud. A tal fin, el Cónsul se presentará en el

169 Artículos 735 y 736 del Código Civil.
170 Artículo 11 del Anexo del Reglamento Notarial de 1944.
171 Artículo 17 de la Ley Notarial de 1860.
172 Artículos 197 y 272 del Reglamento Notarial de 1944.
173 Artículos 199 y 200 del Reglamento Notarial de 1944.
174 Artículo 201 del Reglamento Notarial de 1944.

domicilio del interesado o en el lugar en el que la notificación o el requerimiento deban practicarse. En el acta se expresará la manera en que la notificación o el requerimiento haya sido realizado[175].

En las actas de exhibición de cosas y documentos, el Cónsul describirá o relacionará las circunstancias que los identifiquen y podrá completar la descripción mediante planos, diseños, certificaciones, fotografías o fotocopias, que se incorporarán a la matriz. Este tipo de actas se utilizan para dejar constancia de la existencia de cosas o documentos en poder de una persona en un determinado lugar, para hacer constar la existencia de un documento no notarial cuyas firmas legitime el propio Cónsul autorizante que vaya a surtir efectos únicamente fuera de España, o para efectuar el reconocimiento de la firma puesta con anterioridad en un documento, que deberá quedar suficientemente reseñado en el acta, o unida a ella con el original o una fotocopia[176].

En las actas de referencia o de manifestación, el fedatario hace constar las declaraciones que en su presencia haga el compareciente. Se observarán los mismos requisitos que en las actas de presencia, pero el texto deberá ser redactado por el Cónsul de la manera más apropiada a las declaraciones de los que en ella intervengan, usando las mismas palabras de los declarantes en la medida de lo posible[177]. En las actas de notoriedad, el Cónsul declara probados hechos que, aunque no haya obserbado, supone su existencia a partir de las pruebas que se le presenten. Tienen por objeto la comprobación y fijación de hechos notorios sobre los cuales puedan ser fundados y declarados derechos y legitimadas situaciones personales o patrimoniales con trascendencia jurídica. No requieren unidad de acto ni de contexto y se incorporarán al Protocolo en el momento de su terminación[178].

Las actas de protocolización tienen las características generales de las de presencia, pero el texto hace relación al hecho de haber sido examinado por el Cónsul el documento que deba ser protocolizado, a la declaración de la voluntad del requirente o a la providencia que la ordene. Los documentos públicos autorizados en el extranjero podrán ser protocolizados en España mediante acta que suscriba el interesado, si se hallare presente. En otro caso, bastará la afirmación del Cónsul de que le ha sido entregado el documento en cuestión. Asimismo pueden ser protocolizados los documentos públicos de cualquier clase, los impresos, planos, fotograbados, fotografías y cualesquiera gráficos, al efecto de asegurar su respectiva identidad y su existencia en la fecha de la protocolización. Los documentos privados cuyo contenido sean materia de contrato podrán ser protocolizados por medio de un acta cuando alguno de los contratantes desee

[175] Artículo 202 del Reglamento Notarial de 1944.
[176] Artículo 207 del Reglamento Notarial de 1944.
[177] Artículo 208 del Reglamento Notarial de 1944.
[178] Artículo 209 del Reglamento Notarial de 1944.

evitar su extravío y dar autenticidad a la fecha del documento. Cuando no sean materia de contrato, podrán ser protocolizados a los efectos que manifiesten los interesados[179].

En las Oficinas Consulares se podrán constituir depósitos, que han de ser "esencialmente voluntarios". Sólo podrán admitirse en los Consulados de carrera, siempre que no infrinjan las normas internas del Estado en que se constituyan y conste la nacionalidad española del depositante. Podrán depositarse objetos, valores, documentos y sumas de dinero para su debida custodia. El acta que se extienda deberá ser firmada por el depositante y en ella se consignarán las condiciones impuestas por el Cónsul para la constitución y devolución del depósito, así como todo cuanto fuere preciso para la identificación del mismo. Cuando se proceda a su devolución, se incluirá en el acta nota expresiva de haber sido efectuada[180]. La constitución de estos depósitos suelen ser frecuentes en países y en situaciones de emergencia. Así, en el Portugal revuelto tras la revolución de los claveles, muchos españoles depositaron sus objetos de valor en el Consulado General de Lisboa, algunos tan sólo horas antes de que se produjera el asalto del mismo en Septiembre de 1975. Por la premura del tiempo y por la urgencia de la situación, algunos de estos depósitos no pudieron ser regularizados mediante la expedición de las correspondientes acta, lo que tuvo consecuencias, porque el Gobierno portugués se negó a indemnizar a los depositantes que no tuvieran el correspondiente resguardo, por la destrucción de bienes producida como consecuencia del ataque al Consulado y la manipulación de algunas de sus cajas fuertes. Los asaltantes perforaron un agujero en la caja fuerte del Canciller, por el que introdujeron una cerilla que provocó la carbonización de documentos y billetes, así como el deterioro de algunas joyas y objetos de valor en ella depositados[181].

b) Defensa de menores e incapacitados

Según la Convención de Viena de 1963, es función de los Consulados velar, "dentro de los límites que impongan las leyes y reglamentos del Estado receptor, por los intereses de los menores y de otras personas que carezcan de capacidad plena, que sean nacionales del Estado que envía, en particular cuando se requiera instituir una tutela o una curatela"[182]. Conforme al Convenio de París de 1967, los funcionarios consulares tienen derecho a salvaguardar los intereses de los menores y de las personas incapaces que sean nacionales del Estado que envía y, especialmente, de organizar su tutela o curatela. Si éstas fueran organizadas por las autoridades del Estado receptor, el Cónsul podrá proponerles el nombre de la

[179] Artículos 211 a 214 del Reglamento Notarial de 1944.
[180] Artículos 216 y 217 del Reglamento Notarial de 1944.
[181] YTURRIAGA. Op. cit. en la nota 119, p. 44.
[182] Apartado h) del artículo 5 de la Convención de Viena de 1963.

persona que pudiera ser designada como tutor o curador y deberá velar por los intereses de dichos menores o incapaces[183].

El Convenio de La Haya de 1902 sobre tutela de menores admitió la tutela consular al prever que, si la ley nacional del menor no organizaba la tutela de su país para el caso de que tuviese su residencia en el extranjero, el agente diplomático o consular autorizado por el Estado al que el menor pertenecía podría proveer a ello conforme a la ley de ese Estado, si el de la residencia habitual del menor no se oponía a ello[184]. Ya en los Convenios celebrados por España con Francia en 1862, con Italia en 1867 y con Portugal y Alemania en 1870, se atribuyó a los Cónsules la facultad de "organizar, si ha lugar a ello, la tutela o curatela con arreglo a las leyes de su país". Más específico es el Tratado Consular con Hispanico-Británico de 1961 —sin duda el más completo de los tratados de este tipo celebrados por España—, que establece que los Cónsules podrán adoptar las medidas necesarias para la guarda de los intereses de los nacionales del Estado mandante, menores de edad, que hayan perdido al padre, a la madre o a ambos, o que —por cualquier otra causa— no se hallaren bajo la protección jurídica de ninguna persona o autoridad. Estas medidas serán adoptadas de conformidad con las leyes del Estado mandante, en cuanto que no se opongan a la legislación de del Estado de residencia, y podrán comprender, en los casos de los Cónsules de España, las encaminadas a la designación de tutor y a la organización de la tutela. Las autoridades competentes del Estado receptor que tuvieran conocimiento de que un nacional del Estado mandante se encontrara en semejante situación, deberá informar de ello al Cónsul correspondiente y éste, a su vez, comunicarlo a dichas autoridades si hubiese conocido el hecho por otro conducto[185]. La normativa española, sin embargo, no establece las competencias ni regula la actuación de los Cónsules en materia de tutela, por lo que éstos tendrán que aplicar, en su caso, las disposiciones contenidas en el Código Civil, que no tienen en cuenta la especificidad de la tutela consular, como sí se hace en materia registral y notarial[186].

El caso más complejo y delicado al que tuve que hacer frente en mi experiencia consular fue el de un menor que no tenía existencia legal y la que poseía *de facto* era incorrecta. Entre los clientes habituales que tenía en las cárceles de mi circunscripción en Oporto había una curiosa familia hispano—portuguesa de etnia gitana que, aunque desestructurada —toda la familia estaba o había estado en prisión por tráfico de drogas— era mantenida unida y cohesionada por el patriarca y su mujer, una posible heroína de un drama de Federico García Lorca. Una de las hijas —que también había estado encarcelada, pero que en esos momentos se encontraba en libertad— había tenido de soltera un hijo en un suburbio marginal de Madrid, que

[183] Artículo 14 del Convenio de París de 1967.

[184] Convenio de La Haya sobre tutela de niños, de 12 de Junio de 1902.

[185] Párrafos 1 y 3 del artículo 30 del Tratado Consular Hispano-Británico de 1961. Doc.cit. en la nota 44.

[186] Artículos 199 a 313 del Código Civil.

no había sido inscrito en Registro alguno, ni en España ni en Portugal. Los padres de la gestante acudieron en su ayuda, acogieron al niño y lo presentaron como hijo propio ante la sociedad gitana y "paya". El niño carecía, pues, de existencia legal y en la única documentación que poseía a efectos asistenciales figuraba como el hijo de quienes en realidad eran sus abuelos. Me costó buen tiempo llegar a conocer los avatares y detalles de la vida del menor —que se movía libremente entre España y Portugal pese a estar indocumentado— durante mis regulares visitas al abuelo, a la abuela y a dos de sus tíos, que purgaban sus culpas en diversas cárceles de mi demarcación, y otro tanto, asi como capacidad de persuasión para convencerles de que colaboraran en un plan tendente a solucionar el problema de su nieto/hijo. Una vez obtenida la venia del patriarca y con la valiosa colaboración de la abuela/madre iniciamos el proceso para la legalización de su existencia. Facilité la información obtenida a la Dirección General de Asuntos Consulares y, con la eficaz ayuda de Caritas, conseguimos saber la fecha y el lugar del nacimiento del menor. La madre real del mismo —que había entre tanto formado otra familia— hizo ante mí una declaración jurada de los hechos, de la que quedó constancia en un acta. Ello permitió la inscripción del menor en el Registro Civil de Madrid y la regularización de su existencia.

Los Cónsules también pueden intervenir en las adopciones de menores realizadas en el extranjero, siempre que a ello no se opongan las leyes del Estado receptor, cuando el adoptante y el adoptado tengan su nacionalidad. Instruirán a tales efectos un expediente de jurisdicción voluntaria, que resolverán previa intervención del Canciller en funciones de Ministerio Fiscal[187], inscribirán la adopción en el Registro Consular e incluirán la correspondiente anotación marginal en la inscripción de su nacimiento[188]. También deberán inscribir en él las adopciones de menores españoles autorizadas por las autoridades del Estado receptor, previa comprobación de que se ha realizado de conformidad con la ley nacional del menor[189]. Si el menor adoptado por un español fuera extranjero, adquirirá la nacionalidad española tras su adopción[190].

c) Sucesiones

La intervención de los Cónsules en las sucesiones de sus compatriotas fallecidos en el extranjero es una cuestión delicada pues, con frecuencia, suscita conflictos de competencias con las autoridades locales, pero es la garantía más eficaz para la conservación de los bienes y su transmisión a quienes legítimamente les correspondan[191]. Procede su intervención cuando el causante hubiere

---

187 Artículos 54, 341 y 342 del Reglamento del Registro Civil.
188 Artículos 16 y 46 de la Ley de Registro Civil y artículo 68 del Reglamento del Registro Civil.
189 Artículo 9-5 del Código Civil.
190 Artículo 12 de la Ley de Registro Civil y artículo 118 del Reglamento del Registro Civil .
191 TORROBA. Op. cit. en la nota 8, p. 363.

muerto sin haber hecho testamento ni haber designado ejecutor testamentario, y si los herederos forzosos o los instituidos en su testamento fuesen menores o incapaces o estuvieran ausentes, o si los ejecutores testamentarios nombrados no se hallasen en el punto en el que se incoe la testamentaría. El Cónsul ha de conocer las competencias que le confieren los tratados internacionales y atenerse a sus disposiciones[192].

Según la Convención de Viena de 1961, es función del Cónsul velar por los intereses de los nacionales del Estado que envía en los casos de sucesión por causa de muerte que se produzcan en el territorio del Estado receptor[193]. El Convenio de París de 1967 prevé que las autoridades competentes el Estado receptor deberán informar a la Oficina Consular, tan pronto como de ello tengan conocimiento, del fallecimiento en la circunscripción de un nacional del Estado que envía, así como de la apertura de cualquier sucesión en la que el Cónsul pudiera tener derecho a representar los intereses del finado y de sus herederos. Cuando el Estado receptor permita al Cónsul recoger la herencia en sucesiones de poca importancia, podrá éste hacerse cargo de la misma y llevar a cabo las particiones. Cuando alguno de los herederos no resida en el Estado receptor, el Cónsul tendrá derecho a representarlo respecto a sus intereses en la sucesión, como si le hubiera otorgado un poder, y podrá actuar con el fin de garantizar la protección de dichos intereses y la conservación de los bienes hereditarios, pudiendo solicitar a las autoridades del Estado receptor que se impongan o levanten sellos sobre los bienes de la herencia o que se haga un inventario de ellos. Podrá asimismo hacerse cargo de la herencia, administrarla y recibir fondos procedentes de la misma, en representación de los herederos que residan fuera del país[194].

El Convenio Consular hispano-británico de 1963 establece que las autoridades locales deberán comunicar al Cónsul el fallecimiento de un nacional del Estado mandante ocurrido en su demarcación, cuando ninguna persona con derecho a reclamar la herencia se halle presente o representada, así como de la apertura de cualquier sucesión respecto a la cual éste pudiera tener derecho a tutelar los intereses de los nacionales afectados. Cuando una persona fallecida dejare bienes en el extranjero y un nacional del Estado mandante tuviere o reclamare derechos sobre ellos —como albacea, heredero testamentario o *ab intestato*, legatario, acreedor o por cualquier otro título— y no residiere en el Estado receptor ni estuviere legalmente representado en el mismo, el Cónsul en cuya demarcación se hubiere organizado la administración de la herencia del causante o, si no hubiere sido organizada, donde se hallaren los bienes, tendrá derecho a representar al nacional en lo concerniente a sus intereses en la herencia o en los

[192] Orden Circular n.º 1387 del Ministerio de Asuntos Exteriores, de 3 de Marzo de 1934.
[193] Apartado g) del artículo 5 de la Convención de Viena de 1963.
[194] Artículos 17-1, 18, 19, 20-1, 21, 22 y 26 del Convenio de París de 1967.

bienes, como si hubiere recibido un poder a su favor. El Cónsul podrá adoptar las medidas necesarias para la conservación y custodia de la herencia del nacional, y entrar en posesión de la misma o de sus bienes. Cuando la "*lex loci*" exija una autorización o un mandamiento judicial con el fin de habilitar al Cónsul para custodiar los bienes o entrar en posesión de ellos, se le expedirá la correspondiente autorización como si se tratara de un mandatario del nacional. Los Tribunales locales deberán otorgar provisionalmente al Cónsul una autorización o librar un mandamiento limitado a la conservación y custodia de los bienes de la herencia. También podrá el funcionario consular ejercer la plena administración de la herencia y hacerse cargo y distribuir los bienes de las herencias de las herencias de pequeña cuantía[195].

Si su intervención en la sucesión estuviera justificada, el Cónsul procederá —de oficio o a instancia de las partes interesadas— a la imposición de sellos sobre los bienes muebles y papeles del difunto y a tomar las medidas necesarias para la adecuada conservación y administración de los mismos. Una vez levantados los sellos, procederá a hacer el inventario de tales bienes y efectos, en presencia de la autoridad local, y dispondrá la venta en pública subasta de los efectos inventariados que sean de difícil conservación o puedan deteriorarse, y con los recursos obtenidos satisfará los gastos de la enfermedad y entierro del causante. Gestionará los cobros a favor de la herencia y las indemnizaciones a que haya lugar en caso de muerte violenta del nacional. Abonara las deudas y créditos debidos a los acreedores, y administrará y liquidará la testamentaría o la sucesión *abintestato*. Las eventuales contiendas entre las partes interesadas deberán ser dirimidas por los Tribunales locales. Los funcionarios consulares no están autorizados a hacer la declaración de herederos, que deberá ser objeto de una resolución judicial—, ni a entregar a los herederos el caudal hereditario. Remitirá los fondos de la herencia al Ministerio de Asuntos Exteriores, que los distribuirá entre los herederos, si bien podrá éste autorizar al Cónsul a que lo haga si los herederos residieran o se encontraran en el extranjero[196].

d) Auxilio judicial

Otra función consular consagrada en la Convención de Viena de 1961 es la de comunicar decisiones judiciales y extrajudiciales, y diligenciar comisione rogatorias de conformidad con los acuerdos internacionales, de manera "compatible con las leyes y reglamentos del Estado receptor"[197]. Conforme al Convenio de París de 1967, los funcionarios consulares tienen derecho a cumplimentar comisiones rogatorias judiciales y extrajudiciales, y a practicar la prueba a petición de

[195] Artículos 41-1, 33-1, 34, 35-1 y 37-1 del Convenio Consular hispano-británico de 1961. Doc.cit. en la nota 44.

[196] TORROBA. Op. cit. en la nota 8, pp. 366-371.

[197] Apartado j) del artículo 5 de la Convención de Viena de 1963.

los Tribunales del Estado que envía con arreglo a los tratados internacionales en vigor o, en su defecto, cuando el Estado receptor no se oponga a ello[198].

España concertó en el siglo XIX varios tratados bilaterales sobre procedimiento civil con Gran Bretaña (1829), Canadá (1835), Francia (1886), Italia (1873) Austria (1879), Suiza (1886) o Checoslovaquia (1887). Es asimismo parte en diversos tratados multilaterales en la materia, como el Convenio de La Haya de 1954 sobre procedimiento civil, el Convenio Europeo de Estrasburgo de 1959 sobre asistencia judicial, los Convenios de La Haya de 1965 sobre notificación en el extranjero de documentos judiciales y extrajudiciales en materia civil y comercial, y de 1970 sobre obtención de pruebas en el extranjero en materia civil o mercantil, la Convención Interamericana de Panamá de 1975 sobre notificaciones, citaciones, emplazamientos y obtención de pruebas, o el Convenio Europeo de Estrasburgo de 1977 sobre notificación en el extranjero de de documentos en materia administrativa La práctica convencional se orienta a establecer el contacto directo entre las autoridades judiciales y los Ministerios de Justicia de los Estados Partes, prescindiendo de su canalización por la vía diplomática o consular. En las relaciones con los Estados que no hayan concluido tratados en la materia, se mantiene el recurso a dicha vía.

Los intercambios documentales en materias como la comunicación de sentencias o la solicitud de actuaciones judiciales se suele hacer mediante comisiones rogatorias, que serán elevadas directamente por los Presidentes de los Tribunales correspondientes a las autoridades judiciales competentes del Estado requerido —si hubiere un tratado que así lo estableciese en el que fueran Partes los Estados involucrados— o por la vía diplomática, generalmente a través de las Oficinas Consulares.

Con el fin de agilizar las comisiones rogatorias, la Ley de Enjuiciamiento Civil autoriza al Jefe de la Oficina Consular o, en su caso, al Jefe de la Misión Diplomática, a ejecutar la diligencia solicitada cuando vaya dirigida a un demandado español residente en su demarcación consular, siempre que a ello no se oponga las leyes del Estado receptor[199]. El Convenio de La Haya de 1970 contempla esta posibilidad en relación con la obtención de pruebas en el extranjero, ampliándola incluso a diligencias relacionadas con nacionales del Estado receptor o de un tercer Estado. El Convenio de Estrasburgo de 1987 contempla la posibilidad de que los funcionarios diplomáticos o consulares realicen directamente notificaciones a personas que se hallen en el territorio de otros Estados contratantes.

En materia de extradición no se produce intervención consular, pues tanto la Ley de 1985 de Extradición Pasiva, como el Convenio Europeo de Extradición

[198] Artículo 9 del Convenio de Paris de 1967.

[199] Artículo 300 de la Ley de Enjuiciamiento Civil de 3 de Febrero de 1881, reformada en 1984. Esta Ley ha sido parcialmente derogada por Ley de 7 de Enero de 2000.

de 1957 —en el que España es Parte— y los diversos convenios bilaterales suscritos por nuestro país sólo admiten la presentación de las solicitudes de extradición por la vía diplomática.

5.—Asistenciales

Las funciones de carácter protector y asistencial encomendadas a los Cónsules no son sino una prolongación al exterior de las competencias que la Administración Pública ejerce en el interior. La Convención de Viena de 1963 reconoce como primera función de los Cónsules proteger los intereses del Estado que envía y de sus nacionales, sean personas físicas o jurídicas, dentro de los límites permitidos por el derecho internacional[200]. De este deber de protección deriva la prestación de asistencia y de ayuda a los nacionales[201]. Según la Ley de 2014 de la Acción y del Servicio Exterior del Estado, es función especial de los Cónsules "prestar asistencia y protección a los españoles en el exterior". Para garantiza la asistencia y protección debida a los ciudadanos españoles en el exterior, la Ley prevé la creación en el seno del Consejo de Política Exterior de un Grupo de Emergencia Consular, presidido por el Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación, cuando se produzca una situación de crisis bélica, de seguridad, de desastre nacional o de emergencia sanitaria, alimentaria o de cualquier otra índole, que requiera la coordinación de distintos órganos de la Administración General del Estado. El Grupo elevará las recomendaciones oportunas al Presidente del Gobierno sobre las medidas y actuaciones que considere necesarias o convenientes para prestar la debida asistencia y protección a los españoles afectados[202]. Los Agentes Consulares Honorarios están facultados para prestar asistencia y protección consular a los nacionales españoles, en coordinación con la Oficina Consular de carrera de la que dependan[203].

a) Protección de los ciudadanos

Conforme al Convenio de París de 1967, los funcionarios consulares tendrán derecho a proteger a los nacionales del Estado que envía y a defender sus derechos e intereses[204]. El Convenio Consular Hispano—Británico de 1961 ha desarrollado este principio al establecer que, "para el cumplimiento de su función primordial de aconsejar, asistir y proteger a sus connacionales, y defender sus derechos e intereses", los Cónsules tendrán derecho a ocuparse de los asuntos que se susciten con motivo de su permanencia en el territorio del ejercicio de sus

[200] Apartado a) del artículo 5 de la Convención de Viena de 1963.

[201] Apartados a) y e) del artículo 5 de la Convención de Viena de 1963.

[202] Artículo 47-1 y párrafos 1 y 2 del artículo 40 de la LASEE de 2014 . Doc.cit. en la nota 60.

[203] Artículo 14-2 del Reglamento de los Agentes Consulares Honorarios de 2007. Doc.cit. en la nota 47.

[204] Artículo 2-1 del Convenio de París de 1967.

ocupaciones lucrativas, del disfrute de sus derechos civiles, laborales y los derivados de la costumbre internacional y de los convenios internacionales; entrevistarse y comunicarse con cualquier nacional del Estado mandante y aconsejarle; recabar informe sobre cualquier incidente que se refiera o pueda concernir a los intereses de dichos nacionales; y asistirles en sus relaciones con las autoridades locales o en los procedimientos ante ellas, proveer a su asistencia legal cuando sea necesario y servirles de intérprete, y actuar como tal a requerimiento de dichas autoridades o con su consentimiento[205].

La distinta situación en que se encuentran las personas que han de recibir esa protección o asistencia por el hecho de hallarse en el extranjero requiere que la labor de los funcionarios consulares sea más personal y directa, y que éstos no puedan encerrase en la rigidez de los preceptos reglamentarios. La acogida que dispensen a los que acudan en busca de su apoyo, auxilio y consejo, su intervención cerca de las autoridades locales para favorecer a esos compatriotas o su influencia personal al servicio de los necesitados, realizadas con cordialidad, serán mucho más eficaces y positivas que el mero cumplimiento de las disposiciones corrrespondientes[206].

El Cónsul ha ser no sólo un funcionario preparado y competente, sino también una persona sensible a los problemas de sus compatriotas, como describía Manuel Benavides en sus reflexiones ―anteriormente citadas― de que su labor es callada, anónima e intranscendente[207]. Su actitud debe ser abierta y compasiva, y se verá obligado, en ocasiones, a actuar como confesor o como psicólogo para poder ayudar a los connacionales en sus problemas anímicos. En Monrovia se presentaron en mi despacho un varón y dos mujeres que formaban un "*ménage à trois*", que había dejado de estar bien avenido. Como se acusaban unos a otros, tuve que pedirles que abandonaran el despacho para poder hablar con ellos uno a uno y encontrar una solución al problema que resultara aceptable para todos ellos[208]. Más grave fue la situación de un compatriota en Dusseldorf, que sufría de una depresión y amenazaba con suicidarse. Durante un mes mantuve un contacto continuado con el interesado, por correo y por teléfono, hasta que superó su crisis. No llegué a conocerlo personalmente pues no vivía en la ciudad, pero me envió como muestra de agradecimiento un disco de Mary Trini, su cantante favorita. Hay que saber distinguir entre las personas que realmente necesitan ayuda psicológica y los locos de turno que acosan con sus supuestos problemas a los Cónsules por no tener mejor cosa que hacer.

La actuación de protección más frecuente es la relativa al epígrafe que antiguamente se calificaba de "Socorros y Repatriaciones". Los beneficiarios de la

---

[205] Artículo 23-1 del Convenio Consular Hispano-Británico de 1961. Doc.cit. en la nota 44.
[206] TORROBA. Op. cit. en la nota 8, p. 174.
[207] BENAVIDES. Op. cit. en la nota 54, p. 189.
[208] YTURRIAGA. Op. cit. en la nota 138, p. 38.

asistencia consular son los ciudadanos españoles que se encuentren en el extranjero en una situación de necesidad por causas ajenas a su voluntad. La materia está regulada por una Orden Circular de 2002 sobre las bases reguladoras de las ayudas de protección y asistencia consular[209], que no hace distinción alguna entre protección y asistencia[210]. Eduardo Vilariño ha distinguido dos dimensiones en la asistencia consular: una interna, en la que la actuación de la Oficina Consular consiste en ayudar al nacional en estado de necesidad, sin que sea preciso intervenir ante las autoridades locales —por ejemplo, facilitándole información en casos de robo o accidente—, y otra externa, cuando la Oficina tiene que intervenir ante dichas autoridades para poder ayudar a sus connacionales — *verbi gratia*, realizando una gestión para que un ciudadano pueda ser intervenido quirúrgicamente en un hospital—. Resulta fundamental la colaboración entre las dos instituciones, pues —como ha señalado el profesor gallego— "las funciones consulares, en principio, no pueden ser plenamente desarrolladas sin la cooperación constante con las autoridades locales correspondientes con la Oficina Consular"[211].

Las Oficina Consulares disponen de unas módicas sumas para financiar las repatriaciones, que deben ser autorizadas por el Ministerio de Asuntos Exteriores. Nadie debe ser repatriado en más de una ocasión, si no hubiera reintegrado al Tesoro el importe de la anterior repatriación. Hay que tener cuidado con los profesionales de los viajes a costa del Estado y —de ahí — que se haga una nota en los pasaportes de los interesados para dejar constancia de la repatriación y que se les requiera el pago de la suma adelantada por el Consulado. Estando en Monrovia, se presentó en la Embajada una *troupe* flamenca formada por un amanerado artista y cuatro bailarinas bien entradas en años. Habían sido contratados por un empresario libanés, que no les pagaba por sus actuaciones en un cabaret y les amenazaba con denunciarlos a la policía. Dijeron que no saldrían de la Embajada mientras que no se les garantizara su regreso a España. Tuve que negociar con el empresario y con las autoridades liberianas hasta lograr que uno aceptara la rescisión del contrato y el pago de las sumas debidas a los artistas, y las otras permitieran la repatriación del grupo a España[212].

También intervienen los Cónsules en la repatriación de los cadáveres de sus nacionales fallecidos en el extranjero. Los jefes de las Oficinas Consulares son la única autoridad competente para instruir —a instancia de los interesados— los expedientes de traslado de restos mortales desde el extranjero a España. La Oficina Consular deberá expedir un certificado que acredite los datos relativos al cadáver y las circunstancias de la muerte y que garantice el cumplimiento de las condiciones requeridas para su transporte Así, en 1990, tuvimos que repatriar los

[209] Orden Circular del Ministerio de Asuntos Exteriores n.º 1059, de 25 de Abril de 2002.
[210] MARTÍ. Op. cit. en la nota 98, p. 45.
[211] VILARIÑO. Op. cit. en la nota 2, p. 340.
[212] YTURRIAGA. Op. cit. en la nota 138, p. 39.

restos mortales de varios tripulantes de pesquero español "Santa María de Gardotza", que había naufragado en las costas de Irlanda y en cuyo rescate habían muerto dos marineros irlandeses, a los que logré que se les concediera la Cruz del Mérito Naval "*in articulo mortis*"[213]. El Convenio Europeo de Estrasburgo de 1973 sobre traslado de cadáveres —en el que España es Parte— ha descartado la participación de los funcionarios consulares en las diligencias del traslado de restos mortales, al dejar a cada Estado contratante la decisión de nombrar a una autoridad especial a tales efectos[214]. Para el traslado de cadáveres a Estados que no sean partes en dicho Convenio, siguen rigiendo las normas que prevén la intervención consular.

Otra actividad de asistencia de los Consulados es la de representación de los ciudadanos residentes en el extranjero ante los Tribunales. Según la Convención de Viena de 1963, los funcionarios consulares podrán representar a sus nacionales y tomar las medidas pertinentes para su representación ante los tribunales y otras autoridades del Estado receptor, a fin de lograr que se adopten las medidas provisionales de preservación de los derechos e intereses de esos nacionales cuando, por estar ausentes o por cualquier otra causa, no pudieran defenderlos oportunamente[215]. El Convenio de París de 1967 prevé que los funcionarios consulares tienen derecho a ayudar a sus nacionales en sus relaciones con las autoridades administrativas y judiciales del Estado receptor, asistirles en los procedimientos en que intervengan ante las autoridades judiciales de su circunscripción y asegurarles la asistencia de un hombre de leyes[216].

Las Oficinas Consulares conceden ayudas económicas a los nacionales que se encuentren en el extranjero y estén en estado de necesidad, que —a diferencia de las repatriaciones—son a fondo perdido y no reintegrables. Puede tratarse de ayudas en situaciones excepcionales de necesidad, de pensiones asistenciales, de ayudas a ancianos, menores o incapacitados, o de ayudas de viaje para regresar a España, para ingreso en residencias de la tercera edad o en hogares infantiles. También pueden concederse ayudas en casos de enfermedad o en circunstancias excepcionales, como en supuestos de catástrofes naturales, accidentes o naufragios[217].

b) Asistencia a los emigrantes

En opinión de Jesús Núñez, se está produciendo últimamente el paso de la "publificación administrativa", propia de la acción consular, a la politización de la emigración. La salida de grandes masas de trabajadores— primero a América

[213] YTURRIAGA. Op. cit. en la nota 138, p. 83.
[214] Artículo 3-1 del Convenio Europeo sobre traslado de cadáveres, de 26 de Octubre de 1973.
[215] Apartado i) del artículo 5 de la Convención de Viena de 1963.
[216] Apartados c), d) y e) del artículo 4 del Convenio de Paris de 1967.
[217] TORROBA. Op. cit. en la nota 8, pp. 176-177.

y luego a Europa occidental— ha constituido, no sólo un hecho social, sino también un fenómeno político que ha afectado a su naturaleza. Para asistirles, se han creado órganos estatales que han superpuesto sus funciones a las tradicionales de los Consulados[218].

La emigración tradicional española se dirigía a Iberoamérica y la protección consular iba destinada principalmente a salvaguardar los intereses de personas habían en las comunidades en las que acomodados e integrados fijado su residencia. Al final de la década de los 50 del pasado siglo, se produjo un cambio notable en los movimientos migratorios españoles, pues se trasladó su flujo de América a Europa y cambió el perfil del emigrante: mano de obra no especializada, de carácter temporal y provisorio —púdicamente maquillado en Alemania con la denominación de "*gastarbeiter",* trabajador huésped—, cuya integración en los países de acogida no era deseada por el Estado receptor. De aquí que los Estados suministradores de emigrantes se volcaran en la ayuda ante su vulnerabilidad y establecieran un complejo sistema de protección, paralelo —cuando no enfrentado— con el sistema existente de asistencia consular. Se creó el poderoso Instituto Español de Emigración y la convergencia de competencias entre los Ministerios de Asuntos Exteriores y de Trabajo en la acción del Estado en este campo se produjo sin la necesaria coordinación. Los Consulados —según José Manuel Paz— fueron relegados al ejercicio de las funciones consideradas "tradicionales", como la asistencia jurídica en materia de Registro Civil, el ejercicio de la fe pública notarial, las diligencias sucesorias, la protección de menores e incapacitados y la defensa de los derechos de los nacionales ante las autoridades locales en cuestiones relacionadas con el Derecho de extranjería[219]. Desde mi puesto de Cónsul en Düsseldorf, fui testigo de excepción de este fenómeno y pude comprobar en carne propia la insuficiencia de medios humanos y materiales del Consulado, en contraste con el despilfarro de la acción protectora del Estado —Agregados laborales, asesores sociales, representantes del Instituto— e incluso de la Iglesia —capellanes *ad hoc*—.

Es preciso —a juicio de Paz Agüeras, con el que coincido plenamente— dar una mayor efectividad al principio de unidad de acción exterior. Ello no supone que el Ministerio de Asuntos Exteriores asuma las funciones del antiguo Ministerio de Trabajo —hoy de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad— o de otros Departamentos Ministeriales con vocación exterior, ya que su especialización es de naturaleza política y jurídico—internacional, pero sí resulta necesario que la actuación de los distintos órganos de la Administración fuera del territorio nacional sea coordinada por el Ministerio de Asuntos Exteriores, ya que deberá ajustarse a las normas de Derecho Internacional y estar subordinada a la política exterior del Estado. Como ya he señalado con anterioridad en relación con la Misión Diplomática, hay que

[218] NÚÑEZ. Op. cit. en la nota 51, p. 182.
[219] PAZ AGÜERAS. Op. cit. en la nota 30, pp. 132-134.

establecer la dependencia funcional —y no meramente jerárquica— de todos los funcionarios que presenten servicio en una Oficina Consular con respecto al jefe de la misma, sin perjuicio de su dependencia orgánica del Ministerio del que sean originarios. Habría que modificar asimismo los canales de comunicación entre la Misión Diplomática y la Oficina Consular, de manera que las instrucciones que imparta el Agregado Laboral a sus delegado en la circunscripción se comuniquen a través del Cónsul respectivo, lo que evitaría la proliferación de compartimentos estancos o reinos de taifa y la producción de contradicciones entre la actuación de una y otra, lo que debilita la posición española a las hora de defender los intereses de los emigrantes desplazados al extranjero[220].

Aunque se puedan considerar como emigrantes, en el amplio sentido de la palabra, todos los ciudadanos que residan con carácter permanente en el extranjero, sólo se reputan como tales —en el sentido estrictamente legal— los que abandonen España dentro de las condiciones determinadas por la legislación sobre migraciones. Los Cónsules ejercerán con respecto a ellos las funciones generales de protección ya indicadas, más las especiales que forman parte del régimen migratorio. La Dirección General de Migraciones del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad —que ha sustituido al extinto Instituto Español de Emigración— ejercerá las funciones relativas a la programación y ejecución de acciones a favor de los emigrantes, sin perjuicio de la competencias del Ministerio de Asuntos Exteriores en materia de protección, ayuda y asistencia a los españoles en el extranjero. Corresponde a los Cónsules el ejercicio de las funciones generales de protección y a los servicios de dicho Ministerio establecidos en el seno de la Oficina Consular el de las funciones especiales en razón de la emigración. Si no existieran estos servicios, corresponderá igualmente al Cónsul el ejercicio de la función tutelar sobre los emigrantes en cuanto tales[221].

Según la Ley de 2014 de la Acción y del Servicio Exterior del Estado, las Oficinas Consulares asumirán como uno de sus objetivos prioritarios la atención a los nuevos emigrantes españoles, especialmente en aquellos Estados donde exista un mayor flujo de llegadas, con el fin de facilitar tanto su integración laboral y personal en el país de acogida, como —en la medida de lo posible— el regreso a España a los emigrantes que deseen volver. Para ello, en sus relaciones con el Gobierno y las distintas administraciones del Estado receptor, realizarán una planificación sistemática de contactos y relaciones que aborden la situación laboral y social de este colectivo, favoreciendo su inclusión en programas de apoyo ya existentes o instando a aquellas actuaciones que puedan favorecerles, relacionadas con vivienda, cursos de lenguas y oportunidades de trabajo. En su relación directa con los nuevos emigrantes, las Oficinas Consulares procurarán

[220] PAZ AGÜERAS. Op. cit. en la nota 29, p. 139.

[221] TORROBA. Op.cit, en la nota 8, p. 185.

adecuar sus horarios de atención y potenciar canales de comunicación electrónicos que mejoren la tarea de asistencia y protección a estos ciudadanos[222].

c) Ayuda a los reclusos

La asistencia a los nacionales detenidos en el extranjero es una de las funciones tradicionales de los Consulados, que ha adquirido considerable importancia en los últimos tiempos como consecuencia del incremento de los desplazamientos al exterior, especialmente a causa del turismo, y de los problemas derivados del tráfico de drogas. El número de ciudadanos privados de libertad o recluidos en cárceles extranjeras se incrementa día a día y el montante de la ayuda económica que reciben suele estar en proporción inversa al grado de desarrollo de los países que los retienen. El éxito de la actividad asistencial del Cónsul depende, en buena medida, de la colaboración que reciba de las autoridades policiales y carcelarias del Estado receptor y del interés y dedicación que muestre el funcionario consular[223].

Para que éstos estén en condiciones de prestar su ayuda es preciso que sean informados por las autoridades locales de cualquier hecho que afecte a la libertad de sus nacionales. A tales efectos, la Convención de Viena de 1963 obliga a las autoridades del Estado receptor a que informen sin retraso alguno a la Oficina Consular cuando uno de sus nacionales haya sido arrestado, detenido o puesto en prisión preventiva en su circunscripción. Los funcionarios consulares tendrán derecho a visitarlo, a conversar con él y a organizar su defensa ante los tribunales, salvo que el interesado se oponga expresamente a ello[224]. Como ya he indicado con anterioridad, el Tribunal Internacional de Justicia ha condenado a Estados Unidos en dos ocasiones por no haber informado a las autoridades consulares de Alemania y de Méjico de las detenciones de nacionales de los respectivos países, lo que impidió que aquéllas llevaran a cabo la protección de sus nacionales a la que tienen derecho de conformidad con la Convención[225].

De forma similar, el Convenio de París de 1967 establece que las autoridades locales deberán informar sin demora a la Oficina Consular cuando uno de sus connacionales haya sido objeto de una medida privativa de libertad en espera de juicio o se encuentre recluido en prisión por haber sido condenado mediante una sentencia o decisión administrativa firme. Los funcionarios consulares tienen derecho a visitar al detenido o al preso y a entrevistarse con él, incluso en privado[226]. El Convenio Consular Hispano-Británico de 1961 añade que el Cónsul

---

[222] Disposición adicional Decimoquinta de la LASEE de 2014. Doc.cit. en la nota 60.

[223] TORROBA. Op. cit. en la nota 8, p. 178.

[224] Apartados b) y c) del párrafo 1 del artículo 36 de la Convención de Viena de 1963.

[225] Sentencias del TIJ de 2001 en el asunto *LaGrand* y de 2004 en el asunto *Avena*. Op. cit. en las notas 101 y 102 respectivamente.

[226] Artículo 6 del Convenio de París de 1967.

podrá proveer a la defensa de un nacional que se encuentre detenido con motivo de un proceso o interrogatorio, durante el plazo en que pueda interponer apelación con arreglo a las leyes. Tendrá derecho a comunicarse con él y —previa comunicación a las autoridades competentes— visitarlo, entrevistarse con él en privado, conversar libremente en el idioma de su elección y recibir comunicaciones del mismo. Las autoridades competentes transmitirán inmediatamente a la Oficina Consular las comunicaciones escritas que le dirija el nacional detenido o las copias de las mismas si fuere necesario retener los originales[227].

Estando de Embajador en Moscú, recibimos información sobre la detención en el aeropuerto de Cheremetievo de un empleado administrativo de la Universidad de Granada por haberle encontrado unas papelinas de marihuana. La Sección Consular de la Embajada le facilitó un abogado defensor y yo asistí al juicio. Aunque ya estaba prevenido, me sorprendió la severidad de la legislación rusa en materia de estupefacientes, pues, por una infracción que no era tal conforme a la ley española, fue condenado a varios años de cárcel, pese a declarar que la pequeña cantidad de droga que portaba era para su consumo personal. Las condiciones de las cárceles rusas son espantosas y esta circunstancia, que pude comprobar con horror, me incitaron a presionar para que entrara en vigor lo antes posible el Convenio que había firmado con el Ministro del Interior —y posteriormente Jefe del Gobierno— Sergei Stepashin, que permitía a los presos en España y en Rusia cumplir su condena en una cárcel de su propio país. Tras la rápida entrada en vigor del Convenio, conseguimos autorización para que el aficionado granadino al porro fuera devuelto a España para cumplir en ella su desproporcionada condena.

De conformidad con la normativa española, los funcionarios consulares o sus subordinados deben visitar a los españoles arrestados, detenidos, en prisión preventiva o encarcelados en cumplimiento de sentencia firme "tantas veces como su situación real lo haga necesario y siempre que expresamente lo soliciten los interesados por un motivo justificado". En cualquier caso, deben procurar visitarlos "como mínimo una vez al año" y necesariamente cada dos meses cuando los detenidos se encuentren en la misma ciudad donde se halle la sede de la Oficina Consular o en sus cercanías. Deben presentarles el "Libro de visitas a los detenidos" para que, de su puño y letra, anoten las observaciones, sugerencias y peticiones que estimen convenientes. El Cónsul deberá anotar al margen de su escrito si la petición en cuestión ha podido ser cumplimentada y, cuando no lo haya sido, los motivos. Podrán facilitarles ayudas alimenticias y sanitarias, periódicas u ocasionales, y darles pequeñas sumas de dinero —no superiores a 120 euros mensuales, no reintegrables—, que se solían dejar en depósito al Director del Centro Penitenciario correspondiente para que se las administrara. A cada preso se le debía abrir un expediente en el que se reúna toda la información y do-

[227] Artículo 26 del Convenio Consular Hispano-Británico de 1961. Doc.cit. en la nota 44.

cumentación que le concierna. Dos veces al año, la Oficina Consular remitirá al Ministerio de Asuntos Exteriores un informe estadístico con los datos personales de los detenidos, circunstancias que hayan concurrido en su detención y el estado de la causa que se les siga[228]. Los deberes de la Oficina Consular hacia los ciudadanos presos en su circunscripción fueron recopilados en una Orden Circular del Ministerio de Asuntos Exteriores de 2003 sobre españoles detenidos y presos en el extranjero. Los funcionarios consulares deberán comprobar en sus visitas del estado de salud de los reclusos e interesarse por las condiciones en que se produjo la detención y las necesidades de defensa. Aunque no puedan designarle un abogado determinado ni abonar sus emolumentos —salvo en casos excepcionales—, pueden facilitarles listas de letrados de confianza. Deberán cerciorarse de que reciban al menos un trato igual al de los nacionales del Estado receptor[229]. Una Instrucción de Servicio de 2005 establece que "el jefe de la Oficina Consular deberá visitar personalmente a los detenidos al menos una vez al año, en ocasiones especiales y cuando haya enfermedades graves"[230].

Cada Oficina Consular establece su régimen de visitas a los reclusos en función de las leyes y reglamentos locales, de las necesidades del servicio, de la disponibilidad de personal, de la distancia de los centros penitenciarios y del número de detenidos existente en la circunscripción[231]. Cuando estuve de Cónsul General en Oporto, visitaba personalmente una vez al trimestre a todos los presos españoles recluidos en las diversas cárceles de la demarcación, condenados en su inmensa mayoría por tráfico de drogas, y ocasionalmente cuando solicitaban mi presencia por algún motivo. Me entrevistaba con ellos colectiva e individualmente, trataba de atender a sus quejas y de resolver sus problemas en la medida de mis posibilidades, les llevaba libros y periódicos, y les entregaba una pequeña suma de dinero para sus gastos. Procuraba mantener buenas relaciones con los Directores de los Centros Penitenciarios, a los que solía invitar a las recepciones del Consulado. Conviene, sin embargo, mantener un cierto distanciamiento y no involucrarse demasiado personalmente con los presos para evitar frustraciones, como me ocurrió en una ocasión en la que avalé a uno de ellos para un permiso temporal y no regresó a la cárcel al término del mismo, lo que me dejó en una situación embarazosa ante el Director del Centro y redujo mi prestigio y predicamento.

Los Consulados se encargan de tramitar las solicitudes de transferencia a España de los condenados españoles en el extranjero cuando exista semejante posibilidad. El Convenio Europeo de Estrasburgo de 1983 sobre traslado de personas condenadas —en el que España es Parte— establece las condiciones requeridas

[228] Órdenes Circulares del Ministerio de Asuntos Exteriores n.º 3079, de 20 de Junio de 1986, n.º 3106, de 11 de Diciembre de 1987 y n.º 3111, de 11 de Febrero de 1988.

[229] Orden Circulas del Ministerio de Asuntos Exteriores 3/2003, de 15 de Julio.

[230] Instrucción de Servicio del Ministerio de Asuntos Exteriores , de 5 de Abril de 2005.

[231] MARTÍ. Op. cit. en la nota 100, p. 53.

para los traslados: que el condenado sea nacional del Estado de cumplimiento y dé su consentimiento al traslado, que la condena sea firme y superior a seis meses, y que el delito constituya una infracción penal en dicho Estado. El procedimiento se iniciará mediante petición por escrito del interesado a la Dirección General de Instituciones Penitenciarias o entidad equivalente de su país, que será transmitido por la Oficina Consular al Ministerio de Asuntos Exteriores para que la haga llegar a las autoridades competentes[232]. España es asimismo parte en la Convención Iberoamericana de Montevideo de 1979 sobre traslado de personas condenadas y del Acuerdo de Bruselas de 1987 relativo a la aplicación entre los Estados Miembros de las Comunidades Europeas sobre traslado de personas condenadas. Tiene suscritos tratados sobre la materia con Tailandia (1983), Perú (1987), Méjico (1989), Argentina (1992), Bolivia, Egipto, Paraguay y Venezuela (1995), Brasil y El Salvador (1996), Ecuador, Gran Bretaña, Marruecos, Nicaragua y Panamá (1997), Colombia, Cuba y Rusia (1998), Honduras (2001),República Dominicana (2003), Mauritania (2006), China y Guatemala (2007), Filipinas y Yemen (2008), Arabia Saudita y Cabo Verde (2009), Uruguay (2012) y Kazajstán (2013).

6.—Funciones diplomáticas

La total separación entre las funciones y competencias de las Misiones Diplomáticas y Consulares y la prohibición establecida en la Convención de Caracas de 1911 de que una Misión pudiera ejercer ambas funciones se empezó a superar con la Convención de la Habana de 1918, que autorizó a las Misiones Diplomáticas ejercer funciones consulares. La Convención de Viena de 1961 lo confirmó de forma un tanto vergonzante al establecer que ninguna de sus disposiciones podía ser interpretada de modo que impidiera el ejercicio de funciones consulares por parte de la Misión Diplomática[233]. La Convención de Viena de 1963 prescribió de forma clara que las funciones consulares también podían ser ejercidas por las misiones diplomáticas[234]. Paralelamente previó que, cuando el Estado que envía no tuviera una Misión Diplomática en el Estado receptor, ni estuviera representado por un tercer Estado, se podría autorizar a un funcionario consular a que realizara "actos diplomáticos", con el consentimiento de aquél. La formulación no es suficientemente clara y explícita, pero implica la posibilidad de que los funcionarios consulares ejerzan funciones diplomáticas. La ejecución de tales actos, sin embargo, no concederá al funcionario consular derecho a las inmunidades y los privilegios de que gozan los agentes diplomáticos[235].

Asimismo, los funcionarios consulares podrán —previa notificación al Estado receptor— actuar como representantes del Estado que envía cerca de cual-

[232] Convenio Europeo sobre traslado de personas condenadas. Estrasburgo, 10 de Junio de 1983.
[233] Artículo 3-2 de la Convención de Viena de 1961.
[234] Artículo 3 de la Convención de Viena de 1963.
[235] Artículo 17-1 de la Convención de Viena de 1963.

quier Organización intergubernamental. En el cumplimiento de esas funciones tendrán derecho a gozar de los privilegios e inmunidades que el Derecho Internacional reconozca a tales representantes. En el desempeño de cualquier función consular, sin embargo, no tendrán derecho a mayor inmunidad de jurisdicción de la reconocida a los Cónsules por el Convención de Viena de 1963[236].

En opinión de Amador Martínez Morcillo, esta disposición pretendía plasmar una práctica común entre los Estados y fundamentada en la vida cotidiana, aunque sin llegar a sancionar la sedicente figura del ""Cónsul-*Chargé d'Affaires*" como posibilidad híbrida de Cónsul y Diplomático, que Jaroslav Zourek apuntaba en su primer Informe como existente en tiempos pasados en determinados casos[237]. Pese a lo modesto de su alcance, la disposición se topó con la oposición de las delegaciones de Argentina, Corea, España, Estados Unidos, Italia y Suecia, que temían que las Oficinas Consulares pudieran transformarse subrepticiamente en Misiones Diplomáticas "*de facto*", sin necesidad de cumplir los requisitos formales para ello, y que se pudieran enmascarar relaciones diplomáticas entre dos Estados cuando oficialmente no se mantenían. La postura de la delegación española se endureció al respecto ante la petición de la delegación alemana de que apoyara la "doctrina Hallstein", por la que la República Federal de Alemania condicionaba sus relaciones diplomáticas y consulares a que los Estados con los que las mantenía no las mantuvieran con la República Democrática Alemana[238].

La Convención e Viena de 1963 no alude expresamente a la posibilidad de que los Cónsules informen a su Ministerio de Asuntos Exteriores sobre las actividades políticas que se desarrollen en su jurisdicción, pero nada se opone —en opinión de José Torroba— a que se haga extensivo a las Oficinas Consulares lo dispuesto en el artículo 3 de la Convención de 1961 que faculta a los agentes diplomáticos a enterarse de las condiciones y de la evolución de los acontecimientos en el Estado receptor —subterfugio para incluir las actividades políticas sin nombrarlas— e informar de ello a su Gobierno[239]. Semejante posibilidad quedaría, en todo caso, cubierta por la cláusula residual del artículo 5 de la Convención de Viena de 1963, que permite a los funcionarios consulares ejercer las funciones que le haya confiado el Estado que envía y que no estén prohibidas por las leyes y reglamentos del Estado receptor o a las que éste no se oponga[240]. Los Cónsules deben actuar en relación con este tipo de funciones de acuerdo con las instrucciones que reciban de su Misión Diplomática y —en su caso— del Ministerio de Asuntos Exteriores. Entre estas actividades cabe incluir información

[236] Artículo 17-2 de la Convención de Viena de 1963.

[237] Informe de Jaroslav Zourek. En *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*. Ginebra, 1957. Volumen.II, p. 93.

[238] MARTÍNEZ MORCILLO. Op. cit. en la nota 18, pp. 87-88.

[239] Párrafo 1-d) del artículo 3 de la Convención de Viena de 1961.

[240] Artículo 5-m) de la Convención de Viena de 1963.

sobre las actividades políticas de interés que se desarrollen en el territorio de su circunscripción, el mantenimiento de contactos con representantes del poder político central radicados en, o vinculados a, su demarcación —senadores, congresistas, líderes de partidos políticos, dirigentes sindicales o grupos de presión—, información sobre los acontecimientos cuya difusión interese a la acción exterior del Estado —incluida la remisión de comunicados a los medios informativos—, análisis de las líneas editoriales de los principales medios de comunicación de la demarcación consular, el seguimiento de la aplicación de los convenios bilaterales entre los dos Estados y de los multilaterales en los que ambos fueran Partes, el apoyo a la Misión Diplomática en la preparación y desarrollo de las visitas de autoridades y personalidades políticas a su circunscripción o el impulso de la cooperación transfronteriza[241].

Así, por ejemplo, durante mi período de Cónsul General en Oporto, informé a la Embajada y al Ministerio de las actividades políticas en la segunda ciudad de Portugal —en permanente rivalidad con Lisboa—, de los problemas de competencias entre las distintas regiones del país y sus conflictos con el Gobierno central, y de los lineamientos de los importantes medios de comunicación de la ciudad del Duero, organicé las visitas a la región de personalidades como los Presidentes de las Comunidades Autónomas de Galicia, Manuel Fraga o de Castilla—León, Juan Vicente Herrera, o de la entonces Ministra de Sanidad y Consumo, Ana Pastor, y participé en las mismas, colaboré con la Embajada en la organización de la visita privada del Rey Juan Carlos I a Oporto e informé sobre la celebración de una Conferencia ministerial de la OSCE que se celebró en dicha ciudad.

VI.—Estructura y medios de acción

Tanto la estructura de la Misión Consular como los medios de acción de que dispone están regulados por la normativa del Estado que envía y por el Derecho Internacional.

1.—Estructura

Las Oficinas Consulares podrán ser de carrera u honorarias. Las primeras pueden tener categoría de Consulado General o de Consulado y estarán dirigidas por funcionarios de la Carrera Diplomática. Las segundas serán creadas por Orden del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación y estarán a cargo de Cónsules Honorarios[242]. Por Oficina Consular Honoraria se entiende una Oficina Consular que no esté dirigida por un funcionario consular de carrera y que

[241] TORROBA. Op. cit. en la nota 8, pp. 467-469.

[242] Artículo 48-1 de la LASEE de 2014. Doc.cit. en la nota 60.

—en el caso de ser de nacionalidad española— no pertenezca a ninguna de las Administraciones Públicas. Podrán ser de dos categorías: Consulados o Viceconsulados Honorarios. La categoría de Consulado Honorario está reservada a los países donde no existan Consulados de carrera o Misiones Diplomáticas, a las circunscripciones con amplia colonia española o donde circunstancias especiales así lo aconsejen[243].

El Estado que envía es libre para decidir la estructura de sus Oficinas Consulares, aunque todas ellas suelen presentar rasgos comunes. Las Oficinas Consulares de carrera contarán con una sección administrativa a cargo de un Canciller y con las secciones que se establezcan. En aquéllas en las se integren Agregadurías sectoriales podrá establecerse una sección de Servicios Comunes, que permita la gestión administrativa integrada de los servicios que se determinen[244]. Los Consulados cuentan, pues, con la oficina propia del Cónsul —con su Secretaría, que se encarga del Protocolo, de las relaciones públicas y de los eventos sociales—, la Cancillería de la Misión —a cuyo frente se encuentra el Canciller, del que dependen la administración y la contabilidad—, las Secciones y —en algunos Consulados— las Agregadurías sectoriales.

Además del servicio de Cifra —que es de la responsabilidad exclusiva del Cónsul— deben contar con un Archivo Consular, constituido por "todos los papeles, documentos, correspondencia, libros, películas, cintas magnetofónicas y registros de la Oficina Consular, así como las cifras y claves, los ficheros y los muebles destinados a protegerlos y conservarlos"[245]. Los archivos son la pieza esencial de la Oficina Consular y de ahí que sean inviolables, dondequiera que se encuentren. Los archivos de una Oficina Consular Honoraria serán asimismo inviolables, a condición de que estén separados de otros papeles y documentos y, en especial, de la correspondencia particular del jefe de la Oficina y de cualquier persona que trabaje con él, y de los objetos, libros y documentos referentes a su profesión o a sus negocios. Dicha inviolabilidad se mantiene en caso de ruptura de las relaciones consulares e incluso de existencia de un conflicto armado entre los dos paìses. En tales casos, el Estado que envía podrá confiar la custodia de los archivos consulares a un tercer Estado que sea aceptable para el Estado receptor[246].

La sección de Documentación se encarga de la expedición de pasaportes, salvoconductos, certificados de nacionalidad, fes de vida y otros documentos para los nacionales, y la de Visados tramita y expide éstos a los extranjeros que pretendan viajar al Estado que envía o transitar por él. La sección de Registro

---

[243] Artículo 1 de Reglamento de los Agentes Consulares Honorarios de 2007. Doc.cit. en la nota 47

[244] Artículo 48-4 de la LASEE de 2014.. Doc.cit. en la nota 60

[245] Apartado 1-k) del artículo 1 de la Convención de Viena de 1963

[246] Artículos 33-1 y 61, y apartados a) y b) del párrafo 1 del artículo 27 de la Convención de Viena de 1963.

Civil lleva a cabo las inscripciones relativas a los nacimientos, defunciones, matrimonios, adopciones y tutelas de los españoles residentes en la circunscripción, lleva los correspondientes libros de Nacimientos, Defunciones, Matrimonios y Tutelas y representaciones legales, y en ella se realizan todos los trámites relativos a la nacionalidad. La sección de Notaría lleva a cabo todos los actos relativos a la fe pública: testamentos, escrituras, actas notariales, testimonios, contratos y legalizaciones. La de Asuntos Militares tramita la entrada en Caja de los mozos, la concesión de prórrogas y la revisión anual de las cartillas militares. Ha perdido importancia en los países en los que —como en España— el servicio militar ha dejado de ser obligatorio. Cada día adquieren mayor importancia los servicios asistenciales: protección de nacionales —sean residentes en el extranjero o transeúntes, profesionales, trabajadores, estudiantes o turistas— por medio de las repatriaciones de personas en dificultades y de cadáveres, y de ayudas económicas a particulares e instituciones, asistencia a los emigrantes y ayuda a detenidos y reclusos —visitas, apoyo jurídico y prestaciones económicas y de cualquier otra índole—. Al servicio jurídico —en íntima relación con la sección de Notaría y, en ciertos temas, con la de Registro Civil— se le encomienda la defensa de menores e incapacitados, la representación de los nacionales ante los Tribunales extranjeros, las sucesiones testamentarias o *abintestato* y el auxilio judicial También suele haber un servicio de información para nacionales y extranjeros, especialmente en temas culturales y turísticos. Las Oficinas Consulares deben contar con un Libro—registro de correspondencia —en el que quede constancia de las notas, cartas y documentos por ellas enviados o recibidos—, el Libro de Registro de Matrícula de los Nacionales, los cuatro Libros del Registro Civil —Nacimientos, Defunciones, Matrimonios y Tutelas—, el Libro de Nacionalidad, el Censo Electoral de Residentes Ausentes (CERA) y el Protocolo Notarial.

En las Oficinas Consulares importantes se pueden integrar Consejerías Económicas y Comerciales, Educativas y Culturales, Laborales o de Turismo. Asimismo cabe establecer servicios de Asuntos Sociales y de Seguridad Social. En algunas circunscripciones consulares se establecen Consulados y Viceconsulados Honorarios y Agencias Consulares para ayudar a los Cónsules de carrera en el ejercicio de sus funciones.

Las Oficinas Consulares de carrera están compuestas por funcionarios consulares, empleados consulares y personal de servicio de la Misión. Tienen a su frente a un Cónsul General o a un Cónsul y, en las más importantes —como en los Consulados Generales de Buenos Aires o Nueva York— suele haber más de un funcionario consular. El Canciller —que no tiene estatuto diplomático— es el jefe de los empleados consulares y del personal de servicio de la Oficina. Todos ellos tienen un *status* inferior al de los funcionarios consulares, sobre todo cuando sean nacionales del Estado receptor o residentes en su territorio.

2.—Medios de acción

El Estado receptor está obligado a ofrecer a las Oficinas Consulares todas las facilidades necesarias para el ejercicio de sus funciones[247]. Los medios de actuación de la Misión Consular son similares a los de la Misión Diplomática, aunque algo menos formales. En el ámbito interno, la Oficina se comunica con el Ministerio a través de despachos, telegramas, faxes, informes, cartas y correos electrónicos. En el ámbito externo, la Oficina se relaciona con las autoridades de su circunscripción en el Estado receptor —definida como el territorio que le ha sido atribuido para el ejercicio de sus funciones[248]— por medio de notas verbales y escritas, cartas, pro—memorias, memorandums y "*non papers*", al igual que en las Misiones Diplomáticas. Las Oficinas Consulares pueden actuar únicamente dentro de su circunscripción, establecida en la Carta Patente y aceptada en el *exequatur* del Estado receptor. Sólo en circunstancias especiales y con el consentimiento de éste, podrán intervenir fuera de ella[249].

El Jefe de la Oficina Consular ajustará sus actuaciones a las instrucciones del Ministerio de Asuntos Exteriores y del jefe de la Misión Diplomática, excepto en el ejercicio de las funciones relativas a la fe pública, el Registro Civil o la jurisdicción voluntaria, en los que estarán sometidos a lo establecido en la legislación notarial, registral, civil y procesal que regula el ejercicio de esas funciones, y a las resoluciones, instrucciones y circulares de e la Dirección General de los Registros y del Notariado. Podrá recibir instrucciones de los Departamentos Ministeriales correspondientes para el desarrollo de otros ámbitos de la acción exterior del Estado, a través del jefe de la Misión Diplomática[250]. Ejercerá la jefatura y dirección de todos los servicios y personal de la Oficina. Coordinará sus actividades y —por delegación del Jefe de la Misión Diplomática— impartirá instrucciones a las Agencias Consulares y a las Oficinas Consulares Honorarias establecidas en su circunscripción. Los Cónsules Generales ejercerán las mismas funciones respecto a los Consulados de carrera establecidos en su demarcación[251].

En consecuencia, a los jefes de las Misiones Diplomáticas les corresponde —a juicio de José Torroba— la alta dirección de servicio consular en los Estados en los que estén acreditados y de su autoridad dependen los funcionarios consulares de todas las categorías. Las Oficinas Consulares deberán ejecutar sin dilación las órdenes que la Misión les transmita y actuar de acuerdo con las misma[252]. ¡Según y cómo!, añado yo, pues creo que cabe matizar tan tajante aserto. Tanto la opinión de Torroba como las disposiciones citadas de la Ley de la Acción y del Servicio Exterior del Estado me parecen excesivas y desacerta-

[247] Artículo 28 de la Convención de Viena de 1963.
[248] Apartado b) del artículo 1 de la Convención de Viena de 1963.
[249] Artículo 6 de la Convención de Viena de 1963.
[250] Artículo 48-6 de la LASEE de 2014. Doc.cit. en la nota 60.
[251] Artículo 48-3 de la LASEE de 2014. Doc.cit, en la nota 60.
[252] TORROBA. Op. cit. en la nota 8, p. 138.

das, porque, de un lado, el Cónsul es funcionalmente autónomo del Embajador, del que sólo depende jerárquica y políticamente, y no actúa por delegación de él, y, de otro, los distintos Cónsules en un mismo país, con independencia de su rango, no están sometidos a la autoridad de un Cónsul General y no tienen por qué recibir instrucciones de él. Aunque el jefe de la Oficina Consular dependa jerárquicamente del Embajador, dispone, sin embargo, de plena autonomía en el ejercicio de sus funciones, como reconoce la propia LASEE en relación con la actividad registral y notarial. Podrá éste solicitarle información o pedirle que colabore con la Embajada mediante la realización de actividades concretas, pero no puede interferir en su actuación, ni decirle cómo debe ejercer una determinada función consular. Las decisiones del Cónsul en materia de Registro Civil o de Notaría no son recurribles ante la Embajada, ni siquiera ante el Ministerio de Asuntos Exteriores, sino ante la Dirección General de los Registros y del Notariado. Estando en Düsseldorf, me llamó el Embajador en Bonn para pedirme que le concediera una prórroga de 4.ª clase al periodista José Luis Balbín, que luego se haría muy famoso presentando el programa "La Clave" en TVE. Tras examinar el caso, comprobé que el citado periodista no reunía las condiciones previstas por la Ley del Servicio Militar y no le concedí la prórroga solicitada. El Embajador montó en cólera y me soltó una bronca telefónica por desobedecerle, pero yo mantuve respetuosamente mi decisión. José Sebastián de Erice ―que era un magnífico profesional y una excelente persona― reconoció que se había equivocado y acabó por darme la razón.

3.―Medios de comunicación

El Estado receptor debe garantizar la libertad de tránsito y de circulación en su territorio a todos los miembros de la Oficina Consular. Podrá establecer zonas de acceso prohibido o limitado por razones de seguridad, siempre que sea con carácter general y no se discrimine a ningún Estado[253].

La Oficina Consular tendrá libertad para comunicarse con el Gobierno, con la Misión Diplomática y con los demás Consulados, y el Estado receptor deberá permitir y proteger dicha libertad. La Oficina Consular podrá utilizar a tales efectos todos los medios de comunicación apropiados, incluidos los correos diplomáticos y consulares, la valija consular y los mensajes en clave o en cifra, pero necesitará el consentimiento del Estado receptor para instalar y utilizar una emisora de radio[254]. El Convenio no dice nada de las comunicaciones electrónicas ―uno de los medios más frecuentemente utilizados por los Consulados en la actualidad―, por la razón obvia de que en 1963 no existían tales medios de comunicación.

[253] Artículo 34 de la Convención de Viena de 1963.
[254] Artículo 35-1 de la Convención de Viena de 1963.

El instrumento tradicional más empleado es la valija consular que suele estar formada por una o varias sacas provistas de signos exteriores visibles que la identifiquen. Los bultos que constituyan la valija deberán ir provistos de signos exteriores visibles, indicadores de su carácter, y sólo podrán contener correspondencia y documentos oficiales, relativos a la Oficina Consular y a sus funciones, u objetos destinados exclusivamente al uso oficial de la Misión. La valija es inviolable y no podrá ser abierta ni retenida. No obstante, si las autoridades locales tuvieran sospechas fundadas de que contiene material ilegal, podrían solicitar su apertura por un representante autorizado del Estado que envía y, si éste rechazara semejante petición, la valija sería devuelta a su lugar de origen[255]. Puede ser enviada por correo postal o confiada al comandante de un buque o de una aeronave, que es la práctica más utilizada. La valija es entregada directamente al comandante por un empleado de la Oficina Consular o del Ministerio de Asuntos Exteriores y recogida por otro empleado de manos de aquél en el puerto o en el aeropuerto de destino al término del viaje. El comandante deberá llevar consigo un documento oficial en el que conste el número de bultos que constituyan la valija[256]. La Convención de Viena de 1963 introdujo la innovación de que la valija consular pudiera ser entregada al comandante de un buque, mientras que el Convenio de 1961 sólo prevé la posibilidad de entregar la valija diplomática al comandante de una aeronave[257] También puede ser transportada por correos consulares, regulares o especiales, que no podrán ser nacionales del Estado receptor ni residentes en su territorio, salvo con el consentimiento de éste. Gozarán de inviolabilidad personal y no podrán ser objeto de ninguna forma de detención a arresto. Deberán portar un documento oficial que acredite su condición de correo y el número de bultos que constituyan la valija[258].

Los funcionarios consulares gozan de libertad de comunicación con sus connacionales y de acceso a los mismos. Podrán comunicarse libremente con ellos y acudir a verlos cuando estén detenidos. Los nacionales del Estado que envía, a su vez, "deberán tener la misma libertad de comunicarse con los funcionarios consulares de ese Estado y de visitarlos". Si el interesado lo solicita, las autoridades competentes del Estado receptor deberán informar**, sin retraso alguno**, a la Oficina Consular sobre su arresto, detención o prisión preventiva. Cualquier comunicación de dichas personas dirigida a la Oficina le será transmitida **sin demora** por dichas autoridades, que habrán de informar **sin dilación** a la persona interesada de los derechos que se le reconocen. La urgencia de esta comunicación entre los ciudadanos y la Oficina Consular no puede ser más enfáticamente señalada por la Convención. Los funcionarios consulares tendrán derecho a visitar a los nacionales arrestados, detenidos o presos en cumplimiento de una

[255] Párrafos 2 a 4 del artículo 35 de la Convención de Viena de 1963.
[256] Artículo 35-7 de la Convención de Viena de 1963.
[257] Artículo 27-7 del Convención de Viena de 1961.
[258] Párrafos 5 y 6 del artículo 35 de la Convención de Viena de 1963.

sentencia firme y a conversar con ellos. Sin embargo, se abstendrán de intervenir a favor de dichos nacionales, si éstos se opusieran expresamente a ello[259]. Esta obligación del Estado receptor ha sido avalada por el Tribunal Internacional de Justicia en 2001 y 2004 en las sentencias anteriormente citadas en los asuntos *LaGrand* y *Avena*[260].

Los funcionarios consulares podrán dirigirse directamente a las autoridades de su circunscripción y a las autoridades centrales del Estado receptor, siempre que sea posible y en la medida que lo permitan las leyes, reglamentos y usos de dicho Estado y los acuerdos internacionales correspondientes[261]. Los contactos con las autoridades centrales se suelen canalizar a través de la Embajada del Estado que envía, aunque pueden realizarse de forma directa si el Estado receptor lo permite.

VII.—Inmunidades y Privilegios

El estatuto consular —cuyo fundamento radica en el principio "*ne impediatur officium*"— está integrado por un conjunto de facilidades, inmunidades y privilegios que garantizan el desempeño eficaz de las funciones consulares[262]. Según la Convención de Viena de 1963, la finalidad de tales inmunidades y privilegios no es beneficiar a particulares, sino garantizar a las Oficinas Consulares el eficaz ejercicio de sus funciones[263]. Por ello, el Estado que envía —titular de dichas inmunidades— puede renunciar a ellas en relación con un determinado miembro de la Oficina Consular, renuncia que ha de ser expresa. La referida a la inmunidad de jurisdicción respecto de acciones civiles o administrativas no implicará la renuncia a la inmunidad de ejecución, que requerirá un nuevo pronunciamiento. Los miembros de la Oficina Consular, en cambio, no pueden renunciar a unas inmunidades de las que no son titulares, pero, si un funcionario o empleado consular entabla una acción judicial en una materia en que goce de inmunidad de jurisdicción, no podrá alegar dicha inmunidad en relación con cualquier demanda reconvencional que esté directamente ligada a la demanda principal[264].

Los miembros de la Oficina Consular gozarán de inmunidades y privilegios desde el momento que entren en el territorio del Estado receptor o —si ya se encontraran en él— desde que asuman sus funciones. Tales inmunidades y privilegios se aplican asimismo a los familiares que vivan en su casa. El *status* privilegiado se terminará cuando los citados miembros concluyan sus funciones y abandonen el territorio o en cuanto expire el plazo que se les haya concedido

---

259 Artículo 36-1 de la Convención de Viena de 1963.
260 Véase la sección V-2-a) de este capítulo.
261 Artículo 38 de la Convención de Viena de 1963.
262 CASADO. Op. cit. en la nota 1, p. 276.
263 Párrafo 4 del Preámbulo de la Convención de Viena de 1963.
264 Artículo 45 de la Convención de Viena de 1963.

para ello. No obstante, conservarán por tiempo indefinido la inmunidad de jurisdicción por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones[265].

Salvo que el Estado receptor decida otra cosa, los funcionarios consulares que sean nacionales del Estado receptor o residentes permanentes en su territorio sólo gozarán de inviolabilidad y de inmunidad de jurisdicción por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones. Los demás miembros de la Oficina Consular que sean nacionales o residentes y sus familiares gozarán de inmunidades y privilegios sólo en la medida en que el Estado receptor se los conceda[266].

A diferencia de los funcionarios consulares que lo tienen prohibido, los empleados consulares y los miembros del personal de servicio podrán ejercer en provecho propio una actividad profesional o comercial privada de carácter lucrativo en el Estado receptor, pero tanto ellos como sus familiares que realicen este tipo de actividades no gozarán de las inmunidades y privilegios previstos en la Convención[267]. Todas las persona que gocen de inmunidades y privilegios deberán respetar las leyes y reglamentos del Estado receptor y no inmiscuirse en los asuntos internos de dicho Estado[268], y si alguna de ellas incumpliera estas obligaciones podría ser declarada persona no grata o no aceptable por el Estado receptor. Los miembros de la familia de un funcionario consular honorario o de los empleados de una Oficina Consular Honoraria no gozarán de inmunidades y privilegios[269].

1.—Inviolabilidad

La Convención de Viena de 1963 regula la inviolabilidad tanto de la Oficina Consular como de sus miembros.

a) Oficina Consular

Los locales de la Oficina Consular —definidos como "los edificios o las partes de los edificios y el terreno contiguo que, cualquiera que sea su propietario, se utilicen exclusivamente para las finalidades de la Oficina Consular"— son inviolables[270]. Las autoridades del Estado receptor no podrán penetrar en la parte de los locales consulares que se utilice exclusivamente para el trabajo de la Oficina Consular salvo con el consentimiento de su jefe, de una persona por él designada o del jefe de la Misión Diplomática. Mientras esta prohibición

[265] Artículo 53 de la Convención de Viena de 1963.
[266] Artículo 71 de la Convención de Viena de 1963.
[267] Artículo 57 de la Convención de Viena de 1963.
[268] Artículo 55-1 de la Convención de Viena de 1963.
[269] Artículo 58-3 de la Convención de Viena de 1963.
[270] Apartado j) del artículo 1 de la Convención de Viena de 1963.

tenía un carácter absoluto en la Convención de Viena de 1961[271], se matiza en la Convención de 1963, al señalar ésta que el consentimiento se presumirá en caso de incendio o de otra calamidad que requiera la adopción inmediata de medidas de protección. El Estado receptor tiene la obligación especial de adoptar las medidas apropiadas para proteger los locales consulares contra cualquier intrusión o daño. Dichos locales —así como los muebles, los bienes y los medios de transporte de la Oficina Consular— no podrán ser objeto de requisa alguna por razones de defensa nacional o de utilidad pública. Si para tales fines fuera necesaria la expropiación, el Estado receptor deberá pagar al Estado que envía una compensación inmediata, adecuada y efectiva[272]. A diferencia de los bienes de la Misión Diplomática, que —conforme a la Convención de 1961— no serán objeto de ninguna requisa, embargo o medida de ejecución[273], los de la Oficina Consular sí podrán serlo, siempre que se pague una indemnización apropiada al Estado que envía. Los archivos y documentos consulares son siempre inviolables dondequiera que se encuentren[274]. En el caso de los Consulados Honorarios, los archivos deberán estar separados de otros documentos y, en especial, de la correspondencia particular del jefe de la Oficina y de cualquier persona que trabaje con él, y de los objetos, libros y documentos referentes a su profesión o a sus negocios[275]. La inviolabilidad de los locales de la Oficina Consular no se extiende a las residencias particulares de los funcionarios consulares.

El Estado receptor deberá tomar las medidas adecuadas para evitar que se perturbe el ejercicio de las funciones consulares y la tranquilidad de la Oficia Consular o se atente contra su dignidad. Este principio fue solemnemente respaldado en 1980 por el Tribunal Internacional de Justicia al condenar la conducta de las autoridades iraníes, que permitieron el asalto y la ocupación de la Embajada y de los Consulados de Estados Unidos en Irán. Como señaló el Tribunal, el Gobierno iraní no cumplió con su obligación de tomar las "medidas adecuadas" para proteger los locales, los archivos y el personal de la Embajada y los Consulados estadounidenses contra los ataques de los militantes[276].

Por otra parte, los locales de la Oficina Consular no deberán ser utilizados de manera incompatible con el ejercicio de las funciones consulares. Ello no excluye la posibilidad de que se instale en una parte del edificio en que se encuentren los locales consulares las oficinas y dependencias de otros organismos, siempre

---

271 Artículo 22-1 de la Convención de Viena de 1961.

272 Artículo 31 de la Convención de Viena de 1963.

273 Artículo 22-3 de la Convención de Viena de 1961.

274 Artículo 33 de la Convención de Viena de 1963.

275 Artículo 61 de la Convención de Viena de 1963.

276 Párrafo 63 de la sentencia del TIJ, de 24 de Mayo de 1980 en el asunto relativo al personal diplomático consular de los Estados Unidos en Teherán. En FERNÁNDEZ TOMÁS, Antonio. "*Derecho Internacional Público: Casos y Materiales*". Tirant lo Blanch. Valencia, 1991, p. 278.

que las partes de estos locales destinadas a los mismos estén separadas de las que utilice la Oficina Consular. En tal caso, dichas oficinas no se considerarán parte integrante de los locales consulares[277].

b) Personal Consular

El Estado receptor deberá tratar a los funcionarios consulares con la debida deferencia y adoptar las medidas adecuadas para evitar cualquier atentado contra su persona, su libertad o su dignidad[278]. Asimismo deberá conceder a los Cónsules Honorarios la protección que puedan necesitar por razón de su carácter oficial[279]. Los funcionarios consulares no podrán ser detenidos o puestos en prisión preventiva salvo que cometan un delito grave sancionado por la autoridad judicial competente. Tampoco podrán ser sometidos a ninguna otra forma de limitación de su libertad personal salvo en virtud de sentencia firme. Cuando sea necesario detener a un funcionario consular —sea de carrera u honorario— el correspondiente procedimiento contra él deberá iniciarse sin la menor dilación[280]. Cuando arresten o detengan preventivamente a un miembro del personal consular o le instruyan un procedimiento penal, las autoridades del Estado receptor están obligadas a comunicarlo sin demora al jefe de la Oficina Consular, o —si fuera éste el afectado— al Estado que envía, por vía diplomática[281]. Cuando se instruya un procedimiento penal contra un Cónsul honorario, tendrá éste que comparecer ante las autoridades competentes. Las diligencias serán practicadas con la deferencia debida y —excepto en el caso en que esté detenido o en prisión preventiva— de manera que se perturbe lo menos posible el ejercicio de las funciones consulares[282].

Esta disposición contrasta con la formulación paralela de la Convención de Viena de 1961, que establece de manera categórica que la persona del agente diplomático no puede ser objeto de ninguna forma de detención o arresto[283]. La redacción es desafortunada e insatisfactoria, pues —aún admitiendo que los funcionarios consulares puedan ser detenidos cuando cometan un delito—, ni siquiera se requiere que éste sea flagrante, único motivo que justificaría la detención. Además, la calificación de "grave" es excesivamente ambigua y carece de la requerida precisión jurídica. Para que los funcionarios consulares puedan ejercer adecuadamente sus funciones es necesario que estén protegidos por el manto de la inviolabilidad, que sólo en circunstancias muy excepcionales debería dejar de ser respetada.

---

277 Párrafos 2 y 3 del artículo 55 de la Convención de Viena de 1963.
278 Artículo 40 de la Convención de Viena de 1963.
279 Artículo 64 de la Convención de Viena de 1963.
280 Artículo 41 de la Convención de Viena de 1963.
281 Artículo 42 de la Convención de Viena de 1963.
282 Artículo 63 de la Convención de Viena de 1963.
283 Artículo 29 de la Convención de Viena de 1961.

2.—Inmunidad de jurisdicción

La Convención de Viena de 1963 regula la inmunidad de jurisdicción del personal consular, pero no la de la Oficina Consular. De conformidad con sus disposiciones, los funcionarios y empleados consulares sólo estarán exentos de la jurisdicción de las autoridades judiciales y administrativas del Estado receptor por los actos ejecutados en el ejercicio de sus funciones. Pero, incluso en este supuesto, no se aplicará dicha inmunidad en los procedimientos civiles que resulten de un contrato que el funcionario o el empleado consular no haya concertado —explícita o implícitamente— como agente del Estado que envía, o cuando sea entablado por un tercero como consecuencia de daños causados por un accidente de vehículo, buque o avión ocurrido en el Estado receptor[284]. A estos efectos, los miembros de la Oficina Consular deberán estar cubiertos por un seguro de responsabilidad civil por los daños causados a terceros por la utilización de vehículos, buques o aviones[285].

En caso de que se instruya un proceso penal contra un funcionario o empleado consular, estarán éstos obligados a comparecer ante las autoridades competentes del Estado receptor. Las diligencias deberán ser practicadas con la deferencia debida al funcionario o empleado en razón de su posición oficial y de manera que perturbe lo menos posible el ejercicio de sus funciones. Cuando sea necesaria su detención, el correspondiente procedimiento contra ellos deberá iniciarse sin la menor dilación[286].

La regulación de la inmunidad de jurisdicción del personal de la Oficina Consular es insuficiente. Si el reconocimiento de la inmunidad de jurisdicción tiene como objetivo la salvaguardia de su independencia de actuación, carece de sentido reducirla a los actos realizados en el ejercicio de sus funciones. Por otra parte, esta expresión carece de la necesaria precisión jurídica y puede dar lugar a interpretaciones diversas. La inmunidad de jurisdicción de los funcionarios consulares debería ser similar a la de los agentes diplomáticos.

La Convención de Nueva York de 2004 sobre inmunidades jurisdiccionales de los Estados y de sus bienes ha reducido el ámbito de la inmunidad de jurisdicción de los Estados. Aunque parta de del principio de que "todo Estado goza para sí y sus bienes de inmunidad de jurisdicción ante los tribunales de otros Estados"[287], incluye a continuación una serie de excepciones a la regla general más amplias de las previstas en la Convención de Viena de 1963.

---

[284] Artículo 43 de la Convención de Viena de 1963.

[285] Artículo 56 de la Convención de Viena de 1963.

[286] Artículo 41-3 de la Convención de Viena de 1963.

[287] Artículo 5 de la Convención sobre las inmunidades jurisdiccionales de los Estados y de sus bienes. Nueva York, 2 de Diciembre de 2004. Anejo a la resolución de la Asamblea General 59/38, de 2 de Diciembre de 2004. En Boletín Oficial de las Cortes Generales n.º 396, de 18 de Marzo de 1911.

La Ley Orgánica del Poder Judicial excluye de la competencia de los Tribunales españoles los supuestos de inmunidad de jurisdicción establecidos por las normas del Derecho Internacional Público[288], y la Ley de Enjuiciamiento Civil prevé que los Tribunales españoles se abstendrán de conocer de los asuntos que se les sometan cuando se haya formulado demanda respecto de sujetos o bienes que gocen de inmunidad de jurisdicción o cuando, en virtud de un tratado en el que España sea parte, el asunto se encuentre atribuido con carácter exclusivo a la jurisdicción de otro Estado[289]. En estas disposiciones se han basado los Tribunales español para reconocer la inmunidad de jurisdicción de los funcionarios consulares.

La jurisprudencia española ha admitido dicha inmunidad incluso a los funcionarios consulares honorarios, especialmente en el ámbito laboral. Una sentencia del Tribunal Central del Trabajo de 1975 reconoció que los contratos de trabajo firmados por un Cónsul Honorario de Cuba constituían "actos ejecutados en el ejercicio de las funciones consulares", por lo que le reconoció la inmunidad de jurisdicción[290]. Un año después, el Tribunal adoptó una decisión similar en relación con una demanda por motivos laborales contra el Ministro—Consejero de la Embajada de Uruguay en Madrid, encargado de los asuntos consulares[291]. Las Magistraturas de Trabajo fueron sensibles a la tendencia prevalente de distinguir entre a los actos "*iure imperii*" y "*iure gestionis*" y se declararon competentes en los casos de despido de una auxiliar administrativa del Viceconsulado de Brasil en Vigo y de otra del Viceconsulado de Finlandia en Málaga[292]. Estos Tribunales acogieron a las tesis restrictivas a la inmunidad de jurisdicción y las fundamentaron correctamente[293].

Los miembros de una Oficina Consular pueden ser llamados a comparecer como testigos en procedimientos judiciales o administrativos, pero, si los funcionarios consulares se negaran a hacerlo, el Estado receptor no podrá aplicarles ninguna medida coactiva o sanción. Los empleados consulares o los miembros del personal de servicio, en cambio, no podrán negarse a testificar, si bien —al igual que los funcionarios consulares— no estarán obligados a deponer sobre hechos relacionados con el ejercicio de sus funciones, ni a exhibir la correspondencia y

---

288 Artículo 21-2 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de Julio, del Poder Judicial. BOE, de 2 de Julio de 1985.

289 Artículo 36-2 de la Ley 1/2000, de 7 de Enero, de Enjuiciamiento Civil. BOE de 8 de Enero del 2000.

290 Sentencia del Tribunal Central del Trabajo, de 14 de Octubre de 1975. En *Repertorio de Jurisprudencia del TCT*, n.º 4306/1975.

291 Sentencia del Tribunal Central del Trabajo, de 25 de Noviembre de 1976. En *Repertorio de Jurisprudencia del TCT*, n.º 5536/1976.

292 Sentencias de la sección n.º 1 de la Magistratura del Trabajo de Vigo, de 13 de Diciembre de 1986 y de 30 de Enero de 1987, y de la sección n.º 6 de la Magistratura del Trabajo de Málaga, de 24 de Marzo de 1987.

293 LÓPEZ MARTÍN, Ana Gemma. "*Las inmunidades del Derecho Internacional: su aplicación en España*". En *Cuadernos de Derecho Público* n.º 6. Madrid, 1999. Este artículo ha sido reproducido en Eprints.ucm.es/6993/1/INMUNIDA.pdf, p. 7.

los documentos oficiales referentes a aquéllos, y podrán negarse a declarar como expertos respecto a las leyes del Estado que envía[294]. La autoridad que requiera el testimonio deberá evitar que se perturbe al funcionario consular en el ejercicio de sus funciones, por lo que podrá recibir su testimonio en su domicilio o en la Oficina Consular, o aceptar su declaración por escrito, siempre que ello sea posible[295].

3.—Inmunidad de ejecución

La Convención de Viena de 1963 no consagra la inmunidad de ejecución de los funcionarios consulares, debido probablemente al alcance reducido de inmunidad de jurisdicción que les reconoce, limitada a los actos que dichos funcionarios realicen en el ejercicio de sus funciones[296]. Esta omisión es incorrecta, ya que —por reducida que pueda ser la inmunidad de jurisdicción de que gozan— tienen derecho a ella y a su lógico corolario de inmunidad de ejecución.

La Convención de Nueva York de 2004 sobre inmunidades jurisdiccionales de los Estados y de sus bienes ha reducido el ámbito de la inmunidad de jurisdicción y de ejecución de los Estados. La Convención sigue la tendencia predominante de que la inmunidad de ejecución del Estado no es absoluta, por lo que las medidas adoptadas por un Tribunal contra un Estado extranjero para ejecutar una sentencia condenatoria serían aplicables siempre que los bienes de ese Estado objeto de las mismas estuviesen destinados a una actividad "*iure gestionis*", no pudiendo llevarse a cabo, en cambio, contra bienes afectos a la realización de actividades "*iure imperii"*. El problema radica en determinar qué bienes están afectados a una u a otra actividad, lo que no resulta fácil"[297].

La Convención incluye entre los bienes del Estado que envía protegidos frente a una eventual ejecución los utilizados o destinados al desempeño de las Oficinas Consulares, incluidas sus "cuentas corrientes"[298]. En relación con la mención expresa de las "cuentas corrientes", Cesáreo Gutiérrez Espada ha destacado que la Convención no establece la inembargabilidad de tales activos con carácter general, sino que la limita a las medidas de ejecución relativas a las cuentas bancarias utilizadas en el desempeño de las funciones de las Misiones Consulares. Por consiguiente, las cuentas —o parte de las mismas— destinadas a actividades que no tengan que ver con esas funciones, sí podrían ser ejecutadas[299].

---

294 Párrafos 1 y 3 del artículo 44 de la Convención de Viena de 1963.

295 Artículo 44-2 de la Convención de Viena de 1963.

296 Artículo 43-1 de la Convención de Viena de 1963.

297 GUTIÉRREZ ESPADA, Cesáreo. "*La adhesión de España (2011) a la Convención de Naciones Unidas sobre las inmunidades jurisdiccionales de los Estados y de sus bienes (2005)*". En *Cuadernos de Derecho Transnacional* volumen 3, Octubre, 2011. Reproducido en www.uc3m.es/cdt , p. 4.

298 Artículo 21-1 de la Convención de Nueva York de 2004. Doc.cit. en la nota 278.

299 GUTIÉRREZ ESPADA. Op. cit. en la nota 296, p.16.

Como señaló en 2005 el Tribunal Supremo, de la práctica internacional generalizada se deriva que "la inmunidad de los Estados y de las Misiones Diplomáticas y Consulares en materia de ejecución impide que la ejecución forzosa pueda dirigirse —dentro de los bienes que la Misión o el Estado acreditante pueda tener en el Estado del foro— contra aquellas cuentas corrientes". El que puedan ser utilizadas para la realización de actos en los que no esté empeñada la soberanía del Estado extranjero, esto es, para actividades "*iure gestionis*" a las que no alcanza la "*ratio*" de la inmunidad de los bienes de las Misiones Diplomáticas y Consulares, no justifica la exclusión de esa inmunidad de ejecución y consiguiente inembargabilidad"[300].

El Tribunal Constitucional ha mantenido con cierta coherencia la tesis de la inembargabilidad de las cuentas corrientes de las Misiones Consulares, por ser un acto prohibido por la Ley Orgánica del Poder Judicial, y la imposibilidad de embargar los bienes de un Estado inequívocamente destinados a una actividad no comercial[301]. Así, ha mantenido la inmunidad absoluta de ejecución de los bienes de dichas Misiones, cuentas corrientes incluidas[302]. En 2002, dicho Tribunal autorizó el embargo de bienes de un Estado extranjero al avalar la embargabilidad de las cantidades correspondientes a la devolución del IVA a Estados Unidos, por entender que las mismas provenían tanto de actividades públicas, como de actividades privadas no protegidas por la inmunidad[303]. En 2009, el Tribunal Supremo rechazó el recurso interpuesto por la Embajada de Estados Unidos contra una sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, que había confirmado el embargo de las cantidades procedentes del IVA devueltas por la Agencia Tributaria, decretado por un Juzgado de Bilbao para hacer frente al pago de las indemnizaciones por despido improcedente de dos empleados del Consulado norteamericano en dicha ciudad. El razonamiento se basó en que las Convenciones de Viena de 1961 y de 1963 no contemplaban la devolución del impuesto del IVA y que de sus disposiciones no se desprendía necesariamente la inembargabilidad de las cantidades devueltas. El Estado recurrente no había acreditado que esas devoluciones "estuviesen vinculadas con actividades que supusieran el ejercicio del ius imperio, por lo que tenían la condición de devoluciones de impuestos o beneficios fiscales ligados a actividades de gestión"[304].

4.—Privilegios

A diferencia de las inmunidades, los privilegios no son necesarios para garantizar el ejercicio de las funciones consulares y se deben a concesiones graciosas

---

[300] Auto del Tribunal Supremo, de 13 de Junio de 2005. En *RJ,* n.º 7041/2005.

[301] LÓPEZ MARTÍN. Op. cit. en la nota 292, pp. 9-10.

[302] Fundamento jurídico 2 de la sentencia del Tribunal Constitucional 176/2001, de 17 de Septiembre. BOE de 19 de Octubre de 2001.

[303] Auto del Tribunal Constitucional 12/2002, de 1 de Julio.

[304] Fundamento jurídico 5 de la sentencia del Tribunal Supremo, de 22 de Junio de 2009. *RJ*/2009, n.º 6059.

del Estado receptor por cortesía internacional, y suelen regirse por el principio de la reciprocidad. La Convención de Viena de 1963 recoge los privilegios tanto de la Oficina Consular como los de sus miembros con carácter general y sin supeditarlos al requisito de reciprocidad.

1.—Oficina Consular

Los locales consulares y la residencia del jefe de la Oficina Consular de carrera de los que sea propietario o inquilino el Estado que envía, o cualquier persona que actúe en su representación, están exentos de todos los impuestos y gravámenes nacionales, regionales y municipales, excepto de los que constituyan el pago de determinados servicios prestados. Dicha exención no se aplicará a los impuestos que —conforme a la legislación del Estado receptor— deba satisfacer la persona que contrate con el Estado que envía o con la persona que actúe en su representación[305]. Las cantidades percibidas por la Oficina Consular en concepto de derechos y aranceles por sus actuaciones consulares y los recibos correspondientes están exentos de cualquier impuesto o gravamen[306].

El Estado receptor permitirá la entrada de los objetos destinados al uso oficial de la Oficina Consular con exención de todos los derechos de aduana, impuestos y gravámenes conexos, excepto los gastos de almacenaje, acarreo y servicios análogos. En el caso de los Consulados Honorarios, esta exención se aplica solamente a los escudos, banderas, letreros, timbres, sellos, libros, impresos oficiales, muebles, útiles de oficina y otros objetos análogos que sean suministrados a la Oficina Consular por el Estado que envía o a instancia del mismo[307].

El Estado receptor deberá facilitar al Estado que envía la adquisición en su territorio de los locales de la Oficina Consular o ayudarle a obtenerlos. Cuando sea necesario, le ayudará asimismo a conseguir el alojamiento adecuado para sus miembros[308].

El Estado que envía podrá izar su bandera y poner el escudo nacional en la puerta de entrada del edificio ocupado por la Oficina Consular, en la residencia del jefe de dicha Oficina y en sus medios de transporte, cuando éstos se utilicen para fines oficiales. Al ejercer estos derechos, el Estado que envía tendrá en cuenta las leyes y los usos del Estado receptor[309].

2.—Personal consular

Los funcionarios y empleados consulares, y lo miembros de su familia, están exentos de todos los impuestos y gravámenes personales o reales, na-

[305] Artículos 32 y 60 de la Convención de Viena de 1963.
[306] Artículo 39 de la Convención de Viena de 1963.
[307] Párrafo 1-a) del artículo 50 y artículo 62 de la Convención de Viena de 1963.
[308] Artículo 30 de la Convención de Viena de 1963.
[309] Artículo 29 de la Convención de Viena de 1963.

cionales, regionales o locales, con excepción de los impuestos indirectos que están normalmente incluidos en el precio de las mercancías o de los servicios, de los impuestos sobre bienes inmuebles privados que radiquen en el territorio del Estado receptor —salvo que sean propiedad del Estado que envía—, de los impuestos sobre las sucesiones y las trasmisiones exigibles por el Estado receptor, de los impuestos sobre los ingresos privados y sobre el capital correspondientes a las inversiones realizadas en empresas comerciales o financieras, de los impuestos exigibles por determinados servicios prestados, y de los derechos de registro, aranceles judiciales, hipotecas y timbre[310]. Los funcionarios consulares honorarios están exentos de los impuestos sobre las retribuciones y los emolumentos que perciban del Estado que envía como consecuencia del ejercicio de funciones consulares[311] y los miembros del personal de servicio de los impuestos sobre los salarios que perciban por sus servicios[312].

El Estado receptor permitirá la entrada de objetos destinados al uso personal del funcionario consular y de su familia, incluidos los efectos destinados a su instalación, con exención de todos los derechos de aduana, impuestos gravámenes conexos, salvo los gastos de almacenaje, acarreo y servicios análogos. Los empleados consulares sólo gozarán de esta exención en relación con los efectos importados al efectuar su primera instalación Los artículos de consumo no deberán exceder de las cantidades que los miembros de la Oficina Consular necesiten para su consumo directo[313]. Este artículo incluye la novedad de extender la exención a los bienes de consumo, lo que no figura en la disposición paralela de la Convención de 1961[314].

El equipaje personal que lleven consigo los funcionarios consulares y los miembros de su familia estará exento de inspección aduanera. Sólo podrá ser inspeccionado cuando las autoridades competentes del Estado receptor tengan motivos fundados para suponer que contiene objetos cuya importación o exportación esté prohibida por las leyes de dicho Estado o estén sujetos a medidas de cuarentena. La inspección sólo podrá efectuarse en presencia del funcionario consular o de sus familiares[315].

Los funcionarios y empleados consulares y los miembros de su familia están asimismo exentos de las obligaciones relativas a la inscripción de extranjeros y de la obtención del permiso de residencia. Semejante exención no es aplicable a los empleados consulares que no sean permanentes o que ejerzan una actividad privada de carácter lucrativo, ni a los miembros de su familia[316]. Los funciona-

---

310 Artículo 49-1 de la Convención de Viena de 1963.
311 Artículo 66 de la Convención de Viena de 1963.
312 Artículo 49-2 de la Convención de Viena de 1963.
313 Párrafos 1 y 2 del artículo 50 de la Convención de Viena de 1963.
314 Párrafo 1-b) del artículo 36 de la Convención de Viena de 1961.
315 Artículo 50-3 de la Convención de Viena de 1963.
316 Artículo 46 de la Convención de Viena de 1963.

rios consulares honorarios también estarán exentos de estas obligaciones, siempre que no ejerzan en el Estado receptor una profesión o actividad comercial en provecho propio[317]. Los miembros de la Oficina Consular están exentos —respecto a los servicios que presten al Estado que envía— de cualesquiera obligaciones relativas a permisos de trabajo que impongan las leyes del Estado receptor referentes al empleo de los trabajadores extranjeros. Los miembros del personal privado de los funcionarios y de los empleados consulares también están exonerados de estos permisos, siempre que no ejerzan otra ocupación lucrativa en el Estado receptor[318].

Los miembros de la Oficina Consular y sus familiares están exentos de las disposiciones sobre seguridad social del Estado receptor, en relación con los servicios que presten al Estado que envía. Esta exención se aplicará asimismo a los miembros del personal privado que estén al servicio exclusivo de los miembros de la Oficina, siempre que no sean nacionales del Estado receptor o residentes en su territorio y estén protegidos por las normas de seguridad del Estado que envía o de un tercer Estado. Los miembros de la Oficina que los hayan empleado habrán de cumplir las obligaciones que imponga la normativa local a los empleadores. No obstante, los miembros de la Oficina Consular podrán acogerse voluntariamente al régimen de seguridad social del Estado receptor, si éste lo permite[319].

El Estado receptor deberá eximir a los miembros de la Oficina Consular y a sus familiares, así como a los funcionarios consulares honorarios, de toda prestación personal o servicio de carácter público —cualquiera que sea su naturaleza—, así como de cargas tales como requisas, contribuciones o alojamientos militares[320].

317 Artículo 65 de la Convención de Viena de 1963.
318 Artículo 47 de la Convención de Viena de 1963.
319 Artículo 48 de la Convención de Viena de 1963.
320 Artículo 52 de la Convención de Viena de 1963.

CAPÍTULO V

REPRESENTACIONES PERMANENTES DE ESTADOS ANTE ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

I.—Evolución histórica; II.—Concepto: 1.—Representación Permanente; 2.—Diplomático multilateral; III.—Principio de la Representación Permanente: 1.—Representación Permanente; 2.—Personal de la Representación; 3.—Organizaciones Internacionales con sede en España. IV.—Fin de la Representación Permanente: 1.—Representación Permanente; 2.—Personal de la Representación; V.—Funciones: a) Funciones comunes; b) Funciones propias. VI.—Estructura y medios: 1.—Estructura de la Representación; 2.—Medios de acción; 3.—Medios de comunicación. VII. Inmunidades y Privilegios: 1.—Inviolabilidad; 2.—Inmunidad de jurisdicción; 3.—Privilegios. VIII.—Representaciones Permanentes de Estados ante Organizaciones Internacionales Regionales.

La aparición de las Representaciones Permanentes ante las Organizaciones Internacionales está obviamente vinculada a la creación y al desarrollo de tales Organizaciones. Un mundo bipolar desde el punto de vista militar, pero multipolar desde el punto de vista político, ideológico, económico o cultural, que es cada vez más interdependiente, hace que surjan nuevos ámbitos de cooperación internacional. En áreas que hasta hace poco tiempo pertenecían a la esfera de la política doméstica de los Estados surgen problemas que exigen un tratamiento, no ya bilateral —como ocurría antes entre Estados vecinos— o regional —entre Estados pertenecientes a la misma región—, sino mucho más amplio, verdaderamente colectivo. A las áreas tradicionales más viejas de la cooperación internacional —comercio, defensa o cultura— se fueron añadiendo otras. Se trata de problemas y retos que desbordan la capacidad y el campo de acción de cada uno de los Estados

y que exigen una respuesta e intentos de solución comunes. En el plano de las relaciones internacionales formalizadas, uno de los resultados de este fenómeno ha sido la extraordinaria potenciación de la Diplomacia multilateral, tanto en su modalidad tradicional de la "Diplomacia de Conferencia", como en su modalidad más reciente, la que se ejerce y desarrolla en y a través de las Organizaciones Internacionales. Su proliferación ha supuesto el crecimiento por encima de la red tradicional de las relaciones diplomáticas bilaterales de unos nuevos circuitos de comunicación, de un marco permanente que permite a los Estados hacer frente a estos problemas. Al establecer sobre una base permanente órganos deliberantes y ejecutivos intergubernamentales, las Organizaciones Internacionales han producido la institucionalización de la diplomacia multilateral[1].

Las Representaciones Permanentes han sido asimiladas en la práctica a las Misiones Diplomáticas y, en consecuencia, se les ha reconocido un estatuto jurídico semejante, aunque unas y otras no se deben confundir, ya que —aunque tengan muchas cosas en común— ofrecen características diferentes y diferenciadas. La principal característica diferencial de las Representaciones Permanentes es la "triangularidad". Mientras que en el caso de las Misiones Diplomática existe una relación bilateral directa entre el Estado acreditante y el Estado receptor, en el de las Representaciones Permanentes también hay una relación directa, pero ésta se produce entre el Estado que envía y la Organización Internacional correspondiente. Hay, sin embargo, un tercero en discordia —el Estado donde la Organización tiene su sede—, que no tiene título alguno para participar —y, mucho menos, a entrometerse— en las relaciones institucionales entre la Organización y sus Estados miembros, pero cuyo concurso es esencial para que las Representaciones y sus miembros puedan gozar de los privilegios e inmunidades necesarios para el ejercicio de sus funciones.

I.—Evolución histórica

Aunque las primeras Organizaciones Internacionales, de carácter eminentemente técnico, hicieron su aparición a comienzos del siglo XIX, la primera Organización universal de carácter político en surgir fue la Sociedad de Naciones o Liga de Naciones —en su versión inglesa—, cuyo Pacto constitutivo fue firmado en Versalles el 28 de Junio de 1919, con el objetivo de lograr una seguridad colectiva que garantizase la integridad territorial y la independencia política de los Estados, el desarme, la solución de las controversias mediante el arbitraje o el arreglo judicial y, en definitiva, la paz, que tan gravemente se había visto afectada por la I Guerra Mundial. La SDN no contó en sus inicios con Estados Unidos —cuyo Senado vetó su ingreso en la Organización, pese a haber sido su

[1] VILLAR, Francisco. "*Diplomacia multilateral y servicio exterior*". En "Documentación Administrativa" n.º 205. Madrid 1985, pp. 119-120.

Presidente, Woodrow Wilson, su promotor, ni con Alemania o la Unión Soviética, que fueron excluidas por los aliados y no llegaron a ingresar en ella hasta 1926 y 1934 respectivamente.

El Pacto de la SDN no contiene ninguna disposición que prevea la acreditación de Representaciones Permanentes por parte de los Estados miembros. Tan sólo incluye un artículo que prevé que los representantes de los miembros de la Sociedad y sus agentes gozarán en el ejercicio de sus funciones de privilegios e inmunidades diplomáticos[2]. Esta sucinta disposición ha sido interpretada por algunos autores —como P.H. Frei— en el sentido de que el estatuto privilegiado alcanzaba también a las delegaciones permanentes establecidas por los Estados miembros ante la Organización[3], pero Philippe Cahier ha criticado semejante interpretación, que considera excesiva e injustificada[4]. El olvido del Pacto fue subsanado por la práctica, ya que "la función crea el órgano", y la necesidad de llevar a cabo las funciones diplomáticas ante la SDN, llevó al Gobierno de Polonia a crear una delegación permanente en 1920, ejemplo que fue seguido por la mayor parte de los Estados miembros, hasta el punto de que en 1929 contaba con 25 Representaciones y en 1930 éstas ascendieron a 43. Ante la inexistencia de normas reguladoras por la novedad del supuesto, el Consejo Federal Suizo adoptó en 1922 una decisión por la que asimilaba el estatuto de estas delegaciones al de las Misiones Diplomáticas acreditadas en Berna. Al no haber normas convencionales ni consuetudinarias que se les pudieran aplicar, el estatuto de las Representaciones Permanentes fue fijado en los Acuerdos de sede concluidos entre el Estado anfitrión y la Organización Internacional correspondiente, por lo que no se consiguió la uniformidad de tratamiento que hubiera sido deseable.

Siguiendo el modelo ginebrino, la Carta de San Francisco de 1945, constitutiva de la Organización de las Naciones Unidas, tampoco incluyó disposición alguna sobre el establecimiento de Representaciones Permanente de sus Estados miembros. Este vacío fue pronto cubierto por la práctica estatal y los Estados procedieron a establecer sus Representaciones en Nueva York primero y en Ginebra más tarde, y la Asamblea General tuvo que adoptar en 1948 una resolución, en la que reconocía que, desde la creación de la ONU, se había establecido el uso de "instituir Representaciones Permanentes de los Estados miembros en la sede de la Organización", y adoptó algunas someras normas al respecto. Así, estimó que la presencia de tales Representaciones contribuía a la realización de los propósitos y los principios de las Naciones Unidas y permitía asegurar la unión necesaria entre los Estados miembros y la Secretaría de la Organización en los períodos entre las sesiones de sus diferentes órganos. En estas ocasiones era evidente la necesidad

---

[2] Artículo 7-4 del Pacto de la Sociedad de Naciones. Versalles, 28 de Junio de 1919. Traducción del Ministerio de Relaciones Exteriores de Argentina, de 5 de Septiembre de 1932.

[3] FREI, P.H. "*La situation juridique des représentants des membres de la SDN*". París, 1929, p. 27.

[4] CAHIER, Philippe. "*Derecho Diplomático Contemporáneo*". Rialp. Madrid, 1965, p. 544.

de "prever la generalización de la institución de las Misiones Permanentes y reglamentar la representación de los poderes de los Representantes Permanentes". En consecuencia, recomendó que los poderes de los Representantes emanaran del Jefe del Estado, del Jefe del Gobierno o del Ministro de Asuntos Exteriores y que fueran comunicados al Secretario General, al igual que los nombramientos y cambios de los miembros de la Representación que con posterioridad se produjeran. Asimismo requirió que —en caso de ausencia temporal— el Representante Permanente debería comunicar a la Secretaría el nombre del funcionario de la Representación que lo sustituyera, y que los miembros que quisieran ser representados cerca de uno o varios órganos de la ONU deberían especificar en los poderes entregados al Secretario General cuáles eran esos órganos[5].

La Asamblea General acordó en su primera sesión de 1946 establecer su sede en la ciudad de Nueva York y resolver las cuestiones planteadas por esta decisión, entre las que figuraba la celebración de un Acuerdo con Estados Unidos para regular los derechos y deberes de las Representaciones Permanentes ante la Organización[6]. El Acuerdo de sede fue firmado un año más tarde y sancionado por la Asamblea General en su segunda sesión[7]. Curiosamente, en el Acuerdo que Suiza firmó con la ONU en 1946 sobre su sede de Ginebra no se reguló el estatuto de las Representaciones Permanentes de los Estados miembros[8], debido a que —al encontrarse la sede principal de la ONU en Nueva York y tener carácter técnico los Organismos especializados instalados en Suiza— no se previó la creación de Representaciones Permanentes en Ginebra. Tras convertirse la ciudad en un centro importante en la actividad de la ONU, se fueron creando en ella numerosas Representaciones Permanentes y —para cubrir la laguna de ausencia de regulación— el Consejo Federal Suizo decidió en 1948 asimilar los miembros de las Representaciones Permanentes a los agentes diplomáticos de las Embajadas acreditadas en Berna9. La ONU firmó otros Acuerdos de sede con Italia para la FAO (1950), con Francia para la UNESCO (1954) y con Austria

---

[5] Apartados 1 a 3 de preámbulo, y párrafos 1 a 4 de la resolución 257 (III) de la Asamblea General, de 3 de Diciembre de 1948.Resoluciones adoptada por la Asamblea General de la ONU. Documentos de la Asamblea General de la ONU Tercer período de sesiones. Nueva York, 1948, p. 687. .

[6] Apartados 1 y 2 de la resolución 99 (I) de la Asamblea General de la ONU, de 14 de Diciembre de 1946. Resoluciones adoptadas por la Asamblea General. Documentos de la Asamblea General de la ONU. Primer período de sesiones. Nueva York, 1946, p. 132.

[7] Acuerdo entre la Organización de las Naciones Unidas y los Estados Unidos de América relativo a la sede de las Naciones Unidas, de 26 de Junio de 1947. Resolución 169 (II) de la Asamblea General, de 31 de Octubre de 1947. Resoluciones adoptadas por la Asamblea General. Documentos de la Asamblea General de la ONU. Segundo período de de sesiones. Nueva York, 1947, p. 52. Documento de la Asamblea General de la ONU.

[8] Acuerdo entre la Organización de las Naciones Unidas y la Confederación Suiza relativo a la sede de las Naciones Unidas, de 11 de Junio de 1946. Fue aprobado por la resolución 98 (I) de la Asamblea General, de 14 de Diciembre de 1946. Resoluciones de la Asamblea General. Documentos de la Asamblea General de la ONU. Primer período de sesiones. Nueva York, 1946, p. 131.

[9] CAHIER. Op.cit en la nota 4, pp. 545-546.

para el OIEA (1957).

Las Organizaciones Internacionales, sus funcionarios y los representantes de los Estados miembros en las mismas gozan de una serie de privilegios e inmunidades destinados a garantizar la independencia necesaria para el ejercicio de sus funciones, que cubran las actividades por ellas ejercidas para lograr los objetivos enunciados o deducidos implícitamente de sus reglas. Tales prerrogativas suelen incluirse en los tratados constitutivos de las distintas Organizaciones, en los Acuerdos de sede y en los Convenios sobre privilegios e inmunidades[10]. Así, la Carta de San Francisco establece, de forma genérica, que los representantes de los miembros de la ONU y los funcionarios de ésta gozarán de los privilegios e inmunidades necesarios para desempeñar con independencia sus funciones en relación con la Organización. La Asamblea General podrá hacer recomendaciones con el objeto de determinar los pormenores de la aplicación de estas disposiciones y proponer convenciones a los miembros de las Naciones Unidas con ese objeto[11].

De conformidad con estas directrices de la Asamblea General, la ONU adoptó en 1946 y en 1947 sendas Convenciones sobre los privilegios e inmunidades de las Naciones Unidas[12] y de sus Organismos especializados[13], en las que se recogen más pormenorizadamente los privilegios e inmunidades de los representantes de los Estados miembros en dichos Organización y Organismos.

Siguiendo el proceso codificador de las normas de Derecho Diplomático y Consular, la Comisión de Derecho Internacional elaboró un proyecto de Convención sobre el tema y la Conferencia de Viena de 1975 aprobó una Convención sobre la representación de los Estados en sus relaciones con las Organizaciones Internacionales de carácter universal. La Conferencia pecó por exceso y por defecto. De un lado, incluyó en un mismo instrumento las Misiones Permanentes ante Organizaciones Internacionales y las Delegaciones ante Órganos y Conferencias Internacionales, que ―aunque tengan muchas cosa en común― son radicalmente distintas, al ser las primeras permanentes y las segundas temporales, por lo que se hallan más cerca de la Misiones Especiales que de las acreditadas ante las Organizaciones Internacionales[14]. De otro, dejó fuera del ámbito de la Convención a

---

[10] DIAZ de VELASCO, Manuel. "*Las Organizaciones Internacionales*". Tecnos. Madrid, 1997, p. 80.

[11] Párrafos 2 y 3 de la Carta de las Naciones Unidas. San Francisco, 26 de Junio de 1945. BOE n.º 275, de 16 de Noviembre de 1990. BOE de 17 de Octubre de 1974.

[12] Secciones 11, 12 y 14 de la Convención general sobre los privilegios e inmunidades de las Naciones Unidas. Nueva York, 13 de Febrero de 1946. BOE n.º 274, de 17 de Octubre de 1974.

[13] Secciones 13 y 14 de la Convención sobre los privilegios e inmunidades de los Organismos especializados de las Naciones Unidas. Nueva York, 21 de Noviembre de 1947. BOE n.º 282, de 25 de Noviembre de 1974.

[14] Convención sobre representación de los Estados en sus relaciones con las Organizaciones Internacionales de carácter universal. Viena, 14 de Marzo de 1975. En VILARIÑO. Eduardo. "*Curso de Derecho Diplomático y Consular*". Taurus. Madrid, 1987, pp.197-213. La Parte II de la Convención está dedicada a las "Misiones ante Organizaciones Internacionales", la Parte III a las "Delegaciones en

las Organizaciones regionales, sin motivo que lo justificare. Deberían haber sido incluidas, pues, amén de su importancia —baste citar a la Unión Europea ante la que están representados más de 150 Estados—, presentan características similares, aunque tengan peculiaridades propias y un distinto campo de actuación.

La Conferencia resultó un parcial fracaso por ignorar las genuinas inquietudes de los Estados que albergaban sedes de Organizaciones Internacionales —Estados Unidos, Suiza, Austria, Francia, Italia, Países Bajos o España[15]— y no reconocerles la posibilidad de hacer frente a las conductas inapropiadas de los representantes de los Estados miembros de las Organizaciones Internacionales ubicadas en su territorio, al no poderlos declarar personas no gratas o no aceptables, en los casos de de infracción grave y manifiesta de la legislación penal del Estado huésped. Los autores de la Convención tuvieron la rara habilidad de descontentar, no sólo a los principales Estados interesados, sino también a las propias Organizaciones Internacionales, que han expresado sus reservas sobre el texto del Tratado.

Esta situación hace altamente inviable la entrada en vigor de la Convención con su texto actual, pues, aunque requiera para ello la aceptación mínima de 35 Estados, subordina su aplicación a que "la Convención haya sido aceptada por el Estado huésped" y a que, tras su eventual entrada en vigor, el órgano competente de las Organizaciones Internacionales decidan aplicar sus disposiciones, lo que deberá notificar al Estado huésped y al depositario del instrumento[16]. En la actualidad hay 34 Estados Contratantes —entre los que no figura España, ni ninguno de los anfitriones de las Organización Internacionales más importantes— y, aunque se recibiera el 35º instrumento de ratificación, adhesión o aceptación requerido para su entrada en vigor, no se produciría ésta si el Estado huésped de la Organización en cuestión no fuera Parte en la Convención o si dicha Organización no diera su anuencia para la aplicación. Creo que buena parte de las disposiciones de la Convención recogen la práctica internacional —"**corpus**"— surgida en un breve espacio de tiempo, dado que la aparición de las Organizaciones Internacionales es un fenómeno relativamente reciente, y resultan aceptables para la mayoría de los Estados —"**opinio iuris**"—, por lo que se han convertido en normas consuetudinarias aplicables a todos ellos. Cuestión distinta es la de las disposiciones controvertidas, que no son aplicables a los Estados que se hayan opuesto a ellas de manera "suficiente, consistente y abierta", según el criterio establecido por el Tribunal Internacional de Justicia en el caso de las Pesquerías Noruegas[17], y convertido consiguientemente en "**objetores persistentes**".

Órganos y Conferencias" y la Parte IV —limitada a dos artículos— a las "Delegaciones de observación en Órganos y en Conferencias"

[15] España acoge en Madrid la sede de seis Organizaciones Internacionales.

[16] Artículos 89-1, 2-1 y párrafos 2 y 4 del artículo 77 de la Convención de Viena de 1975.

[17] Sentencia del TIJ, de 18 de Diciembre de 1951 en el *"Nowegian Fisheries Case (United Kingdom v/ Norway)". Pleadinsgs, Oral Arguments and Documents*. La Haya, 1951. Volumen I, p. 382.

II.—Concepto de diplomático multilateral

Es necesario precisar tanto el carácter jurídico de la Representación Permanente de un Estado ante una Organización Internacional, como los rasgos definidores del personal diplomático que forma parte de la misma.

1.—Representación Permanente

Hay que ser conscientes de la distinta naturaleza jurídica de los dos protagonistas de la historia, la Organización Internacional y el Estado, ya que —aunque ambos sean sujetos de Derecho Internacional— tienen diferencias notables y son autónomos e independientes entre sí. La Organización Internacional carece de territorio y de población y su subjetividad internacional tiene un carácter funcional: el cumplimiento de sus fines y objetivos. Aunque la Organización Internacional esté compuesta de Estados, los trasciende, tiene voluntad propia ajena a la de dichos Estados y puede imponerles sus decisiones con carácter obligatorio, en las condiciones previstas en el tratado constitutivo de la Organización.

En la opinión consultiva de 1949 sobre reparación por daños al servicio de las Naciones Unidas, el Tribunal Internacional de Justicia afirmó que los caracteres de la personalidad jurídica internacional podían fijarse en la capacidad para ser sujeto de derechos y deberes internacionales y para hacer valer tales derechos por vía de una reclamación internacional[18]. Como ya he señalado en el Capítulo I, los sujetos de Derecho Internacional no son idénticos por lo que —para alcanzar sus metas— es indispensable que se conceda a las Organizaciones personalidad internacional. Así, la Carta constitutiva de la ONU ha conferido a la Organización capacidad jurídica, privilegios e inmunidades y facultades para celebrar acuerdos internacionales. También le ha reconocido, de forma implícita, el "*ius legationis*" activo y pasivo, del que se deriva la capacidad de acoger Representaciones Permanentes de sus Estados miembros, que la práctica ha consagrado[19].

Resulta obvio que las Representaciones Permanentes presentan numerosos elementos en común con las Misiones Diplomáticas, lo que explica que se les apliquen la mayor parte de las normas internacionales concernientes a éstas. Esta equiparación ha sido reconocida por la jurisprudencia española. Así, el Tribunal Supremo estimó en 1966 —en un recurso planteado por el Representante Permanente Adjunto ante las Naciones Unidas en Nueva York— que, al ser creada por Decreto de 23 de Diciembre de 1955, la Representación Permanente de España en la ONU, era indudable que "se configuró una Misión Diplomática de carácter análogo al que mantienen las otras representaciones de España en el extranjero,

[18] Opinión Consultiva del TIJ, de 11 de Abril de 1949, sobre reptación por daños sufridos al servicio de Naciones Unidas. *CIJ Reports.* La Haya, 1949. En FERNÁNDEZ TOMÁS, Antonio. "*Derecho Internacional Público. Casos y Materiales*". Tirant lo Blanch. Valencia, 1991, pp. 499-501.

[19] Véase la sección VI del capítulo I.

tanto por la naturaleza de su función, como por razón de las personas que la integran y los preceptos que la rigen". En consecuencia, era obligado a reconocer al Jefe de dicha Misión la misma condición de quienes figuran al frente de las Embajadas o similares representaciones diplomáticas ante países extranjeros[20].

No obstante, la Representación Permanente presenta elementos diferenciales que no han permitido que la extensión de las normas relativas a las Misiones Diplomáticas haya sido completa y automática. La principal diferencia radica —como ya he indicado al inicio del capítulo— a la relación triangular en la que se asienta la Representación Permanente, en la que participa —además del Estado que envía y la Organización Internacional correspondiente— el Estado donde está ubicada dicha Organización. El Estado de sede no mantiene ninguna relación directa con el Estado que envía y los contactos entre ambos se canalizan a través de la Organización. Aquél está obligado a dar una serie de facilidades a éste y a reconocer a sus Representaciones Permanentes y a los miembros de éstas una serie de privilegios e inmunidades que le permitan ejercer adecuada e independientemente sus funciones en relación con la Organización. En contrapartida, sin embargo, no dispone de los medios adecuados para proteger su seguridad frente a los posibles abusos de los miembros de la Representación, al no poder declararlos personas no gratas o no aceptables.

Este "*ménage à trois*" provoca situaciones delicadas cuando el Estado de sede no reconoce a otro Estado miembro de la Organización Internacional establecida en su territorio o no mantiene con él relaciones diplomáticas. Sin embargo, no debe exagerarse —a juicio de Philippe Cahier— la importancia del Estado huésped, dado que la función de la Representación Permanente estriba en asegurar un vínculo entre el Estado que envía y la Organización y, por consiguiente, es el citado vínculo lo que importa[21]. La Convención ha tratado de resolver este problema al establecer que los derechos y las obligaciones del Estado huésped de una Organización Internacional y del Estado que envía no se verán afectados por el no reconocimiento por uno de esos Estados de otro Estado o de su Gobierno, ni por la inexistencia o la ruptura de relaciones diplomáticas o consulares entre ellos. Asimismo, el establecimiento o el mantenimiento de una Misión o el envío o presencia de una delegación en una Conferencia Internacional no entrañarán, por sí mismos, el reconocimiento por el Estado que envía del Estado huésped o de su Gobierno, ni por el Estado huésped del Estado que envía o de su Gobierno[22]. Así, Estados Unidos ha tenido que aceptar el establecimiento de Representaciones Permanentes ante las ONU en Nueva York de Estados con los que no tenían relaciones diplomáticas, como algunos países comunistas o Cuba.

---

[20] Sentencia del Tribunal Supremo, de 23 de Marzo de 1966.

[21] CAHIER. Op. cit. en la nota 4, p. 543.

[22] Artículo 82 de la Convención de Viena de 1975.

En 1988, el Gobierno estadounidense pretendió cerrar la Misión de observación de la Organización de la Liberación de Palestina ante las Naciones Unidas en Nueva York de conformidad con la "*Antiterrorism Act*" de 1987, que prohibía a la OLP mantener una oficina en territorio estadounidense. El Secretario General de la ONU estimó que esta decisión era ilegal por ir contra las disposiciones del Acuerdo de sede de 1947 entre Estados Unidos y la Organización. Ante la negativa del Gobierno a someter la controversia a arbitraje, la Asamblea General decidió preguntar al Tribunal Internacional del Justicia si Estados Unidos estaba obligado a someterla, de conformidad con lo dispuesto en l sección 21 del Acuerdo. En su opinión consultiva de 26 de Abril de 1988, el Tribunal estimó que dicho Estado estaba obligado a someter a arbitraje la controversia surgida entre él y la ONU[23]. Meses más tarde, el Tribunal de Distrito de Nueva York denegó al Gobierno norteamericano autorización judicial para proceder al cierre de la Misión de observación palestina por vulnerar el Acuerdo de sede de 1947[24].

Al no haber entrado en vigor la Convención de Viena de 1975 —ni haber posibilidades que lo haga en un futuro más o menos próximo—, sólo cabe aplicar a las Representaciones Permanentes las fragmentarias e insuficiente disposiciones contenidas en los tratados constitutivos de las Organizaciones Internacionales, en los Convenios sobre privilegios e inmunidades y en los Acuerdos de sede. Se ha planteado la cuestión de si las normas codificadas por la Convención forman parte de una costumbre internacional "*in fieri*", que se impondría a todos los Estados, ya que en su Preámbulo reconoce que "las normas de derecho internacional consuetudinario continúan rigiendo las cuestiones no reguladas expresamente" en las disposiciones de dicha Convención[25]. Cabría replicar que no se trata tanto de ausencia de normas, cuanto de no aceptación de las mismas por un sector importante de la Comunidad internacional, por lo que —aunque se disponga de un "*corpus*"— no existe la requerida "*opinio iuris*".

Según Antonio Remiro, resulta más que dudosa la afirmación del carácter consuetudinario de las disposiciones contenidas en la Convención de 1975, dado que fue adoptada con el voto en contra o la abstención de todos los Estados de sede de Organizaciones Internacionales que participaron en la Conferencia de Viena y que ninguno de ellos ha manifestado su consentimiento en obligarse por la Convención[26]. No estoy del todo de acuerdo con esta apreciación. Como señaló acertadamente el Tribunal Supremo, apenas hay diferencias entre la Representación Permanente y la Misión Diplomática en cuanto a sus funciones y al personal diplomático que en ellas se integran, que es el mismo. Es evidente

---

[23] Opinión consultiva del TIJ, de 26 de Abril de 1988, sobre "*Aplicabilidad de la de la obligación de arbitraje en virtud de la sección 21 del Acuerdo de 26 de Junio de 1947 relativo a la sede de Naciones Unidas*". *CIJ Reports*. La Haya, 1988.

[24] REMIRO, Antonio. "*Derecho Internacional*". McGraw Hill, Madrid, 1997, p. 771.

[25] Apartado 8 del Preámbulo de la Convención de Viena de 1975.

[26] REMIRO. Op. cit. en la nota 24, p. 770.

que hay unas pocas disposiciones de la Convención que han sido objetadas por algunos Estados, sobre todo las relativas al protagonismo —o falta de él— que la Convención concede al Estado huésped, pero la inmensa mayoría de sus disposiciones resultan generalmente aceptables y reflejan la práctica seguida por los Estados y las Organizaciones en los últimos años. ¿Puede considerarse que han llegado a forjar una costumbre internacional en la materia?. Sinceramente, creo que sí, pero se trata de una cuestión académica de importancia relativa. En cualquier caso, la mayoría de las normas contenidas en la Convención debería aplicarse a las Representaciones Permanentes y a sus miembros, sin esperar el santo advenimiento de su entrada en vigor, que probablemente nunca se producirá.

2.—Diplomático multilateral

Las Representaciones Permanentes se nutren del mismo personal que las Misiones Diplomáticas. Se trata de agentes diplomáticos que indistintamente pueden ser destinados a una un otra Misión, por lo que es preciso que el funcionario se adapte a los nuevos métodos y técnicas de negociación que la Diplomacia multilateral requiere, que son distintos a los de la bilateral. No es tanto un problema de sustancia, cuanto de forma. La Diplomacia multilateral presenta unas características propias, entre las que cabe señalar —en contraste con la bilateral— la multiplicidad de frentes, la imprevisibilidad, la aceleración en la toma de decisiones, la diferencia de interlocutores, la necesidad de colaboración con otros Estados, el carácter igualitario de los Estados, la necesidad de especialización y la importancia del conocimiento de las normas de procedimiento.

La Diplomacia bilateral suele seguir un ritmo "maestoso" y previsible, por lo que puede afrontarse con relativa calma. Tal no es el caso de los diplomáticos multilaterales, que tienen que atender a una multiplicidad de frentes y reaccionar "*impromptu*" a cuestiones que pueden surgir de improviso. Cuando fungí como Representante Permanente ante la ONU en Viena, estaba acreditado ante esta Organización, así como ante el Organismo Internacional de la Energía Atómica y la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial. Mi ámbito de acción cubría temas tan distintos y distantes —por utilizar la famosa terminología de Leopoldo Calvo Sotelo— como la condición jurídica de la mujer y de la familia, el desarrollo social, los estupefacientes, la prevención del delito, los refugiados palestinos, el espacio ultraterrestre, el Derecho Mercantil, la energía nuclear pacífica o el desarrollo industrial. Y dentro de esta amplia y variopinta temática, surgían a diario problemas relacionados con estas cuestiones a los que había que enfrentarse sobre la marcha y responder sin demora.

Los asuntos a tratar y a resolver en la Diplomacia bilateral suelen ser conocidos de antemano y pueden, por tanto, ser preparados con la debida antelación. Salvo ocasiones excepcionales —como el de la "Revolución de los Claveles" en Portugal o la nacionalización de REPSOL en Argentina o de ENDESA en Boli-

via—, las relaciones entre los dos Estados involucrados suelen seguir un curso regular, sin excesivos sobresaltos, y la conducta de los diplomáticos entra en el dominio de lo previsible. En el caso de la Diplomacia multilateral, la previsibilidad es muy relativa. Aunque en las reuniones se cuente con un Orden del día y un Programa de trabajo, pueden plantearse en cualquier momento temas nuevos o, durante el examen y debate de aquéllos que se conocen y preparan de antemano, aparecer propuestas inesperadas o variantes a las mismas. Un diplomático destinado en una Representación Permanente recibe instrucciones del Ministerio de Asuntos Exteriores sobre un tema concreto e incluso sobre una propuesta precisa, pero —en el curso de su discusión— pueden aparecer nuevas propuestas y textos alternativos o presentarse enmiendas y subenmiendas a las ya presentadas, o propuestas alternativas no previstas por la Superioridad, que cambien total o parcialmente el desarrollo y solución del tema debatido. De ahí, la aceleración en la toma de decisiones. El diplomático debe responder "*sur le champs*" a las nuevas situaciones y —a pesar de los considerables avances en la tecnología de las comunicaciones, gracias a los correos electrónicos y a los "*whatssaps*" — no siempre consigue conectar a tiempo con los funcionarios competentes del Ministerio de Asuntos Exteriores para recibir las oportunas instrucciones. Si en una Misión Diplomática surge un problema inesperado, el diplomático bilateral puede, por lo general, solicitar "tiempo muerto" para recabar instrucciones de la Superioridad. En una Representación Permanente, no es posible en muchos casos, aunque ello pueda ser paliado en cierta medida gracias al avance de las tecnologías de la comunicación.

Los interlocutores son distintos en uno y otro tipo de diplomacia. En la bilateral son reducidos y conocidos: Ministerio de Asuntos Exteriores, altos funcionarios de la Administración del Estado, dirigentes políticos del Gobierno y de la Oposición, personalidades de la vida económica, social y cultural, y otras Misiones Diplomáticas. En la multilateral se amplia considerablemente este espectro. El miembro de una Representación Permanente tiene que tratar con los dirigentes de la Organización ante la que estén acreditados —que sigue su propia política, no siempre en concordancia con los intereses de los Estados miembros y, en especial, del Estado que representan—, con los representantes del Estado huésped y con los miembros de cada una de las Representaciones Permanentes o de los Gobiernos —en caso de que no cuenten con tales Representaciones— de los Estados que participen en las actividades de la Organización en cuestión. Los intereses de unos y otros son múltiples y no siempre concordes y, en ocasiones, pueden coincidir en unos temas, pero no en otros. Durante la III Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar se forjaron alianzas entre los Estados participantes, que podían variar en función del tema tratado. Salvo en el caso del Grupo socialista —en el que la Unión Soviética trataba de mantener una férrea disciplina y la unidad de acción —lo que no siempre conseguía—, las alianzas eran cambiantes. Así, España coincidía con Gran Bretaña en el tema de

delimitación de espacios marítimos, pero discrepaba en el de los estrechos internacionales y estaba de acuerdo con Marruecos sobre el tema de los estrechos y en desacuerdo sobre el de la delimitación. La concertación de intereses no resulta fácil y los diplomáticos multilaterales deben hacer gala de flexibilidad negociadora y espíritu de compromiso. Han de partir de unas "líneas rojas" bien delimitadas que no se deben cruzar y, fuera de ellas, mostrarse dúctiles y comprensivos con las tesis de los demás. Deben tener un oído fino para detectar los matices en las posturas de los Estados y conocer los puntos clave en la actitud de los delegados sobre los que no les es posible hacer concesiones. El buen negociador debe saber apreciar las posiciones de las delegaciones —o de los grupos de las mismas cuando compartan una propuesta— y defender las suyas aquende de las citadas "líneas rojas", con convicción pero sin dogmatismo. Debe huir de las simplificaciones y de las reacciones irracionales despertadas por la simpatía o antipatía hacia un determinado Estado, sea Estados Unidos o Irán, Rusia o Venezuela.

Por muy buenas que sean las propuestas, para sacarlas adelante en el marco de una Organización Internacional, los representantes del Estado proponente necesitan la colaboración de otros o, al menos, una actitud benévola de neutralidad. De ahí la necesidad de buscar la alianzas con otros Estados y formar grupos de intereses a favor de determinadas posturas en temas de su especial interés. Durante la III Conferencia de la ONU sobre el Derecho del Mar, España tenía dos retos fundamentales a los que hacer frente: la pretensión de las grandes potencias de establecer un régimen de libertad de navegación y sobrevuelo por los estrechos internacionales, y la consagración de la equidistancia como criterio para la delimitación de los espacios marítimos. La delegación española consiguió, por una parte, el apoyo de otros siete Estados interesados en mantener el paso inocente por los estrechos y constituyó el llamado "Grupo *estrechario*" —formado por Chipre, España, Filipinas, Grecia, Indonesia, Malasia, Marruecos y Yemen—, que presentó una propuesta al efecto[27]. Por otra, logró formar un grupo de intereses integrado por 23 Estados para defender el criterio de equidistancia en la delimitación, grupo que fue presidido por el Embajador José Manuel Lacleta y que desempeñó un papel decisivo en las negociaciones finales que llevaron a la adopción de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar[28]. En el marco del OIEA, formé un pequeño grupo junto con Bélgica, Indonesia, Méjico, Pakistán y Ucrania —países nucleares de nivel medio— para que apoyara una propuesta española relativa a la elección de miembros de la Junta de Gobernadores del Organismo, que mejorara las opciones de esos países. Nos

[27] YTURRIAGA, José Antonio de. "*Ámbitos de soberanía en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar: Una perspectiva española*". Ministerio de Asuntos Exteriores. .Madrid, 1993, pp.133-134 y 216-217.

[28] YTURRIAGA, José Antonio de. "*Ámbitos de jurisdicción en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar: Una perspectiva española*". Ministerio de Asuntos Exteriores. Madrid, 1996, pp.238-239 y 244-246.

reuníamos en la sede de nuestra Representación y solía ofrecer a los participantes unas copas de jerez y unas tapas durante las discusiones, por lo que el Grupo pasó a ser conocido como el "*Sherry Group*"[29].

En la Diplomacia bilateral, el aspecto formal está debidamente regulado por un protocolo ancestral y suele seguir un curso rutinario y desprovisto de sorpresas. En la multilateral, los aspectos procesales tienen enorme importancia y adquieren a menudo caracteres casi sustantivos. El conocimiento a fondo de las normas de procedimiento de las distintas Organizaciones Internacionales es fundamental para el éxito de las gestiones de los miembros de la Representación, y su desconocimiento o indebida aplicación pueden causar graves perjuicios al Estado que envía. Así, cuando se estaban realizando las votaciones para la elección de un juez del Tribunal Internacional de Justicia, el candidato español —el profesor y embajador Antonio de Luna— iba destacado en la contienda con el candidato de Gran Bretaña, ya que, antes de iniciarse la votación final, sólo le faltaba un voto para alcanzar la mayoría requerida. En esta coyuntura, el delegado británico solicitó y obtuvo el aplazamiento de la votación hasta el día siguiente, sin que la delegación española se opusiera a ello, pese a que —según las normas de procedimiento— una vez iniciada la votación no podía ser interrumpida. Durante esa noche, la diplomacia británica desplegó todos sus efectivos y capacidad de convicción y, al día siguiente, el candidato inglés superó al español contra todos los pronósticos.

Para poder hacer frente a los desafíos de la Diplomacia multilateral y superar los problemas derivados de sus peculiares características, el diplomático deberá reciclarse, para llevar a cabo un tipo de actuación distinta y aplicar unos métodos operativos de negociación diferentes a los seguidos en la Diplomacia bilateral. Entre las virtudes requeridas a estos diplomáticos cabe mencionar las de capacidad de reacción, mantenimiento de buenas relaciones con los colegas, trabajo en equipo, manejo adecuado de las normas procesales, tenacidad, ironía y sentido del humor.

Los protagonistas de la diplomacia multilateral deben mantenerse alerta en todo momento y seguir cotidiana y atentamente el desarrollo de los debates de los temas que se traten en una Conferencia o en el seno de una Organización Internacional, y buscar el momento más adecuado para hacer sus intervenciones. La delegación española en la Comisión de Fondos Marinos seguía de forma especial el tema de los estrechos utilizados para la navegación internacional, en el que España había asumido destacado protagonismo al haberse opuesto a las propuestas de las grandes potencias. Había recibido, sin embargo, instrucciones de no enfrentarse abiertamente con Estados Unidos —principal inspirador de estas tesis, junto con la Unión Soviética—, por lo que solía formular sus críticas

[29] YTURRIAGA, José Antonio de. "*Liberia, Irlanda y Austria: Semblanzas diplomáticas*". Editorial Dossoles. Burgos, 2014, p.213.

a las citadas propuestas a raíz de las intervenciones de la delegación rusa. A una de estas intervenciones en pro de la libertad de navegación, la delegación española contestó "a bote pronto" —aunque la intervención estaba preparada de antemano a la espera de que surgiera el momento oportuno para hacerla— e hizo mención del incidente ocurrido en 1967 en los estrechos de Vilkistki, cuando las autoridades norteamericanas respondieron a la negativa del Gobierno soviético a permitir el paso por ellos a unos buques militares de investigación científica por no haber obtenido su previa autorización, invocando el derecho de paso inocente por tales estrechos[30].

Asimismo deberán los diplomáticos reaccionar de inmediato cuando se presente la oportunidad. Durante la Conferencia de Londres de 1973, en la que se adoptó el Convenio sobre contaminación por los buques, la cuestión más debatida fue la de la jurisdicción de un Estado ribereño sobre los buques extranjeros que navegaran por aguas situadas más allá de su mar territorial. Se constituyó un pequeño grupo de trabajo presidido por el jefe de la delegación británica —el Subsecretario de Comercio—, que, tras largos debates, adoptó una fórmula de compromiso que fue sometida a la aprobación de la Conferencia. Sin embargo, cuando presentó dicha propuesta en sesión plenaria, el representante británico afirmó —ante la sorpresa general, dado que había sido el principal munidor de la misma— que su delegación no podía darle su apoyo. Le repliqué al instante haciendo referencia a la leyenda del "Capitán Araña", que había ido reclutando tripulantes para una expedición marítima y cuando —una vez conseguida la requerida dotación— el barco estaba a punto de zarpar, el Capitán saltó del mismo y lo dejó partir sin su presencia. Se escuchó una carcajada general y los delegados me dedicaron una espontánea ovación. A partir de ese momento, el representante británico pasó a ser conocido en el seno de la Conferencia como "*Captain Spider*". La propuesta de compromiso fue finalmente aceptada por la Conferencia, pese a la oposición del Reino Unido y su "arácnido" representante, pues —a diferencia de lo ocurrido un año antes en la Conferencia de Londres de 1972 sobre contaminación del mar por vertimientos— no se había aceptado el consenso como medio de votación.

Para estar en condiciones de recibir, en caso necesario, el apoyo de los colegas de otros Estado, es conveniente que los miembros de la Representación mantengan buenas relaciones con el mayor número posible de ellos. Esto no se consigue pasando horas sentados en las salas de reuniones escuchando las interminables intervenciones de los distinguidos delegados —lo que en el argot de las Organizaciones se conoce como el "FOC" o "*Friends of the chair*"—, sino reuniéndose con ellos en aburridas recepciones o en el bar de la sede de la Or-

[30] Intervención del delegado español en la Comisión de Fondos Marinos, de 24 de Marzo de 1972. En YTURRIAGA, José Antonio de. "*La actual revisión del Derecho del Mar: Una perspectiva española. Textos y Documentos*". Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1974 Vol. II (2), pp.418-419.

ganización o de la Conferencia, o compartiendo excursiones o viajes. Es lo que se ha venido a llamar "Diplomacia de pasillo". Merced a ella, los diplomáticos se pueden ganar el aprecio y la simpatía de otros delegados, que pueden ser de gran utilidad a la hora de conseguir su apoyo. Los diplomáticos deben cultivar la amistad con los representantes de otros países afines, como es el caso de España con los de Iberoamérica, lo que les permite intercambiar información y, en ocasiones, presentar propuestas comunes. A tal efecto, yo mantenía excelentes relaciones con la mayor parte de los delegados iberoamericanos en la Conferencia sobre el Derecho del Mar. Cuando en 1974 se celebró en Nairobi una Conferencia de los Estados miembros del Grupo de los 77 para tratar de concertar sus posiciones antes de que se iniciara la citada Conferencia, el Ministerio me envió a ella como observador, pero —a última hora y cuando ya estaba de camino hacia Kenia— el G-77 decidió no admitir observadores, con lo que pasé del estatuto de observador al de "espía". Procuraba pasar desapercibido ocultándome tras las columnas del Palacio de Congresos y —como Nicodemo con el Señor— mantenía contactos furtivos con los colegas iberoamericanos —especialmente durante una memorable excursión de fin de semana al Parque de Amboselli—, que me tenían generosamente al corriente del desarrollo de los debates. El representante ruso llegó a presentar una protesta al Presidente de la Conferencia, porque —a pesar de lo acordado— éste había aceptado ésta como observador a un delegado español.

Es frecuente que los delegados de países de nivel medio o pequeño multilateral no reciban instrucciones específicas sobre puntos concretos en una negociación y adopten decisiones al respecto a su leal saber entender. Una relación de amistad puede contribuir a que estos delegados apoyen las posiciones de los delegados patrios, cuando se trate de cuestiones que no les afecten directamente o les sean de menor interés. Así ocurrió, por ejemplo, en la referida III Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. Para evitar la situación de aislamiento en que se encontraba en el seno de la Conferencia, la delegación española se acercó al Grupo Regional de América Latina (GRULAC) —con el que presentó una propuesta conjunta sobre la "Lista de Temas y Cuestiones relacionadas con el Derecho del Mar"—y se sumó al "Grupo de Estados Costeros" (GEC), pese a no compartir todas sus tesis, especialmente en lo relativo a la Zona Económica Exclusiva, una nueva institución que perjudicaba los intereses de España en la pesca en alta mar, pero cuya adopción resultaba inevitable a corto plazo. Gracias a ello, España consiguió, "*gratis et amore*", el apoyo de dicho Grupo en cuestiones como las de las exorbitantes pretensiones de los llamados "Estados en situación geográfica desventajosa" a disponer de un régimen preferente de participación en dicha Zona. Destacados delegados en la Conferencia —como los Embajadores de Perú, Alfonso Arias-Schreiber, o de Uruguay, Julio César Lupinacci— apoyaron las posiciones de España en algunas cuestiones. Pese a no afectar directamente a los intereses de la mayoría de sus miembros—,

el GEC elaboró una propuesta favorable a las tesis españolas, y su coordinador, Arias-Schreiber, presentó un Memorandum en su apoyo, por simple solidaridad con nuestra delegación.[31].

En el ámbito de las relaciones multilaterales en el seno de las Organizaciones Internacionales se respira un ambiente más democrático e igualitario, al menos en el aspecto formal. El voto de Estados Unidos o Rusia pesa lo mismo que el de Andorra a Kirabati, salvo en el caso especial del Consejo de Seguridad de la ONU —en el que los cinco miembros permanentes poseen el privilegio del veto—y de algunos Organismos especializados de tipo económico, donde existe el voto ponderado, en función de la contribución financiera de cada Estado a la Oganización. Asimismo, la intervención del más joven Secretario de la Representación vale lo mismo que la del Embajador-Representante Permanente, siempre y cuando intervenga en nombre de su Gobierno. El diplomático debe ser consciente de este espíritu igualitario y actuar sin complejos, con independencia del peso específico de su país. Por otra parte, en los Organismos Especializados de ámbito económico o técnico, los diplomáticos dependen, en gran medida, de la opinión e información que les faciliten los respectivos expertos en las materias propias de la Organización en cuestión. Las Organizaciones e, incluso, las distintas sedes de una misma Organización —como es el caso de la ONU—, tienen sus hábitos propios. Así por ejemplo, las sesiones nocturnas, que son el pan cotidiano de las reuniones de la Organización en Nueva York, son consideradas poco menos que heréticas en la calvinista Ginebra. El diplomático debe tratar de conocer las peculiaridades de cada Organización para adaptarse a ellas y no considerarlas iguales a todas las Organizaciones como iguales.

Es fundamental el trabajo en equipo, tanto en el seno de la Representación como con los representantes de otros Estados, ya sean socios permanentes —como en el caso de la Unión Europea— o aliados ocasionales, cuando se comparta con ellos posiciones o propuestas comunes. Ello no es siempre fácil en el seno de la Unión por la ausencia de una auténtica Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), como pude comprobar en las Conferencia de Nápoles de 1995 sobre Delincuencia Transnacional Organizada o en el Congreso de la ONU de El Cairo de 1996 sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, en los que la delegación española se encontró aislada en su posición de oposición total al terrorismo, mientras que la mayoría de los socios comunitarios distinguían entre distintos tipos de terrorismo en función de sus motivaciones. En el seno de la Representación ante una Organización, los representantes de un mismo Estado deben actuar como un equipo unido y coherente —debidamente coordinado por el Embajador—Representante Permanente— y colaborar estrechamente entre ellos para potenciar el rendimiento de la Representación. Por muy preparado y eficaz que sea un diplomático, poco podrá lograr en el seno

[31] YTURRIAGA. Op. cit. en la nota 28, pp.89-9.0

de una Organización si no cuenta con el apoyo de sus propios compañeros, así como con el de otros colegas afines. Los diplomáticos deben ser cuidadosos en el tratamiento de los representantes de otros Estados —especialmente con los que no sean de su cuerda— y sopesar sus comentarios, pues un delegado que se considere ninguneado o menospreciado, lejos de ser un posible aliado, puede convertirse en un incómodo adversario.

El diplomático multilateral debe tener un buen conocimiento de las normas de procedimiento de las Organizaciones y Conferencias Internacionales para tratar de impedir la adopción de decisiones que sean perjudiciales para los intereses de su Estado, y saber hacer adecuado uso de ellas a tales efectos. Dichas normas constituyen un factor de considerable importancia e influencia en la elaboración y adopción de instrumentos internacionales. La III Conferencia sobre el Derecho del Mar fue convocada sin contar con un proyecto de Convención que sirviera de base para sus debates. Tras los vanos intentos para lograr adoptar el necesario anteproyecto, la Conferencia tomó en 1975 la decisión —hasta entonces sin precedentes— de encargar a los Presidentes de cada una de sus tres Comisiones principales la elaboración de un texto sobre los temas de los que eran competentes. Consciente del peligro que encerraba semejante atribución, la delegación española —que había tratado sin éxito de oponerse a ella— señaló que, "ni el propio Salomón, habría podido conciliar algunas de las opiniones tan divergente sobre ciertas materias", y mantuvo que los textos únicos de negociación deberían ser el resultado de consultas en grupos oficiosos, en los que pudieran participar todas las delegaciones interesadas, "sin que pudieran sustituir a la propia negociación". Semejante método de trabajo concedía a los Presidentes de las Comisiones facultades omnímodas para redactar los textos a su libre arbitrio. Los Presidentes de dichas Comisiones, Embajadores Paul Engo (Camerún), Reynaldo Galindo-Pohl (El Salvador) y Alexander Yankov (Bulgaria) hicieron público, al término de la sesión, unos "Textos Únicos Oficiosos para Fines de Negociación". En 1976, Galindo-Pohl fue sustituido en la presidencia de la II Comisión por Andrés Aguilar (Venezuela) y cada uno de los Presidentes presentó un "Texto Único Revisado para Fines de Negociación". El Embajador Aguilar introdujo —sin razón que lo justificara— importantes modificaciones en temas especialmente sensibles para España, como los de los estrechos internacionales, la delimitación de los espacios marítimos o los archipiélagos de los Estados, que influirían de forma decisiva en la redacción final de la Convención sobre el Derecho del Mar adoptada en 1982[32].

Ya he mencionado que la delegación española —al no oponerse a la suspensión de la votación para elegir a un juez del Tribunal Internacional de Justicia, a lo que estaba capacitada de conformidad con el Reglamento Interior de la Asamblea General de la ONU había dado pie a que el Embajador Antonio de Luna no resultara elegido. Algo semejante pudo que ocurriera de igual manera en 2011 durante la

[32] YTURRIAGA. Op. cit. en la nota 27, pp. 56, 57 y 60.

elección para el puesto de Director General de la FAO, en la que habían quedado finalistas los candidatos de España, Miguel Ángel Moratinos —antiguo Ministro de Asuntos Exteriores— y de Brasil, José Graziano da Silva. La votación fue interrumpida durante media hora a petición de la delegación brasileña —violando así el Reglamento Interno de la Organización— para que se pudiera celebrar una reunión extraordinaria del Grupo de los 77, en la que el frustrado candidato indonesio, Indroyono Soesilo, pidió a las delegaciones del Tercer Mundo que apoyaran a da Silva, que resultó finalmente elegido por 92 a 88 votos. Sería de política ficción aventurarse a predecir qué habría ocurrido si las citadas sesiones no hubieran sido interrumpidas, aunque quepa adivinarlo. No sé si la delegación española se opuso a la interrupción de la votación, pero lo que sí queda fuera de toda duda es que la misma fue ilegal y perjudicó al candidato español.

Otras virtudes recomendadas a los funcionarios de las Representaciones Permanentes son la constancia, la tenacidad y la insistencia en la defensa de los intereses del Estado. Recuerdo con admiración y respeto la actuación del delegado argentino Arnaldo Revagliatti —creo que a la sazón tercer Secretario de Embajada y "último mono" de su delegación en la Comisión de Fondos Marinos—. Durante los debates celebrados en 1971 y 1972 para la adopción de la "Lista de Temas y Cuestiones relacionados con el Derecho del Mar", uno de los temas que se discutió y recibió suficiente apoyo fue el de la situación de países de plataforma encerrada, plataforma estrecha o costa pequeña, que resultarían perjudicados con el establecimiento de una Zona Económica Exclusiva de hasta 200 millas. El bueno de Revagliatti propuso que también se tuviera en cuenta la situación especial de los países de "plataforma ancha". La petición no podía ser más incongrua, dado que dichos países, no sólo no salían perjudicados por la extensión de la jurisdicción del Estado ribereño, sino que eran los más beneficiados de ella, por lo que no se le hizo demasiado caso. Inasequible al desaliento, el delegado argentino insistió una y otra vez en su solicitud, con una constancia digna de mejor causa, y —quizás por cansancio, agotamiento o simple aburrimiento— la Comisión acabó por acceder a su propuesta e incluyó como tema 11 de la Lista "los derechos y deberes de los países de plataforma ancha"[33]. Una muestra de tenacidad a nivel de Estado la ha dado Portugal, al resistir contra vientos y mareas las presiones de Indonesia —incluido el uso de la fuerza armada— y conseguir la libre determinación e independencia de la parte oriental de la Isla de Timor.

También es indispensable que el diplomático no se encastille en el pasado y viva de viejas glorias, escribiendo sus sesudos despachos e informes con pluma de ave o estilográfica de oro, sino que ha de estar al día en el manejo y control de las nuevas tecnologías. Estaba de Embajador en Irlanda, cuando el Ministerio de Asuntos Exteriores decidió informatizar sus Misiones, para lo que envió a expertos para instruir a sus miembros en las nuevas técnicas. Asistí durante una

[33] YTURRIAGA. Op. cit. en la nota 27, pp.40-41.

semana, junto al personal administrativo y técnico de la Embajada, a las clases impartidas por el experto que nos correspondió, aprendí los rudimentos de su funcionamiento y adquirí un ordenador idéntico a los suministrados a la Misión para ponerme en órbita. El problema es que las tecnologías —como se canta en "La verbena de la Paloma"— "adelantan que es una barbaridad", y no es fácil mantenerse al día con los continuos cambios tecnológicos, pues "es difícil para un perro viejo aprender trucos nuevos". Hay, sin embargo, que intentarlo, aunque yo, en este tema, poco puedo aportar, ya que soy cuasi un analfabeto informático.

Unas últimas virtudes que cabe recomendar a los diplomáticos multilaterales son las de la ironía y del sentido del honor, cuyo oportuno uso puede contribuir a disminuir las tensiones en una discusión o desarmar a los adversarios carentes de argumentos. La Comisión sobre la Utilización del Espacio Ultraterrestre con Fines Pacíficos (COPUOS en su versión inglesa) era un club de amigos formado por diplomáticos, más o menos especializados en cuestiones espaciales, que habían formado parte de ella desde su creación y se resistían a acoger en su seno a caras nuevas. En 1993, la Comisión había trasladado su sede de Nueva York a Viena, donde conservó su impronta de coto cerrado, en el que los miembros fundadores se reservaban el derecho de admisión. La Comisión arrastraba los pies y realizaba escasa actividad porque sus temas—estrella —la definición y delimitación del espacio ultraterrestre y la utilización de la órbita geoestacionaria— se encontraban bloqueados, pero sus mentores —especialmente Rusia, Estados Unidos y Austria, que ostentaba su presidencia de forma continuada con el Embajador Hohenfelder— se negaban a incluir nuevos temas en su programa. Ante la cerrazón encontrada, tuve que recurrir en 1996 a la ironía —cuando no al sarcasmo— para tratar de superar el punto muerto en que se encontraba la Subcomisión de Asuntos Jurídicos. En una sonada intervención, que improvisé sobre la marcha, comenté que había madres que —imbuidas de un encomiable instinto maternal— creían que sus criaturas eran lo más maravilloso del universo, aunque fueran bizcas o tuvieran dientes de hombre/mujer/lobo/a. Si algún extraño, ingenuo y bienintencionado, osaba llamar la atención sobre una posible deficiencia, la madre —cegada por la pasión— reaccionaba con ira y descalificaba al entrometido. Sin embargo, nadie —persona o institución— era perfecto y tener los ojos estrábicos o unos caninos excesivamente pronunciados era un hecho de la naturaleza que no resultaba irreversible, pues se podía llevar a la criatura al oculista o al odontólogo para solucionar el problema. La situación de la Subcomisión me recordaba la fábula de "El Rey desnudo". Como era un advenedizo en la Corte de COPUOS, quizás no fuera tan sensible como otros veteranos cortesanos a la riqueza y suntuosidad de la indumentaria real. Yo, con el "pelo de la dehesa" espacial, había mirado tímidamente al monarca y lo había encontrado desnudo. Oía a insignes representantes que se hacían lenguas del lujo del manto o de la perfección de los encajes de la saya real, pero alzaba de nuevo mi mirada y seguía viéndolo desnudo o —por los menos—"en paños menores".

Pedí a los colegas que me ayudaran, pues —a lo peor— era yo el que necesitaba ir al oculista a encargarme unas gafas de color de rosa, y me propuse contemplar —con la mayor objetividad posible— la vestimenta real, de conformidad con el programa de la Corte de las Maravillas.

En el programa figuraban tres tipos de prendas:"Examen y posible revisión de de los principios pertinentes a la utilización de la energía nuclear en el espacio ultraterrestre", "Definición y delimitación del espacio ultraterrestre y carácter y utilización de las órbitas geoestacionarias, incluida la consideración de los medios y arbitrios para asegurar la utilización racional y equitativa de la órbita geoestacionaria, sin desconocer el papel de la Unión Internacional de Telecomunicaciones" —una enunciación más extensa que los logros hasta entonces alcanzados—, y "Aspectos jurídicos relacionados con la aplicación del principio de que la exploración y utilización del espacio ultraterrestre deben realizarse en beneficio de todos sus Estados [**sic],** teniendo especialmente en cuenta las necesidades de los países en desarrollo".La Subcomisión ya había acordado suspender la consideración del tema primero, por lo que se dejó de examinar. Asimismo acordó mantener su "congelación" durante otro año, por lo que no dejaba de ser sorprendente la recomendación de que, en la sesión de 1997, se asignara menos tiempo a su examen, pues no había que dedicar tiempo alguno a un tema que había sido debidamente "aparcado" por consenso. De esta manera, se producía el desprendimiento de la primera prenda en el "*strip-tease*" real.

La definición y delimitación del espacio ultraterrestre y el uso de la órbita geoestacionaria constituían —como Juno— un tema bifronte, que figuraba en el programa de la Subcomisión desde su creación. No quería que se me acusara de agorero ni de catastrofista, pero —a fuer de realista, en el sentido latino primigenio de la palabra "*res*" y no "*rex*"— mucho me temía que lo que no se había conseguido en 35 años se lograra en horas 24. Por supuesto que podíamos seguir intentándolo con el espíritu de Sísifo redivivo, pero no creía que cupiera alentar muchas esperanzas. Alguna delegación había propuesto que se procediera a la separación de las hermanas siamesas, pero no se pudo llegar a un consenso sobre tan acertada idea. El medio—tema de la definición del espacio ultraterrestre se había convertido —quizás por su proximidad con el "más allá"— en una cuestión metafísica, más cercana a la Teodicea que a la Ciencia Jurídica, y la posición de los distintos Estados estaban tan separadas que parecía harto improbable que se pudiera llegar a un consenso. El otro medio—tema de la utilización de la órbita geoestacionaria no parecía plantear problemas mayores, pues —pese a las diferencias de opinión sobre cuestiones de fondo— existía ya una satisfactoria cooperación internacional en la utilización de la órbita bajo los auspicios de la UIT, por lo que estimaba que el tema podía ser tratado mejor por la Unión que por la Comisión. Otros delegados, en cambio, consideraban poco menos que una herejía la sugerencia de sacar el tema del programa y —consenso en ristre— la habían bloqueado, por lo que seguía figurando en el mismo. Se trataba de un

simple taparrabos que ocultaba púdicamente las vergüenzas de Su Majestad y que había sido excluido del segundo "*strp-tease*" real por mor de su intimidad.

La cooperación internacional era el único tema en el que se había logrado algún progreso. Por primera vez, se había producido un diálogo y el grupo negociador había presentado un texto de compromiso, que —si bien no pudo recoger el requerido consenso— suponía una excelente base de trabajo para proseguir la discusión en su búsqueda. Esperaba que el Rey pudiera desprenderse en la siguiente sesión de la tercera y última prenda de su indumentaria, de un tejido liviano y casi transparente, y —si para entonces no renovaba su vestuario— se quedaría en la desnudez casi integral, cubierto tan sólo por el mencionado taparrabos.

Convenía concentrar los trabajos y agotar los temas, en vez de ir saltando de un tema a otro de la Subcomisión al Grupo de Trabajo y viceversa, en un ejercicio similar al baile de la yenka:"Izquierda, izquierda, derecha, derecha, adelante y atrás, un, dos, tres". Durante la anterior sesión se habían realizado consultas para tratar de introducir nuevos temas en el programa, pero —pese a que se hicieron propuestas interesantes y sensatas— no se consiguió introducir ni uno solo, debido a la oposición de unos pocos delegados. Si no se llegaba a algún tipo de acuerdo, la Subcomisión sucumbiría por consunción, por lo que propuse que se incluyeran en el programa los temas de "Aspectos jurídicos de los desechos espaciales" y "Examen comparado de los principios del Derecho del Espacio y del Derecho del Mar". Me había sorprendido sobremanera la posición de Estados Unidos, que condicionaba la inclusión de nuevos temas a que se hubiera agotado el examen de los pendientes y exigía que no se trataran los temas que pudieran derivar en la adopción de un instrumento jurídico. Respecto a la segunda condición, resultaba prematuro anticipar cuál sería el resultado final de los debates antes de que se hubieran iniciado y, respecto a la primera, se trataba de una condición de imposible cumplimiento, pues, si había que acabar previamente con la definición del espacio ultraterrestre y con la utilización de la órbita geoestacionaria, podíamos esperar sentados hasta el día del Juicio Final por la tarde. Concluí afirmando que estábamos a punto de terminar el "*strip—tease*" real y algunos cortesanos se negaban a ofrecer vestiduras alternativas al monarca.¡Que Dios salve al Rey!. No conseguí influir sobre el berroqueño Presidente Hohenfelder y no que se incluyó en el programa ninguno de los temas que había propuesto, pero obtuve, en compensación, la unánime y cordial felicitación de los intérpretes y muchos delegados, por el buen rato que les había hecho pasar[34].

III.—Principio de la Representación Permanente

La Convención de Viena de 1975 reconocido que cada día son más importantes las funciones de la Diplomacia multilateral en las relaciones entre los Estados y

[34] YTURRIAGA. Op. cit. en la nota 29, pp.197-201.

las responsabilidades de las Naciones Unidas, de sus Organismos especializados y de otras Organizaciones de carácter universal dentro de la Comunidad internacional[35]. Por "Misión Permanente" entiende la Convención una Misión de índole permanente, que tenga carácter representativo del Estado, enviada por un Estado miembro de una Organización Internacional ante la Organización"[36]. Aunque la definición no sea del todo satisfactoria —entre otras razones por la tautología de incluir la palabra definida en la definición—, de ella se deducen las características propias de las Representaciones Permanentes: Se trata de Misiones permanente de un Estado, de carácter representativo, ante una Organización Internacional universal de la que sea miembro. La exclusión del ámbito de la Convención de las Organizaciones regionales, no empece para que les sea aplicable la citada definición Aunque la Convención utilice el término "Misión Permanente", yo prefiero el de "Representación Permanente", que utilizaré a lo largo del libro. Para establecer el estatuto de las Representaciones Permanentes, la Conferencia de Viena de 1975 recurrió a la vía fácil de aplicarles "*mutatis mutandis*" la mayor parte de las disposiciones de la Convención de 1961 sobre Relaciones Diplomáticas.

La Convención prevé asimismo que los Estados no miembros de la Organización pueden establecer Representaciones Permanentes de Observación, cuya regulación es similar a las de las Representaciones de los Estados miembros[37], lo que ha sido criticado por la doctrina. Suiza —que no se incorporó al principio a la ONU por considerarlo incompatible con su estatuto de neutralidad— fue el primer Estado en establecer ante la Organización una Representación Permanente de Observación en 1946, ejemplo que fue seguido por otros Estados no miembros. Esta institución es abundantemente utilizada en Bruselas para la representación de Estados que no son miembros de la Unión Europea.

1.—Representación Permanente

Si las reglas de la Organización Internacional lo permiten, sus Estados miembros podrán establecer Representaciones Permanentes para el desempeño de sus funciones y la Organización deberá notificar al Estado huésped la creación de la Representación en cuestión con antelación a su establecimiento[38]. Esta exigencia no se ha mantenido con rigurosidad, especialmente en los primeros tiempos —ni la SDN ni la propia ONU contienen en sus Tratados constitutivos disposiciones "*ad hoc*" para la creación de Representaciones Permanentes—, pero esta práctica se dedujo implícitamente de dichas disposiciones. A diferencia del carácter bilateral de la Misión Diplomática, la creación de una Representación Permanente es un acto unilateral del Estado que envía, por lo que no opera el factor

[35] Apartado 1 del Preámbulo de la Convención de Viena de 1975.
[36] Artículo 1-7 de la Convención de Viena de 1975.
[37] Artículos 5-2, 71 y 72 de la Convención de Viena de 1975.
[38] Párrafos 1 y 3 del artículo5 de la Convención de Viena de 1975.

de la reciprocidad[39], aparte de que las Organizaciones Internacionales no suelen establecer Delegaciones Permanentes ante Estados, sean o no miembros de la Organización en cuestión.

El Estado que envía podrá acreditar a la misma persona como jefe de la Representación ante dos o más Organizaciones Internacionales —como ocurrió conmigo en Viena, donde estaba acreditado ante la propia ONU, el OIEA y la ONUDI—, nombrar a un jefe de Representación como miembro del personal diplomático de otra de sus Misiones o acreditar a un funcionarios de la Misión Diplomática como jefe de la Representación ante otras Organizaciones Internacionales[40]. La Convención de Viena de 1961 ya había previsto esta posibilidad, al establecer que el Jefe de la Misión o cualquier miembro del personal diplomático de la misma, podría representar al Estado acreditante ante cualquier Organización Internacional[41]. ¿Es posible la alternativa paralela de que un miembro de una Representación Permanente pueda ser destinado al mismo tiempo a una Misión Diplomática? Ni la Convención de 1961 ni la de 1975 contienen cláusulas al respecto, pero no cabe excluir semejante posibilidad. En mi época en Viena, sólo había 15 Estados que tenían una Representante Permanente "*ad hoc*" acreditada ante la ONU y su dos organismos especializados con sede en la capital austriaca y el resto de los Representantes eran los Embajadores acreditados ante el Gobierno de Austria.

La Convención de 1975 —como la de 1961— prevé la posibilidad de que dos o más Estados acrediten a la misma persona como jefe de la Representación ante una Organización Internacional[42], circunstancia que, a mi conocimiento, no se ha producido hasta ahora. A diferencia de la Convención de 1961 —que permite al Estado receptor oponerse a una acreditación múltiple[43] —, la de 1975 no incluye ninguna disposición al respecto, lo que ha sido objeto de crítica por parte de algunos autores.

Todas las Representaciones Permanentes tienen igual rango y la precedencia entre los Jefes de Representación y entre los Observadores permanentes se determinará por el orden alfabético de los nombres de los Estados[44], inglés en Nueva York y francés en Ginebra. En la práctica de la Unión Europea, se sigue el orden alfabético de los Estados miembros en su lengua nativa: Deutschland, Elas o España. Las Representaciones Permanentes o las Representaciones de Observación deben establecerse en la localidad donde la Organización Internacional tenga su sede, pero, si las reglas de la Organización lo permiten —y con el consentimiento previo del Estado huésped—, el Estado que envía podrá establecer tales

[39] CAHIER. Op. cit. en la nota 4, p. 548.
[40] Párrafos 1 y 2 del artículo 8 de la Convención de Viena de 1975.
[41] Artículo5-3 de la Convención de Viena de 1961.
[42] Artículo 8-3 de la Convención de Viena de 1975 y artículo 6 de la Convención de Viena de 1961.
[43] Artículo 5-1 de la Convención de Viena de 1961.
[44] Artículo 17 de la Convención de Viena de 1975.

Representaciones o una oficina de las mismas en una localidad distinta a aquélla en la que esté ubicada la Organización en cuestión[45].

Las Representaciones Permanentes de Observación no participan normalmente en las actividades de la Organización Internacional ante la que están acreditadas, a no ser que el Estado que envía ostente en ella el estatuto de Observador u otro similar, que —si bien varía de unas Organizaciones a otras— confiere generalmente el derecho a participar en sus debates, aunque sin derecho de voto. En la ONU, el estatuto de observador fue reconocido desde 1974 incluso aciertos Movimientos de Liberación Nacional[46]. Suiza fue el primer Estado en establecer en 1946 en Nueva York una Representación Permanente de Observación ante las Naciones Unidas, que fue sustituida por una Representación Permanente normal en 2002, cuando ingresó en la Organización. En la actualidad, cuentan con Representaciones Permanentes de Observación ante la ONU el Vaticano y el Estado de Palestina. España tiene una sola Representación Permanente de Observación ante la Organización de Estados Americanos en Washington.

No es normal que una Organización Internacional se niegue a aceptar la creación de una Representación de Observación, ya que difícilmente encontraría motivos para ello, pero —en opinión de Philippe Cahier— sí cabe que el Estado huésped se oponga a la presencia de observadores en su territorio, habida cuenta de que su función no es esencial para la Organización[47]. No estoy de acuerdo con esta opinión, pues —aparte de que el derecho de los Estados no miembros de una Organización Internacional a establecer ante ella una Representación de Observación esta reconocido en la Convención— el Estado huésped, al dar su consentimiento para que la sede de la Organización se ubicara en su territorio, debía ser consciente de que ello implicaba el derecho de los Estados miembros a crear Representaciones Permanentes y de los no miembro a establecer Representaciones de Observación, con independencia de que hubiera reconocido o no a estos Estados, de que mantuviera o no con ellos relaciones diplomáticas o de que —en caso de tenerlas— fueran cordiales o conflictivas. Lo que sí parece cierto es que a los redactores de la Convención se les fue un poco la mano al equiparar prácticamente el estatuto de las Misiones de Observación al de las Representaciones Permanentes.

Según la Ley de 2014 de la Acción y del Servicio Exterior del Estado, las Representaciones Permanentes representan con este carácter a España ante una Organización Internacional. Tendrán el carácter de Representaciones de Observación cuando España no fuera miembro de la Organización ante la que se acreditan La creación y supresión de las Representaciones Permanentes o de las Misiones de Observación se realizará mediante Real Decreto del Consejo de Ministros, a iniciativa del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación

[45] Artículo 18 de la Convención de Viena de 1975.
[46] REMIRO. Op. cit. en l nota 23, p. 770.
[47] CAHIER. Op. cit. en la nota 5, p. 548.

y a propuesta del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, previo informe del Consejo Ejecutivo de Política Exterior[48].

2.—Personal de la Representación Permanente

El Estado que envía podrá nombrar libremente a los miembros de la Representación Permanente. Su jefe no necesitará del beneplácito de la Organización Internacional ante la que esté acreditado, ni del Estado huésped en cuyo territorio tenga su sede la Organización, pero deberá estar provisto de credenciales expedidas por el Jefe del Estado, el Presidente del Gobierno o el Ministro de Asuntos Exteriores[49]. En caso de acreditación múltiple, el Representante Permanente deberá estar provisto de tantas credenciales como Organizaciones ante las que esté acreditado haya —en mi caso en Viena, fui provisto de tres credenciales—. En ellas se especificará que el Representante Permanente podrá actuar como delegado ante uno o varios órganos de la Organización y —salvo indicación en contrario— ante los órganos para los que no haya requisitos especiales concernientes a la representación. En el caso de las credenciales expedidas a favor de un Observador Permanente, el Estado que envía podrá especificar que éste se encuentra facultado para actuar ante uno o varios órganos de la Organización, cuando ello esté permitido por las reglas de la misma[50]. Las credenciales serán entregadas por el Representante Permanente al Secretario General o al Director General de la Organización correspondiente —como yo hice en su día con los Directores Generales de la ONU, Giorgio Giacomelli, del OIEA, Hans Blix, y de la ONUDI, Mauricio de María y Campos— en una ceremonia sencilla, sin los fastos habituales de la presentación de Cartas Credenciales de los jefes de las Misiones Diplomáticas.

Para la adopción del texto de un tratado entre el Estado que envía y la Organización Internacional ante la que esté acreditado, se considerará que el Representante Permanente, en virtud de sus funciones, representa a su Estado y no necesita plenos poderes. Sí los necesitará para la firma definitiva o "*ad referendum*" del mismo, salvo que de la práctica de la Organización se deduzca que la intención de las Partes hubiera sido prescindir de la presentación de tales poderes[51]. Si quedara vacante el puesto de jefe de la Representación, o si éste no pudiera desempeñar sus funciones, el Estado que envía podrá nombrar a un jefe de Representación interino, cuyo nombre será comunicado a la Organización Internacional y, a través de ésta, al Estado huésped[52].

---

[48] Párrafos 2 y 5 del artículo 42 de la Ley 2/2014, de 25 de Marzo de la Acción y del Servicio Exterior del Estado. BOE n.º 74, de 26 de Marzo de 2014.

[49] Artículos 9 y 10 de la Convención de Viena de 1975.

[50] Artículo 11 de la Convención de Viena de 1975.

[51] Artículo 12 de la Convención de Viena de 1975.

[52] Artículo 16 de la Convención de Viena de 1975.

Además del Jefe, la Representación podrá comprender personal diplomático, administrativo y técnico, y de servicio. El Estado que envía deberá notificar a la Organización Internacional el nombramiento, cargo, título y orden de precedencia de los miembros de la Representación, su llegada y su salida definitiva o la terminación de sus funciones en la Representación, así como los cambios concernientes a su condición que puedan producirse durante el desempeño de sus funciones en la Representación. Asimismo deberá informarle de la llegada y salida definitiva de los familiares de los miembros de la Representación y de las personas al servicio privado de los miembros de la Representación y de la terminación de su empleo como tales, así como de la situación de los locales de la Representación y de las residencia particulares de los miembros de la misma que gocen de inviolabilidad. La Organización hará llegar toda esta información al Estado huésped. El Estado que envía también podrá transmitir directamente al Estado huésped la información mencionada sobre los miembros de la Representación[53].

El número de los miembros de la Representación Permanente no excederá de los límites de "lo que sea razonable y normal, habida cuenta de las funciones de la Organización, las necesidades de la Misión de que se trate y las circunstancias y condiciones en el Estado huésped"[54]. Este ha sido uno de los puntos criticados por los Estados que albergan en su territorio Organizaciones Internacionales, por estimar que no protege suficientemente sus intereses. Así, Estados Unidos pretendió limitar el número —en ocasiones exorbitante— de los miembros de las Representaciones, especialmente con la de la Unión Soviética ante la ONU en Nueva York durante la Guerra Fría o con las de Estados con los que no mantenía relaciones diplomáticas, como Cuba o Irán.

Los Representantes y los Observadores Permanentes y los miembros del personal diplomático de la Representación habrán de tener, en principio, la nacionalidad del Estado que envía y, si fueran nacionales del Estado huésped , requerirán el consentimiento de dicho Estado, que podrá retirarlo en cualquier momento[55]. El Estado huésped podrá oponerse al nombramiento de un nacional suyo cuando se trate de un puesto de carácter diplomático, pero la Representación Permanente es libre para elegir su personal administrativo y técnico entre los nacionales de dicho Estado[56]. Podrá asimismo emplear a nacionales de terceros Estados, sin que se requiera la anuencia del Estado huésped o de la Organización Internacional de acreditación.

De conformidad con la Ley de 20014 de la Acción Exterior y del Servicio Exterior del Estado, la jefatura de una Representación Permanente será ejercida por

---

53 Artículo 13 y párrafos 1, 3 y 4 del artículo 15 de la Convención de Viena de 1975.

54 Artículo 14 de la Convención de Viena de 1975.

55 Párrafos 1 y 2 del artículo 73 de la Convención de Viena de 1975.

56 CAHIER. Op. cit. en la nota 4, p. 553.

un Embajador—Representante Permanente, que, salvo en casos excepcionales, será designado entre funcionarios de la Carrera Diplomática y cesado por Real Decreto acordado en Consejo de Ministro, a propuesta del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. El Rey le extenderá la correspondiente Carta Credencial, que será refrendada por el Ministro de Asuntos Exteriores. El Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación facilitará a cada Representante Permanente una carta de instrucciones en la que se recojerán las directrices del Gobierno y los fines y objetivos de la política del Gobierno ante la Organización en cuestión, así como los fines y objetivos de la Acción Exterior del Estado, de conformidad con la Estrategia de Acción Exterior. El Ministro de Asuntos Exteriores comunicará a la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso de los Diputados la designación de los Representante Permanentes a los efectos de su posible comparecencia para informar a sus miembros sobre los objetivos de su misión[57]. En caso de vacante, ausencia o imposibilidad de ejercicio del Representante Permanente, la jefatura de la Representación será ejercida por la Segunda Jefatura —generalmente el Representante Permanente Adjunto, cuando lo haya— y, en su defecto, por el funcionario diplomático de mayor categoría administrativa[58]. El Representante Permanente es la máxima autoridad de España ante la Organización Internacional ante la que esté acreditado y le corresponde la dirección de la Representación, así como la coordinación de la Acción Exterior y del Servicio Exterior del Estado en la Organización de acreditación. Depende orgánica y funcionalmente del Ministerio de Asuntos Exteriores, representa al conjunto de la Administración del Estado y ejerce la jefatura superior de todo el personal de la Representación[59].

Como ha observado Francisco Villar, la proliferación de organizaciones Internacionales de carácter técnico y el crecimiento de los sectores económicos y sociales en la ONU y en otras Organizaciones Internacionales han hecho que surja un creciente interés por parte de los Departamentos correspondientes de la Administración hacia dichas Organizaciones. De él se deriva una dispersión de esfuerzos y una pluralidad de acciones, que pueden llegar a ser contradictorias o contrapuestas. Por ello, el riesgo de quiebra del principio de unidad de acción exterior es considerable en el plano multilateral y —de manera especialmente acusada— en relación con los organismos del sistema de las Naciones Unidas, dado que cada Departamento Ministerial encuentra en ellos el correspondiente organismo especializado con el que tiende a relacionarse directamente, al margen de la Representación Permanente. Estos riesgos sólo podrán evitarse, si el Ministerio de Asuntos Exteriores lleva en exclusiva las relaciones formales e institucionales del Estado español con cada una de las Organizaciones Internacionales de carácter intergubernamental, cualesquiera que sean su naturaleza y ámbito de competencia, salvo en el caso de las Or-

[57] Párrafos 1, 4, 6 y 7 de la LASEE de 2014. Doc.cit. en la nota 47.

[58] Artículo 44-8 de la LASEE de 2014. Doc.cit. en la nota 47.

[59] Párrafos 3 y 2 del artículo 44 de la LASEE de 2014. Doc.cit. en la nota 47.

ganizaciones técnicas cuyos Convenios constitutivos concedan expresamente a los Departamentos Ministeriales sectoriales la posibilidad de una relación directa. Al Ministerio de Asuntos Exteriores corresponde la comunicación formal con los órganos de las Organizaciones Internacionales y el nombramiento y acreditación de las delegaciones en las Conferencias convocadas por dichas Organizaciones y en las reuniones de sus órganos. A él corresponde coordinar la acción de los diversos Departamento afectados o interesados en una determinada Organización Internacional y canalizar su acción[60]. Aquí vienen a cuento los comentarios hechos sobre el tema en los capítulos dedicados a la "Diplomacia" y a la "Misión Diplomática", que no merece la pena repetir, por lo que a ellos remito al lector[61].

El problema más controvertido y debatido ha sido el de las garantías requeridas para la seguridad del Estado huésped. Dado que éste no tiene relación directa con el Estado que envía —si no es a través de la Organización Internacional—, la Convención no le ha concedido la facultad de declarar persona no grata o no aceptable a los miembros de la Representación. Aunque éstos obligados a respetar las leyes del Estado huésped, a no injerir en sus asuntos domésticos y a no utilizar los locales de la Representación de manera incompatible con el ejercicio de sus funciones, la Convención no reconoce a dicho Estado competencia alguna para tomar medidas contra quienes no respeten esas obligaciones. En caso de infracción grave y manifiesta por parte de un miembro de la Representación de la legislación penal del Estado huésped o de injerencia asimismo grave y manifiesta en sus asuntos internos, el Estado que envía —a menos que renuncie a la inmunidad de jurisdicción del presunto culpable— retirará a la persona de que se trate, pondrá término a sus funciones o asegurará su partida del país, salvo en el caso de que se trate de un acto realizado por el autor en el ejercicio de las funciones de la Representación. La única concesión, un tanto evanescente, hecha a este respecto al Estado huésped es la de permitirle que adopte las medidas necesarias para su protección, consultando de manera apropiada al Estado que envía para evitar que tales medidas —que deberán ser aprobadas por el Ministro de Relaciones Exteriores o por cualquier otro Ministro competente— perturben el funcionamiento normal de la Representación[62]. Este artículo ha sido quizás el más criticado por los Estados anfitriones de Organizaciones Internacionales, por considerarlo del todo insuficiente para garantizar su seguridad.

3.—Organizaciones Internacionales con sede en España

España acoge en su territorio a las siguiente Organizaciones Internacionales: el Consejo Oleícola Internacional (COI), la Organización de Estados

60 VILLAR. Op. cit. en la nota 1, pp. 122-123.

61 Véanse las secciones IV-5 de Capítulo I y III-2-a) del Capítulo III del libro.

62 Artículo 77 de la Convención de Viena de 1975.

Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEIECC), la Comisión Internacional para la Conservación del Atún Atlántico (ICCAT), la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS), la Comisión Internacional de Pesquerías el Atlántico Sudoriental (CIPAS) y la Organización Mundial del Turismo (OMT).

Creado en 1956, el COI firmó en 1959 el correspondiente Acuerdo de sede con España, revisado en 2007[63]. La OEIECC fue establecida en 1966 y ese mismo año se firmó su Acuerdo de sede[64]. La OISS fue creada por el Congreso de Lima de 1954 y en 1971 se firmó el Acuerdo por el que se establecía su sede en Madrid[65]. La ICCAT fue constituida por el Convenio de Río de Janeiro de 14 de Mayo de 1966 y su Acuerdo de sede con el Gobierno español fue firmado en 1971[66]. El Convenio de Roma de 23 de Octubre de 1969 sobre Pesquerías del Atlántico Sudoriental creó la CIPAS, cuyo Acuerdo de sede fue firmado en 1973[67]. Un Convenio adoptado en Méjico en 1970 transformó la entidad privada Unión Internacional de Organismos Oficiales de Turismo en una organización internacional, la OMT, que se convertiría más tarde en un Organismo especializado de la ONU y, tras establecerse en Madrid, firmó con España el correspondiente Acuerdo de sede en 1974 y reformado en 2012[68]. En Junio de 2015, España y la OMT firmaron un nuevo Acuerdo, por el que se amplía el régimen de privilegios e inmunidades y se extiende a los participantes en las reuniones internacionales que la Organización celebre en España, que hasta ahora requerían de un Acuerdo "*ad hoc*". Por otra parte, el nuevo Acuerdo autoriza a los 156 Estados miembros a establecer Representaciones Permanentes ante la Organización en Madrid[69].

Estos Acuerdos conceden un amplio grado de inmunidad a las Organizaciones Internacionales y a sus miembros en la línea marcada por las Convenciones sobre Privilegios e Inmunidades de la ONU de 1946 y de sus Organismo Especializados de 1947, si bien actualizados mediante inclusión de disposiciones incluidas en Convenciones posteriores, como la exclusión de la inmunidad respecto de las

---

[63] Acuerdo de sede entre España y el Consejo Oleícola Internacional, de 20 de Noviembre de 2007. BOE n.º 137, de 6 de Junio de 2008.

[64] Acuerdo de sede entre España y La Organización de Estados Iberoamericanos para la Cooperación, la Ciencia y la Cultura, de 25 de Mayo de 1966. BOE de 26 de Noviembre de 1966.

[65] Acuerdo de sede entre España y la Organización Iberoamericana de Seguridad Social, de 22 de Enero de 1971. BOE de 17 de Noviembre de 1971.

[66] Acuerdo de sede entre España y la Comisión Internacional para la Conservación del Atún Atlántico, de 29 de Marzo de 1971. BOE de 17 de Noviembre de 1971.

[67] Acuerdo de sede entre España y la Comisión Internacional de Pesquería del Atlántico del Sudoeste, de 27 de Noviembre de 1973. BOE de 26 de Noviembre de 1974.

[68] Acuerdo de sede entre España y la Organización Mundial del Turismo, de 4 de Junio de 2012. BOE n.º 149, de 22 de Junio de 2012. Véase CHUECA, Ángel. "*Acuerdos de sede con Organizaciones Internacionales celebrados por España*". Tecnos. Madrid, 1991.

[69] Comunicado de la OID, de 25 de Junio de 2015, sobre "*España actualiza su acuerdo con la Organización Mundial del Turismo para facilitar las reuniones internacionales*".

acciones civiles por daños y perjuicios ocasionados como consecuencia de accidentes de tráfico. La inmunidad de ejecución sigue siendo absoluta, sin hacerse eco de las tendencias restrictivas imperantes en los últimos años. Respecto a los representantes de los Estados que asistan a conferencias y reuniones que se celebren bajo los auspicios de dichas Organizaciones, los Acuerdos con la OIECC, la OISS, la OMT y el COI les reconoce inviolabilidad e inmunidad de jurisdicción por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones, y los de las Comisiones ICCAT y CIPAS les concede un estatuto similar al de las Misiones Especiales[70].

A estas Organizaciones hay que sumar la Secretaría General Iberoamericana, creada en 2003 por la XIII Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Comunidad Iberoamericana de Naciones como órgano permanente de la Conferencia Iberoamericana y de las Cumbres, y que fue establecida en Madrid. Aunque no se trate de una Organización Internacional propiamente dicha, España firmó con ella en 2005 un Acuerdo de sede en el que reconoció su personalidad jurídica internacional y concedió a la Secretaría General y a sus miembros facilidades, inmunidades y privilegios diplomáticos similares a los que gozan las Misiones Diplomáticas acreditadas en España. Entre sus disposiciones figura el compromiso del Secretario General de renunciar a la inmunidad de los miembros de la Secretaría siempre que, a su juicio, interfiera con el curso de la justicia y pueda ser levantada sin perjuicio de los intereses de la misma[71].

En una situación parecida, aunque con un estatuto más reducido, se encuentran las Oficinas establecidas en España por diversas Organizaciones Internacionales, que han firmado con nuestro país un mini—Acuerdo de sede relativo a las mismas: Entre ellas cabe citar a la Oficina de Prensa e Información de las Comunidades Europeas/Unión Europea[72], la Oficina de la Liga Árabe[73], el Centro de Información de las Naciones Unidas en España[74], y la Oficina de la Agencia de la ONU para los Refugiados[75].

IV.—Fin de la Representación Permanente

Cabe distinguir entre la terminación de las funciones de una Representación Permanente y la finalización del ejercicio de las funciones de sus miembros.

---

[70] LÓPEZ MARTÍN, Ana Gemma. "Las inmunidades del Derecho Internacional: Sus aplicaciones en España". En *Cuadernos de Derecho Público* n.º 6, Enero, 1999, pp. 157-184. Reproducido en eprints.ucm.es/6993/1/INMUNIDA.pdf, pp.29-31.

[71] Acuerdo de sede entre España y la Secretaría General Iberoamericana, de 30 de Septiembre de 2005. BOE n.º 243, de 11 de Octubre de 2005.

[72] Canje de Notas entre España y la Comisión de las Comunidades Europeas, de 24 de Enero de 1980. BOE de 3 de Abril de 1980.

[73] Canje de Notas entre España y la Liga Árabe, de 19 de Diciembre de 1981. BOE de 17 de Mayo de 1982.

[74] Canje de Notas entre España y la ONU, de 24 de Abril de 1984.

[75] Canje de Notas entre España y la ONU, de 14 de Marzo de 1988. BOE de 7 de Julio de 1989.

1.—Representación Permanente

En comparación con la Misión Diplomática, no es motivo para el fin de una Representación Permanente la ruptura de relaciones diplomáticas entre el Estado acreditante y el Estado receptor, dado que el Estado que envía no tiene una relación directa con el Estado huésped y, por lo tanto, es irrelevante que dichos Estados mantengan o no relaciones diplomáticas.

Subsiste la causa obvia de desaparición del Estado que envía, pues —como dice el refrán castellano— "muerto el perro, se acabó la rabia". Los motivos pueden ser —como se indicó en la sección correspondiente del Capítulo III— la absorción del Estado acreditante por otro Estado, como en el caso de fagocitación de la República Democrática Alemana por la República Federal de Alemania, o la desaparición por desmembramiento del Estado en el que estaba integrado, como en los supuestos de la desintegración de la Unión Soviética o de la República Federal de Yugoslavia. A esta causa hay que sumar la de la desaparición de la Organización Internacional de la que el Estado fuera miembro, dado que los motivos de la creación de una Representación Permanente derivan de la existencia de una relación entre el Estado que envía y la Organización Internacional correspondiente. Cuando en 1946 se disolvió formalmente la SDN, desparecieron de Ginebra las Representaciones Permanentes ante ella acreditadas. La supresión de la Representación puede también ser provocada por la expulsión del Estado que envía de la Organización de acreditación, como ocurrió con la exclusión de Cuba de la Organización de Estados Americanos. En un caso semejante, cabe la posibilidad de que el Estado expulsado —con la conformidad de la Organización en cuestión— convierta su Representación en una Misión de Observación.

El caso menos traumático de fin de la Representación es el del abandono de la Organización por el Estado que envía, por razones económicas, políticas o técnicas. Así, España dejó la Organización Europea para Investigación Nuclear (CERN) por motivos meramente económicos. Italia abandonó en 1936 la SDN tras ser condenada con sanciones económicas por el Consejo a raíz de la invasión y ocupación de Abisinia en 1935, y Marruecos dejó en 1984 la Organización de la Unidad Africana cuando ésta admitió en su seno a la República Árabe Saharaui Democrática. Estados Unidos también ha recurrido a motivaciones puramente políticas para abandonar por algún tiempo Organizaciones como la UNESCO o la ONUDI. Canadá abandonó asimismo esta última Organización en 1993, por no estar de acuerdo con la política seguida por su entonces Director General Domingo Siazón, que tuvo que dimitir y fue sustituido por el mejicano Mauricio de María y Campos. Estados Unidos siguió el ejemplo canadiense, aunque no sólo por discrepancias técnicas[76].

[76] YTURRIAGA. Op. cit. en la nota 29, pp.202 y 209.

2.—Personal de la Representación Permanente

El personal de una Representación Permanente puede poner término a sus funciones por un motivo personal —jubilación o excedencia— o por decisión del Ministerio de Asuntos Exteriores del Estado que envía —cese o traslado— No se da la tercera causa para poner fin a sus funciones prevista para la Misión Diplomática y que depende de la voluntad del Estado receptor: la declaración del diplomático como "persona no grata" o del funcionario técnico administrativo como "persona no aceptable"—, por parte del Estad huésped. La Convención de Viena de 1975 no le concede semejante facultad y únicamente prevé que, cuando sea grave y manifiesta la infracción de la legislación penal del Estado huésped o la ingerencia en sus asuntos internos por parte de un miembro de la Representación, el Estado que envía —si no renunciara a la inmunidad de jurisdicción de dicho miembro— deberá retirar a la persona de que se trate, poner término a sus funciones en la Representación o asegurar su partida del país, según proceda. Dicho Estado quedará exonerado de semejante obligación si la persona en cuestión realizó el acto incriminado en el ejercicio de las funciones de la Representación. Para tratar de acomodar las necesidades de seguridad del Estado huésped, la Convención le hizo un guiño al afirmar que "ninguna de las disposiciones del presente artículo se podrá interpretar en el sentido de que impide que el Estado huésped **adopte las medidas que sean necesarias para su propia protección**"[77].

La expresión —que es ambigua e imprecisa a sabiendas— ha sido interpretada por Philippe Cahier en el sentido de que las medidas en cuestión pueden consistir en la declaración de "persona non grata" del supuesto infractor y en su consiguiente expulsión del país[78]. Según Rafael Casado, no siendo aplicable la Convención de Viena de 1975, el estatuto de las Representaciones Permanentes dependerá básicamente del tratado constitutivo de la Organización, de los Acuerdos de sede celebrados entre la Organización y el Estado huésped, y de las Convenciones sobre privilegios e inmunidades de las Organizaciones Internacionales[79]. Según el Acuerdo de sede de 1947 entre la ONU y Estados Unidos, no se iniciará acción alguna de expulsión del país de un enviado diplomático sin la autorización del Secretario de Estado, previa consulta con el interesado y —cuando se trate de un miembro de Naciones Unidas o de su familia— sin la venia del Secretario General o del Director General de la Organización, y tales funcionarios no serán requeridos a salir de Estados Unidos "sino conforme al procedimiento usual aplicable a los enviados diplomáticos acreditados ante

---

[77] Párrafos 2, 3 y 4 del artículo 77 de la Convención de Viena de 1975.

[78] CAHIER, Philippe. "*La Convention de Vienne de 1975 sur la représentation des États dans leur relations avec les organisations internationales de caractère universel*". En "*Estudios de Derecho Internacional*". *Simbolae Luis García Arias*. Zaragoza, 1973-1974, p.467.

[79] CASADO, Rafael. "*Derecho Internacional*". Tecnos. Madrid, 2014, p.270.

el Gobierno de dicho país"[80]. ¿No cabría entender —se ha preguntado Antonio Remiro— que entre las medidas que el Estado anfitrión podría adoptar para su propia protección se encuentra la declaración de persona no grata o de persona no aceptable?[81]. La respuesta parece caer del lado afirmativo, al menos en Estados Unidos, pues semejante declaración es "un procedimiento habitual aplicable a los enviados diplomáticos".

V.—Funciones de la Representación Permanente

Las funciones encomendadas a una Representación Permanente son, hasta cierto punto, similares a las que lleva a cabo una Misión Diplomática, salvo en lo que a su intensidad se refiere. Realiza, por tanto, aquélla funciones comunes a las de la Misión, junto a otras que le son propias y específicas, como consecuencia de las relaciones especiales del Estado que envía con la Organización Internacional en cuestión.

a) Funciones comunes

La Convención de Viena de 1975 encomienda a las Representación Permanente las cinco funciones tradicionales de la Misión Diplomática: representar, negociar, informar, proteger y cooperar. Así, establece que las funciones de una Representación Permanente son, en particular, "asegurar la representación el Estado que envía ante la Organización", "celebrar negociaciones con la Organización y en el marco de la misma", "enterarse de las actividades realizadas en la Organización e informar sobre ello al Gobierno del Estado que envía", "proteger los intereses del Estado que envía ante la Organización" y "cooperar con ella y dentro del marco de ella"[82]. No se incluye —por razones obvias— la sexta función complementaria de las Misiones Diplomáticas: la del ejercicio de funciones consulares.

El orden de importancia de las funciones de una Representación Permanente es diferente al de las de una Misión Diplomática. La función de representar al Estado que envía es secundaria, dado que la representación se ejerce ante la Organización Internacional y no ante un Estado. La Representación Permanente se limita a proteger los intereses del Estado ante la Organización y excluye la protección de los intereses de sus nacionales, que queda reservada a las Oficinas Consulares y a las Secciones Consulares de las Misiones Diplomáticas. Las funciones más importantes de las Representaciones son las de negociar, informar y cooperar[83].

---

[80] Sección 13-1 del Acuerdo de sede de 1947 entre la ONU y Estados Unidos. Doc.cit. en la nota 7.

[81] REMIRO. Op. cit. en la nota 24, p.772.

[82] Apartados a), c), d), f) y g) de artículo 6 de la Convención de Viena de 1975.

[83] CAHIER. Op. cit. en la nota 4, p.554.

La función representativa del Representante Permanente viene respaldada por la Carta Credencial del Jefe del Estado que envía, que asegura al Director General de la Organización Internacional ante el que está acreditado que dicho Representante manifiesta la voluntad de su Estado. Esta función representativa justifica que no necesite plenos poderes para adoptar el texto de un tratado —labor que con relativa frecuencia se lleva a cabo en el seno de una Organización Internacional—, porque "representa a su Estado". Si necesitará plenipotencia para la firma definitiva o "*ad referéndum*" de ese tratado[84].

La función negociadora tiene una doble proyección: hacia la propia Organización y en el marco de la misma. De un lado, el Estado que envía está en continua negociación con la Organización ante la que su Representante está acreditado en cuestiones a veces importantes y más a menudo, en cuestiones de menor cuantía, con miras a la "realización de los propósitos y principios de la Organización", que constituye asimismo una función específica de la Representación[85]. De otro, la Representación negocia con las delegaciones de los demás Estados miembros para elaborar los textos —más o menos formales y de mayor o menor envergadura— derivados de la actividad de la Organización: acuerdos, resoluciones, declaraciones o meros pronunciamientos. También sirve la Organización, en ocasiones, de lugar de encuentro y de negociación entre sus Estados miembros, especialmente cuando éstos no mantengan relaciones diplomáticas entre sí o cuando —aún teniéndolas— no dispongan de Misiones Diplomáticas en las capitales de los respectivos países. Hay muchos Estados de tamaño mediano y pequeño que canalizan y conducen buena parte de sus relaciones diplomáticas a través de su Representación Permanente ante la ONU en Nueva York.

La función de información que realiza una Representación Permanente es distinta a la que efectúa la Misión Diplomática. Aunque esté centrada en las actividades que lleve a cabo la Organización, también se suele extender al examen de la actitud de los distintos Estados miembros —incluido el Estado huésped— hacia la Organización y en relación con los temas que en ella se discuten. Ello permite a la Representación facilitar a su Gobierno información desde una perspectiva más amplia y contrastada que la que pueda ofrecer una Misión Diplomática, y que —en cualquier caso— sirve para completar la facilitada por dicha Misión.

La actividad de la Representación Permanente está principalmente orientada hacia la cooperación internacional —sea con la Organización de acreditación, sea con sus Estados miembros—, dado que el Estado que envía se compromete a "fomentar la realización de los propósitos y principios de la Organización". La cooperación no puede ser más variopinta y dependerá del tipo de Organización

[84] Artículos 10 y 12 de la Convención de Viena de 1975.

[85] Artículo 6-g) de la Convención de Viena de 1975.

de que se trate, sobre todo en el caso de los Organismos especializados y de las Organizaciones Internacionales de carácter técnico.

b) Funciones propias

Hay un elemento diferencial de la Representación Permanente con respecto a la Misión Diplomática bilateral, que realiza sus funciones con el único objetivo de salvaguardar los intereses del Estado acreditante. Por supuesto que la Representación también actúa de este modo, pero su actuación debe también contribuir a que se alcance el objetivo de desarrollar y realizar los propósitos y principios de la Organización ante la que está acreditada. A tales efectos, debe procurar que los intereses particulares de su Estado coincidan —o sean al menos compatibles— con los ideales de justicia y progreso internacional que suelen perseguir la mayoría de las Organizaciones Internacionales[86].

Junto a las tantas veces mencionada función de fomentar la realización de los objetivos y de las metas perseguida por la Organización, hay que referirse a otras dos funciones que son específicas de la Representación Permanente: "mantener el enlace entre el Estado que envía y la Organización" y "asegurar la participación del Estado que envía en las actividades de la Organización"[87]. Un Estado miembro de una Organización Internacional debe desempeñar un papel activo para promover las actividades de la Organización de que se trate y la participación en ellas de los especialistas y expertos de los Ministerios sectoriales interesados, que se deberá canalizar a través de la Representación. Como ha advertido Francisco Villar, debe evitarse —en la medida de lo posible— que los distintos Departamentos de la Administración enlacen directamente, sin pasar por la Representación, con la Secretaría de la Organización Internacional correspondiente, lo que se produce con relativa frecuencia, acordándose los citados Ministerios de la existencia de la Representación "únicamente cuando se encuentran ante un determinado problema, debiendo —eso si— la Misión sacarles las castañas del fuego"[88].

El trabajo de la Representación Permanente se desarrolla en una esfera distinta del de las Misiones Diplomáticas, pues mientras éstas establecen contacto principalmente con la Administración del Estado receptor y su labor se centra en el conocimiento de ese Estado y de su política, los contactos de los miembros de la Representación Permanente se realizan con una serie de personas de diferentes países, cuyos problemas y actitudes políticas deberá conocer. El trabajo realizado por estos para seguir las múltiples reuniones de los distintos órganos de las Organizaciones Internacionales "es a menudo agotador, ya que se efectúa bajo una gran tensión, y exige una enorme agilidad de espíritu"[89].

---

[86] CAHIER. Op. cit. en la nota 4, p. 555.

[87] Apartados b) y e) del artículo 6 de la Convención de Viena de 1975.

[88] VILLAR. Op. cit. en la nota 1, pp.125-126.

[89] CAHIER. Op. cit. en la nota 4, pp. 555-556.

Según la Convención de Viena de 1975, las funciones de las Representaciones Permanentes de Observación son, en particular, "asegurar la representación del Estado que envía y salvaguardar sus intereses ante la Organización, y mantener el enlace con ella, enterarse de las actividades realizadas en la Organización e informar sobre ellas al Gobierno del Estado que envía, fomentar la cooperación con la Organización y celebrar negociaciones con ella"90. El texto es suficientemente claro y huelgan comentarios suplementarios a los ya hechos.

Conforme a la Ley de 2014 de la Acción Exterior y del Servicio Exterior del Estado, las Representaciones Permanentes ejercerán todas las funciones que les atribuya la normativa vigente, el Derecho Internacional general y los tratados internacionales en los que España sea Parte, así como la normativa aplicable a la Organización Internacional ante la que la Representación se encuentre acreditada. Las Representaciones ejecutarán y desarrollarán la Política Exterior y la Acción Exterior del Estado y son el instrumento principal para el desarrollo de la Acción Exterior de todos los órganos, organismos y entidades públicas con proyección exterior. Las instrucciones que tales organismos trasladen al Representante Permanente para el desarrollo de la Acción Exterior en sus respectivos ámbitos "deberán ajustarse a lo previsto en la Estrategia de Acción Exterior y se cursarán a través del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación"[91].

VI.—Estructura y medios

Para poder ejercer sus funciones, las Representaciones Permanentes deben estar dotadas de una estructura apropiada y contar con los medios humanos y matriales necesarios para su actuación.

1.—Estructura de la Representación Permanente

La estructura requerida para el normal funcionamiento de una Representación Permanente dependerá de la importancia del Estado que envía y de la Organización Internacional ante la que esté acreditada, así como de la relevancia que aquél dé a la actuación de ésta en función de sus intereses de todo tipo. No hay categorías entre las Representaciones Permanentes y, en principio, todas son iguales, pero —como George Orwell observó en su "*Rebelión en la Granja*", "todos los cerdos son iguales, pero hay algunos cerdos que son más iguales que otros". No son obviamente lo mismo una Representación Permanente ante la ONU o ante la Unión Europea, que otra ante el Consejo Oleícola Internacional —si es que las hay—, o las Representaciones de Estados Unidos o de Rusia que

90 Artículo 7 de la Convención de Viena de 1975.

91 Artículos 42-3 y 43 de la LASEE de 2014. Doc.cit. en la nota 48.

la de Andorra o Tuvalu. Dentro de unas exigencias estructurales mínimas, suelen configurarse en función de las características de la Organización de que se trate.

Como en las Misiones Diplomáticas, las Representaciones cuentan, por lo general, con una Cancillería en la que se ubican el Representante Permanente y el Alterno —si lo hubiere—, el personal diplomático, el personal administrativo y técnico —bajo la dirección del Encargado de Asuntos Administrativos o del Canciller— y el personal de servicio de la Representación —conserjes, conductores, vigilantes y miembros del servicio doméstico de la Representación y de su Jefe—.También suelen integrarse en ella los Agregados y Consejeros sectoriales que haya, de conformidad con las características de la Organización de acreditación. Así, en la Representación Permanente de España en las Naciones Unidas en Viena —que estaba acreditada ante la ONU, el OIEA y la ONUDI— había un Agregado para los temas de energía nuclear y otro para las cuestiones relacionadas con los estupefacientes. Había asimismo sendos Agregados Comercial y de Información en régimen de acreditación múltiple, que estaban destinados en la Embajada de España ante Austria.

Según la Convención de Viena de 1975, la Representación Permanente podrá comprender personal diplomático —incluido el jefe de la Misión—, administrativo y técnico, y de servicio. Ni la Organización Internacional ni el Estado huésped podrán limitar su número, aunque éste ”no deberá exceder de los límites de lo que sea razonable y normal, habida cuenta de las funciones de la Organización, las necesidades de la Misión de que se trate y las circunstancias y condiciones en el Estado huésped”[92].

En el caso de las Representaciones Permanentes ante las Naciones Unidas en Nueva York, el Embajador encomienda a sus miembros el seguimiento de cada una de las seis Comisiones Principales de la Asamblea General —desarme y seguridad internacional, económica, social, cultural y humanitaria, política especial y descolonización, asuntos administrativos y presupuestarios, y jurídica— , así como de los órganos principales, como el Consejo de Seguridad o el Consejo Económico y Social. En la Representación Permanente de España ante la ONU en Nueva York hay asimismo Agregados sectoriales de Defensa, Economía y Comercio, Información, Interior y de Medio Ambiente. Se suele reforzar la plantilla de la Representación con funcionarios del Ministerio de Asuntos Exteriores o de otros Ministerios en los períodos de mayor trabajo de la Asamblea General o cuando se celebren eventos especiales, como la Cumbre del Milenio celebrada en Nueva York al año 2000. También se refuerza en ocasiones extraordinarias, como cuando un Estado cual ha sido el caso de España en el período 2015-2016 es elegido para formar parte del Consejo de Seguridad como miembro no permanente.

[92] Artículos 13 y 14 de la Convención de Viena de 1975.

Según la Ley de 2014 de la Acción Exterior y del Servicio Exterior del Estado, la Representación Permanente estará integrada por la Jefatura de la Representación, la Cancillería Diplomática, las Consejería y Agregadurías sectoriales y, en su caso, la Sección de Servicios Comunes. La Cancillería Diplomática desempeñará las funciones diplomáticas, las de naturaleza política y las de representación. La Jefatura de la Cancillería será ejercida —bajo la dirección del Representante Permanente— por el funcionario de la Carrera Diplomática que desempeñe la Segunda Jefatura, que podrá ser designado Representante Permanente Adjunto con rango de Embajador. Las Consejería y Agregadurías son órganos técnicos de la Representación Permanente, que —bajo la dependencia jerárquica del Embajador—Representante Permanente— le prestarán asesoramiento y apoyo técnico, le asistirán —a él y a la Representación— en el desempeño de sus funciones y en el desarrollo de los ámbitos de la acción exterior, "sin perjuicio de su dependencia orgánica y funcional de sus respectivos Departamentos, a los que corresponde su organización interna y dotación presupuestaria". Se comunicarán directamente con los Departamentos ministeriales de los que dependan o con los competentes en la materia de que se trate, y de éstos con aquéllas, debiendo mantener simultáneamente informado al Representante Permanente[93]. Actualmente hay Representantes Alternos con rango de Embajador en las Representaciones ante la ONU en Nueva York y en Ginebra, así como en la Embajada ante la Unión Europea. La regulación es satisfactoria en términos generales, salvo en lo relativo a la dependencia orgánica y funcional del Ministerio de origen y no del de Asuntos Exteriores, que —como ya expuse en la sección correspondiente del Capítulo dedicado a la "Misión Diplomática"— puede violar el principio de unidad de acción en el exterior[94].

2.—Medios de acción

El Estado huésped deberá dar a la Representación Permanente todas las facilidades necesarias para el desempeño de sus funciones[95]. Tales facilidades afectan tanto a los medios de acción como a los de comunicación.

En el ámbito de interlocución interna, la Representación cuenta con los mismos medios de acción que la Misión Diplomática, especialmente en su comunicación con el Ministerio de Asuntos Exteriores, aunque también en sus contactos con la Embajada y las Oficinas Consulares del país huésped, con otras Embajadas —propias o ajenas— y con los distintos Departamentos de la Administración: Despachos y órdenes, telegramas y correos electrónicos, "*whatssaps",* faxes, fotocopias, notas, instrucciones o informes. En el plano de la interlocución externa, la Representación tiene a su disposición los mismos medios que la Misión Diplomática, salvo el caso del ultimátum. Entre ellos figuran las Notas

[93] Artículo 45 de la LASEE de 2014. Doc.cit. en la nota 48.

[94] Véanse la sección IV-5 del capítulo I y la sección VI-1 del capítulo III.

[95] Artículo 20-1 de la Convención de Viena de 1975.

diversas —Verbales, Firmadas o Colectivas—, Cartas, Promemorias, Memorandums, memorandos de entendimientos (MOU), declaraciones, notificaciones, reclamaciones y protestas[96]. Uno de los medios más utilizados es el recurso a los "*non-papers*", por su carácter flexible y ausencia de compromiso formal por parte de sus redactores. Precisamente surgieron en el ámbito de las negociaciones en el seno de las Organizaciones Internacionales para adoptar resoluciones y declaraciones. Por medio de ellos, los negociadores intercambian ideas y propuestas sin comprometer formalmente a sus respectivos Estados. También tiene especial relevancia el creciente uso de los nuevos medios tecnológicos de comunicación, como los correos electrónicos, "*whatssaps*" y mensajes.

Junto a esta parafernalia burocrática procedente de la normativa aplicable a la Misión Diplomática, existen otros métodos de acción propios y exclusivos de la Representación Permanente: las propuestas de resolución o declaración formuladas por la Representación, y las enmiendas y subenmiendas a las mismas. El procedimiento para que una Organización adopte una resolución o formule una declaración está regulado por los Reglamentos Internos de las distintas Organizaciones. El funcionario que tome la iniciativa presenta una propuesta ante el órgano competente de la Organización —generalmente su Asamblea General o el órgano de mayor importancia—, que es discutida por los representantes de los demás Estados miembros, quienes pueden presentar textos alternativos, enmiendas y subenmiendas a los diversos textos propuestos. Para conseguir un ordenado debate de las propuestas y defender con éxito sus intereses en relación con las que presente es esencial que el funcionario conozca y utilice con rigor y habilidad las normas procesales de la Organización, que son similares en todas ellas. Las negociaciones y consultas sobre los textos presentados suelen ser abiertas e informales, y se llevan a cabo mediante conversaciones y charlas no oficiales mantenidas en el seno de la Organización, de conformidad con las normas no escritas de la "Diplomacia de pasillo". De ahí la conveniencia de que los agentes diplomáticos mantengan lazos de comunicación fluidos con el mayor número posible de sus colegas. El resultado de estas negociaciones informales puede recogerse en un tratado internacional o en un instrumento de "*soft law*" —como una declaración—, pero lo más habitual es que se plasme en una resolución de carácter político, que no es jurídicamente vinculante para los Estados miembros de la Organización.

3.—Medios de comunicación

La Convención de Viena de 1975 prevé que —sin perjuicio de las normas referentes a zonas de acceso prohibido o reglamentado por razones de seguridad nacional, siempre que éstas sean establecidas con carácter general y sin discri-

[96] Véase la sección VI-2 del capítulo III.

minación— el Estado huésped garantizara la libertad de circulación y de tránsito por su territorio a todos los miembros de la Representación Permanente y a los miembros de su familia que formen parte de sus casas[97]. Esta libertad de circulación no tiene por qué extenderse a todo el territorio del Estado huésped y podría limitarse a las zonas próximas al lugar donde se encuentre la sede de la Organización de que se trate, ya que —a diferencia de las Misiones Diplomáticas—entre las funciones de la Representación Permanente no figura la de observar lo que ocurre en el Estado huésped, ni de informar sobre ello a su Gobierno, por lo que su capacidad observadora e informadora debería centrarse a lo que ocurra en el seno de la Organización ante la que esté acreditada[98]. Así, los miembros de una Representación acreditada ante la ONU en Nueva York no necesitan viajar libremente por California, Alaska o Hawai para ejercer adecuadamente sus funciones. En el extremo opuesto se encuentran las restricciones, a veces excesivas, que el Estado huésped impone a las Representaciones de Estados poco gratos, como es el caso de la Misión de Cuba ante las Naciones Unidas en Nueva York, que se encuentra confinada en los límites de Manhatan.

El Estado huésped deberá asimismo permitir y proteger la libre comunicación de la Representación para todos los fines oficiales. Para comunicarse con su Gobierno —así como con sus Misiones Diplomáticas, Oficinas Consulares, Representaciones Permanentes y de Observación, Misiones Especiales y Delegaciones en Conferencias Internacionales, dondequiera que se encuentren—, las Representaciones Permanentes podrán utilizar todos los medios de comunicación adecuados —incluidos los correos y los mensajes en clave o en cifra—, aunque para la instalación y uso de una emisora de radio se requerirá el previo consentimiento el Estado huésped[99].

Las normas aplicables son casi idénticas a las previstas en la Convención de 1961 sobre Relaciones Diplomáticas, con muy ligeras variantes, por lo que me remito a los comentarios incluidos en el capítulo correspondiente[100]. El medio más utilizado para enviar o recibir la correspondencia oficial de la Representación —entendida como "toda correspondencia correspondiente a la Misión y sus funciones"— es el de la valija diplomática, que no podrá ser abierta ni retenida. Los bultos que constituyan la valija deberán ir provistos de signos exteriores visibles indicadores de su carácter y sólo podrá contener documentos u objetos destinados al uso oficial de la Representación[101].

La valija podrá ser enviada por correo postal ordinario o conducida por el comandante de un buque o de una aeronave comercial, que se dirija a un punto

---

97 Artículo 26 de la Convención de Viena de 1975.

98 CAHIER. Op. cit. en la nota 4, p.557.

99 Artículo 27-1 de la Convención de Viena de 1975.

100 Véase la sección VI-3 del capítulo III.

101 Párrafos 2 a 4 del artículo 27 de la Convención de Viena de 1975.

de entrada autorizado del Estado huésped. La Convención de Viena de 1975 — siguiendo al respecto la innovación introducida en la de 1963— incluyó entre los posibles transportistas al comandante de un buque, alternativa que no figuraba en la Convención de 196[102]. El comandante deberá llevar consigo un documento oficial en el que conste el número de bultos que constituyan la valija, pero no será considerado como un correo de la Representación. Previo acuerdo con las autoridades del Estado huésped, la Representación podrá enviar a uno de sus miembros para que tome posesión de la valija directa y libremente de manos del comandante del buque o de la aeronave.

El Estado que envía también podrá remitir la valija por medio de correos diplomáticos regulares o especiales, que deberán portar asimismo un documento oficial en el que conste su condición de tal y el número de bultos que comprenda la valija. Los correos serán protegidos en el ejercicio de sus funciones por el Estado huésped y gozarán de inviolabilidad personal, por lo que no podrán ser objeto de ninguna forma de detención o arresto. En el caso del correo "*ad hoc*", el régimen de inviolabilidad dejará de serle aplicable una vez que haya entregado la valija de la Representación que le hubiere sido encomendado a su destinatario[103].

VII.—Inmunidades y Privilegios

Los agentes diplomáticos gozan desde tiempos remotos de un estatuto especial de privilegios e inmunidades desarrollado por la costumbre internacional y codificado en los tratados constitutivos de las Organizaciones Internacionales, los Convenios sobre privilegios e inmunidades de dichas Organizaciones, los Acuerdos de sede entre las mismas y los Estados huéspedes y, más específicamente, en la Convención de Viena de 1975. En el Preámbulo de ésta se reconoce que el objeto de semejantes privilegios e inmunidades no es favorecer a los individuos, sino garantizar el desempeño de sus funciones en relación con la Organización ante la que la Representación esté acreditada[104].

Ya el Pacto de la SDN contenía una disposición genérica al respecto, conforme a la cual, los representantes de los Estados miembros de la Sociedad y sus agentes gozaban en el ejercicio de sus funciones de privilegios e inmunidades diplomáticos[105]. De conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, los representantes de los Estados miembros de la Organización gozarán de los privilegios e inmunidades necesarios para desempeñar con independencia sus funciones en relación con la Organización[106].

---

[102] Artículos 27-7 de la Convención de Viena de 1975 y 35-7 de la Convención de Viena de 1963, en contraste con el artículo 27-7 de la Convención de Viena de 1961.

[103] Párrafos 5 y 6 del artículo 27 de la Convención de Viena de 1975.

[104] Apartado 6 del Preámbulo de la Convención de Viena de 1975.

[105] Artículo 7-4 del Pacto de la Sociedad de Naciones, de 28 de Junio de 1919.

[106] Artículo 105-2 de la Carta de San Francisco, de 26 de Junio de 1945.

Según la Convención de 1946 de Privilegios e Inmunidades de las ONU, se acordará a los representantes de los Estados miembros en los órganos principales y subsidiarios de la Organización inviolabilidad, inmunidad de jurisdicción, exención de las restricciones de inmigración y de uso de divisas extranjeras, y "aquellos otros privilegios, inmunidades y facilidades compatibles con lo antedicho, de los cuales gozan los enviados diplomáticos"[107]. De forma similar, la Convención de 1947 sobre Privilegios e Inmunidades de los Organismos Especializados de la ONU prevé que los representantes de los miembros de la Organización que asistan a las reuniones por ellos convocadas gozarán de inviolabilidad y de inmunidad contra toda jurisdicción, así como de franquicias en materia monetaria y de cambios[108]. Por último, de conformidad con el Acuerdo de sede de 1947 celebrado entre Estados Unidos y las Naciones Unidas, los miembros de la Representación de los Estados ante la Organización gozarán en el territorio de dicho país de las "prerrogativas e inmunidades que el Gobierno de Estados Unidos confiere a los enviados diplomáticos acreditados ante él"[109].

Así pues, es generalmente aceptado que las Representaciones Permanentes ante una Organización Internacional y sus miembros gocen de los derechos inviolabilidad e inmunidad de jurisdicción, así como de ciertos privilegios en materia económica, fiscal y de otra índole. La Convención de Viena de 1975 ha extendido a la Representación Permanente —"*mutatis mutandis*" y en la medida de lo posible— las disposiciones de la Convención de Viena de 1961 relativas a la Misión Diplomática, a la que cita en su Preámbulo, junto a la Convención de Viena de 1963 sobre Relaciones Consulares y la de Nueva York de 1969 sobre las Misiones Especiales —de particular relevancia para la parte de la Convención dedicada a las "Delegaciones en Órganos y Conferencias"—, así como las Convenciones sobre Privilegios e Inmunidades de las Naciones Unidas de 1946 y de sus Organismos Especializados de 1947. La Conferencia de Viena estimó que una Convención Internacional sobre la representación de los Estados en sus relaciones con las Organizaciones Internacionales de carácter universal contribuiría al fomento de las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados,"sean cuales fueren sus sistemas políticos, económicos o sociales". El Preámbulo afirma asimismo que las normas de Derecho Internacional consuetudinario continuarán rigiendo las cuestiones no reguladas expresamente por las disposiciones de la Convención110. En consecuencia, son válidos, en relación con esta cuestión, los comentarios que he hecho al respecto en la sección correspondiente del capítulo III y a ellos me remito por mor de la brevedad[111].

---

[107] Sección 11 de la Convención de 1946 sobre Privilegios e Inmunidades de las Naciones Unidas. Doc.cit. en la nota 12.

[108] Sección 13 de la Convención de 1947 sobre Privilegios e Inmunidades de los Organismos Especializados de las Naciones Unidas. Doc.cit. en la nota 13.

[109] Sección 15-4 del Acuerdo de sede de 1947 entre la ONU y Estados Unidos. Doc.cit. en la nota 7.

[110] Apartados 3, 7, 4 y 8 de la Convención de Viena de 1975.

[111] Véase la sección VII del capítulo III.

1.—Inviolabilidad

Los locales de la Representación Permanente son inviolables, por lo que los agentes del Estado huésped no podrán penetrar en ellos sin el consentimiento del Representante Permanente. El Estado huésped tiene la obligación especial de adoptar las medidas adecuadas para proteger dichos locales contra toda intrusión o daño, y evitar que se turbe la tranquilidad de la Representación o se atente contra ella. En caso de que se produzca un atentado, adoptará las medidas adecuadas para procesar y castigar a los autores del mismo. Los locales de la Representación, su mobiliario y demás bienes situados en ellos, así como sus medios de transporte, no podrán ser objeto de ningún registro, requisa, embargo o medida de ejecución. Los archivos y documentos de la Representación son asimismo inviolables, dondequiera que se hallen[112].

El Jefe de la Representación y los miembros del personal diplomático y técnico—administrativo de la misma y sus familias también son inviolables y no podrán ser objeto de ninguna forma de detención o arresto. La inviolabilidad se extiende a sus documentos, su correspondencia y sus bienes, así como a su residencia particular, que gozará de la misma protección que los locales de la Representación. El Estado huésped tratará a estos representantes con el debido respeto y adoptará las medidas adecuadas para impedir cualquier atentado contra su persona, su libertad o su dignidad, así como para procesar y castigar a quienes hayan cometido tales atentados.

Uno de los temas más conflictivos es el de las sanciones por infracciones del tráfico y se ha discutido sobre la posibilidad de que el Estado huésped pueda tomar medidas coactivas para que los infractores paguen las multas que les hayan sido impuestas. El Distrito Municipal de Nueva York está en lucha permanente con las numerosas Representaciones acreditadas ante la ONU por este motivo. Suelen mandar periódicamente a las Representaciones la relación de las multas impuestas a vehículos con placa diplomática y su jefe decide sobre si el funcionario multado debe abonarlas o no. Cuando ejercía como Representante Permanente ante las Naciones Unidas en Viena solía recomendar a mis colaboradores que pagaran las multas, cuando habían sido recibidas al margen del ejercicio de sus funciones. Muchos miembros de las Representaciones abusan de su inmunidad de jurisdicción administrativa y de su inviolabilidad para zafarse del pago de las multas, lo que resulta difícilmente aceptable para la opinión pública local. Los conductores de los vehículos diplomáticos oficiales suelen ser los que más abusan de ese derecho. Con ocasión de una visita a Hong Kong —cuando aún era colonia británica— fui a hacer una gestión en el coche del Cónsul General y el conductor aparcó en un lugar ostensiblemente prohibido. Cuando le advertí de que podían ponerle una sanción, éste me respondió con flema:"No se preocupe, Señor, este coche no paga multas".

[112] Artículos 23 y 25 de la Convención de Viena de 1975.

El Estado huésped también abusa en ocasiones de su situación. Para incorporarme en 1993 a mi puesto de Representante Permanente ante la ONU en Viena viajé a Austria en un vehículo de mi propiedad, que —al haber estado yo destinado en Madrid con anterioridad— no disponía de placas diplomáticas. Nada más pisar suelo austriaco procedente de Italia, un emboscado coche de la policía me paró y me puso una multa por exceso de velocidad. No abrigaba la menor duda de que mi coche había sido detenido porque tenía matrícula extranjera, porque otros vehículos con matrícula local me adelantaban a gran velocidad sin ser por ello molestados. Aunque me identifiqué con mi pasaporte diplomático y alegué la correspondiente inmunidad de jurisdicción y de ejecución, los policías alegaron que sólo reconocerían mi *status* diplomático si les presentaba un documento de identificación del Gobierno austriaco que acreditara mi condición de Embajador, documento que obviamente no poseía aún pues iba de camino para incorporarme al puesto. Afirmaron que no permitirían que prosiguiera el viaje mientras no abonara 300 chelines a tocateja. Ante el empecinamiento de los policías y lo tardío de la hora, no tuve más remedio que pagar la multa.

Una vez en Viena, presenté al Gobierno austriaco una Nota Verbal de protesta por el incidente y el Ministerio de Relaciones Exteriores contestó que la actitud de los policías había sido correcta, pues los funcionarios diplomáticos no podían disfrutar de sus inmunidades hasta que no estuvieran debidamente acreditados ante las autoridades austriacas. Envié una segunda Nota en la que alegaba que, en mi pasaporte diplomático, se pedía a las autoridades del país de destino que no pusieran "impedimento alguno" en el viaje y que me prestaran "el favor y ayuda que necesitara". De conformidad con el artículo 39—1 de la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas, "toda persona que tenga derecho a privilegios e inmunidades gozará de ellos **desde que penetre en el territorio del Estado receptor para tomar posesión de su cargo**", y —según su artículo 29— la persona del agente diplomático no podía ser objeto de ninguna forma de detención. Yo no me había negado a pagar la multa, sino que había solicitado que la enviaran a mi domicilio, pero los policías se negaron y realizaron un acto de coerción al impedir que prosiguiera mi camino mientras no abonara la multa. El Ministerio dio la callada por respuesta y, ante semejante actitud, empezó a flaquear mi consideración idealizada de Viena como cuna del Derecho Diplomático[113].

Como ya indique en su momento, la Convención de Nueva York de 1973 sobre la prevención y castigo de los delitos contra personas internacionalmente protegidas obliga a los Estados Partes a tipificar en sus legislaciones la comisión contra ellos de los delitos de homicidio y secuestro, así como de los atentados contra la integridad física de su persona o contra su libertad. Por tales entiende la Convención cualquier representante de un Estado que —en el momento y en el lugar en que se cometiera el delito o el atentado contra él, sus locales oficia-

[113] YTURRIAGA. Op. cit. en la nota 29, pp. 152-153.

les, su residencia particular o sus medios de transporte— tuviera derecho a una protección especial de conformidad con el Derecho Internacional. Cada Estado Parte debería disponer lo que fuera necesario para instituir su jurisdicción sobre los delitos citados cuando hubieran sido cometidos en su territorio contra una persona internacionalmente protegida y el presunto culpable fuera nacional de dicho Estado, o cuando el culpable —cualquiera que fuera su nacionalidad— se encontrara en el territorio del Estado huésped y éste no concediera su extradición a un Estado que tuviera competencia para enjuiciar los delitos[114].

2.—Inmunidad de jurisdicción

El jefe de la Representación y el personal diplomático de la misma gozarán de inmunidad de la jurisdicción penal del Estado huésped, de forma absoluta y sin limitación alguna. También disfrutarán de inmunidad de la jurisdicción civil y administrativa de dicho Estado, excepto cuando se trate de una acción real sobre bienes inmuebles particulares radicados en su territorio —salvo que la persona en cuestión los posea por cuenta del Estado que envía para los fines de la Representación—, de una acción sucesoria en la que el interesado figure a título privado como ejecutor testamentario, administrador, heredero o legatario, o de una acción referente a cualquier actividad comercial o profesional ejercida por el funcionario en el Estado huésped fuera de sus funciones públicas. A estas excepciones habría que sumar el supuesto del miembro de la Representación que presente una demanda contra un tercero, en cuyo caso no le será permitido invocar la inmunidad respecto de cualquier reconvención directamente ligada a la demanda principal. Los miembros del personal administrativo y técnico de la Representación también disfrutarán de inmunidad de jurisdicción, pero sólo por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones[115]. Tampoco podrán los miembros de la Representación ser objeto de ninguna medida de ejecución, salvo en los casos de los tres tipos de acciones mencionadas, respecto a las cuales el funcionario no está cubierto por la inmunidad de jurisdicción, por lo que las decisiones judiciales podrían ser ejecutadas "con tal de que no sufra menoscabo la inviolabilidad de su persona o de su residencia". El Representante Permanente y los miembros del personal diplomático de la Representación no están obligados a testificar. La inmunidad de jurisdicción en el Estado huésped no exime a los titulares de la misma de la jurisdicción de los Tribunales del Estado que envía[116].

Tratándose de una inmunidad concedida, no a favor de los miembros de la Representación, sino del Estado que envía para facilitar a aquéllos el ejercicio

[114] Párrafos 1 y 2 del artículo 2, párrafo 1-b) del artículo 1 y párrafos 1 y 2 del artículo 3 de la Convención sobre la prevención y el castigo de delitos contra personas internacionalmente protegidas, inclusive los agentes diplomáticos. Nueva York, 14 de Noviembre de 1973. BOE n.º 33, de 7 de Febrero de 1986.

[115] Artículos 30-1, 36-2 y 31-3 de la Convención de Viena de 1975.

[116] Párrafos 2 a 4 del artículo 30 de la Convención de Viena de 1975.

de sus funciones, podrá éste renunciar de forma expresa a la inmunidad de jurisdicción de sus funcionarios. Dicha renuncia no entrañará automáticamente la renuncia a la inmunidad en cuanto a la ejecución del fallo, para lo cual hará falta una nueva renuncia expresa. Si —por las razones que fueren— el Estado que envía no renunciara a la inmunidad con respecto a una acción civil, deberá esforzarse por lograr una solución equitativa de la cuestión[117]. Los miembros de la Representación deberán cumplir las obligaciones que imponga el Estado huésped relativas al seguro de responsabilidad civil por daños causados a terceros por cualquier vehículo, buque o aeronave utilizado por la persona de que se trate o que sea de su propiedad[118].

La Convención sobre Privilegios e Inmunidades de las Naciones Unidas ya sentó que los privilegios e inmunidades no se concedían al representante diplomático en provecho propio, sino para salvaguardar su independencia en el ejercicio de sus funciones en relación con las Naciones Unidas, por lo que los Estados miembros tenían "no sólo el derecho, sino también la **obligación** de renunciar a la inmunidad de sus representantes en cualquier caso en que —según su propio criterio— la inmunidad entorpeciera el curso de la justicia y cuando se pudiera renunciar a ella sin perjudicar lo fines para los cuales la inmunidad fue otorgada"[119]. Buena parte de la doctrina comparte esta tesis y considera que el Estado que envía está obligado a renunciar a la inmunidad de jurisdicción de los miembros de su Representación Permanente que infrinjan gravemente las leyes penales locales, siempre que la renuncia no afecte de forma adversa al desempeño de sus funciones.

3.—Privilegios

Los privilegios reconocidos por la Convención de Viena de 1975 a las Representaciones Permanentes y a sus miembros son prácticamente idénticos a los incluidos en la Convención de Viena de 1961 para las Misiones Diplomáticas, por lo que vienen a cuento los comentarios realizados en la sección correspondiente del capítulo III y a ellos me remito[120].

Los locales de que sea propietario el Estado que envía, o cualquier persona que actúe en su representación, estarán exentos de todos los impuestos y gravámenes nacionales, regionales o municipales, excepto los que constituyan el pago de servicios determinados prestados. La exención no se aplicará cuando los locales estén a cargo del particular que contrate con el Estado que envía o con cualquier persona que actúe en representación de ese Estado[121].

---

[117] Artículo 31 de la Convención de Viena de 1975.

[118] Artículo78 de la Convención de Viena de 1975.

[119] Sección 14 de la Convención de 1946 sobre Privilegios e Inmunidades de las Naciones Unidas. Doc.cit. en la nota 13.

[120] Véase la sección VII-3 del capítulo III.

[121] Artículo 24 de la Convención de Viena de 1975.

El Representante Permanente y los miembros del personal diplomático y técnico—administrativo de la Representación estarán exentos de todos los impuestos —personales o reales— nacionales, regionales o municipales, con excepción de los impuestos indirectos normalmente incluidos en el precio de las mercaderías o servicios, de los impuestos sobre los bienes inmuebles privados que radiquen en el territorio del Estado huésped —a menos que la persona de que se trate los posea por cuenta del Estado que envía y para los fines de la Representación—, de los impuestos sobre las sucesiones que corresponda percibir al Estado huésped —salvo en los supuestos de fallecimiento de un miembro de la Representación—, de los impuestos sobre los ingresos privados que tengan su origen en el Estado huésped o graven las inversiones efectuadas en empresas comerciales situadas en dicho Estado, de los impuestos correspondientes a servicios determinados prestados, y de los derechos de registro, aranceles judiciales, hipoteca y timbre relativos a bienes inmuebles —excepto en el caso de los locales de la Representación que sean propiedad del Estado que envía—[122]. El personal al servicio de la Representación o de sus miembros gozarán de exención de impuestos sobre los salarios que perciban por sus servicios, siempre que no sean nacionales del Estado huésped, ni tengan en él residencia permanente[123].

El Estado huésped permitirá la entrada y concederá la exención de toda clase de derechos de aduana y gravámenes conexos —excepto los gastos de almacenaje, acarreo y servicios análogos— de los objetos destinados al uso oficial de la Representación o al uso personal del Representante Permanente y de los miembros de la Representación, incluidos los efectos destinados a su instalación. En el caso de los miembros del personal administrativo y técnico, la exención se extenderá sólo a los objetos importados al efectuar su primera instalación[124].

El Representante Permanente y los miembros del personal diplomático de la Representación estarán exentos de la inspección de sus equipajes personales, a menos que las autoridades del Estado huésped tengan motivos fundados para suponer que contienen objetos no comprendidos en las exenciones anteriormente citadas u objetos cuya importación o exportación esté prohibida por la legislación de dicho Estado o sometida a un régimen de cuarentena. En tales casos, la inspección sólo podrá efectuarse en presencia de la persona que goce de la exención o de su representante autorizado[125].

La Representación Permanente tendrá derecho a colocar en sus locales la bandera y el escudo del Estado que envía, y su jefe podrá hacer lo propio en su residen-

[122] Artículos 33 y 36-2 de la Convención de Viena de 1975.
[123] Párrafos 3 y 4 del artículo 36 de la Convención de Viena de 1975.
[124] Párrafos 1 del artículo 35 y 2 del artículo 36 de la Convención de Viena de 1975.
[125] Artículo 35-2 de la Convención de Viena de 1975.

cia oficial y en sus medios de transporte. Al ejercer este derecho, se tendrá debidamente en cuenta la legislación y los usos del Estado huésped[126]. Así, hay Estados en los que no es habitual que ondeen los banderines nacionales en los vehículos que transporten a los Representantes Permanentes del Estado que envía.

El Estado huésped debe dar a la Representación Permanente todas las facilidades necesarias para el desempeño de sus funciones, y la Organización Internacional de que se trate la ayudará a obtener estas facilidades y le dará las que dependan de su propia competencia. El Estado huésped y la Organización ayudarán al Estado que envía a obtener en el territorio de aquél los locales necesarios para la Representación en condiciones razonables y dicho Estado deberá facilitar la adquisición de los citados locales por el Estado que envía. Cuando sea necesario, el Estado huésped y la Organización ayudarán a la Representación a obtener alojamiento adecuado para sus miembros[127].

Los miembros del personal de la Representación están exentos de la aplicación de las normas del Estado huésped relativas a la inmigración y registro de los ciudadanos extranjeros. Una vez que el Estado que envía haya notificado a la Organización la llegada de dichos miembros y de sus familias, ésta lo comunicará al Estado huésped, que les expedirá los documentos de identidad correspondientes y les entregará las placas especiales CD para los vehículos diplomáticos. Los miembros de la Representación y los familiares que formen parte de sus casas no adquirirán la nacionalidad del Estado huésped por el hecho de residir en su territorio[128].

El Representante Permanente y los miembros de la Representación estarán exentos de las disposiciones de seguridad social vigentes en el Estado huésped. Esta exención se aplicará asimismo al personal al servicio privado de dichos miembros, a condición de que no sean nacionales de, o residentes en, ese Estado y estén cubiertos por la seguridad social del Estado que envía o un tercer Estado. De no cumplirse estos requisitos, quedarán sujetos a las normas sobre la seguridad social del Estado huésped y los miembros de la Representación habrán de cumplir las obligaciones que dichas normas imponen a los empleadores. Si la legislación del Estado huésped lo permitiera, los miembros de la Representación podrán acogerse voluntariamente al régimen de seguridad social vigente en dicho Estado[129]. Finalmente, el Estado huésped deberá eximir a los miembros del personal diplomático de la Representación de toda prestación personal o servicio público —cualquiera que sea su naturaleza—, así como de cargas militares tales como las requisiciones, las contribuciones y los alojamientos forzosos[130].

---

126 Artículo 19 de la Convención de Viena de 1975.
127 Artículos 20 y 21 de la Convención de Viena de 1975.
128 Artículos 5-1 y 74 de la Convención de Viena de 1975.
129 Artículo 32 de la Convención de Viena de 1975.
130 Artículo 34 de la Convención de Viena de 1975.

VIII.—Representaciones Permanentes ante Organizaciones Regionales

La Convención de Viena de 1975 excluyó de su ámbito de aplicación a las Organizaciones Internacional de carácter regional, limitándolo a las Organizaciones de carácter universal, sin tener motivo justificado alguno dado que los dos tipos de Organizaciones presentan características similares. Para paliar en parte este absurdo desliz, la Convención afirmó que el hecho de que sus disposiciones no se aplicaran a otras Organizaciones Internacionales se entendía sin perjuicio de la aplicación a la Representación de Estados en sus relaciones con esas otras Organizaciones de cualquier regla enunciada en la Convención que fuere aplicable en virtud del Derecho Internacional, independientemente de la misma[131]. Ello dejaba abierta la vía de su aplicación en cuanto normas consuetudinarias o de su extensión "*mutatis mutandi*" a la praxis de las Organizaciones regionales por simple lógica jurídica.

Tanto las Organizaciones Internacionales de carácter universal, como las de carácter regional, gozan del "*ius legationis*". Así, la Asamblea Parlamentaria Europea reconoció en 1960 que las Comunidades Europeas, en virtud de su personalidad jurídica internacional, gozaban del derecho de legación activo y pasivo[132]. Del examen de la práctica se deduce que, desde su creación, diversas Organizaciones regionales recibieron o enviaron Misiones Permanentes. Tal era el caso, por ejemplo, de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), del Consejo de Europa, de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), de la Liga Árabe, de la Organización de Estados Americanos (OEA), de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), de la Organización de la Unidad Africana (OUA), de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) y —sobre todo— de la Comunidad Económica Europea/Comunidades Europeas/Unión Europea (UE).

Ya en 1952, Gran Bretaña —que se había mantenido al margen del proceso de integración en Europa por motivos políticos e ideológicos— estableció en 1952 una Representación Permanente en Bruselas ante la CECA. España mantiene Representaciones Permanentes ante la OTAN y la UE en Bruselas, la OCDE en París, el Consejo de Europa en Estrasburgo y la OSCE en Viena, así como una Representación de Observación ante la OEA en Washington. Según el Protocolo de 1965 sobre Privilegios e Inmunidades de las Comunidades Europeas, los representantes de los Estados miembros que participen en los trabajos de sus instituciones gozarán durante el ejercicio de sus funciones de "los privilegios, inmunidades y facilidades **habituales**". Asimismo preveía que el Estado miembro en cuyo territorio estuviera situada su sede —léase Bélgica— concedería a las Misiones de terceros Estados acreditados ante las Comunidades "las inmunidades

[131] Artículo 2-2 de la Convención de 1975.

[132] Resolución de la Asamblea Parlamentaria Europea, de 9 de Noviembre de 1960.

y privilegios diplomáticos **habituales**"[133]. Esta "habitualidad" ha supuesto, en la práctica, el reconocimiento de un estatuto diplomático similar al que gozan las Representaciones Permanentes acreditadas ante Organizaciones Internacionales universales. Estas normas se han reflejado en los Convenios sobre Privilegios e Inmunidades de las respectivas Organizaciones y en los Acuerdos de sede firmados por ellas con el respectivo Estado huésped, como es el caso de los Acuerdos concluidos por las Comunidades Europeas con Bélgica, Francia y Luxemburgo, en relación con las sedes de la Organización en Bruselas, Estrasburgo y Luxemburgo respectivamente.

Estas disposiciones del Protocolo de 1965 fueron reproducidas en el Protocolo de 2007 sobre Privilegios e Inmunidades de la UE que lo sustituyó, en el que se ha mantenido asimismo una disposición relativa a la posible obligatoriedad de la renuncia a la inmunidad de jurisdicción similar a la contenida en la Convención de 1946 de Privilegios e Inmunidades de la ONU. El Protocolo reconoce que los privilegios, inmunidades y facilidades otorgados a los funcionarios se otorgan exclusivamente a favor de la UE, por lo que cada institución de la Unión estará obligada a suspender la inmunidad concedida a un funcionario en los casos en que estimare que esta suspensión no fuera contraria a los intereses de la Unión[134].

Tras ingresar en las Comunidades Europeas en 1986, España creó una impresionante y sobredimensionada Representación Permanente en Bruselas, una macro—Embajada réplica de la Administración del Estado en el exterior, donde todos y cada uno de los Departamentos ministeriales están representados por medio de Agregados sectoriales. Era dirigida por un Representante Permanente, asistido por un Representante Adjunto con rango de Embajador, que llevaba el Consejo de Representantes-II, mientras aquél se encargaba del COREPER-I[135]. Estaba organizada como cualquier otra Misión Diplomática, pero contaba con mucho más personal —que comprendía Consejeros diplomáticos y Agregados técnicos sectoriales— y mayores medios económicos y materiales.

España reestructuró en 1995 su Representación Permanente en Bruselas para adaptarla a la creación de la UE y a las circunstancias del momento. La Representación Permanente de España ante la Unión tiene carácter de unidad orgánica dependiente administrativa y financieramente del Ministerio de Asuntos Exteriores, y es el órgano acreditado —con carácter representativo y de gestión— por el Estado español ante la Unión, que asegura la presencia de España en las instituciones y órganos dependientes de la misma. La jefatura de la Representación corresponde al Embajador—Representante Permanente, nombrado por el Go-

[133] Artículos 11 y 17 del Protocolo n.º 36, de 8 de Abril de 1965, sobre Privilegios e Inmunidades de las Comunidades Europeas. BOE n.º 1, de 1 de Enero de 1986.

[134] Artículos 10, 16 y 17 del Protocolo n.º 7 sobre los Privilegios y las Inmunidades de la Unión Europea. *Documentos Oficiales de la Unión Europea* nº 306, de 17 de Diciembre de 2007.

[135] Real Decreto 260/1986, de 17 de Enero, por el que se crea la Representación Permanente de España ante las Comunidades Europeas. BOE n.º 38, de 13 de Febrero de 1986.

bierno a propuesta del Ministerio de Asuntos Exteriores, que representa al Estado español ante las instituciones de la UE y gestiona en las mismas los intereses de España. A estos efectos, es responsable de la ejecución de las instrucciones emanadas del Gobierno, que deberán ser cursadas por el Ministerio de Asuntos Exteriores. Las comunicaciones oficiales de la Representación Permanente con la Administración española se canalizarán obligatoriamente por el Representante Permanente a través del Ministerio de Asuntos Exteriores. El Gobierno —a propuesta del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación y oída la Comisión Interministerial de Asuntos de la Unión Europea— nombrará a un Representante Permanente Adjunto, que asumirá las funciones del Representante Permanente en casos de vacancia del cargo o imposibilidad de ejercicio del mismo por parte de éste. El Gobierno nombrará igualmente a un Embajador—Representante Permanente en el Comité Político y de Seguridad del Consejo de la UE (COPS)[136].

El nombramiento y cese de los miembros diplomáticos de la Representación se hace, en régimen de libre designación, por el Ministerio de Asuntos Exteriores a propuesta de los Departamentos interesados, oídos la Comisión Interministerial de Asuntos de la Unión Europea y el Representante Permanente. El personal no diplomático será nombrado por el Ministerio de Asuntos Exteriores a propuesta de los Ministerios interesados. Del Representante Permanente y de su Adjunto dependerán los Consejeros y Secretarios de Embajada y los Agregados sectoriales[137]. La Comisión Mixta para la Unión Europea de las Cortes podrá solicitar la comparecencia del Representante Permanente ante la UE tras su nombramiento. La importante presencia —en cantidad y calidad— en la Representación Permanente en Bruselas de los distintos Departamentos de la Administración del Estado a través de los Agregados sectoriales hace que en ella sea aún mayor el riesgo de quiebra del principio de unidad de acción exterior del que han advertidos autores como Antonio Remiro, Roberto Mesa o Francisco Villar, y de los que me he hecho eco en varios capítulos de esta obra.

Según la Ley de 2014 de la Acción y del Servicio Exterior del Estado, la Representación Permanente ante la UE representará a España con este carácter ante dicha Organización. Ejercerá las funciones que le atribuyan la normativa vigente, el Derecho Internacional general y los tratados internacionales, y las normas aplicables en la Unión. Enumera la LASEE las cinco funciones tradicionales de la Misión Diplomática —que comparte con la Representación Permanente— y añade una sexta un tanto traída por los pelos: cooperar con las instancias de representación exterior de la UE en la identificación, defensa y promoción de los intereses y objetivos de su acción exterior. La creación y supresión de las

[136] Artículos 1 a 3 del Real Decreto 2007/1995, de 22 de Diciembre, por el que se crea la Representación Permanente de España ante la Unión Europea. BOE A-1995-27558.

[137] Artículos 4 y 5 del Real Decreto de 1995 sobre la creación de la Representación Permanente de España ante la UE. Doc.cit en la nota 136.

Representaciones Permanentes se realizarán mediante Real Decreto del Consejo de Ministros, a iniciativa del Ministerio de Asuntos Exteriores y a propuesta del Ministerio de Hacienda y de Administraciones Públicas, previo informe del Consejo Ejecutivo de Política Exterior. La creación y supresión de los órganos técnicos especializados serán asimismo realizadas por Real Decreto, a iniciativa del Ministerio competente, previo informe del Ministerio de Asuntos Exteriores y a propuesta del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, y con el correspondiente informe del Consejo Ejecutivo de Política Exterior[138].

El Gobierno podrá acordar con los órganos competentes de la UE o de sus Estados miembros la creación de Misiones Diplomáticas conjuntas con otros miembros de la Unión en terceros Estados, la creación de Oficinas sectoriales conjuntas en tales Estados, la incorporación de funcionarios españoles a las delegaciones de la UE en los que España no tenga Misión Diplomática a fin de que desempeñen determinadas funciones del Servicio Exterior español, o la participación de funcionarios en servicios comunes con dichas delegaciones o con las Misiones Diplomáticas de otros Estados miembros de la Unión. El Gobierno podrá acordar asimismo con otros miembros de la UE la creación de Oficinas Consulares conjuntas en terceros Estados, así como compartir servicios comunes con los Consulados de otros Estados de la Unión, especialmente en materia de visados Schengen[139].

[138] Párrafos 2, 3 , 4-f), 5 y 6 del artículo 42 de la LASEE de 2014. Doc.cit. en la nota 48.

[139] Artículos 49-1 y 50-1 de la LASEE de 2014. Doc.cit. en la nota 48.

CAPÍTULO VI

LA DIPLOMACIA "AD HOC: LAS MISIONES ESPECIALES

I.—Evolución histórica. II.—Concepto: 1.—Misión Especial; 2.—Diplomacia "*ad hoc*": a) Emisarios personales; b) Misiones comerciales, económicas y de índole técnica; c) Agentes privados. III.—Principio de la Misión Especial. IV.—Fin de la Misión Especial. V.—Funciones de la Misión Especial. V.—Estructura y medios: 1.—Medios de acción; 2.—Medios de comunicación. VI.—Inmunidades y Privilegios: 1.—Inviolabilidad: 2.—Inmunidad de jurisdicción; 3.—Privilegios.

Junto a la diplomacia permanente entre Estados, existe una diplomacia "*ad* hoc", coyuntural, que se desarrolla entre ellos a través principalmente de las Misiones Especiales. Esta modalidad de diplomacia —que es anterior en el tiempo a la implantación de las Misiones Diplomáticas permanentes— es muy frecuente en la práctica contemporánea, debido a la interdependencia entre los Estados y a la necesidad de cooperar, de un lado, y al desarrollo de los medios de transporte y de comunicación, de otro[1]. Según Álvaro Fernández-Villaverde, la complejidad de las relaciones internacionales y los avances tecnológicos de todo orden exigen una nueva forma de diplomacia y requieren una especialización que no puede asegurar la diplomacia "sedentaria", por lo que el camino que tienen los Estados para tratar estas materias es el de la actividad de los enviados especiales[2]. Así pues, la Diplomacia no limita su ámbito de aplicación a la acción de las Misiones

[1] CASADO, Rafael. "*Derecho Internacional*". Tecnos. Madrid, 2014, p. 266.

[2] FERNÁNDEZ-VILLAVERDE, Álvaro. "*Diplomacia "*ad *hoc*": *Las Misiones Especiales en el Derecho Internacional contemporáneo*". Cuadernos de la Escuela Diplomática Año VI, Volumen I. Madrid, 1960, pp.16-17.

permanentes —sean Misiones Diplomáticas, Oficinas Consulares o Representaciones Permanentes de un Estado ante una Organización Internacional—, sino que se extiende a otras instituciones diplomáticas, las más antigua de las cuales son las Misiones Especiales[3].

Según la Carta de San Francisco, la Asamblea General de las Naciones Unidas promoverá estudios y hará recomendaciones para "impulsar el desarrollo progresivo del Derecho Internacional y su codificación"[4], labor que se realiza a través de la Comisión de Derecho Internacional (CDI). La Asamblea ha de escoger los temas que deban ser objeto del proceso codificador y —en el ámbito de la Diplomacia y del Derecho Diplomático— la institución centró su mandato en cuatro grandes bloques: las Misiones Diplomáticas, las Misiones Consulares, las Misiones Especiales y las Representaciones Permanentes de los Estados ante Organizaciones Internacionales y las Delegaciones en Conferencias Internacionales.

Esta tarea se ha llevado a cabo en tres etapas diferenciadas. En la primera, la Asamblea General, una vez seleccionado el tema susceptible de codificación, encomienda su estudio a la CDI, que nombra a un Relator Especial encargado de realizar los trabajos preparatorios para su discusión. Tras la presentación por el Relator de su informe y del correspondiente debate, la Comisión adopta un proyecto de Convención, que es remitido a la Asamblea para su aprobación. En una segunda etapa, el proyecto es discutido por la Asamblea y sometido al voto de sus miembros para su aprobación. Ahí puede terminar el proceso si el texto acordado se pone a disposición de los Estados para su firma, como ocurrió con las Convenciones sobre privilegios e inmunidades de las Naciones Unidas de 1946 y de sus Organismos especializados de 1947, las Convenciones para la prevención represión del genocidio de 1948 o de la trata de seres humanos de 1950, o de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial de 1965. Lo más frecuente es, sin embargo, que el proyecto sirva de base de discusión, en una tercera etapa, en el seno de una Conferencia Internacional, expresamente convocada para que redacte y adopte una Convención que sea sometida a la firma de los Estados participantes y a la adhesión de terceros Estados por ella invitados. Mientras las Convenciones de Viena de 1961 sobre Relaciones Diplomáticas, de 1963 sobre Relaciones Consulares y de 1975 sobre la representación de los Estados en sus relaciones con las Organizaciones Internacionales siguieron esta segunda vía, la Convención de Nueva York de 1969 sobre las Misiones Especiales siguió la primera[5].

---

[3] MARESCA, Adolfo. "*Le Missioni Speciali*". Giufré. Milán, 1975, p. v.

[4] Párrafo 1-a) del artículo 13 de la Carta de las Naciones Unidas. San Francisco, 26 de Junio de 1945. BOE n.º 75, de 16 de Noviembre de 1990.

[5] MARTÍNEZ MORCILLO, Amador. "*España ante la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares*". Cuadernos de la Escuela Diplomática, Año IV, volumen II. Madrid, 1960, pp. 31-32.

El término Diplomacia "*ad hoc*" fue utilizado por vez primera en la CDI y en los debates de la VI Comisión de la Asamblea General. En el pasado no se encuentran trazas de dicho término y la doctrina apenas se ha ocupado del tema. Ello se explica —en opinión de Philippe Cahier— porque, hasta una fecha relativamente reciente, la Diplomacia era fundamentalmente obra de los diplomáticos, pero hoy día —al multiplicarse las relaciones internacionales— se desarrolla asimismo mediante contactos entre delegados técnicos. La Comisión no se ocupó de este tipo de Diplomacia hasta su sesión de 1960, aunque lo hizo muy superficialmente, por lo que la Conferencia de Viena de 1961 no entró a examinar el tema y optó por remitirlo a otra Conferencia "*ad hoc*"[6].

I.—Evolución histórica

Las actividades diplomáticas realizadas desde los albores de la Historia fueron llevadas a cabo por enviados y Misiones especiales, único medio de contacto y de comunicación entre las comunidades primitivas que a la sazón existían. Dichas misiones eran ocasionales y de corta duración, no estaban institucionalizadas y se regían por los usos y las costumbres. La Diplomacia "*ad hoc*" precedió en el tiempo a la genérica y se confundió con ella. Se extendió desde el principio de los tiempos hasta el siglo XV, en el que surgieron los Estados nacionales y nació de la Diplomacia permanente, que —en parte— la sustituyó, aunque sin excluirla del todo. De ahí que sean relevantes los comentarios hechos al respecto en el capítulo III, a los que me remito[7].

Ya Homero describió con detalle la misión de Menelao y Odiseo a Troya para conseguir el rescate de Helena por medios pacíficos. En Grecia, las ciudades—Estado enviaban y recibían constantemente misiones de carácter temporal, práctica asimismo seguida por Roma, Bizancio, los Estados Pontificios y la Cristiandad. Junto a Venecia y las ciudades italianas, la Santa Sede se convirtió en el centro de una intensa actividad diplomática, que se extendió a los demás Estados cristianos —incluidos los no católicos, tras el Cisma anglicano y la Reforma protestante— y musulmanes, especialmente a Turquía. En 1200, el Papa Gregorio X consagró la inviolabilidad personal de los enviados en cualquier circunstancia como principio básico de la diplomacia, de conformidad con el principio "*Ius Gentium exigit ut legati cuiuslibet gentes securitatem gaudeant, etiam apud hostes*", que cabe traducir libremente por "el Derecho de Gentes exige que los legados gocen de seguridad ante cualquier gente, incluido el enemigo". En 1513, otro Papa, León X, sentó las bases de las Nunciaturas apostólicas permanentes al acreditar Nuncios residentes ante el Emperador y los Reinos de España, Francia, Inglaterra y Portugal. El declive de la época medieval y el na-

[6] CAHIER, Philippe. "*Derecho Diplomático contemporáneo*". Rialp. Madrid, 1965, p. 482.

[7] Véanse los apartados 1 y 2 de la sección I del capítulo III.

cimiento de la moderna con el nacimiento de los Estados nacionales produjeron importantes transformaciones en la Comunidad internacional, al desaparecer la primacía del Papa y del Emperador y establecerse el principio de la igualdad de los Estados, rompiéndose la unidad religiosa y política de la "República Cristiana". El nacimiento de los nuevos Estados nacionales y la extensión de las relaciones diplomáticas a Estados no cristianos provocaron la generalización del envío de Misiones Especiales, al tiempo que se iba consolidando el establecimiento de las Misiones Diplomáticas de carácter permanente[8].

Son dignas de mención —aunque sólo sea a título anecdótico— la Embajada de Juan Alavich, enviado en 1269 por Jaime I de Aragón, "el Conquistador", al Gran Khan de Tartaria para sondear el establecimiento de una alianza tendente a reconquistar Jerusalén, y la de Pedro Solivera, enviado en 1300 por Juan II de Aragón al Emperador mongol para ofrecerle su amistad y colaboración para combatir a los sarracenos en Tierra Santa[9]. Pero el gran promotor de la diplomacia a finales del siglo XIV y principios del XV fue el Rey de Castilla, Enrique III, el "Doliente", primer detentador del título de Príncipe de Asturias y colonizador de las Islas Canarias. De él dijo Gonzalo Fernández de Oviedo que "hallándose poderoso con grandes riquezas, obedecido y amado de sus Reinos y temido de los extraños, deseando la amistad y la comunicación de los Príncipes del universo, procuró tener sus Embajadores en las cortes de los Reyes cristianos sus vecinos y en las del Preste Juan, Señor de la India Oriental, del Soldán de Babilonia, del Gran Turco Bayaceto y del gran Tamurbec, por común nombre llamado Tamorlán, por cuya causa su nombre fue conocido en todas las naciones, y lo fuera mucho más si su temprana y lastimosa muerte no dejara huérfana a España de tan ilustre Rey"[10]. Está documentado el envío de Embajadas a los Emires de Túnez, Fez y Marruecos, al Sultán de Babilonia, al Señor de Turquía, Ildrin Bayaceto, y —sobre todo— al Tamorlán o Tamerlán de Samarcanda, Timur "el Cojo", con quien pretendía concertar un alianza contra el gran Turco, a la que aquél era propicio —como revela su correspondencia con el Rey de Francia Carlos VI— y al que envió sendas Embajadas. Los Embajadores Payo Gómez de Sotomayor y Hernán Sánchez de Palazuelos fueron acogidos con benevolencia por el Tamerlán y pudieron presenciar la batalla de Angora (1402), en la que Timur venció e hizo prisionero a Bayaceto. Aquél envió, en reciprocidad, una Embajada a Enrique III liderada por Mohamed Alcagi y, entre los presentes ofrecidos al monarca castellano, figuraban dos bellas hermanas griegas, Doña María y Doña Angelina, que habían sido recatadas en el conflicto con el gran Turco. Don Payo tuvo amores con Doña María, inmortalizados en una cancioncilla popular que decía:"*En la fontana de Xódar - vi a la niña de ojos bellos —e finqué herido de ellos— sin tener de vida un hora*". El Rey Enrique trató de prender

[8] MARESCA. Op. cit. en la nota 3, pp.117-120.

[9] BALLESTEROS, Ángel. "*Diplomacia y relaciones internacionales*". Lerner. Córdoba, 1991, p. 42.

[10] FERNÁNDEZ de OVIEDO, Gonzalo. *Historia General de España*". Sevilla, 1535.

a Gómez de Sotomayor, que tuvo que huir a Francia, pero, tras ser perdonado, contrajo nupcias con Doña María. Doña Angelina se casó con Diego González de Contreras, Regidor de Segovia[11].

Enrique III envió en 1403 una segunda Embajada a Timur, integrada por el Camarero Real, Ruy González de Clavijo y por Fray Alonso Páez de Santamaría, para agradecerle sus obsequios y ofrecerle una alianza contra los Turcos, a la que el Gran Tamerlán no se mostró excesivamente recepticio por estar a la sazón preparando una expedición contra su vecino chino, durante la que le sobrevino la muerte en 1405. Los expedicionarios partieron del Puerto de Santa María en Mayo de 1403 y regresaron a Alcalá de Henares en Marzo de 1406, tras haber recorrido 20.000 kilómetros por mar y tierra, a partir de Trebisonda,y atravesado territorios que hoy forman parte de Turquía, Irak e Irán. Llegaron en Septiembre de 1404 a la capital del reino, Samarcanda, donde se entrevistaron con Timur y residieron durante dos meses en dicha ciudad. En una crónica fascinante, González Clavijo describió de forma magistral y pormenorizada, día a día, la extraordinaria odisea de su largo periplo. La "*Historia del Gran Tamorlán e itinerario e narración de la Embaxada que Ruy Gonçalez de Clavijo le hizo por mandado del muy poderoso Señor Rey Don Henrique el Tercero de Castilla*"[12] no tiene en nada que envidiar a la famosa crónica de "*El libro de las maravillas*" de Marco Polo. La obra concluye con las siguiente palabras:"..., que desde el primero día de Febrero, que de Génova partieron, hasta domingo primero día de Marzo, que llegaron a San Lúcar y tomaron tierra, y de allí tomaron camino para la ciudad de Sevilla. Y lunes veinticuatro día del mes de Marzo del año del Señor de mil cuatrocientos seis años, los dichos señores Embajadores llegaron al dicho señor Rey de Castilla, y halláronlo en Alcalá de Henares. *LAUS DEO"*[13]. Yo recurrí en diversas ocasiones a esta narración, como medio de acercamiento cultural y político a las autoridades Uzbekistán, cuando estuve de Embajador en ese país. Recomiendo su lectura a los aspirantes a la Carrera Diplomática, por ser enormemente instructiva.

Durante la época moderna, la Diplomacia temporal perdió importancia tras la implantación de la permanente y se reservó especialmente a actividades de tipo protocolario, con la representación de enviados especiales en ocasiones solemnes como coronaciones, bodas y entierros de Soberanos, aunque no dejaron éstos de participar en negociaciones políticas importantes. Las normas que regían sus actividades eran las mismas para ambos tipos de Misiones. Desde el siglo XIX,

---

[11] ARGOTE de MOLINA, Gonzalo. "*Discurso sobre el itinerario de Ruy González de Clavijo*", prólogo a la crónica "*Embajada a Tamerlán*". Miraguano Ediciones. Madrid, 1984, pp. 12-18.

[12] GONZÁLEZ de CLAVIJO, Ruy. "*Historia del Gran Tamorlán"*. Op. cit. en la nota 10. Hay una versión actualizada de esta Crónica con el título de "*Misión Diplomática de Castilla a Samarcanda:1403-1406*". Ediciones de Cultura Hispánica. Madrid, 2000. Según Francisco LÓPEZ ETRADA, autor de una edición paleográfica de la obra, fue Alonso PÁEZ de SANTAMARÍA quien realmente escribió la Crónica, en vez de GONZÁLEZ de CLAVIJO. Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Madrid, 1943.

[13] GONZÁLEZ de CLAVIJO. Op. cit. en la nota 10, p. 257.

las Misiones Especiales recuperaron parte de su importancia, impulsadas por las necesidades de las relaciones internacionales. Los enviados especiales realizaron actividades no solo técnicas sino también políticas y representativas, y empezaron a elaborarse normas específicas para regular este tipo de Misiones[14].

Las normas internacionales relativas a las Misiones Especiales, sin embargo, tuvieron hasta principios del siglo XIX carácter esporádico y puramente bilateral, y los Estados firmaban Acuerdos bilaterales para estipular el "*status*" de cada Misión. El Reglamento del Congreso de Viena de 1815 zanjó el tema de la precedencia entre plenipotenciarios ordinarios y extraordinarios, al establecer que "los agentes diplomáticos en misión extraordinaria no tienen, en tal concepto, ninguna superioridad de categoría"[15].No obstante —según Raul Genet—, en la práctica se concedía en ocasiones precedencia a las Misiones Especiales sobre las Diplomáticas[16].

A nivel regional, en la Convención de La Habana sobre los funcionarios diplomáticos, adoptada en 1928 por la VI Conferencia Internacional Americana, se estableció una clara distinción entre los agentes diplomáticos encargados de las Misiones ordinarias y los enviados para Misiones Especiales extraordinarias. Así, la Convención señaló que eran "ordinarios" los funcionarios que representaban de manera permanente al Gobierno de un Estado ante otro y "extraordinarios" los encargados de una Misión Especial o los que se acreditaban para representar a su Gobierno en conferencias, congresos u otros organismos internacionales. A ambos se les reconocían los mismos derechos, prerrogativas e inmunidades cualquiera que fuera su categoría, salvo en lo tocante a la precedencia y a la etiqueta, que dependían de los usos diplomáticos y de las leyes y reglamentos del país ante el cual estuvieran acreditados. También incluyó la Convención una referencia implícita a la peculiaridad de las Misiones Especiales, al prever que los funcionarios diplomáticos cesarían en su función "por la solución del asunto, si la Misión hubiese sido creada para una misión determinada"[17].

A mediados del siglo pasado, la ONU estimó necesario colmar el vacío normativo existente en la Diplomacia "*ad hoc*" en general y de las Misiones Especiales en particular, e incluyó el tema en la agenda de la CDI. La casi inexistencia de normas que regularan específicamente esta materia era debido —en opinión de Milan Bartos— a la idea generalizada en la doctrina, incluso la más reciente, de que la Diplomacia "*ad hoc*" se reducía tan sólo a las misiones ceremoniales y que

---

[14] FERNÁNDEZ-VILLAVERDE. Op. cit. en la nota 2, pp. 14-15.

[15] Artículo 3 Reglamento de categorías entre los Agentes diplomáticos. Viena, 19 de Marzo de 1815.

[16] GENET, Raul. "*Traité de diplomatie et de droit diplomatique*". París, 1931. Volumen I, pp. 86-87.

[17] Artículos 2, 3 y 25 de la Convención sobre Funcionarios Diplomáticos. La Habana, 20 de Febrero de 1928. En *League of Nations Treaty Series*. Volumen CLV, pp.260 y ss. Son Partes en la Convención Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, Haití, Méjico, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana, Uruguay Venezuela.

su tiempo había pasado18. Como consecuencia lógica de esta concepción las manifestaciones esporádicas de esta forma de Diplomacia eran reguladas mediante la aplicación analógica de las reglas del Derecho Internacional relativas a las Misiones Diplomáticas. Semejante postura se mantuvo hasta el inicio de las labores de la CDI e incluso durante las primeras sesiones que la misma dedicó al tema, y los trabajos llevados a cabo entre 1958 y 1963 se orientaros en este sentido[19].

En 1958, la CDI elaboró un proyecto de artículos sobre relaciones e inmunidades diplomáticas. La Comisión advertía en su Informe que el proyecto se refería, en principio, a las Misiones Diplomáticas permanentes, pero que las relaciones entre Estados también revestían otras formas que podían designarse con la expresión "Diplomacia *ad hoc*", que comprendía a los enviados itinerantes, las conferencias diplomáticas y las misiones especiales enviadas a un Estado con una finalidad determinada. Como consideraba que dichas formas de Diplomacia también deberían ser estudiadas, pidió al Relator A.E.F. Sansdtröm que se ocupara del asunto y que presentara su informe en un ulterior período de sesiones. Éste estimó que, si bien en términos generales, parecía natural que no se les aplicaran las normas dictadas para las Misiones Diplomáticas permanentes por tener éstas características propias que no se daban en las Misiones Especiales, sí cabía aplicarles, en cambio, "las normas referentes a funciones análogas por su naturaleza y finalidad"[20].

En el curso de las sesiones de 1960, Sandström presentó un proyecto alternativo sobre privilegios e inmunidades de las Misiones Especiales y la CDI aprobó un proyecto de tres artículos al respecto. En sus comentarios observó que la cuestión de las "Conferencias Diplomáticas" tenía que ver no sólo con la de las "Misiones Especiales", sino también con la de las "Relaciones entre los Estados y las Organizaciones Internacionales", por lo que decidió dejar de lado por el momento el tema de las Conferencias. En esa misma sesión, Eduardo Jiménez de Aréchaga presentó un proyecto de artículos y un memorando explicativo de los mismos, en los que mantenía que todas las disposiciones relativas a las Misiones Diplomáticas permanentes se aplicaban a las Misiones Especiales, con la diferencia de que éstas requerían disposiciones suplementarias que nacían de su carácter especial o de sus cometidos particulares[21]. La Asamblea General acordó que el proyecto de artículos relativos a las Misiones Especiales fuera remitido a la Conferencia de Viena, para que lo examinara conjuntamente con el proyecto de artículos sobre las Misiones Diplomáticas[22].

---

[18] BARTOS, Milan. "*Le statut des Missions spéciales et de la diplomatie ad hoc*". En *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International*, volumen 108. 1963.

[19] FERNÁNDEZ-VILLAVERDE. Op. cit. en la nota 2, pp.35-36.

[20] FERNÁNDEZ-VILLAVERDE. Op. cit. en la nota 2, pp.38-39.

[21] Doc. A/CN.4/188. En *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*". Ginebra, 1960, volumen II.

[22] Resolución de la Asamblea General 1504 (XV), de 12 de Diciembre de 1960. Documentos Oficiales de la Asamblea General. Decimoquinto período de sesiones. Nueva York, 1960.

En 1961, la Conferencia de Viena incluyó el tema en su programa y constituyó una comisión para su estudio[23]. Estimó ésta, sin embargo, que, aunque las reglas básicas podrían ser las mismas, no cabía suponer que tal criterio abarcara necesariamente todo el campo de actuación de las Misiones Especiales, y recomendó que el tema siguiera siendo estudiado por la CDI . En consecuencia, la Conferencia adoptó una resolución por la que recomendó a la Asamblea General que devolviera el tema a la Comisión para que continuara su estudio[24] y la Asamblea aceptó esa recomendación[25].

En 1963, la CDI nombró a Milan Bartos Relator para el tema de las "Misiones Especiales" y, en el mandato que se le dio, se señaló que deberían incluirse en dicha institución los Enviados itinerantes, pero no las Conferencias Diplomáticas internacionales, debido al nexo existente entre ellas y las Representaciones Permanentes ante Organizaciones Internacionales. De conformidad con los sucesivos Informes del Relator, la Comisión debatió el tema entre 1963 y 1967 y aprobó un proyecto de artículos que remitió a la Asamblea General para que convocara una Conferencia "*ad hoc*", con el fin de que adoptara una Convención sobre Misiones Especiales. La Asamblea incluyó en su programa un tema titulado "Proyecto de Convención sobre Misiones Especiales" para que fuera adoptado por la propia institución, tema que se mantuvo en la siguiente sesión[26]. El 4 de Diciembre de 1969, la Asamblea General adoptó la Convención sobre Misiones Especiales[27], que no ha recibido la misma amplia aceptación que su hermana siamesa, la Convención de Viena de 1961 sobre Relaciones Diplomáticas, como lo prueba el hecho de que necesitara 16 años para entrar en vigor y de que sólo haya 38 Estados Partes en la misma, frente a los 190 que lo son en la Convención de 1961. España se adhirió a la Convención en 2001.

II.—Concepto

Según Philippe Cahier, se puede afirmar sin temor a equivocarse que, en el ámbito de la Diplomacia "*ad hoc*", **no existen reglas consuetudinarias**. Indudablemente se tenía conocimiento de de la existencia de Misiones Especiales de funcionarios gubernamentales que se trasladaban de un país a otro, pero los

---

[23] La comisión estaba integrada por representantes de Ecuador, Estados Unidos, Irak, Italia, Japón, Reino Unido, Senegal, la URSS y Yugoslavia.

[24] Resolución de la Conferencia de Viena sobre Relaciones e Inmunidades Diplomáticas, de 14 de Abril de 1961. En *Documentos Oficiales de la Conferencia.* Volumen II, pp. 48-49 y 99.

[25] Resolución de la Asamblea General 1687 (XVI), de 18 de Diciembre de 1961. Documentos Oficiales de la Asamblea General. Decimosexto período de sesiones. Nueva York, 1961.

[26] Resoluciones de la Asamblea General 2273 (XXII), de 1 de Diciembre de 1967, y 2419 (XXIII), de 18 de Diciembre de 1968. Documentos Oficiales de la Asamblea General. Vigésimo segundo y vigésimo tercero XXIII períodos de sesiones. Nueva York, 1967 y 1968.

[27] Convención sobre Misiones Especiales. Nueva York, 4 de Diciembre de 1969. BOE n.º 159, de 4 de Julio de 2001.

Estados no formulaban ninguna regla general para ellas, sino que adaptaba su práctica a los problemas que en cada caso pudieran plantearse, lo que explicaba la falta de normas uniformes al respecto. Incluso en el ámbito de los privilegios e inmunidades, resultaba imposible separar la costumbre de una jurisprudencia extraordinariamente limitada y contradictoria, y de una doctrina que apenas se ha ocupado del tema[28]. Cahier ha citado sentencias en contra de la concesión de inmunidades a los representantes de un Gobierno en una Exposición Internacional[29] y a favor[30], así como la sentencia de un Tribunal francés que negó cualquier inmunidad al delegado de un Ministerio de Comercio extranjero en Francia[31].

No estoy de acuerdo, en este caso, con el gran experto en Derecho Diplomático. Como ya he explicado, las Misiones Especiales desarrollaron su actividad durante siglos, antes de que se establecieran las Misiones Diplomáticas permanentes y, en este vasto período de tiempo, se fueron forjando usos y costumbres internacionales, que también se aplicaron de forma analógica a estas últimas. La CDI identificó al inicio de sus labores la existencia de cuatro principios de Derecho consuetudinario en relación con las Misiones Especiales: Que, a reserva del consentimiento de los Estados involucrados, podían éstos enviar Misiones Especiales, que dichas Misiones ―al estar compuestas por representantes de los Estados― tenían derecho a inmunidades y a privilegios diplomáticos, que no tenían "*per se*" precedencia sobre las Misiones Diplomáticas, y que las Misiones Especiales llegarían a su término cuando hubieran concluido el objeto para el que habían sido enviadas[32]. La propia Convención de Nueva York de 1969 reconoció que las normas del Derecho Internacional consuetudinario continuarían rigiendo las cuestiones no reguladas por las disposiciones de la Convención[33], lo que equivalía a reconocer la existencia de tales normas.

1.―Misión Especial

Para Adolfo Maresca, la Diplomacia "*ad hoc*" cubre los órganos de las relaciones internacionales mediante los cuales un Estado trata de conseguir fines de cooperación de carácter específico por medios diplomáticos temporales. Constituye, por tanto, una categoría más amplia que la de las Misiones Especiales y

---

[28] CAHIER. Op. cit. en la nota 6, pp.484-485.

[29] Sentencias del Tribunal de Burdeos, de 21 de Noviembre de 1883, en el asunto "*Serzano v/* Vissié" y del Tribunal Belga de Casación, de 23 de Mayo de 1898, en el asunto "*Tako Mesdag v/Marie Heyermans*".

[30] Sentencia del Tribunal Civil de Buenos Aires, de 19 de Mayo de 1911, en el asunto "*Meyer v/ Offermann.*

[31] Sentencia de del Tribunal Correccional del Sena, de 27 de Abril de 1927, en el "*Asunto Gravenhoff*".

[32] Memorando de la CDI sobre Misiones Especiales. Doc. A/CN.4/155. *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*.. Ginebra, 1960, volumen II.

[33] Último apartado del Preámbulo de la Convención de Nueva York de 1969.

no puede confundirse con ellas. La expresión "Misión Especial" se refiere "*lato sensu*", a un órgano de las relaciones internacionales de un sujeto de Derecho Internacional enviado a un Estado o a una Organización Internacional para realizar una tarea específica en un período de tiempo determinado y, "*stricto sensu*", indica el órgano de carácter temporal que un Estado envía a otro para realizar un tarea de naturaleza específica. La definición contiene dos elementos esenciales: se trata de un órgano de relaciones internacionales de un Estado ante otro y tiene un carácter específico y temporal, propio de la tarea encomendada[34].

En el proyecto de tres artículos elaborado por la CDI en 1960, la Misión Especial era definida como "una Misión oficial de representantes de Estados, enviada por un Estado a otro para cumplir un encargo especial". La definición cubría asimismo "la Misión de un enviado itinerante que cumple encargos especiales a los Estados a los que se envía"[35]. La Conferencia de Nueva York mejoró notablemente el texto de 1960 de la Comisión y ―por una vez en una Convención sobre materia diplomática― dio una definición concisa y precisa del término "Misión Especial". Por tal entiende, "una misión **temporal**, que tenga carácter **representativo** del Estado, enviada por un Estado ante otro Estado, con el **consentimiento** de éste, para tratar con él **asuntos determinados** o realizar ante él un **cometido determinado**"[36]. Según Maresca, esta definición ofrece una triple característica: concierne a la cualidad jurídica del órgano del Estado acreditante, tiene por objeto la tarea encomendada a la Misión Especial y se refiere a la posición jurídica del Estado receptor[37].

A mi juicio, la definición es perfectamente clara y contiene los rasgos esenciales de la institución: temporalidad, representatividad, consentimiento y determinación. La actuación de Misión se confina al transcurso de un plazo fijado o al cumplimiento del objetivo para el que fue creada. Los miembros de la Misión ―en la que se incluyen representantes, diplomáticos y miembros del personal administrativo y técnico― representan al Estado que envía que les confiere tal carácter, como se deduce de las Cartas Credenciales de las que el jefe de la Misión debe ir provisto. La Convención define al "representante del Estado que envía" como "toda persona a la que el Estado que envía haya atribuido el carácter de tal"[38]. Para la creación de la Misión Especial es "*conditio sine qua non*" el acuerdo previo entre el Estado acreditante y el Estado receptor. Tal acuerdo se puede concluir aunque no existan relaciones diplomáticas o consulares entre los dos Estados o se rompieran durante la presencia de la

---

[34] MARESCA. Op. cit. en la nota 3, pp.5-6 y 20.

[35] Artículo I-1 del proyecto de la CDI sobre "Misiones Especiales". Anuario de la CDI. Ginebra, 1960, volumen II.

[36] Artículo 1-a) de la Convención de Nueva York de 1969.

[37] MARESCA Op. cit. en la nota 3, p.7.

38 Artículo 1-e) de la Convención de Nueva York de 1969.

Misión en el Estado receptor[39]. La Misión, por último, tiene como objetivo tratar de asuntos determinados, como la negociación de un tratado, o realizar un cometido determinado, como la asistencia a la ceremonia de toma de posesión de un Jefe de Estado o a la canonización de un santo por el Papa.

Según el Real Decreto de 1987 sobre Organización de la Administración del Estado en el Exterior —derogado en 2014 por la Ley de la Acción y del Servicio Exterior del Estado—, son Misiones Especiales las que, con carácter representativo y temporal, envía el Estado español ante otro Estado para tratar con él asuntos determinados o para realizar ante él un cometido determinado, sin perjuicio de la posibilidad de enviar una Misión Especial a varios Estados[40]. De conformidad con la LASEE, las Misiones Especiales representan temporalmente al Reino de España ante uno o varios Estados, con su consentimiento, para un cometido concreto, o ante uno o varios Estados donde no exista Misión Diplomática permanente o ante el conjunto de Estados, para un cometido de carácter especial[41].

2.—Diplomacia "ad hoc"

Una vez definido lo que se entiende por "Misión Especial", convendría pasar revista a las personas y a los órganos de la Diplomacia temporal que no están incluidos en dicha institución. Philippe Cahier ha identificado cuatro categorías de Diplomacia "*ad hoc*": las oficinas temporales establecidas por el Estado acreditante en el Estado receptor por razones diversas —comerciales, culturales, humanitarias o de cualquier otro tipo—, las Misiones Especiales propiamente dichas, las Conferencias Internacionales, y las misiones de los funcionarios de cualquier Administración del Estado distinta al Ministerio de Asuntos Exteriores, que —individual o colectivamente, aunque sin constituir una auténtica delegación oficial— se trasladen al extranjero para discutir directamente con sus colegas de temas de interés común[42].

Descartadas las delegaciones ante Conferencias Internacionales —que han sido reguladas en la Convención de Viena de 1975 sobre la Representación de los Estados en sus relaciones con las Organizaciones Internacionales— y limitado el ámbito de actuación de las Misiones Especiales de conformidad con la Convención de Nueva York de 1969, quedan otras manifestaciones de la diplomacia "*ad hoc*", que paso a analizar brevemente. El Relator Especial Milan Bartos mencionó hasta 14 tipos de Misiones Especiales —lo que explica la elasti-

---

39 Artículos 7 y 20-2 de la Convención de Nueva York de 1969.

40 Artículo 3-3 del Real Decreto 623/1987, de 8 de Mayo, sobre Organización de la Administración del Estado en el Exterior, derogado por la Ley de 2014 de la Acción del Servicio Exterior. BOE n.º 118, de 18 de Mayo de 1987.

41 Artículo 46-1 de la Ley 2/2014, de 25 de Marzo, de la Acción del Servicio Exterior del Estado. BOE n.º 74, de 26 de Marzo de 2014.

42 CAHIER. Op. cit. en la nota 6, pp. 483-484.

cidad del concepto—, aunque sin precisar claramente si se trataban de Misiones Especiales propiamente dichas o de manifestaciones de la Diplomacia "*ad hoc*". A saber, Misiones con atribuciones puramente políticas, de carácter militar o de policía, para resolver problemas fronterizos, hidrotécnicas o aduaneras, para negociaciones sobre diversas materias, de carácter económico o humanitario, relacionadas con servicios veterinarios o de sanidad, para contratar mano de obra y controlar la inmigración, y para localizar ciudadanos y tumbas de militares de personas muertas en combate y repatriar a los primeros o a los restos mortales de los segundos[43].

a) Emisarios personales

Milan Bartos ha observado que muy a menudo circulan por los países diplomáticos "*ad hoc*", personas políticas de relieve que gozan de la confianza de un Jefe de Estado o de Gobierno o de un Ministro de Asuntos Exteriores, que son enviados para que comuniquen un mensaje a sus homólogos o a otros altos dignatarios del país de destino. Dichos personajes se limitan a ser portadores de una misiva y no entablan negociaciones en el sentido jurídico—internacional del término. No se trata de una Misión Especial, ya que el emisario no representa al Estado, sino a la persona que lo envía, ni de una Misión de un Estado a otro Estado, dado que se limita a la transmisión de una comunicación por medio de un "correo diplomático distinguido". Es una práctica muy frecuentemente seguida por los Presidentes de Estados Unidos y a ellos recurrió, por ejemplo, el Presidente John Kennedy en 1962 durante las crisis de los misiles con Cuba, en la que intercambió mensajes con los Jefes de Estado interesados, Fidel Castro y Nikita Kruschev[44].

Estos personajes suelen actuar de forma sigilosa, rayana con el secreto, al margen de la "Diplomacia abierta" que realizan las Misiones Especiales, si bien es comprensible que, en algunas ocasiones, estén obligados a proceder con una reserva absoluta para poder obtener resultados que no podrían ser alcanzados si actuaran a la luz pública. Por otra parte, para dar mayor flexibilidad e informalidad a los contactos de alto nivel, los Jefes de Estado prefieren recurrir a personas de su entorno que sean de su absoluta confianza, en vez de acudir a los canales oficiales de las Embajadas. La Misión personal podría convertirse en especial, si se realizara con el conocimiento y consentimiento del Estado receptor[45]. Los "emisarios secretos" probablemente constituyan —en opinión de Milan Bartos— la forma más antigua de diplomacia "*ad hoc*". Así, el Príncipe Sixto de Borbón—Parma sondeó en 1917 el terreno para la posible conclusión de una paz

[43] Intervención de Milan BARTOS en la 1069ª sesión de la VI Comisión de la ONU. FERNÁNDEZ-VILLAVERDE. Op. cit. en la nota 2, pp. 24-25.

[44] FERNÁNDEZ-VILLAVERDE. Op. cit. en la nota 2, pp.26-27.

[45] MARESCA. Op. cit. en la nota 3, pp.21-22.

separada entre Austria—Hungría y las potencias de la Entente. Si estos enviados confidenciales intervinieran en representación de su Gobierno y con la anuencia del Estado receptor, la Misión personal se convertiría en Misión Especial, con todas sus consecuencias[46].

También cabría incluir en este epígrafe a los Embajadores especiales enviados en una Misión ceremonial —inauguraciones, bodas y entierros—, si actuaran en nombre del Jefe del Estado y no en representación del Estado, y a los Embajadores "*at large*" —asimismo muy utilizados en la praxis diplomática norteamericana—, que son designados de antemano para realizar misiones diplomáticas "*ad hoc*". Están "en la reserva" a la disposición del Jefe del Estado o del Gobierno o del Ministro de Asuntos Exteriores, y disponibles para realizar —cuando fuere necesario— una misión concreta[47]. Mientras están en la retaguardia, son unos simples funcionarios de la Administración del Estado, pero cuando realizan una misión ante un Estado con el acuerdo de éste, se convierten en miembros de una Misión Especial. A ellos cabría asimilar los Embajadores de España "en misión especial" destinados en el Ministerio de Asuntos Exteriores, que pueden tener encomendada una función concreta —el Derecho del Mar o del Espacio, las Cumbres Iberoamericanas o una determinada exposición internacional o conmemoración patria— o estar disponibles para realizar la función que en un momento determinado les encomiende el Ministro de Asuntos Exteriores.

b) Misiones comerciales, económicas y de índole técnica

Tras el establecimiento de la Unión Soviética, el Gobierno ruso estatalizó las relaciones comerciales con el exterior y creo Oficinas Comerciales en el extranjero para velar por sus intereses en la materia, a las que pretendió que los Estados receptores concedieran pleno *status* diplomático, y a lo que éstos se resistieron por considerarlo discriminatorio para los Estados con economía de mercado. La jurisprudencia francesa, en particular, se negó a reconocer inmunidades diplomáticas a las Representaciones Comerciales soviéticas, por lo que Francia y la URSS tuvieron que establecer, en un Acuerdo Comercial firmado en 1934, los privilegios e inmunidades de que gozarían dichas Oficinas: inviolabilidad de los locales, inmunidad de jurisdicción penal de la Representación y de su Jefe, y civil, por los actos no comerciales "*iure imperii"* por ellos realizados. Este estatuto diplomático no se les aplicaba automáticamente si no se había concertado previamente un tratado bilateral.

El establecimiento de una oficina que represente un interés particular para un Estado extranjero —sea comercial o de otra índole— tiene, pues, que ser siempre consecuencia de un tratado que fije su estatuto. La diversidad de ofi-

[46] MARESCA. Op. cit. en la nota 3, pp.20-21.
[47] FERNÁNDEZ-VILLAVERDE. Op. cit. en la nota 2, pp.27-28.

cinas que cabe establecer y el distinto grado de su importancia son demasiado grandes para que quepa establecer una reglamentación única y uniforme para todas ellas. Algunas tienen una función secundaria, mientras que otras son de una enorme importancia en las relaciones entre dos países. Tal fue el caso después de la II Guerra Mundial, por ejemplo, de ciertas misiones norteamericanas en Austria, Alemania y Turquía, así como la Comisión de Liberación de Bienes establecida por Francia en El Cairo por el Tratado franco—egipcio de Zurich, de 22 de Agosto de 1958, celebrado tras la nacionalización del Canal de Suez por parte de la República Árabe Unida y el embargo de bienes franceses en el país[48].

Francia estableció una Misión "*ad hoc*" encargada de tramitar la recuperación de los bienes embargados en un país que había cortado con ella las relaciones diplomáticas en Francia, y la protección de los intereses franceses fue encomendada a la Embajada de Suiza La Comisión no era una Misión Diplomática clásica y el Acuerdo de Zurich por la que se constituyó estableció, de forma un tanto vaga, que dispondría durante el desempeño de sus funciones, "de las facilidades necesarias para el cumplimiento de la misma", estatuto que fue precisado en una Nota Verbal dirigida en 1959 por el Gobierno egipcio a la Embajada suiza, en la que reconocía la inviolabilidad de los locales y de los archivos de la Comisión, la inmunidad de jurisdicción de sus miembros por los actos oficiales y la concesión de algunos privilegios fiscales y aduaneros. En Noviembre de 1961, los locales de la Comisión fueron registrados por las fuerzas de seguridad egipcias y algunos de sus miembros detenidos y acusados de espionaje. La República Árabe Unida incumplió las disposiciones del Acuerdo de Zurich al forzar los archivos de la Comisión, apoderarse de documentos oficiales, detener y mantener incomunicados a sus miembros y no permitir que los visitara el Embajador suizo. Alegó que los miembros de la Comisión no gozaban de inmunidad de jurisdicción por actos de espionaje y los sometió a la jurisdicción de un Tribunal local, negándose a la petición francesa de que la controversia fuera resuelta por un Tribunal internacional[49].

Los Estados también pueden enviar Misiones con fines económicos o comerciales, como la firma de un contrato de suministro de productos o de construcción de un buque, o la negociación de un préstamo por parte de un Estado o de una Organización Internacional. Estas misiones reúnen las características de temporalidad y determinación y pueden requerir el previo consentimiento del Estado receptor, pero no cumplen con el requisito esencial de la representatividad, ya que no representen al Estado, sino, a lo sumo, a su Administración. Sus miembros actúan "*more privatorum*" y establecen con sus interlocutores una relación de Derecho privado, por lo que las controversias que pudieran surgir no

48 CAHIER. Op. cit. en la nota 6, pp. 486-487.

49 45-CAHIER. Op. cit. en la nota 6, pp. 488-490.

serían resueltas de conformidad con el Derecho Internacional, sino con el Derecho interno del Estado receptor[50].

Hay Estados que envían misiones temporales o semi-permanentes para contratar trabajadores o para controlar la inmigración procedente del Estado donde se establezcan, al margen de las Agregadurías Laborales de la Misión Diplomática, tal como han hecho Australia o Canadá, por ejemplo. Existen también lo que Adolfo Maresca ha denominado "Misiones de patrocinio", que son las que un Estado Parte en una controversia ante un Tribunal internacional envía para seguir el caso y poder exponer sus puntos de vista y tesis jurídicas. No pueden ser consideradas "Misiones Especiales", porque no están instituidas por un Estado ante otro Estado, sino ante un Tribunal en el que los miembros de la Misión se integran. Hay también las Misiones parlamentarias, que no emanan del poder ejecutivo, sino de las Asambleas legislativas, y tienen como objetivo mantener relaciones de cooperación con los Parlamentos de otros Estados. Tales Misiones no se integran en el ámbito de las relaciones internacionales del Estado en el sentido técnico—jurídico del término[51].

c) Agentes privados

Raul Genet ha calificado de "Agentes sin categorías diplomática" a los enviados temporales de un Estado, que no formen parte del personal diplomático ante otro Estado, encargados de llevar a cabo una misión política. Asimismo ha incluido en esta categoría a los delegados de Estados cuya soberanía no haya sido reconocida, a los enviados de Gobiernos "*de facto*" y a los representantes de los insurgentes reconocidos como beligerantes en una guerra civil[52]. Milan Bartos añadió a éstos los emisarios de Gobiernos en proceso de formación y de organismos políticos embrionarios, especialmente los enviados que actuaban durante el período de transición de un Estado hacia la independencia. La CDI ya señaló que no podían ser consideradas como Misiones Especiales las mandadas por un movimiento político para ponerse en contacto con un Estado determinado, ni las enviadas por un Estado para entrar en relación con movimientos de este tipo. De ahí que no incluyera en su proyecto de Convención las Misiones enviadas o recibidas por movimientos insurrectos o por facciones en una guerra civil. Ninguna de estas Misiones puede ser considerada como Especial en el sentido de la Convención de Nueva York de 1969[53].

Cabe mencionar a los individuos o grupos de individuos enviados por un Estado, sin conocimiento del Estado receptor, para realizar actividades incom-

[50] MARESCA. Op. cit. en la nota 3, pp.23-24.
[51] MARESCA. Op. cit. en la nota 3, pp. 22-26 y 28.
[52] GENET. Op. cit. en la nota 16, p.80.
[53] FERNÁNDEZ-VILLAVERDE. Op. cit. en la nota 2, pp.28-29.

patibles con las obligaciones internacionales de los Estados al recurrir a medios ilícitos —vulgo, espionaje—, que acarrearían la responsabilidad del Estado que los envía si les pudieran ser imputadas. A la labor espionaje o inteligencia cabe sumar las actividades de propaganda, subversión o terrorismo que puedan realizar estas personas con el respaldo de su Estado de origen. Por supuesto que semejantes actividades en ningún caso pueden ser consideradas como Misiones Especiales o como manifestaciones de la Diplomacia "*ad hoc"*.

A veces, los Estados han recurrido al envío de agentes para detener y trasladar a la fuerza a su territorio a personas residentes en el extranjero. Así, en 1803, el Primer Cónsul Napoleón Bonaparte envió a agentes franceses a Baden para capturar al Duque de Enghien y llevarlo a Francia, donde fue in justamente condenado y sumariamente ejecutado. También entra en la leyenda del servicio secreto israelita Mossad la captura en Londres de un antiguo miembro de las SS alemanas y su remisión a Israel "por valija acompañada". Estas actuaciones son obviamente ilícitas y están al margen del Derecho Diplomático.

Se han dado casos de seudo—misiones de personajes que se han atribuido una función mediadora que en modo alguno les correspondía. Así, un aventurero de origen francés y residente en Gran Bretaña, Victor Régnier, se presentó —tras la batalla de Sedan y la captura de Napoleón III en 1870— en el Cuartel General alemán para proponer a Otto von Bismark la negociación de un armisticio, de conformidad con un supuesto mandato de la Emperatriz Eugenia de Montijo, a la sazón refugiada en Gran Bretaña. Asimismo entra dentro de lo curioso y pintoresco el viaje misterioso y sorprendente que en 1941 realizó a Inglaterra Rudolf Hess —lugarteniente y heredero designado de Adolf Hitler— para proponer a las autoridades británicas la apertura de negociaciones de paz[54].

III.—Principio de la Misión Especial

Como toda actividad de carácter temporal, la Misión Especial tiene un principio y un fin, y las funciones de la misma se llevan a cabo por lo general en un período de tiempo relativamente corto. La Convención de Nueva York de 1969 establece que un Estado podrá enviar una Misión Especial ante otro Estado, "con el consentimiento de éste último, obtenido previamente por la vía diplomática u otra vía convenida o mutuamente aceptable"[55]. Esta disposición se inspira en el artículo correspondiente de la Convención de Viena de 1961, aunque —por la particular naturaleza de las Misiones Especiales— el requerido consentimiento entre los Estados interesados reviste una manifestación menos formal que el requerido para el establecimiento de una Misión Diplomática. En el proyecto de la CDI se exigía este consentimiento a secas, sin cualificación alguna, lo que no

[54] MARESCA. Op. cit. en la nota 3, pp.27-28.

[55] Artículo 2 de la Convención de Nueva York de 1969.

resultaba aceptable para algunas delegaciones, que consideraban que no quedaba suficientemente garantizada la soberanía del Estado receptor, y la Asamblea General aceptó una enmienda franco—británica, que introdujo los requerimientos de su carácter previo y de su tramitación por la vía diplomática u otra convenida entre los dos Estados. Esta última matización se incluyó para cubrir el supuesto de que no hubiera relaciones diplomáticas entre ellos[56]. A tal efecto, la Convención prevé que para la creación de la Misión no será necesaria las existencia de relaciones diplomáticas o consulares entre los Estados interesados y que la ruptura de las mismas, en caso de haberlas, no entrañaba de por sí el fin de la Misión[57]. La oferta y aceptación de la petición puede hacerse de manera formal o informal, y esta última puede manifestarse de manera tácita.

En el acuerdo constitutivo de la Misión habrá de fijarse su objetivo, su composición —en función del citado objetivo—, su sede y el régimen de privilegios e inmunidades que se le conceda. La Misión estará compuesta por uno o varios representantes del Estado que envía —entre los cuales se designará al jefe de la misma— y podrá comprender personal diplomático, técnico—administrativo y de servicio. Podrán ser incluidos en ella a miembros de una Misión Diplomática, una Representación Permanente o una Oficina Consular del Estado que envía, que seguirán manteniendo, pese a ello, el "*status*" que les correspondiere[58].

El Estado acreditante es libre para designar a los miembros de la Misión, aunque deberá obtener la anuencia del Estado receptor. Procederá a su designación después de haber proporcionado al Estado receptor la información pertinente acerca del número de miembros de la Misión y de la composición de la misma, incluidos los nombres y cualidades de las personas que pretenda nombrar. Podrá éste negarse a aceptar una Misión cuyo número de miembros no considere razonable, habida cuenta de las circunstancias y condiciones de dicho Estado y de las necesidades de la Misión de que se trate. Podrá asimismo negarse a aceptar a cualquiera de los componentes de la Misión, sin tener que dar razones de ello[59].

Según la Convención, los representantes del Estado acreditante y los miembros del personal diplomático incluidos en la Misión habrán de tener, en principio, la nacionalidad de dicho Estado. Los nacionales del Estado receptor no podrán formar parte de la misma sin el consentimiento de éste y —caso de ser concedido— podrá ser retirado en cualquier momento. Cabe asimismo al Estado receptor la posibilidad de condicionar a su consentimiento la designación de nacionales de terceros Estados[60]. El tenor de esta disposición revela una cierta incongruencia, porque —en su deseo de enfatizar el carácter representativo de

---

[56] FERNÁNDEZ-VILLAVERDE. Op. cit. en la nota 2, pp.57-59.
[57] Artículos 7 y 20-2 de la Convención de Nueva York de 1969.
[58] Artículo 9 de la Convención de Nueva York de 1969.
[59] Artículo 8 de la Convención de Nueva York de 1969.
[60] Artículo 10 de la Convención de Nueva York de 1969.

la Misión Especial— llama "representantes" a algunos de sus miembros, a los que considera diferentes de los agentes diplomáticos, como si éstos no tuvieran asimismo carácter representativo.

El Estado acreditante deberá comunicar al Ministerio de Relaciones Exteriores del Estado receptor la composición de la Misión, la designación de su jefe, la llegada y salida de sus miembros y de los acompañantes, la terminación de sus funciones, la contratación y despido de personas residentes en el Estado receptor como miembros de la Misión o como personal al servicio privado, y la situación de los locales de la Misión y de los alojamientos particulares de sus miembros. La Misión tendrá su sede en la localidad determinada de común acuerdo entre los dos Estados interesados y —a falta de acuerdo— en la localidad donde radique el Ministerio de Relaciones Exteriores. Si la Misión desempeñara sus funciones en localidades diferentes, se podrá convenir que tenga varias sedes, entre las que se elegirá cuál sea la principal[61]. Las Misiones Especiales formadas por dos o más Estados podrán reunirse en el territorio de un tercer Estado con el consentimiento expreso de éste, que conservará el derecho a retirarlo. Al expresar su consentimiento, dicho Estado podrá establecer condiciones que los Estados que envían tendrán que respetar. El tercer Estado asumirá, con respecto a los Estados acreditantes los derechos y las obligaciones de un Estado receptor, en la medida que indique al dar su consentimiento[62].

Cuando dos o más Misiones Especiales se reúnan en el territorio del Estado receptor o de un tercer Estado, la precedencia entre ellas se determinará —salvo acuerdo particular— según el orden alfabético de los nombres de los Estados utilizado por el protocolo del Estado en cuyo territorio se reúnan tales Misiones. La precedencia entre dos o más Misiones que se encuentren para una ceremonia o un acto solemne se regirá por el protocolo en vigor en el Estado receptor. La precedencia entre los miembros de una misma Misión será la que se notifique al Estado receptor o al tercer Estado en cuyo territorio se reúnan las citadas Misiones[63].

La Convención contempla una serie de supuestos de doble participación de Estados en Misiones Especiales. Así, el Estado que se proponga enviar la misma Misión ante dos o más Estados informará de ello a cada uno de ellos cuando recabe su respectivo consentimiento. Dos o más Estados que se propongan enviar una Misión común ante otro Estado informarán de ello al Estado receptor cuando requieran su consentimiento. Dos o más Estados podrán enviar al mismo tiempo ante otro Estado sendas Misiones con el consentimiento de ese Estado para tratar conjuntamente —con el acuerdo de esos Estados— una cuestión de interés común a todos ellos[64].

---

61 Artículos 11 y 17 de la Convención de Nueva York de 1969.

62 Artículo 18 de la Convención de Nueva York de 1969.

63 Artículo 16 de la Convención de Nueva York de 1969.

64 Artículos 4, 5 y 6 de la Convención de Nueva York de 1969.

La Misión iniciará sus funciones desde que entre en contacto con el Ministerio de Relaciones Exteriores u otro órgano del Estado receptor que se haya convenido Dicho contacto se suele establecer mediante la Misión Diplomática del Estado que envía en el Estado receptor, en el caso de que la tenga. El comienzo de la actuación de la Misión Especial "no dependerá de una presentación de ésta por la Misión Diplomática Permanente del Estado acreditante, ni de la entrega de cartas credenciales o plenos poderes"[65]. No deja de ser curioso que sólo en esta disposición se haga una referencia de pasada a las cartas credenciales que el jefe de la Misión deberá portar, para acreditar su carácter de representante de su Estado. Las cartas credenciales serán especialmente requeridas en el caso de una Misión Especial enviada para participar en alguna celebración importante en el. Estado receptor. A diferencia de los Embajadores al frente de una Misión Diplomática, el jefe de la Misión Especial no suele entregar sus credenciales personalmente al Jefe del Estado receptor, sino que la transmite al Ministerio de Relaciones Exteriores a través de la Misión Diplomática. A veces, con ocasión de una ceremonia solemne, el Jefe del Estado puede recibir en una audiencia colectiva las credenciales de los Jefes de las distintas Misiones Especiales que hayan acudido para participar en el evento. En caso de que la Misión vaya a negociar un tratado, el jefe de la misma deberá ir asimismo dotado de plenos poderes para ello, plenipotencia que no será necesaria si la Misión es dirigida por un Jefe de Estado o de Gobierno o por un Ministro de Asuntos Exteriores. Si se tratara de una Misión distinta a los casos citados, la credencial podría ser enviada por el Estado acreditante al jefe de la Misión mediante n simple telegrama. Para negociaciones que no supongan la conclusión de un tratado, los miembros de la Misión Especial quedarán acreditados mediante una notificación de la Misión Diplomática al Ministerio de Asuntos Exteriores[66].

Según la Ley de la Acción y del Servicio Exterior del Estado de 2014, las Misiones Especiales representan temporalmente al Reino de España ante uno o varios Estados, con su consentimiento, para un cometido concreto, o ante uno o varios Estados donde no exista Misión Diplomática permanente o ante el conjunto de Estados, para un cometido de carácter especial. Estas Misiones se crearán a iniciativa del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación a propuesta del Ministerio de Hacienda y de Administraciones Públicas, previo informe del Consejo Ejecutivo de Política Exterior, mediante real decreto, en el que se fijará su cometido y los criterios para determinar el inicio y el final de la Misión[67] Esta disposición, que tiene carácter unilateral, parece desconocer que la creación de una Misión Especial es cuestión de dos Estados y que no se puede establecer sin el consentimiento del receptor, plasmado en un acuerdo "*ad hoc*" que fije el

[65] Artículo 13 de la Convención de Nueva York de 1969.

[66] MARESCA. Op.cit en la nota 3, pp.326-327.

[67] Artículo 46-1 de la LASEE de 2014. Doc.cit. en la nota 41.

objeto de la Misión, su composición, su sede y el régimen de privilegios e inmunidades que le sea aplicable[68].

IV.—Fin de la Misión Especial

La Misión Especial tan sólo comparte con la Misión Diplomática una de las causas para poner fin a sus funciones: la desaparición del Estado acreditante o del Estado receptor, pues es obvio que la inexistencia de cualquiera de los sujetos de la relación contractual que dio lugar a la creación de la Misión Especial llevará lógicamente aparejada el fin de ésta. No le es de aplicación, en cambio, la de ausencia o ruptura de relaciones diplomáticas entre los dos Estados involucrados, ya que la existencia de éstas no es un requisito necesario para el establecimiento de una Misión Especial.

La Convención establece las siguientes causas específicas, propias a la Misión Especial, para pone término a su actuación: acuerdo entre los Estados interesados, realización del cometido de la Misión, expiración del período fijado para su actuación, notificación por el Estado acreditante al Estado receptor de que pone fin a la Misión o la retira, y notificación por el Estado receptor al acreditante de que considera terminada la Misión[68]. En relación con las dos últimas causas citadas, la terminación de la Misión por decisión unilateral de cualquiera de dichos Estados deberá ser notificada al otro para que produzca efectos. En relación con las disposiciones paralelas de las Convenciones de Viena de 1961 y de 1963, cabe señalar que se trata de causas que afectan a la terminación de las funciones de la propia Misión y no —como en el caso de aquéllas— de causas que terminen con las funciones de los agentes diplomáticos o de los funcionarios consulares[69].

En cuanto al término de las funciones de los componentes de la Misión, la Convención mantiene las mismas causas previstas para las Misiones Diplomáticas, Representaciones Permanentes y Oficinas Consulares , que pueden depender del interesado —jubilación o excedencia—, del Estado que envía —cese, destitución o traslado— o del Estado receptor —declaración de persona "*non grata*" de un representante o de un miembro diplomático de la Misión, o de persona no aceptable de cualquier otro miembro de la misma—. El Estado receptor podrá, en cualquier momento y sin tener que exponer los motivos de su decisión, declarar no gratas o no aceptables a las personas que formen parte de la Misión, en función de su categoría. En tal caso, el Estado acreditante deberá retirar a esa persona o poner término a sus funciones, según proceda. Semejante declaración podrá ser hecha por el Estado receptor incluso antes de la llegada a su territorio de la persona en cuestión. Si el Estado acreditante

---

[68] Artículo 2 de la Convención de Nueva York de 1969.

[69] FERNÁNDEZ-VILLAVERDE. Op. cit. en la nota 2, p. 89.

se negara a ejecutar la decisión —o no lo hiciera en un plazo de tiempo razonable—, el Estado receptor podría negarse a reconocer como miembro de la Misión a la persona de que se trate[70].

V.—Funciones de la Misión Especial

Las funciones de una Misión Oficial serán determinadas por el consentimiento mutuo del Estado acreditante y del Estado receptor, que deberá quedar plasmado en el acuerdo por el que la Misión se establezca[71]. Estas funciones pueden ser de lo más variado —como puso de manifiesto Milan Bartos en su declaración ante la Asamblea General, a la que ya he hecho referencia—, y van desde la negociación para el establecimiento de relaciones diplomáticas o consulares a la conclusión de un tratado, y desde la búsqueda de préstamos o inversiones por parte del Estado receptor o de una Organización Internacional a la participación en una celebración o ceremonia solemne en dicho Estado.

La formulación de la Convención de Nueva York de 1969 difiere radicalmente de la incluida en las Convenciones de Viena de 1961 sobre Relaciones Diplomáticas y de 1963 sobre Relaciones Consulares, que enumeran dichas funciones —con carácter casi exhaustivo en el caso de la Convención consular—, al dejar la determinación de las funciones al acuerdo entre las Partes interesadas en cada caso concreto. A veces, este acuerdo está prefigurado en un tratado previo, como en el caso de las Misiones enviadas para concretar los intercambios comerciales entre dos Estados fijadas en un Tratado de comercio o para establecer las rutas aéreas ya enunciadas en un Convenio aéreo, firmado con anterioridad. Estos casos son, si embargo, excepcionales, ya que —en la mayoría de los supuestos— el cometido de una Misión Especial se determina mediante un acuerdo "*ad hoc*".

La CDI hablaba en su proyecto de "cometido" o "ámbito de actividad" y eludía el uso del término "funciones", al que se oponía firmemente su Relator Especial, Milan Bartos, quien manifestó al respecto que, mientras los órganos institucionales de las Misiones Diplomáticas ejercían funciones, los órganos de las Misiones Especiales sólo poseían una competencia "*ad hoc"* y ejercían, a lo sumo, funciones extraordinarias, por lo que no podía seguirse la pauta marcada en la Convención de Viena de 1961, ya que toda enumeración resultaría incompleta. La Asamblea General, no obstante, prescindió del término "ámbito de actividad" propuesto por la Comisión y lo sustituyó por el de "funciones", de conformidad con una enmienda propuesta conjuntamente por Ecuador, Irán, Mongolia y Rumania[72].En opinión de Álvaro Fernández—Villaverde, no se trataba de una

---

[70] Artículo 12 de la Convención de Nueva York de 1969.

[71] Artículo 3 de la Convención de Nueva York de 1969.

[72] Enmienda conjunta de Ecuador, Irán, Mongolia y Rumania al artículo 3 del proyecto de Convención sobre Misiones Especiales. Doc. A/AC.6/L.662 y add.1. Documentos Oficiales de la Asamblea General de la ONU. XXIV período e sesiones. Nueva York, 1969.

discusión meramente retórica o académica, sino que obedecía a importantes divergencias sobre cuestiones sustantivas. Reflejaba el temor de algunos países europeos —como Gran Bretaña, Francia, Bélgica y la propia España— de que, al no quedar delimitadas las funciones —bien enumerándolas, bien requiriendo que fueran reconocidas como tales antes de la recepción de la Misión— se entregara un cheque en blanco a los países emisores de Misiones Especiales. El Gobierno británico expresó esta preocupación en sus observaciones al proyecto de Convención al manifestar:"Conviene limitar de alguna manera los fines para los cuales se puede constituir una Misión Especial que tenga derecho al trato previsto en el proyecto de artículos, porque, de lo contrario, existe el peligro de que se puedan invocar la disposiciones de una eventual Convención siempre que una persona o grupo de personas de un país vayan a otro para asuntos oficiales o cuasi oficiales, sea cual fuere el carácter de la visita". Frente a esta postura, se encontraba la mayoría de países socialistas, árabes y africanos que estimaba que resultaba imposible determinar de antemano las funciones de las Misiones Especiales, pues podían éstas realizar cualquier cometido que se les confiara, por lo que no cabía fijar limitación alguna, so pena de atentar contra la naturaleza misma de la institución. Al final se impuso la solución de compromiso propuesta por la delegación colombiana y se incluyó el término "funciones" en vez del de "ámbito de actividad", si bien no quedaron especificadas cuáles fueran éstas[73].

VI.—Estructura y medios

Dada la naturaleza de las Misiones Especiales y la brevedad de su actuación, las estructuras son mínimas y suelen depender de la logística que les facilite las Misiones Diplomáticas y las Oficinas Consulares del Estado acreditante. El principal entramado de la Misión lo constituye su personal, cuya variedad no sólo iguala al de las Misiones permanentes —personal diplomático, técnico—administrativo y de servicio—, sino que incluso la supera, al incluir la vaga y poco definida figura del "representante", al que difícilmente cabe diferenciar del diplomático. Podría haberse mantenido la tradicional figura del diplomático —con la diferencia de que en la Misión Especial no actuaría de forma permanente, sino sólo por el breve el período de tiempo durante el cual actuara la Misión—.o haber incluido la figura "*ex novo*" del "representante", pero sin mezclar y confundir las dos supuestos. Según la Convención, por "miembros de la Misión Especial se entiende "el **jefe de la Misión Especial**, los **representantes** del Estado que envía en la Misión Especial y los miembros del personal de la Misión Especial", que, a su vez, son definidos como "los miembros del **personal diplomático,** del personal administrativo y técnico y del personal de servicio"[74]. ¿Merecía la pena incluir las rúbricas diferenciadas del jefe de la Misión —que es "representante"

[73] FERNÁNDEZ-VILLAVERDE. Op. cit. en la nota 2, pp.59-61.

[74] Apartados f) y g) del artículo 1 de la Convención de Nueva York de 1969.

a la vez que "diplomático"—, los "representantes" y los diplomáticos, que tienen todos ellos carácter representativo, creando innecesariamente confusión?.

1.—Medios de acción

El Jefe de la Misión o uno de sus representantes —en el caso de que no haya sido designado un jefe— está autorizado para actuar en nombre de la misma y a dirigir comunicaciones al Estado receptor, y éste dirigirá las suyas al Jefe de la Misión Especial o al representante indicado, ya sea directamente o por el conducto de la Misión Diplomática de Estado acreditante. Sin embargo, un miembro diplomático de la Misión Especial podrá ser autorizado por el Estado acreditante o por el jefe de la Misión para reemplazar a dicho jefe o para realizar determinados actos en nombre de la misma[75].

Todos los asuntos oficiales que tenga que abordar la Misión Especial deberán ser tratados con el Ministerio de Relaciones Exteriores o por su conducto, o con el órgano del Estado receptor que se haya convenido[76]. Esta disposición contempla, pues, un triple destinatario de los contactos y comunicaciones de los miembros de la Misión: el Ministerio de Relaciones Exteriores, un órgano del Estado receptor a través de dicho Ministerio y otro órgano de ese Estado convenido por acuerdo de los dos Estados, con el que la Misión podría tratar directamente sin necesidad de la intermediación del Ministerio de Relaciones Exteriores. Esta dispersión de frentes puede traer —en opinión de Fernández—Villaverde— consecuencias negativas sobre el principio de unidad de la acción exterior del Estado[77].

Para llevar a cabo su labor, las Misiones Especiales recurren a los medios clásicos de acción de las Misiones Diplomáticas y de las Representaciones Permanentes ante Organizaciones Internacionales: Notas Verbales y Firmadas, Cartas, Pro—Memorias, Memorandums, Canjes de Notas y "*Non-papers*", especialmente estos últimos, que resultan muy útiles para las conversaciones y negociaciones informales. En el ámbito interno, pueden utilizar los medios habituales de las distintas Misiones para comunicarse con el Ministerio de Asuntos Exteriores y con otras Misiones: despachos, telegramas, comunicaciones en cifra, comunicaciones electrónicas, notas e informes. Cuentan asimismo con los medios que les faciliten la Misión Diplomática y las Oficinas Consulares del Estado acreditante en el país de destino, incluidas las emisoras de radio.

En forma paralela a lo dispuesto en las Convenciones de Viena de 1961 y 1963, la Convención de Nueva York de 1969 obliga al Estado receptor a dar a la Misión Especial las facilidades necesarias para el desempeño de sus funciones, habida

[75] Artículo 14 de la Convención de Nueva York de 1969.
[76] Artículo 15 de la Convención de Viena de 1969.
[77] FERNÁNDEZ-VILLAVERDE. Op. cit. en la nota 2, p.82.

cuenta de la naturaleza y del cometido de dicha Misión[78]. En el anteproyecto de Convención de la CDI de 1965 se hablaba de "toda clase de facilidades" —como en la Convención de Viena de 1961—, pero, en el proyecto final, se sustituyeron estas palabras por las de "facilidades necesarias", con lo que se concretó la interpretación del término "facilidades". Para paliar la indeterminación de la expresión, la Comisión —haciéndose eco de las preocupaciones mostradas en las observaciones enviadas por Estados Unidos, Canadá, Guatemala, Países Bajos, Pakistán y Gran Bretaña— señaló en su Comentario que "muchas de las dificultades que han surgido en la práctica se han debido a la tendencia de ciertas Misiones Especiales a considerar que el Estado receptor estaba obligado a brindarles todas las facilidades que normalmente concedía a las Misiones Diplomáticas permanentes"[79].

Durante los debates de la Asamblea General, Zambia y Ghana presentaron una enmienda que aplicaba las "facilidades" el calificativo de "razonables" y establecía que deberían éstas ser determinadas mediante acuerdo entre el Estado acreditante y el Estado receptor, pero la propuesta fue rechazada. La Asamblea mantuvo la expresión "facilidades necesarias", aunque matizada con la coletilla de "habida cuenta de la naturaleza y del cometido de la Misión Especial", incluida al final del artículo. Aunque se trataba de una limitación basada en criterios subjetivos, implicaba una referencia directa al criterio funcional como razón de ser y límite de dichas facilidades. El comentario de la CDI y la redacción final del artículo daban a entender que el Estado receptor no estaba obligado a dar a la Misión Especial facilidades que no correspondieran a sus característica, y que existía una diferencia entre ella y la Misión Diplomática, criterio diferencial que, sin embargo, no se mantuvo en relación con el estatuto de privilegios e inmunidades reconocido a la Misión Especial[80].

Junto a esta obligación de conceder "facilidades en general", la Convención de Nueva York de 1969 impuso al Estado receptor la obligación específica de ayudar a la Misión Especial, si ésta lo solicitaba, a conseguir los locales necesarios y a obtener alojamiento adecuado para sus miembro"[81]. Esta disposición se inspiraba en el artículo paralelo de la Convención de Viena de 1961[82], aunque con algunas diferencias. De un lado, teniendo en cuenta el carácter temporal de la Misión Especial, la Convención no estimó apropiado extender al Estado acreditante el derecho a **adquirir** unos locales en el territorio del Estado receptor, sino a **conseguir** dichos locales, por lo que le bastaba con ayudar a la Misión Especial a obtener los locales por medios distintos a los de su adquisición. De otro, el Estado receptor no tenía que actuar "*ex officio*", sino a instancia de parte,

---

78 Artículo 22 de la Convención de Nueva York de 1969.

79 Comentario de la CDI al artículo 22-3 del proyecto de Convención. Doc. A/6709. En *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*. Ginebra, 1967 .

80 Artículo 27 de la Convención de Viena de 1961 y artículo 34 de la Convención de Viena de 1963.

81 Artículo 23 de la Convención de Nueva York de 1969.

82 Artículo 21 de la Convención de Viena de 1961.

cuando así lo solicitara la Misión. Esta obligación no impone, en modo alguno, un deber para el Estado receptor de costear parte alguna de los gastos en que incurra la Misión por los locales o sus miembros por los alojamientos. Se trata de una norma suficientemente vaga que, al no estipular obligaciones concretas, no plantea problemas de aplicación al Estado receptor, a la par que asegura los intereses del Estado acreditante para conseguir locales para la Misión y alojamiento para sus miembros[83].

2.—Medios de comunicación

En término similares a los contenidos en las Convenciones de Viena de 1961 y de 1963[84], la Convención de Nueva York de 1969 impone al Estado receptor la obligación a garantizar a todos los miembros de la Misión Especial libertad de circulación y de tránsito por su territorio, en la medida necesaria para el desempeño de las funciones de la Misión, si bien deja a salvo el derecho de dicho Estado a establecer "zonas de acceso prohibido o reglamentado por razones de seguridad nacional"[85]. Se trataba de un régimen que —en opinión de algunos Estados, como Francia— resultaba desmedido, dado que la naturaleza temporal y específica de las tareas encomendadas a las Misiones Especiales no justificaba que se les reconociera una libertad de circulación tan amplia como la concedida a las Misiones Diplomáticas. El criterio limitativo como consecuencia de la existencia de zonas de acceso prohibido o restringido ha de aplicarse a todos los Estados con carácter general, pues la propia Convención establece que, en la aplicación de sus disposiciones, no se hará ninguna discriminación entre los Estados[86].

Siguiendo miméticamente la pauta de las Convenciones de Viena de 1961 y de 1963, la Convención de Nueva York de 1969 impone al Estado receptor la obligación de permitir y proteger la libre comunicación de la Misión Especial para todos los fines oficiales, "para comunicarse con el Gobierno del Estado que envía, así como con las Misiones Diplomáticas, Oficinas Consulares y otras Misiones Especiales de ese Estado, o con secciones de la misma Misión, dondequiera que se encuentren". La Misión podrá emplear para ello todos los medios de comunicación adecuados —incluidos los correos, la valija diplomática y los mensajes en clave o en cifra—, si bien "únicamente con el consentimiento del Estado receptor podrá la Misión Especial instalar y utilizar una emisora de radio". La valija diplomática de la Misión Especial puede ser confiada al comandante de un buque o aeronave comercial, que podrá entregarla directamente a un miembro de la Misión[87]. Esta disposición es casi idéntica a la de la Convención

[83] FERNÁNDEZ-VILLAVERDE. Op. cit. en la nota 2, p.96.
[84] Artículo 26 de la Convención de Viena de 1961 y artículo 34 de la Convención de Viena de 1963.
[85] Artículo 27 de la Convención de Nueva York de 1969.
[86] Artículo 49-1 de la Convención de Nueva York de 1969.
[87] Párrafos 1 y 8 del artículo 28 de la Convención de Nueva York de 1969.

de Viena de 1961, con las diferencias de que garantiza la comunicación con otras Misiones Especiales —lo que la citada Convención no incluye— y de que la valija se pueda confiar también al comandante de un buque, mientras que ésta sólo prevé su entrega al comandante de una aeronave.

La Convención regula, con una minuciosidad quizás excesiva, el transporte de la valija diplomática de la Misión Especial, que no está tan justificado como en el caso de las valijas de la Misión Diplomática o de la Oficina Consular, dada la corta duración de su actuación. Tomando en consideración esta circunstancia, la Convención incluyó una cláusula propuesta por las delegaciones de Gran Bretaña y de Ghana, conforme a la cual, cuando sea factible, la Misión Especial utilizará los medios de comunicación de la Misión Diplomática, incluida la valija[88]. Los bultos que la constituyan deberán ir provistos de signos exteriores visibles que indiquen su carácter y sólo podrán contener objetos de uso oficial, documentos y correspondencia oficial —definida como "toda la correspondencia concerniente a la Misión Especial y a sus funciones"—. La valija —que no ha de ser abierta ni retenida— podrá ser encomendada, además de a los comandantes de buques y aeronaves, a correos diplomáticos regulares u ocasionales "*ad hoc*", que gozarán de inviolabilidad personal[89].

VII.—Inmunidades y privilegios

Siguiendo el ejemplo de las Convenciones de Viena de 1961 y de 1963, la Convención de Nueva York de 1969 proclamó que el objeto de los privilegios e inmunidades reconocidos no era el de favorecer a individuos, sino el de "garantizar el desempeño eficaz de las funciones de éstas en cuanto misiones que tienen un carácter representativo del Estado"[90]. La cuestión que se planteó la CDI al redactar el correspondiente proyecto de Convención era la de hasta qué punto dichas funciones justificaban la aplicación "*mutatis mutandis*" a las Misiones Especiales del régimen de privilegios e inmunidades establecido en la Convención de Viena de 1961 para las Misiones Diplomáticas.

La CDI tenía como posibles modelos para inspirarse en la elaboración del texto los regímenes previstos en las Convenciones de Viena de 1961 o de 1963, y los de las Convenciones de Privilegios e Inmunidades de las Naciones Unidas de 1946 y de sus Organismos Especializados de 1947. El primero era el más amplio, el segundo el más restrictivo y el tercero se situaba en una posición intermedia. Podía haberse inclinado por el estatuto de menor alcance y permitir que fuese ampliado mediante acuerdos bilaterales puntuales —como proponía Francia—, o por la categoría inter-

[88] Artículo 28-3 de la Convención de Nueva York de 1969.

[89] Párrafos 2, 4, 6 y 7 del artículo 28 de la Convención de Nueva York de 1969.

[90] Apartado 7 del Preámbulo de la Convención de Nueva York de 1969, apartado 4 de la Convención de Viena de 1961 y apartado 5 de la Convención de Viena de 1963.

media y haber permitido que se ampliase o redujese el régimen mediante acuerdos "*ad hoc*" —como sugería Gran Bretaña—, pero, siguiendo los criterios de los Estados socialistas y de los países en desarrollo— optó por la categoría superior, con ciertas matizaciones para adecuarla a las peculiaridades de la Misión Especial. Como ha observado Álvaro Fernández—Villaverde, aunque era lícito pensar que el estatuto necesario para el cumplimiento de las funciones de una Misión Diplomática no resultaba indispensable para el cumplimiento de las funciones de Misiones temporales y específicas como las Especiales, la Comisión —basándose en el carácter representativo de éstas— estimó que no podía aplicárseles un criterio estrictamente funcional para la concesión de privilegios e inmunidades, por la imposibilidad de distinguir los distintos tipos de Misiones Especiales. En consecuencia, se inclinó por un estatuto unitario que recogía, en lo esencial, las normas establecidas al respecto en la Convención de Viena de 1961. Al haber reducido el tipo de Misiones que podrían disfrutar de un estatuto privilegiado mediante el énfasis puesto en su carácter representativo y la exigencia del consentimiento del Estado receptor, la Comisión consideró que podía concederse a las Misiones Especiales el alto nivel de privilegios e inmunidades otorgado a las Misiones Diplomáticas, con ligeras variantes [91].

Según Philippe Cahier, la CDI trató de establecer para las Misiones Especiales un estatuto que siguiese muy de cerca el articulado de la Convención de Viena de 1961. A la pregunta de si cabía aplicarles dichas normas, dio una respuesta positiva, lo que consideró poco útil, porque dichas Misiones persiguen fines muy diversos y su envío viene precedido de contactos entre los dos Estados interesados, en el curso de los cuales se resuelven los problemas planteados. La Comisión estimó, no obstante, que, en lo referente a los privilegios e inmunidades, el estatuto privilegiado reconocido a las Misiones Diplomáticas debía extenderse a las Misiones Especiales. Aunque considere que el estatuto de las primeras no debería aplicarse en todas las situaciones a las segundas, dadas sus diferencias y peculiares características, Cahier se ha acabado por aceptar el criterio de la Comisión de asimilar los dos regímenes[92].

En los debates de la Asamblea General se pusieron de manifiesto las tesis encontradas de los distintos Estados sobre el concepto, el cometido y las funciones de las Misiones Especiales, así como sobre el régimen de privilegios e inmunidades que se les debería aplicar. De un lado, los Estados occidentales veían en ellas una institución complementaria de la actuación de las Misiones Diplomáticas, que podía cumplir tareas que, por su especialidad, escapaban a la competencia de éstas, pero tenían un concepto limitado de la labor y funciones de las Misiones Especiales y pretendían otorgarles un estatuto jurídico reducido, basado en un estricto criterio de funcionalidad. De otro, los Estados socialistas y los países del Tercer Mundo —a los que no era posible mantener una amplia red de Misiones Diplomáticas por razones políticas o

[91] FERNÁNDEZ-VILLAVERDE. Op. cit. en la nota 2, pp.105-107.

[92] CAHIER. Op. cit. en la nota 6, pp.491-493.

financieras— consideraban las Misiones Especiales como un útil canal de relacione diplomáticas entre los Estados, que les permitía suplir en parte sus insuficiencias en lo relativo a la implantación de Misiones Diplomáticas a un coste inferior al de éstas, y. aspiraban a reconocerles un régimen privilegiado idéntico al previsto por la Convención de Viena de 1961 sobre Relaciones Diplomáticas.

España se situó en una posición intermedia, pues —si bien compartía las inquietudes de los Estados occidentales, que temían el uso desmedido de unas réplicas de las Misiones Diplomáticas en detrimento de éstas— simpatizaba con las preocupaciones de los países del Tercer Mundo, por lo que apoyó algunas de sus propuestas. La Asamblea se decantó por una fórmula intermedia de compromiso, aunque más bien escorada hacia las tesis maximalistas, que no satisfizo plenamente a ninguna delegación y dejó un cierto sabor agridulce. Ello podría explicar el hecho de que sólo 38 Estados sean Partes en la Convención sobre Misiones Especiales de 1969, una cantidad sensiblemente inferior a la de los 190 Estados que son Partes en la Convención de 1961 sobre Relaciones Diplomáticas o los 177 que lo son en la Convención de 1963 sobre Relaciones Consulares. Nuestro país se adhirió a la Convención en 2001.

Los privilegios e inmunidades de los miembros de una Misión Especial surten sus efectos desde que éstos entran en el territorio del Estado receptor para ejercer sus funciones o, si ya se encuentran en él, desde que su nombramiento hubiera sido comunicado al Ministerio de Relaciones Exteriores. Cesarán desde el momento en que —una vez terminadas sus funciones— salgan del territorio de dicho Estado o concluya el plazo que se les haya dado para abandonarlo. Subsistirá, no obstante, la inmunidad respecto a los actos por ellos realizados en el ejercicio de sus funciones[93].

1.—Inviolabilidad

La CDI había estimado en su proyecto de Convención que, cuando las Misiones Especiales se instalaran en locales propios en vez de en los locales de la Misión Diplomática, deberían éstos gozar de inviolabilidad, incluso cuando se tratase de habitaciones de un hotel u otros edificios. Gran Bretaña —que era partidaria de obligar a las Misiones Especiales a que se instalaran en los locales de las Misiones Diplomáticas— presentó una enmienda al efecto que fue rechazada por la Asamblea General. Según la Convención de Nueva York de 1969, los locales en los que la Misión Especial se halle instalada son inviolables y los agentes del Estado receptor no podrán penetrar en ellos sin el consentimiento del jefe de la Misión Especial o, en su caso, del jefe de la Misión Diplomática del Estado acreditante. Este consentimiento se presumía en caso de incendio o de otro siniestro que pusiera en serio peligro la seguridad pública, aunque sólo en el

[93] Párrafos 1 y 2 del artículo 43 de la Convención de Nueva York de 1969.

caso de que no hubiera sido posible obtener el consentimiento expreso del jefe de la Misión Especial o de la Misión Diplomática. Esta presunción supone una innovación en relación con la Convención de Viena de 1961, que ya había sido introducida en la Convención de Viena de 1963[94].

La inviolabilidad se extiende al mobiliario y demás bienes que sirvan para el funcionamiento de la Misión Especial y a sus medios de transporte, que —al igual que los locales de la Misión— "no podrán ser objeto de ningún registro, requisa, embargo o medida de ejecución". El Estado receptor tendrá la obligación de tomar las medidas adecuadas para proteger los locales de la Misión contra toda intrusión o daño y evitar que se turbe su tranquilidad o se atente contra su dignidad[95].

Dicha inviolabilidad se extiende asimismo a los archivos de la Misión Especial, dondequiera que se hallen. Cuando sea necesario, deberán ir éstos provistos de signos exteriores visibles de identificación. La apostilla sobre los signos identificadores —que no figuraba en las Convenciones de Viena de 1961 ni de 1963— fue incluida por la Asamblea General a propuesta de Kuwait, so pretexto de que la inviolabilidad de los archivos en cualquier circunstancia podría imponer una pesada carga al Estado receptor[96], que deberá conceder al Estado acreditante facilidades para retirar del territorio del primero los archivos de la Misión Especial. Cuando terminen las funciones de ésta, el Estado receptor deberá respetar y proteger sus locales mientras estén afectados a ella, así como sus bienes y archivos. En caso de ausencia de relaciones diplomáticas o consulares, el Estado que envía podrá confiar la custodia de los bienes y archivos de la Misión a un tercer Estado aceptable para el Estado receptor, incluso en el supuesto de que exista un conflicto armado entre los dos Estados[97].

Los representantes del Estado que envía y los miembros del personal diplomático y técnico—administrativo de la Misión son asimismo inviolables, por lo que no podrán ser objeto de ninguna forma de detención o arresto. El Estado receptor los tratará con el debido respeto y adoptará las medidas adecuadas para impedir cualquier atentado contra su persona, su libertad o su dignidad. Esta inviolabilidad se extenderá a los alojamientos de los representantes y miembros de la Misión —que gozarán de la misma protección concedida a los locales donde aquélla estuviere instalada—, así como a sus bienes, documentos y correspondencia[98].

El Estado receptor deberá dar a los representantes y miembros de la Misión Especial que gocen de privilegios e inmunidades y no sean nacionales de dicho

---

[94] Artículo 25-1 de la Convención de Nueva York de 1969, artículo 22-1 de la Convención de Viena de 1961 y artículo 31-2 de la Convención de Viena de 1963.

[95] Párrafos 2 y 3 del artículo 25 de la Convención de Nueva York de 1969.

[96] Artículo 26 de la Convención de Nueva York de 1969, en comparación con el artículo 24 de la Convención de Viena de 1961 y con el artículo 33 de la Convención de Viena de 1963.

[97] Artículos 45-2 y 46 de la Convención de Nueva York de 1969.

[98] Artículos 29 y 3 de la Convención de Nueva York de 1969.

Estados —así como a los miembros de su familia, cualquiera que sea su nacionalidad— facilidades para que puedan salir cuanto antes de su territorio, incluso en caso de conflicto armado. Si fuere necesario, deberán poner a su disposición los medios de transporte indispensables para tales personas y sus bienes[99]. Semejantes garantías, trasplantadas de las Convenciones de 1961 y 1963 parecen a todas luches excesivas para una Misión de corta duración.

2.—Inmunidad de jurisdicción

Según la Convención de Nueva York de 1969, los representantes del Estado que envía y los miembros del personal diplomático y técnico—administrativo de la Misión Especial gozarán de inmunidad de la jurisdicción penal del Estado receptor. Se trata de una inmunidad total, sin posibilidad de excepciones, a igual de lo previsto en la Convención de Viena de 1961 y a diferencia de lo estipulado en la Convención de 1963, que la limita a los actos ejecutados en el ejercicio de funciones consulares[100].

Gozarán asimismo de inmunidad de la jurisdicción civil y administrativa del Estado receptor, salvo en los casos de una acción real sobre bienes inmuebles particulares radicados en el territorio de éste —a menos que la persona de que se trate los posea por cuenta del Estado que envía para los fines de la Misión—, una acción sucesoria en la que dicha persona figure a título privado como ejecutor testamentario, administrador, heredero o legatario, una acción referente a cualquier actividad profesional o comercial ejercida por la misma fuera de sus funciones oficiales, o una acción por daños resultante de un accidente ocasionado por un vehículo utilizado fuera de su funciones oficiales[101].

La última excepción —que no aparecía en la Convención de Viena de 1961— fue incluida a imagen y semejanza de una disposición de la Convención de Viena de 1963, que la extendía a los accidentes de buques y aeronaves. Dicha Convención obligaba a los funcionarios consulares a cumplir las normas del Estado receptor relativas al seguro de responsabilidad civil por daños causados a terceros por la utilización de vehículos, buques y aeronaves, disposición que no ha sido recogida por la Convención de Nueva York[102]. A estas excepciones se suma el supuesto de una demanda reconvencional, dado que si una persona que goza de inmunidad de jurisdicción entabla una acción judicial, no le será permitido invocar dicha inmunidad respecto de cualquier reconvención directamente ligada a la

[99] Artículo 45-1 de la Convención de Nueva York de 1969.

[100] Artículo 31-1 de la Convención de Nueva York, comparado con el artículo 31-1 de la Convención de Viena de 1961 y el artículo 43-1 de la Convención de Viena de 1963.

[101] Artículo 31-2 de la Convención de Nueva York de 1969.

[102] Artículo 31-32de la Convención de Nueva York de 1969, comparado con el artículo 31-1 de la Convención de Viena de 1961 y con los artículos 43-2-b) y 56 de la Convención de Viena de 1963.

demanda principal[103]. Los miembros del personal administrativo y técnico y del personal al servicio de la Misión gozarán de inmunidad de jurisdicción sólo por los actos realizados en el desempeño de sus funciones[104].

Dado que la inmunidad no ha sido concedida a favor de los miembros de la Misión, sino del Estado que envía, podrá éste renunciar a la misma si lo estima oportuno. La renuncia a la inmunidad de jurisdicción ha de ser siempre expresa y no entraña automáticamente la renuncia a la inmunidad de ejecución de que gozan las personas internacionalmente protegidas, salvo en los casos en que las personas en cuestión no gozaran de inmunidad de jurisdicción y debieran cumplir la sentencia del Tribunal correspondiente. Para renunciar a la inmunidad de ejecución será precisa una nueva manifestación de voluntad por parte del Estado que envía[105].

La Conferencia de Viena de 1961 sobre Relaciones Diplomáticas había adoptado una resolución por la que recomendaba a los Estados que renunciaran a la inmunidad de jurisdicción civil de sus agentes cuando pudieran hacerlo sin perjuicio del desempeño de las funciones de la Misión Diplomática. La CDI trató de convertir semejante recomendación en obligación jurídica e insertó una cláusula a tal efecto en su proyecto de Convención. La mayoría de los países en desarrollo se opusieron a esta propuesta y Trinidad—Tobago propuso su supresión. Finalmente, la Asamblea General aceptó una propuesta de Bolivia, Brasil, India, Túnez y la propia Trinidad-Tobago que —siguiendo el precedente de Viena— convertía el texto de la Comisión en una recomendación. Según la resolución adoptada por la Asamblea, el Estado que envía debería renunciará a la inmunidad de jurisdicción de los representantes y miembros de una Misión Especial en lo relativo a las acciones civiles entabladas en el Estado receptor cuando pudiera hacerlo sin perjuicio para el cumplimiento de las funciones de la Misión. En caso de que no lo hiciera, debería esforzarse para lograr una solución equitativa al litigio[106].

Los representantes del Estado que envía y los miembros del personal. diplomático y técnico—administrativo de la Misión Especial no están obligados a testificar. Las inmunidades de que gozan no los eximirán de la jurisdicción de los Tribunales del Estado que envía[107].

3.—Privilegios

Según la Convención de Nueva York de 1969, el Estado que envía, los miembros de la Misión Especial y los miembros que actúan por cuenta de ésta estarán exentos de todos los impuestos nacionales, regionales o municipales sobre los

---

[103] Artículo 41-3 de la Convención de Nueva York de 1969.
[104] Artículos 36 y 37 de la Convención de Nueva York de 1969.
[105] Artículos 41-4 y 31-4 de la Convención de Nueva York de 1969.
[106] MARESCA. Op. cit. en la nota 3, pp.413-414.
[107] Párrafos 3 y 5 del artículo 31 de la Convención de Nueva York de 1969.

locales por ella ocupados —salvo de los impuestos que constituyan el pago de servicios particulares prestados—, en la medida compatible con la naturaleza y la duración de las funciones ejercidas por la Misión. Tal exención no se aplicará a los impuestos que estén a cargo del particular que contrate con el Estado que envía o con un miembro de la Misión[108].

El texto se refiere al los "locales ocupados", frente al de las Convención de Viena de 1961 que habla de los "locales de que sean propietarios o inquilinos"[109]. Ello obedece a que, debido a la corta duración de su actuación, las Misiones Especiales no suelen adquirir locales en el país receptor, sino que "ocupan" los locales alquilados. Esta formulación supuso un compromiso entre los Estados europeos partidarios de la supresión del artículo o —por lo menos— de la reducción de su alcance, y los países socialistas y del Tercer Mundo que perseguían lo contrario. De un lado, amplia su ámbito al añadir los locales en los que se alojen los miembros de la Misión, siempre que actúen por cuenta de la misma; de otro, lo restringe al supeditar la exención a "la medida compatible con la naturaleza y la duración de las funciones ejercidas por la Misión". Para algunos Estados las características de las Misiones Especiales no siempre justifican la concesión de un régimen similar al de las Misiones Diplomáticas, porque las necesidades de unas y otras no son las mismas, y la aplicación analógica es factible en algunos casos, pero no en otros[110]. A diferencia de las Convenciones de Viena de 1961 y de 1963[111], la Convención de Nueva York de 1969 no incluye la exención de impuestos sobre los derechos y aranceles percibidos, por entenderse que las Misiones Especiales no están autorizadas a percibir tales derechos en territorio del Estado receptor.

Los representantes del Estado que envía y los miembros del personal diplomático y técnico administrativo de una Misión Especial están exentos de todos los impuestos —personales o reales—, nacionales, regionales o municipales, a excepción de los siguientes impuestos: los indirectos incluidos en el precio de las mercadería o los servicios, los que graven los inmuebles privados que radiquen en el territorio del Estado receptor, las sucesiones que corresponda percibir a dicho Estado, los ingresos privados originados en este Estado y las inversiones efectuadas en empresas comerciales en el mismo, los correspondientes a servicios particulares prestados y los derechos de registro, aranceles judiciales, hipoteca y timbre[112]. Cabe mencionar la incongruencia de una de estas excepciones, ya que la Convención prohíbe a los representantes y miembros del personal diplomático de la Misión ejercer actividad comercial o profesional alguna en beneficio propio en el territorio del Estado receptor[113]. Los miembros del personal

---

108 Artículo 24 de la Convención de Nueva York de 1969.

109 Artículo 23-1 de la Convención de Viena de 1961.

110 FERNÁNDEZ-VILLAVERDE. Op. cit. en la nota 2, pp.97-98.

111 Artículo 28 de la Convención de Viena de 1961 y artículo 39-2 de la Convención de Viena de 1963.

112 Artículo 33 de la Convención de Nueva York de 1969.

113 Artículo 48 de la Convención de Nueva York de 1969.

al servicio de la Misión o al servicio privado de sus miembros están exentos de los impuestos sobre sus salarios[114].

De conformidad con la Convención de Nueva York de 1969, el Estado receptor concederá la exención de toda clase de derechos de aduana y gravámenes conexos —salvo los gastos de almacenaje, acarreo y servicios análogos— a los objetos destinados al uso oficial de la Misión Especial o al uso personal de sus miembros. En el caso del personal administrativo y técnico, semejante exención se aplica sólo a los objetos importados al efectuar la primera entrada en el territorio del Estado receptor[115].

Los representantes del Estado que envía y los miembros del personal diplomático y técnico—administrativo de la Misión están exentos de la inspección de sus equipajes personales, salvo que las autoridades locales tuvieran motivos fundados para suponer que contenían objetos no exentos u otros objetos cuya importación o exportación estuviera prohibida por la legislación del Estado receptor o sometida a sus reglamentos de cuarentena. En tal caso, la inspección sólo podría efectuarse en presencia del interesado o de su representante autorizado[116].

Los representantes del Estado que envía y los miembros del personal diplomático, técnico—administrativo y de servicio de una Misión Especial estarán exentos de las disposiciones de la seguridad social vigentes en el Estado receptor. Esta exención se aplicará asimismo a las personas que estén al servicio privado de los miembros de la Misión, siempre que no sean nacionales del Estado receptor o residentes permanentes en el mismo y estén protegidas por el régimen de seguridad social del Estado que envía o de un tercer Estado[117]. Los miembros de la Misión podrán acogerse al régimen de seguridad social del Estados receptor si lo permitiera la legislación de éste. Aquéllos que empleen en su servicio a personas que no estén cubiertas por la seguridad social del Estado que envía o de un tercer Estado habrán e cumplir las obligaciones que las normas de la seguridad social del Estado receptor impongan a los empleados[118].

Por último, el Estado receptor deberá eximir a los representantes del Estados y a los miembros diplomáticos, técnico—administrativos y de servicio de la Misión de toda prestación personal, de todo servicio público —cualquiera que sea su naturaleza— y de cargas militares, tales como las requisiciones, las contribuciones y los alojamientos militares[119].

La Misión Especial tendrá derecho a colocar la bandera y el escudo del Estado que envía en los locales por ella ocupados, así como en los medios de trans-

---

[114] Artículos 37 y 38 de la Convención de Nueva York de 1969.
[115] Artículos 35-1 y 36 de la Convención de Nueva York de 1969.
[116] Artículo 35-2 de la Convención de Nueva York de 1969.
[117] Párrafos 1 y 2 del artículo 32 y artículos 36 y 37 del Convenio de Nueva York de 1969.
[118] Párrafos 3 y 4 del artículo 32 de la Convención de Nueva York de 1969.
[119] Artículo 34 de la Convención de Nueva York de 1969.

porte de ésta cuando se utilicen para asuntos oficiales. Al ejercer este derecho, se tendrá en cuenta las leyes, los reglamentos y los usos del Estado receptor[120]. Un tema aparentemente tan sencillo fue objeto de controversia entre los Estados occidentales, que pretendías limitar su alcance, y los países socialistas y del Tercer Mundo, que trataban de aumentarlo. En relación con el artículo paralelo de la Convención de Viena de 1961 —que las delegaciones europeas querían reproducir— la Convención de Nueva York— excluyó la colocación del escudo y la bandera en la residencia del jefe de la Misión e incluyó algunas de las disposiciones de la Convención de Viena de 1963, como la posibilidad de usar un banderín en vehículos distintos a los del jefe de la Misión cuando se utilizaran "para asuntos oficiales" o la introducción de la salvaguardia de la toma en consideración de las normas y usos del Estado receptor[121]. Esta cláusula aporta mayor flexibilidad a una norma que ha de aplicarse a Misiones Especiales de distinta naturaleza y permite evitar los peligros que engendraría un uso abusivo de este derecho[122].

[120] Articulo 19 de la Convención de Nueva York de 1969.
[121] Artículo 20 de la Convención de Viena de 1961 y artículo 29 de la Convención de Viena de 1963.
[122] FERNÁNDEZ-VILLAVERDE. Op. cit. en la nota 2, pp. 88-89.

CAPÍTULO VII

LA DIPLOMACIA "AD HOC": DELEGACIONES EN CONFERENCIAS INTERNACIONALES

I.—Evolución histórica. II.—Concepto: 1.—Conferencia; 2.—Delegación. III.—Principio de la Conferencia: 1.—Iniciativa; 2.—Trabajos preparatorios; 3.—Reglamento Interno. IV.—Fin de la Conferencia. V.—Funciones de la Delegación. VI.—Estructura y medios: 1.—Medios de la Delegación; 2.—Medios de la Conferencia: a) Plenario; b) Comisiones Principales; c) Comisión de Verificación de Poderes; d) Comité de Redacción; e) Secretaría; 3.—Medios de comunicación. VII.—Inmunidades y Privilegios: 1.—Inviolabilidad; 2.—Inmunidad de jurisdicción; 3.—Privilegios

Durante siglos, la Misión Diplomática ha ocupado un lugar privilegiado, casi exclusivo, en la conducción de las relaciones internacionales. Sin embargo, hoy día ya no es el caso, pues nuevas circunstancias han traído consigo nuevas formas de diplomacia que han quebrado este cuasi exclusivismo. El desarrollo de los medios de comunicación y de transporte ha aumentado las posibilidades de participación directa de los órganos centrales en la acción exterior del Estado y la multiplicación de sus objetivos y la imposibilidad de su asunción por la diplomacia tradicional no podía satisfacerse sólo ensanchando las Misiones Diplomática o creando Oficinas sectoriales para cubrir sus distintos ámbitos. El fenómeno de las Organizaciones Internacionales, por último, ha sido clave en este proceso de cambio, y ha dado lugar a la denominada «Diplomacia parlamentaria» de carácter multilateral. La más señera de estas nuevas formas diplomáticas es la «Diplomacia ad hoc», dentro de la que cabe incluir cualquier forma de ejercicio de la acción exterior del Estado que revista caracteres de representatividad, temporalidad y especificidad. Tal es el caso de

las Misiones Especiales y de las Delegaciones ante órganos de una Organización Internacional o de una Conferencia Internacional[1].

Junto a las Misiones Especiales —que han sido analizadas en el capítulo anterior— cabe destacar la llamada «Diplomacia de Conferencia», que se desarrolla especialmente a través de las Delegaciones ante Conferencias y reuniones internacionales. Esta diplomacia, que no es nueva —recuérdense el Congreso de Viena de 1815 o las Conferencias de la Paz de La Haya de 1899 y 1907— ha adquirido una especial intensidad en la era de las Naciones Unidas[2].

1. —Evolución histórica

Las Conferencias Internacionales —más o menos institucionalizadas— han existido a lo largo de la Historia. Sus antecedentes más lejanos caben ser situados en los Concilios Ecuménicos de la Iglesia Católica, desde Nicea (325) a Trento (1545), incluidos los Concilios Nacionales de Toledo —18 asambleas entre 397 y 702— los cuales, aunque sus objetivos fueran esencialmente de índole religiosa, también abordaban cuestiones políticas y jurídicas de carácter internacional. Las Conferencias interestatales se celebraban principalmente para formar alianzas y concertar la paz, y solían denominarse «Congresos para la Paz», como las Conferencias de Westfalia (1648), Aquisgrán (1668), Nimega (1678), Ryswick (1697) o Utrecht (1713). Los Tratados de Westfalia, que pusieron fin a l Guerra de 30 años, fue un golpe decisivo para el Imperio, ya que, al consagrar la independencia plena de los cantones suizos y la autonomía de los principados y entes políticos alemanes —llegó a haber hasta 150, la mayoría de los cuales participaron en la Conferencia a invitación de Francia, que quería cubrir con su presencia las significativas ausencias de España e Inglaterra—, mermó la autoridad del Emperador, que —junto con el Papa— encabezaba la jerarquía entre las naciones de la Cristiandad, y consagró por primera vez el principio de la igualdad de los Estados[3].

Los Tratados de Utrecht (1713) y Rastatt (1714), que pusieron fin a la Guerra de Sucesión de España, fueron especialmente nocivos para nuestro país, que —por el dudoso privilegio de verse regido por un monarca francés, Felipe de Borbón— cedió Gibraltar y Menorca a Inglaterra, los Países Bajos y la mayor parte de sus posesiones italianas a Austria, y Sicilia a Saboya. Como dato curioso cabe mencionar que el Tratado de Rastatt fue redactado en francés y no en latín, como era la práctica hasta entonces seguida, lo que reflejaba la hegemonía de Francia en Europa[4].

---

1 REMIRO, Antonio. "*Derecho Internacional*". MacGraw Hill. Madrid, 1997, p.766.

2 CASADO, Rafael. *"Derecho Internacional"*. Tecnos. Madrid, 2014, p.267.

3 ZELLER, Gaston. "*Les temps modernes: De Cristophe Colomb à Cronwell*". En RENOUVAIN, Pierre. "*Histoire des relations internationales* ". Hachette. París, 1953, p. 264.

El desarrollo del transporte, las comunicaciones y el comercio internacional, que —al trascender las fronteras— exigían una acción concertada para lo que la técnica tradicional de los acuerdos bilaterales resultaba insuficiente, propiciaron que los Estados utilizaran los recursos propios de una Sociedad de yuxtaposición de sujetos soberanos, esto es, la celebración de conferencias internacionales, que proliferaron durante el siglo XIX y cuya expresión por antonomasia fue el Congreso de Viena de 1815. El Acta final del dicho Congreso fue el primer tratado multilateral de la Historia. Las grandes potencias vencedoras de Napoleón Bonaparte —a las que pronto se unieron otras naciones, incluida la derrotada Francia— comenzaron a reunirse con cierta periodicidad en el seno de la Santa Alianza para adoptar acciones concertadas —políticas e incluso militares— destinadas a diseñar el «nuevo orden europeo» y a solucionar, más tarde, los problemas de los territorios no europeos provocados por la expansión colonial, como en la Conferencia de Berlín de 1885. Cabe también citar el Congreso Anfictiónico convocado en 1824 por Simón Bolívar y celebrado dos años más tarde en Panamá, en el que participaron la Gran Colombia, Perú, Méjico y las Provincias Unidas del Centro de América, y un observador de Gran Bretaña. A finales del siglo, estas conferencias desbordaron el ámbito europeo, como se puso de manifiesto con las Conferencias de La Haya para la Paz de 1899 y 1907, que marcaron una clara tendencia hacia la periodicidad y la universalización de las mismas, y establecieron las primeras instituciones jurisdiccionales internacionales, como el Tribunal Permanente de Arbitraje o el Tribunal Internacional de Presas.

El citado desarrollo de las comunicaciones y de los transportes provocó la creación de administraciones internacionales dotadas de determinados poderes de decisión, control y ejecución. La primera vía abierta a esta cooperación estuvo representada por las Comisiones Fluviales, destinadas a regular y facilitar la navegación por los principales ríos internacionales, tales como la Comisión Central del Rhin, prevista en el Acta Final de Congreso de Viena de 1815 y creada por el Tratado de Maguncia de 1831, o la Comisión Europea del Danubio, instituida por el Tratado de París de 1856, para cuya gestión se establecieron secretariados permanentes. A ellas siguieron la Uniones Administrativas destinadas a canalizar la acción concertada de los Estados miembros en sectores técnicos específicos, como las comunicaciones —la Unión Telegráfica Internacional se creó en 1865, la Unión Postal Universal en 1874 y la Oficina Central de Transportes Internacionales por Ferrocarril en 1890—, la higiene —la Oficina internacional de la Salud Pública fue instituida en 1904—, la industria —la Oficina de Internacional de Pesos y Medidas fue creada en 1875, la Unión para la Protección de la Propie-

[4] ZELLER, Gaston. "*Les temps modernes: "De Louis XIV à 1789* ". En RENOUVAIN, Pierre. "*Histoire des relations intenationales* ". Hachette. París, 1955, pp.95-102.

dad Industrial en 1883 y la Oficina de Estadísticas Internacionales en 1913— o la agricultura —la Oficina Internacional de la Agricultura fue fundada en 1905—. En el ámbito regional, la Conferencia de Washington creó en 1889 una Oficina Comercial Americana, que en 1910 se convirtió en la Unión Panamericana. La conjunción de la cooperación multilateral y la creación de estructuras orgánicas hicieron posible la transición de las Conferencias Internacionales a las Organizaciones Internacionales, que fueron institucionalizadas a nivel universal con la creación en 1919 de la Sociedad de Naciones[5].

Según Philippe Cahier, no existía un derecho consuetudinario que regulara dichas Conferencias, ya que —al ser independientes unas de otras— cada una de ellas redactaba su programa y gozaba de libertad para elaborar su Reglamento interno, su estatuto y su régimen interior. No obstante, con motivo de la celebración de un gran número de conferencias, se había llegado a establecer ciertas reglas comunes, hasta el punto de que, entre 1925 y 1927, la Comisión de Expertos de la SDN para la Codificación Progresiva del Derecho Internacional examinó la posibilidad de codificar las normas de procedimiento de las Conferencias Internacionales, pero no tuvo éxito en su empeño. También la Organización de las Naciones Unidas trató desde sus inicios de unificar el procedimiento de las Conferencias convocadas bajo sus auspicios o de los de sus Organismos especializados, pero no lo consiguió, porque no existían rasgos comunes en la organización y desarrollo de las distintas Conferencias y apenas había reglas obligatorias de carácter general a las que debieran someterse los Estados[6].

La Asamblea General de la ONU encargó a la Comisión de Derecho Internacional la tarea de codificar las normas relativas a las Misiones Diplomáticas y Consulares, las Misiones Especiales, las Representaciones Permanentes ante Organizaciones Internacionales y las Delegaciones ante Conferencias Internacionales. La Comisión decidió no dedicar una Convención «ad hoc» a las Conferencias Internacionales e incluir las Delegaciones a las mismas en la Convención sobre la Representación de los Estados ante las Organizaciones Internacionales. El 14 de Marzo de 1975, la Conferencia convocada en Viena a tales efectos adoptó la Convención sobre la Representación de los Estados en sus relaciones con las Organizaciones Internacionales de carácter universal, cuyas disposiciones se aplican asimismo a las Delegaciones de los Estados en las Conferencias «convocadas por tal Organización Internacional o bajo sus auspicios»[7]. Las Partes III y IV de la Convención están respectivamente dedicadas a las Delegaciones en Órganos y Conferencias y a las Delegaciones de Observación ante los

---

[5] DÍEZ de VELASCO, Manuel.- "*Las Organizaciones Internacionales* ". Tecnos. Madrid, 1997, pp.36-39.

[6] CAHIER, Philippe. "*Derecho Diplomático Contemporáneo*". Rialp. Madrid, 1965, p. 503.

[7] Artículo 2-1 de la Convención sobre representación de los Estados en sus relaciones con las Organizaciones Internacionales de carácter universal. Viena, 14 de Marzo de 1975. En VILARIÑO. "*Curso de Derecho Diplomático y Consular* ". Taurus. Madrid, 1987, pp.197-213.

mismos. Sin motivo que lo justifique, la Convención limitó contra toda lógica el ámbito de aplicación de sus disposiciones a las Delegaciones enviadas a las Conferencias que se celebraran bajo los auspicios de una Organización Internacional de carácter universal y excluyó, por tanto, a las Conferencias organizadas por los Estados y a las Delegaciones en las Conferencias convocadas por una Organización regional.

La Convención se sitúa como la última etapa en el proceso marcado por la Asamblea General para el desarrollo del Derecho Internacional en materia diplomática, y recuerda la labor de codificación y desarrollo progresivo del mismo realizada en el ámbito de las relaciones bilaterales por las Convenciones de Viena de 1961 y de 1963, y de Nueva York de 1969, a las que cita expresamente en su Preámbulo. En él se afirma que «una Convención sobre la representación de los Estados en sus relaciones con las Organizaciones de carácter universal contribuiría al fomento de las relaciones de amistad y de cooperación entre los Estados, sean cuales fueren sus sistemas políticos, económicos y sociales»[8]. La Convención no ha entrado en vigor, ni es previsible que entre, pues —pese a haber sido aceptada por 34 Estados y sólo falte el depósito de un instrumento para que se alcance el mínimo de 35 para ello requerido— no se han cumplido, ni es probable que se cumplan, los otros dos requisitos exigidos en su texto: que el Estado huésped la haya aceptado y que la Organización en cuestión haya decidido aplicar sus disposiciones[9].

II. —Concepto

En la Convención de Viena de 1975 se utilizan los términos «Conferencia Internacional» y «Delegación en una Conferencias», por lo que es conveniente definir ambos conceptos.

1. —Conferencia

Por «Conferencia» entiende la Convención «una conferencia de Estados convocada por una Organización Internacional o bajo sus auspicios»[10]. Como en el caso de las demás Convenciones de Viena, la definición es insatisfactoria, tanto por motivos de forma, ya que incluye en ella la palabra definida, como de fondo, pues —aunque no se indique en la disposición relativa a la terminología— de otros artículos se deduce la exclusión de las Conferencias organizadas por los Estados y la convocadas por Organizaciones Internacionales no universales.

---

[8] Apartados 3 y 4 del Preámbulo de la Convención de Viena de 1975.

[9] Artículos 89-1, 2-1 y 90 de la Convención de Viena de 1975. Véase la parte final de la sección I del capítulo VI y los comentarios en ella incluidos, que resultan igualmente aplicables al presente caso.

[10] Artículo 1-5 de la Convención de Viena de 1975.

Algunos autores, como Raoul Genet, han establecido una diferencia entre «Congreso» y «Conferencia», pues, mientras «el Congreso consagra el triunfo de una política, la Conferencia anuncia el triunfo del derecho». La finalidad del primero es restablecer la paz y, por tanto, su naturaleza es esencialmente política, y la segunda tiene un carácter más técnico y jurídico, y su función es esencialmente legislativa[11]. Para Philippe Cahier, esta distinción es artificial y no se corresponde con la realidad. De conformidad con esta tesis, las reuniones que pusieron fin a la I Guerra Mundial deberían haberse denominado «Congresos», dado su contenido fundamentalmente político, pero recibieron el título de «Conferencia para la Paz de 1919». Por otra parte, desde comienzos del siglo XX apenas se ha utilizado el calificativo de «Congresos» para las reuniones internacionales. En la realidad, ambos términos son sinónimos[12], opinión que comparto, y se han utilizado indistintamente. Se trata de una cuestión de terminología y de tiempo, pues, mientras en los siglos XVII a XIX se utilizó primordialmente el término «Congreso» —recuérdense, por ejemplo, los Congresos para la Paz de Nimega, Rykswick, Utrecht o Viena—, a partir del siglo XX ha prevalecido el de «Conferencia», expresión que se consolidó a partir de las Conferencias de La Haya para la Paz de 1899 y de 1907.

Philippe Cahier ha definido la Conferencia como «toda reunión de representantes de diferentes Estados y organismos internacionales que discuten un problema y tratan, a través de la negociación, de encontrar solución a un punto controvertido».Se requiere la participación de Estados y, en su caso, de Organizaciones Internacionales, y las Delegaciones que en ella participan tienen carácter representativo. Una reunión de organizaciones o grupos privados no puede ser considerada como una Conferencia. Es ésta una entidad plenamente autónoma con carácter propio, que no se confunde con los Estados y las Organizaciones Internacionales que la componen, ni con la Organización bajo cuyos auspicios haya sido convocada. No tiene personalidad jurídica internacional, ni carácter permanente, y ha de ser considerada como un órgano temporal común a los Estados que en ella participan. La voluntad que manifieste no será imputable a la Conferencia en cuanto tal, sino a cada uno de los Estados u Organizaciones Internacionales participantes, que sólo estarán obligados por sus decisiones de la misma en la medida que lo deseen. La voluntad de los Estados con respecto al resultado de la Conferencia —sea un tratado, una declaración o cualquier otro pronunciamiento— deberá ser manifestada mediante un acto expreso, como la firma y ulterior aprobación —en su caso— del texto adoptado en la reunión. Uno de sus rasgos característicos es la negociación para lograr algún tipo de acuerdo, que suele llevar a la adopción de un texto jurídico o de una declaración. Las Conferencias pueden versar sobre los temas más variados, sean de carácter político

[11] GENET, Raul "*Traité de diplomatie et de droit diplomatique*". París, 1932. Vol. III, p. 4.
[12] CAHIER Op. cit. en la nota 6, p.498-49.9.

—como la Conferencia de Ginebra de 1954 que puso fin a conflicto de Indochina y Corea—, técnico —como las Conferencias celebradas bajo los auspicios de los Organismos especializados de la ONU— o mixto, como es el caso de la mayoría de ellas, pues no resulta fácil separar lo político de lo técnico[13].

La Conferencia empieza y termina en si misma y tampoco se puede confundir con otras reuniones anteriores o posteriores, aunque aborden el mismo tema. Así, la II Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1960 era distinta de la I de 1958, pese a que se convocó para tratar de resolver un problema que había quedado irresuelto, como era el de la anchura del mar territorial. Asimismo, la reunión de la Asamblea General que adoptó en 1969 en Nueva York la Convención sobre las Misiones Especiales era distinta de la Conferencia de Viena de 1961 sobre Relaciones Diplomáticas, aunque su celebración tuviera su origen en una resolución de dicha Conferencia. Cuando una Conferencia se prolonga de forma notable en el tiempo —como ocurrió con la III Conferencia de la ONU sobre Derecho del Mar, que duró nueve años—, las diversas reuniones celebradas en fechas y lugares distintos se consideran como una Conferencia única con varios períodos de sesiones, que llegaron en ese caso hasta once, algunos de ellos divididos en dos partes.

Para Rafael Casado, la Conferencia es una reunión episódica con fines específicos, tenga carácter universal o no, a la que concurren como participantes principales representantes de distintos Estados y, en su caso, de Organizaciones Internacionales. Puede tener por objeto abordar —con la finalidad de alcanzar una posición común o un acuerdo— cuestiones políticas, técnicas o de cualquier otra índole, crear una Organización Internacional o codificar el Derecho Internacional[14]. Me parece más completa y actualizada la definición ofrecida por el profesor cordobés, que colma la laguna dejada por la Convención de Viena de 1969, al precisar que las Conferencias pueden tener «carácter universal o no».

Se ha planteado la cuestión de si las reuniones de uno o varios Jefes de Estado o de Gobierno, simultáneas o sucesivas, pueden ser consideradas como Conferencias Internacionales. Tal fue el caso de la reunión «en la cumbre» sobre las relaciones Este —Oeste que celebraron en Mayo de 1960 los Presidentes de Francia, Charles De Gaulle, de Estados Unidos, Dwigt Eisenhower, y de la Unión Soviética, Nikita Kruschev, y el Primer Ministro británico, Harold McMillan, que estuvieron precedidas por encuentros bilaterales entre los citados líderes. La reunión fue, por cierto, un absoluto fiasco, debido —entre otras causas— al derribo realizado unos días antes por las fuerzas antiaéreas soviéticas de un avión U-2 de la CIA estadounidense, mientras sobrevolaba los Urales en una misión de espionaje. Para Philippe Cahier, ésta y otras reuniones similares —como las visitas de Konrad Adenauer a Washington para entrevistarse en

[13] CAHIER. Op. cit. en la nota 6, pp.500-503.
[14] CASADO. Op. cit. en la nota 2, p.268.

1961 con Eisenhower o la de De Gaulle a Londres para tratar con McMillan la crisis de Berlín— no son Conferencias Internacionales, sino meras visitas de Jefes de Estado o de Gobierno a su colegas para intercambiar puntos de vista sobre cuestiones de interés común, y caen dentro de lo que ha sido calificado de «Diplomacia ambulante». Sí cabe, en cambio, considerar como Conferencia las reuniones celebradas por Iosif Stalin, Franklin Roosevelt y Winston Churchill, en Teherán en 1943 y en Yalta en 1945, en las que los líderes aliados contra Alemania e Italia en la II Guerra Mundial acordaron la configuración de la Europa de la post —guerra. Lo que distingue una Conferencia de una simple reunión de políticos o técnicos, es que aquélla se esfuerza por resolver problemas de interés común, allanar divergencias y establecer —a través de libres discusiones y por la vía de la negociación— normas jurídicas. En este sentido, la Conferencia intenta la mayoría de las veces llegar a un acuerdo, por lo que su objetivo más usual es la adopción de un tratado[15].

Algunos autores incluyen erróneamente las grandes reuniones de la Asamblea General de la ONU y de los órganos supremos de las Organizaciones Internacionales en el marco de las Conferencias Internacionales, quizás inducidos por el hecho de que la Asamblea General de la Organización Internacional del Trabajo se denomine «Conferencia». Este error se debe a que la diplomacia también se desarrolla a través de los órganos de las Organizaciones Internacionales, pero hay que evitar confundirlas, porque unas y otras tienen distinta naturaleza. Las reuniones de los órganos de las Organizaciones Internacionales están previstas en los instrumentos constitutivos de cada una de ellas y se celebran periódicamente con regularidad, mientras que las Conferencias se celebran ocasionalmente y no tienen carácter regular[16]. Carácter excepcional ofrecen la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa —antes de institucionalizarse como la OSCE—, que celebró reuniones en Helsinki, Belgrado y Madrid, y las Conferencias de Revisión del Tratado de No Proliferación Nuclear, que se reúnen cada cinco años. Carácter permanente tienen la Conferencia de Desarme y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD). Tampoco cabe considerar como Conferencias, aunque ofrezcan semejanzas, las reuniones periódicas o extraordinarias del Consejo de la UE, en las que los Jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros de la Unión se reúnen para tratar los asuntos más importantes de la institución. El Consejo Europeo tiene competencias ejecutivas y legislativas —que comparte con el Parlamento Europeo— y sus decisiones son vinculantes para los Estados miembros.

---

[15] CAHIER. Op. cit. en la nota 6, p. 501. Véase a este respecto VIRALLY, Michel. "*La Conférence au sommet "*En. *Annuaire Français de Droit International***,** 1959, pp. 7-36.

[16] CAHIER. Op. cit. en la nota 6, p. 502.

2. —Delegación

Los Estados se hacen representar en las Conferencias Internacionales a través de Delegaciones. Con su habitual recurso a la tautología, la Convención de Viena de 1975 entiende por «delegación», la «delegación en una Conferencia» y por «delegación para una Conferencia» a la «delegación enviada por un Estado para participar en su nombre en la Conferencia»[17]. Adolfo Maresca ha definido con mayor rigor jurídico las Delegaciones como «los órganos de la diplomacia multilateral a través de los cuales los Estados participan en foros internacionales de diversos tipos y de distinto alcance; en particular, en las sesiones de los órganos de las organizaciones y de las conferencias internacionales convocadas por los Estados, o por las propias organizaciones»[18].

La Convención también regula las «Delegaciones de Observación en Órganos y Conferencias», a las que dedica una Parte «ad hoc» y a las que prácticamente equipara con las Delegaciones en las Conferencias Internacionales. De forma un tanto simplista, entiende por «Delegación de Observación ante una Conferencia», la «delegación enviada por un Estado para participar, en su nombre, como observadora en las deliberaciones de la Conferencia». Estas Delegaciones podrán ser enviadas de conformidad con las reglas de la Organización bajo cuyos auspicios se haya convocada la Conferencia y dispondrán de voz, pero no de voto[19]. De conformidad con el Reglamento de la Conferencia de Revisión de la Convención de Ottawa de 1997, los observadores no pueden participar en la toma de decisiones, presentar propuestas ni enmiendas a las que otras Delegaciones presenten, plantear mociones de orden o apelar contra las que decisiones del Presidente de la Conferencia[20].

En cuanto a los miembros de las Delegaciones pueden ser diplomáticos, funcionarios de Ministerios distintos al de Exteriores, técnicos y expertos. Los diplomáticos que participan en las Conferencias son los mismos que gestionan las relaciones bilaterales entre dos Estados, pero necesitan adaptarse a las exigencias de la Diplomacia multilateral y a sus métodos de trabajo, que difieren parcialmente de los practicados en la Diplomacia bilateral. Como ya he señalado en la parte correspondiente del capítulo V, la Diplomacia multilateral presenta unas características propias, entre las que cabe señalar —en contraste con la bilateral— la multiplicidad de frentes, la imprevisibilidad y la aceleración en la toma de decisiones, la diferencia de interlocutores, la necesidad de colaboración con

---

17 Apartados 9 y 11 del artículo 1 de la Convención de Viena de 1975.

18 MARESCA, Adolfo. "*La diplomazia plurilaterale* ". Giuffré. Milán, 1979, p.112.

19 Artículos 1-14, 71 y 72 de la Convención de Viena de 1975.

20 Regla 24 del Reglamento Interno de la Conferencia de Revisión de los Estados Partes en la Convención de Ottawa sobre prohibición de minas antipersona. Doc. APLC/CONF/2004/PM.2/L.3, de 15 de Junio de 2004. Véase SABEL, Rubbie. "*Procedure at International Conferences: A Study of the Rules of Procedure of International Intergovernmental Conferences*". Cambridge University Press. Cambridge, 2006, p. 54.

otros Estados y la importancia del conocimiento de los procedimientos. Entre las virtudes especiales requeridas a los diplomáticos que formen parte de Delegaciones en Conferencias Internacionales, cabe mencionar las de capacidad de reacción, mantenimiento de buenas relaciones con los colegas, manejo adecuado de las normas procesales, tenacidad, e ironía y sentido del humor. Remito al lector a los comentarios que al respecto he hecho en el citado capítulo[21].

III. —Principio de la Conferencia

Al tratarse de una manifestación de la Diplomacia temporal, las Conferencias Internacionales tienen un principio y un fin.

1. —Iniciativa

Hay que distinguir —aunque la Convención de Viena de 1975 no lo haga— entre las Conferencias convocadas por uno o más Estados y las celebradas bajo los auspicios de una Organización Internacional, siendo estas últimas las únicas cubiertas por la Convención, que requiere además que las Organizaciones convocantes tengan carácter universal. La iniciativa para celebrar un Conferencia solía ser asumida por un Estado que deseaba solucionar un determinado problema, como hizo Rusia al convocar la Conferencia de La Haya para la Paz de 1899. Con el objeto de conseguir la máxima universalidad, el Gobierno ruso dirigió invitaciones a los representantes de todos los Estados de Europa, América y Asia acreditados en San Petersburgo[22].

Normalmente iba precedida de consultas con otros Estados interesados y de la realización de los correspondientes trabajos preparatorios. A veces, un Estado ofrecía su mediación para terminar una guerra o para evitar que se produjera, como ocurrió en 1906 con la Conferencia de Algeciras, sugerida por el Presidente norteamericano Franklin Roosevelt para evitar conflictos entre Francia, Inglaterra, España y Alemania en el Norte de África. En tiempos de guerra, se celebraban a veces contactos previos entre los beligerantes para sondear las posibilidades de una Conferencia de paz, como ocurrió con la Conferencia de Ginebra de 1954, que puso fin a las guerras de Indochina y de Corea. Una Conferencia puede estar precedida por otra, como fue el caso en 1944 de la Conferencia de Dumbarton Oaks, a la que Estados Unidos invitó a Francia, Gran Bretaña, China y la URSS para preparar el texto de la Carta de las Naciones Unidas, que sería adoptada un año más tarde por la Conferencia de San Francisco[23].

---

[21] Véase la sección II-2 del capítulo V sobre las Representaciones Permanentes ante Organizaciones Internacionales.

[22] MARTENS, F. de. "*La Conférence de la Paix à La Haye: étude d'histoire contemporaine*". Arthur Rousseau. San Petersburgo, 1900, p. 8.

[23] CAHIER. Op. cit. en la nota 6, p. 504.

Con el desarrollo de las Organizaciones Internacionales, sin embargo, cada vez es más frecuente que sean éstas las que tomen la iniciativa en la convocatoria de Conferencias internacionales, especialmente por parte de la ONU y de sus Organismos especializados. Lo normal es que el tema sea discutido en el seno de los órganos competentes de la Organización, que son los que decidirán sobre su celebración e invitarán a los Estados y a las Organizaciones Internacionales que deban participar en la misma. Según la Carta de las Naciones Unidas, el Consejo Económico y Social «podrá convocar, conforme a las reglas que prescriba la Organización, conferencias internacionales sobre asuntos de su competencia»[24].

Las Conferencias también pueden ser celebradas a instancias de Organismos Internacionales, como el Comité Internacional de la Cruz Roja, que convocó las diversas Conferencias de Ginebra sobre Derecho Humanitario en los conflictos armados, que se plasmaron en la adopción de los Convenios de 1864 para el mejoramiento de la suerte de los militares heridos en los ejércitos en campaña, de 1906 para el mejoramiento de la suerte de los militares heridos, enfermos o náufragos en las fuerzas armadas en el mar, y los de 1949 relativos al trato de los prisioneros de guerra y a la protección debida a las personas civiles en tiempos de guerra, y sus Protocolos complementarios de 1977 y 2005. Las Conferencias pueden ser asimismo fruto de la iniciativa de Organizaciones no Gubernamentales, como en el caso de la Conferencia sobre las minas antipersonal, que adoptó en 1997 la Convención de Oslo-Ottawa para la prohibición de minas antipersona, que fue promovida por la ONG «International Campaign to Band Landmines»[25]. Se ha dado, incluso, el caso de Conferencias internacionales celebradas a instancia de un entidad privada, como la Comunidad Católica de San Egidio, que medió en la guerra civil de Mozambique, y consiguió que se firmara en 1992 un Acuerdo de paz entre el Gobierno mozambiqueño y los rebeldes del RENAMO[26].

La Asamblea General adoptó en 1949 un «Reglamento para la convocación de conferencias internacionales de Estados», conforme al cual, el ECOSOC podía convocar una conferencia internacional de Estados sobre cualquiera de las cuestiones de su competencia y determinar los Estados que deberían ser invitados a la misma[27]. La Asamblea selecciona los temas sobre los que se deba adoptar un Convenio y suele encomendar su elaboración a la Comisión de Derecho Internacional. Una vez que la Comisión haya elaborado el correspondiente proyecto, la Asamblea debate sobre la conveniencia de celebrar una posible Conferencia

---

[24] Artículo 62-4 de la Carta de la ONU. San Francisco, 26 de Junio de 1945. BOE n.º 75, de 16 de Noviembre de 1990.

[25] Convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersona y sobre su destrucción. Oslo, 18 de Septiembre de 1997.

[26] Acuerdo entre el FRELIMO y el RENAMO de Mozambique, firmado en Roma el 4 de Octubre de 1992.

[27] Artículos 1 y 3 de la resolución de la Asamblea General 366 (IV), de 3 de Diciembre de 1949. Documentos Oficiales de la Asamblea General. Cuarto período de sesiones. Nueva York, 1949.

internacional y decide al respecto. Así ocurrió, por ejemplo, en 1958 con la I Conferencia de Ginebra sobre el Derecho del Mar o en 1961 con la Conferencia de Viena sobre Relaciones Diplomáticas, cuyas respectivas celebraciones fueron decididas por sendas resolución de la Asamblea[28].

Según Harold Nicolson, los primeros problemas con que se enfrentan los organizadores de una Conferencia son los de «quién debe enviar las invitaciones» y «quién debe ser invitado».En el caso de una Conferencia organizada por uno o más Estados, será el Estado o Estados que hayan tomado la iniciativa quienes cursen la invitación, y deberán éstos ponerse de acuerdo sobre los Estados que deberá ser invitados a participar en la misma[29]. Ningún Estado está jurídicamente obligado a asistir a una Conferencia Internacional, aunque pueda estarlo moralmente, como es el caso de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, que difícilmente podrá negarse a participar en una Conferencia sobre desarme convencional o nuclear. En el supuesto de que sea organizada por una Organización Internacional, el citado Reglamento de la ONU para la convocatoria de Conferencias Internacionales prevé que el ECOSOC decidirá sobre los Estados a invitar a la Conferencia, sean o no miembros de Naciones Unidas. Contempla la posibilidad de no invitar a miembros de la Organización, que —en semejante caso— podrían participar en la misma como observadores. Asimismo cabe que invite a los Organismos especializados de las Naciones Unidas[30].

La práctica generalizada durante muchos años fue la de invitar a todos los Estados miembros de la ONU o de sus Organismo especializados y a los Estados Parte en el Estatuto del Tribunal Internacional de Justicia. Este último supuesto se incluía para poder acomodar a Suiza, que —por su estatuto de neutralidad— no se había incorporado a la Organización. Con esta fórmula se excluía la participación de Estados problemáticos como la República Popular de China —antes de que sustituyera a la República de China, asentada en Formosa, como miembro permanente del Consejo de Seguridad—, la República Democrática Alemana, Corea del Norte o Vietnam del Norte. Pese a estas exclusiones iniciales, la cuestión de los Estados excluidos se solía plantear en la Conferencia en la sesión inaugural o en el momento de la verificación de las cartas credenciales de los Estados participantes. Como la Conferencia era soberana, podía decidir que se invitara a Estados que habían sido inicialmente excluidos de la convocatoria. Tal ocurrió en 1945, cuando la Conferencia de San Francisco invitó a participar en sus labores a Argentina, Bielorrusia, Dinamarca y Ucrania, que no habían sido invitadas por los organizadores.

---

[28] Resoluciones 1105 (XI), de 21 de Febrero de 1957, y 1450 (XIV), de 7 de Diciembre de 1959. Documentos Oficiales de la Asamblea General. Décimoprimer y decimocuarto períodos de sesiones. Nueva York, 1957 y 1959.

[29] NICOLSON, Harold. "*The Congress of Vienna: A Study in Allied Unity: 1812-1822*". Londres, 1946, p.134.

[30] Artículos 3 y 8 del Reglamento de la ONU de 1949. Doc.cit. en la nota 27.

Hay ocasiones excepcionales en que la participación en una Conferencia se limita a los Estados que hayan asumido un compromiso previo. Tal ocurrió con la anteriormente citada Conferencia de Oslo, a la que sólo fueron invitados los Estados que habían aceptado la Declaración de Bruselas, de 27 de Junio de 1997, que instaba a la Comunidad internacional a negociar un acuerdo internacional jurídicamente vinculante que prohibiera el empleo, el almacenamiento, la producción y la transferencia de minas antipersona. Tres meses después, la Conferencia adoptó una Convención al respecto, también conocida como la Convención de Ottawa[31].

La ONU recurrió a la fórmula clásica para la celebración de la III Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, que se celebró entre 1973 y 1982, añadiendo a dos Estados que, a la sazón, no eran miembros de la Organización: Guinea ―Bissau y la República Democrática de Vietnam. En 1974, la Asamblea General decidió invitar como observadores al Consejo de las Naciones Unidas para Namibia, a Papua ―Nueva Guinea, a las Antillas Neerlandesas, a los Estados Asociados de las Indias Occidentales, a las Islas Cook, a Niue, a Surinam y al Territorio en fideicomiso de las Islas del Pacífico, así como a los Movimientos de Liberación Nacional reconocidos por la Organización de la Unidad Africana o por la Liga Árabe, como la Organización para la Liberación de Palestina (OLP), la Organización Popular de África del Sudoeste (SWAPO), el Congreso Nacional Africano y el Congreso Panafricano de Azania. Algunos de ellos participaron con tal calidad en distintos períodos de sesiones de la Conferencia[32]. Las Conferencias de Revisión del TNP suelen invitar a India, Israel y Pakistán, pese a no ser Partes en el Tratado.

b) Trabajos preparatorios

Una adecuada preparación de la Conferencia es fundamental para que pueda tener éxito y, de ahí, la importancia de los trabajos preparatorios de la misma. En las Conferencias organizadas por los Estados, se suelen éstos concertar con anterioridad para fijar los temas objeto de las deliberaciones y sondear las bases para un posible acuerdo. El Gobierno que hubiera tomado la iniciativa debía consultar con los demás Estados interesados, enviarles cuestionarios y sugerencias sobre los temas a tratar y recibir sus sugerencias. El Gobierno convocante realizaba los trabajos preparatorios recurriendo a sus propios expertos o ―más a menudo― a los expertos de todos o algunos de los Estados participantes. A veces se formaba un grupo «ad hoc» de expertos para preparar la Conferencia, que debía elaborar el programa provisional, un proyecto de Reglamento Interno e incluso un ante

[31] SABEL. Op. cit. en la nota 20, p.51.

[32] Acta Final de la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, de 10 de Diciembre de 1982. En ONU. "*El Derecho del Mar: Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar*". Nueva York, 1984, pp.198-199.

—proyecto de Convenio. Debía asimismo decidir sobre el lugar y la fecha de celebración de la Conferencia y sobre los idiomas a utilizar en la misma.

En el caso de Conferencias convocadas bajo los auspicios de una Organización Internacional, los trabajos preparatorios se ven facilitados por la existencia de mecanismos permanentes encargados de organizarlas y de personal especializado a tales efectos. El Reglamento de la ONU para la convocatoria de Conferencias prevé que el ECOSOC determinará el lugar y fecha de celebración de la Conferencia y elaborará el Programa y el Reglamento Interno provisionales, pudiendo establecer un comité especial para realizar tales trabajos preparatorios[33]. El órgano principal en la ONU a este respecto es la Comisión de Derecho Internacional. Para la Conferencia de Viena de 1961, la Comisión elaboró los siguientes documentos: un memorando sobre el trabajo de la Conferencia y el procedimiento a seguir, un programa provisional, un proyecto de Reglamento Interno, un proyecto de Convención y una serie de comentarios sobre el mismo[34].

Hay veces en que la labor preparatoria se encomienda conjuntamente a una Organización Internacional, a un Estado e incluso a un experto. Tal fue el caso de la Conferencia de Barcelona de 1976 sobre la lucha contra la contaminación en el Mar Mediterráneo. Los Estados ribereños del Mediterráneo occidental habían tratado de adoptar sendos acuerdos en materia de cooperación para la lucha contra la contaminación de dicho mar por hidrocarburos y para la prevención de su contaminación por vertidos y, a tales efectos, celebraron en 1972 una conferencia en Neuilly y otra en Roma, que concluyeron sin éxito, ya que existía un doble inconveniente: de un lado, no tenia sentido, desde un punto de vista ambiental, separar el Mediterráneo en dos cuencas, fijando límites que la naturaleza no había establecido, pero la lógica actuación global sobre todo el espacio marítimo que constituía el «Mare Nostrum» topaba con el enfrentamiento árabe —israelí, que hacía que los países árabes se negaran a colaborar de cualquier forma con Israel. De otro, el deseado tratamiento conjunto de las distintas formas de contaminación —como habían hecho los Estados nórdicos en el Convenio de Helsinki de 1974— encontraba la renuencia de los países más desarrollados de la ribera norte, especialmente en relación con la contaminación de origen terrestre. España era consciente de que los Estados árabes sólo aceptarían coincidir en un Convenio con Israel en el marco de una Organización Internacional de la que todos ellos fueran miembros. Por ello, convenció a la FAO para que actuara como mediador, a través del Consejo General de Pesca del Mediterráneo. Para superar el segundo problema, sugirió en la III Conferencia Diplomática de los Estados Mediterráneos sobre Derecho del Mar —celebrada en Atenas en 1974— una solución intermedia entre la perspectiva integral, seguida en el Báltico con el Convenio de Helsinki, y la fraccionada —consistente en adoptar un Convenio

[33] Artículos 5 y 7 del Reglamento de la ONU de1949. Doc.cit. en la nota 27.
[34] CAHIER.-Op. cit. en la nota 6, pp. 508-509.

«ad hoc» para cada fuente de contaminación—, seguida en el Atlántico Noroccidental por los Convenios de Oslo de 1972 sobre vertidos y de Paris de 1974 sobre contaminación de origen terrestre. En consecuencia, propuso la fórmula de un Convenio —marco que abordara la contaminación en su conjunto y en el que se incluyeran Protocolos específicos sobre cada una de las fuentes de contaminación, en el momento de firmarse el Convenio o en fecha posterior.

Este fue el origen de las Conferencias de Barcelona de 1975 y de 1976, que me tocó organizar. La elaboración del Convenio —marco correspondió a la FAO —cuyo Comité preparatorio presidí—, el Protocolo sobre cooperación para combatir la contaminación al experto de la Organización Consultiva Marítima Intergubernamental (OCMI), Almirante Quequigner —antiguo Director —Adjunto de la Organización—, y el Protocolo sobre vertidos al Gobierno español, que me encomendó su redacción. El resultado fue la adopción del Convenio de Barcelona de 1976 para la protección del Mar Mediterráneo contra la contaminación, con sendos Protocolos sobre vertidos y cooperación contra la contaminación marina causada por hidrocarburos, en el que, por primera vez, los Estados árabes aceptaron participar en un instrumento internacional que llevaba implícita la colaboración con Israel[35]. El modelo-Barcelona fue extendido por el Programa de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente a los demás mares regionales.

En ocasiones, la Conferencia es precedida de una reunión previa, más reducida, para su debida preparación, como es el caso anteriormente citado de la Conferencia de Dumbarton Oaks, en la que los representantes de China, Francia, Estados Unidos, Gran Bretaña y la URSS prepararon la Conferencia de San Francisco, que habría de adoptar la Carta de las Naciones Unidas. Por último, en algunas ocasiones se ha encargado la elaboración del texto de un tratado a instituciones jurídicas académicas de carácter no estatal como el UNIDROIT o el Instituto de Derecho Internacional.

c) Reglamento Interno

El Reglamento Interno es el instrumento procesal básico para que la Conferencia se pueda desarrollar con normalidad y eficiencia, pues regula su funcionamiento en todos sus diversos aspectos. La Asamblea General de la ONU adoptó su Reglamento en 1975 —reformado en 1987—, que ha servido de modelo para otros órganos de la Organización, los Organismos especializados y las Conferencias Internacionales celebradas bajo los auspicios de las Naciones Unidas. El Reglamento trata, entre otras cuestiones, de los períodos de sesiones, del programa, del Presidente y demás oficiales, de la Secretaría, de los idiomas, de las

35 YTURRIAGA, José Antonio de. "*Convenio de Barcelona de 1976 para la protección del Mar Mediterráneo contra la contaminación*". En *Revista de Instituciones Europeas* vol. 3(1), 1976, pp. 65-66 y 71-72.

actas, de la dirección de los debates, de las votaciones, de los tipos de sesiones y de las enmiendas[36]. Cada Conferencia adopta libremente su propio Reglamento.

La decisión sobre los idiomas dependerá del tipo de Conferencia que se vaya a celebrar —si es universal o regional—, del número de participantes y de los temas que en ella se aborden El Reglamento de la Asamblea General reconoce seis idiomas oficiales —árabe, chino, español, francés, inglés y ruso— y dos de trabajo— francés e inglés[37]—. Las delegaciones podrán utilizar en sus intervenciones cualquiera de los idiomas oficiales y la Secretaría de la Conferencia deberá facilitar los correspondientes servicios de interpretación simultánea. En ocasiones extraordinarias, las Conferencias permiten a los delegados que intervengan en un idioma que no sea oficial, siempre que faciliten la interpretación a uno cualquiera de los idiomas oficiales. En la práctica, existe una tendencia a utilizar únicamente el inglés, sobre todo en las negociaciones en el seno de grupos de trabajo, lo que beneficia obviamente a los angloparlantes. Los textos se suelen negociar en inglés y posteriormente se traducen a los demás idiomas oficiales, todos los cuales dan fe, pero —como en la granja de Georges Orwell— unos idiomas son más iguales que otros.

Todos los documentos oficiales de la Conferencia deberán ser traducidos a las lenguas oficiales de la Conferencia por los Servicios de Traducción de la Secretaría, que —consciente o inconscientemente— da prioridad al inglés, en detrimento de los idiomas que no son de trabajo, y las traducciones se hacen «a posteriori», a prisa y corriendo y no siempre con la calidad requerida. Así, por ejemplo, la traducción del texto árabe del Convenio de Barcelona de 1976 para la protección del Mediterráneo contra la contaminación —que habían sido hecha por los servicios del PNUMA —era tan mala que resultaba ininteligible y el Gobierno de Túnez asumió la responsabilidad de hacer una traducción adecuada.

También deben ser traducidas a todas las lenguas oficiales las propuestas formales que presenten los delegados para que puedan ser debatidas por la Conferencia, en plenario o en Comisión. Las Secretarías de las Conferencias celebradas bajo los auspicios de la ONU suelen seguir la práctica incorrecta de traducirlas al inglés cuando no hayan sido presentadas en dicho idioma y del texto inglés las vuelven a traducir a los demás idiomas, incluido el original en el que fueron hechas. Recuerdo casos en los que una propuesta presentada por la delegación española sufrió tales cambios en el proceso de traducción —*«traduttore, traditore»*, dicen los italianos con su habitual ingenio—, que resultaba irreconocible o variaba su sentido. Aunque las actas resumidas de las reuniones se redacten en los idiomas de trabajo, deberán ser asimismo traducidas a las demás lenguas oficiales, lo que suele

[36] Reglamento Interno de la Asamblea General. ONU. "*Estatuto y Reglamento*". ICSC/1/Rev.1. Nueva York, 1987. Para un conocimiento más en profundidad del funcionamiento de una Conferencia, véase la detallada y bien documentada obra de Rubbie SABEL citada en la nota 20.

[37] Artículo 15 del Reglamento Interno de la Asamblea General. Doc.cit. en la nota 35.

hacerse con retraso y, a veces cuando, la Conferencia ya ha concluido sus sesiones. Alguna Organización —como el O IEA— pretendió publicar las actas resumidas únicamente en inglés, a lo que el delegado español se opuso por ir contra las disposiciones del Reglamento del Organismo. También resulta indispensable que las Delegaciones dispongan del texto del Convenio en todas las lenguas oficiales antes de que la Conferencia proceda a su adopción. En 1993 hice retrasar durante unas horas la adopción de la Declaración Política de Yaundé en la V Conferencia General de la ONUDI, hasta que no dispusimos de su texto en español[38]. En Naciones Unidas suelen producirse todos los años ataques cíclicos contra el multilingüismo y a favor del uso exclusivo del idioma inglés, por supuestas razones de ahorro para disminuir el coste económico de las traducciones.

A título anecdótico, cabe mencionar un caso curioso en el ámbito lingüístico, como el del Convenio sobre Aviación Civil Internacional, constitutivo de la OACI, cuyo texto fue firmado en Chicago 1944 solamente en lengua inglesa, aunque indicara en su disposición final que los textos en español, francés y ruso —a la sazón inexistentes— serían igualmente auténticos. Por el Protocolo de Buenos Aires de 1968 sobre el texto auténtico del Convenio de Chicago se acordaron los textos en español, francés e inglés, con lo que se consiguió su autenticidad real, pero el texto ruso quedó en el limbo. El problema fue resuelto por el Protocolo relativo al texto auténtico cuadrilingüe sobre Aviación Civil Internacional, adoptado en Montreal en 1977. Los delegados no rusoparlantes asistimos a la Conferencia como «Don Tancredos», aunque —gracias a mis modestos conocimientos de la lengua— pude hacer un par de observaciones menores al texto ruso.

Para el desarrollo fluido de la Conferencia resulta fundamental que el Reglamento regule adecuadamente las facultades de los Presidentes y los procedimientos de intervención de los delegados: ordenación de los debates, establecimiento de lista de oradores, mociones de orden, réplicas y dúplicas, cierre o suspensión de los debates, sistema de votación, explicaciones de voto…etc. Especial importancia tiene la debida aplicación de las disposiciones relativas al planteamiento de cuestiones de orden o a la prohibición de interrumpir una votación una vez haya sido iniciada[39]. En la sección correspondiente del capítulo V ya mencioné los casos de los candidatos españoles Antonio de Luna y Miguel Ángel Moratinos, que no resultaron elegidos por la ilegal interrupción de la votación consentida en su momento por la Delegación española[40]. Los delegados deben estar familiarizados con las reglas de procedimiento contenidas en los Reglamentos de la Conferencia para evitar desagradables sorpresas y poder sacar adelante las propuestas hechas por su Delegación.

---

[38] YTURRIAGA, José Antonio de. "*Liberia, Irlanda y Austria*: *Semblanzas diplomáticas*". Editorial Dossoles. Burgos, 2014, p. 208.

[39] Artículos 26 y 27 del Reglamento Interno de la Asamblea General. Doc.cit. en la nota 36.

[40] Véase la sección II-2 del capítulo V sobre "Representaciones Permanentes".

Uno de los aspectos más importantes de las disposiciones contenidas en los Reglamentos es el régimen de votaciones en la Conferencia. En los siglos XIX y principios del XX prevalecía la exigencia de la unanimidad, que dificultaba considerablemente la adopción de decisiones y textos, aunque se suavizara su rigidez con la interpretación de que la abstención no afectaba negativamente a su logro. Con posterioridad, se fue extendiendo la regla de adopción de decisiones por mayoría de las delegaciones participantes, simple en el seno de las Comisiones y cualificada —generalmente de dos tercios— en el plenario de la Conferencia. Sin embargo, de la práctica de la Asamblea General de la ONU surgió la votación por consenso, que, si bien resultaba aceptable cuando se trataba de negociar declaraciones de carácter político, devino más problemática y controvertida cuando se extendió al plano jurídico y ser requirió para la adopción de decisiones y textos en el seno de una Conferencia Internacional. La propia Asamblea estableció y textos en el Reglamento modificado en 1987 que sus decisiones se tomarían normalmente por consenso y, sólo en el caso de que no se obtuviera, se recurriría a la votación[41].

La exigencia del consenso fue requerida por primera vez en 1972 en la Conferencia de Estocolmo, que adoptó la «Declaración sobre el Medio Humano», a pesar de la persistente, aunque tímida, oposición de la Delegación de la República Popular China, que participaba por primera vez en una Conferencia Internacional «plena sede», tras haber sido reconocido su Gobierno como el legítimo y único representante de China en Naciones Unidas, en detrimento de la República de China (Formosa). Aún recuerdo cómo el Presidente tunecino de la Conferencia evitó ostensiblemente mirar hacia el lugar donde el delegado chino agitaba, con denuedo pero en vano, su pancarta en signo de objeción, y declaró solemnemente:»Dado que no hay oposición al consenso, doy por aprobada la Declaración» y pegó el martillazo sancionador de rigor, lo que provocó la estupefacción y la indignación de la Delegación china.

En Estocolmo se trataba de una Declaración de alto valor moral, pero sin carácter jurídico vinculante, pero, meses después, el requerimiento del consenso se incluyó en el Reglamento de la Conferencia de Londres, que adoptó el Convenio de 1972 sobre la prevención de la contaminación del mar por vertimiento de desechos y otras materias. La Conferencia decidió que procuraría, como regla general, actuar por consenso, pero que —si resultara necesario proceder a la votación— las decisiones de importancia serían adoptadas por mayoría de dos tercios[42]. Algunas delegaciones abusaron del recurso a esta regla y las negociaciones se hicieron excesivamente rígidas, difíciles e interminables, y la Conferencia estuvo a punto de fracasar. Se llegó a la fecha prevista para su conclusión

[41] Artículo 20 del Reglamento Interno de la Asamblea General. Doc.cit. en la nota 36.

[42] Apartado 8 de las "Normas de Procedimiento de la Conferencia de Londres". Doc. DWS.2. Londres, Octubre de 1972.

sin haberse obtenido el «acuerdo general» sobre los temas más controvertidos y hubo que prolongar sus sesiones por tres días, durante los cuales se logró finalmente una solución de compromiso que permitió la adopción del Convenio por consenso[43].

El precedente influyó de forma decisiva en el desarrollo de la III Conferencia de la ONU sobre el Derecho del Mar. La decisión de actuar por consenso fue adoptada en 1971 por la Comisión de Fondos Marinos, a la que la Asamblea General había encomendado la preparación de la Conferencia y la elaboración de un proyecto de artículos de tratado. La Comisión llegó a un «acuerdo de caballeros» —no plasmado formalmente en ninguna decisión de la Asamblea o de la propia Comisión— de no proceder a ninguna votación sobre temas sustantivos y agotar al máximo las negociaciones en búsqueda de fórmulas generalmente aceptadas. Este entendimiento se mantuvo hasta el final de los trabajos de la Comisión, pese a las tentaciones de ruptura que surgieron durante la negociación para la elaboración y adopción de la «Lista de temas y cuestiones relacionados con el Derecho del Mar»[44].

Al aprobar en 1973 la convocatoria de la Conferencia, la Asamblea General respaldó el «acuerdo de caballeros» sobre la necesidad de desplegar todos los esfuerzos posibles para llegar a acuerdos sobre cuestiones sustantivas mediante consenso. En consecuencia, la Secretaría General de la ONU presentó un proyecto de Reglamento para la Conferencia, en el que se incorporaba en un apéndice el citado *«gentlemen's agreement»,* pero su texto fue rechazado por algunas delegaciones. Al final, se aceptó una solución original y compleja, sobre la base de una enmienda transaccional hispano —australiana, que se incluyó en el Reglamento de la Conferencia. No se podría someter a votación ningún asunto de fondo sin que la Conferencia hubiera decidido previamente que se habían agotado todos los esfuerzos para lograr un «acuerdo general». Cuando fuera a someterse un asunto a votación, el Presidente o la propia Conferencia podrían aplazar por unos días el examen de la cuestión y no se procedería al a voto antes del transcurso de dos días a partir de la fecha en que se hubiera anunciado la realización de la votación sobre el asunto en cuestión. Las decisiones sobre asuntos sustantivos —incluido el reconocimiento de haberse agotado las posibilidades de lograr un acuerdo general— habrían de ser adoptada por mayoría de dos tercios de los representantes presentes y votantes, siempre que en ella estuviere comprendida la mayoría de los Estados participantes en la Conferencia. El texto de la Convención no podría ser sometido a votación hasta que no hubieran transcurrido por

---

[43] YTURRIAGA, José Antonio de. "*Convenio de Londres de 1972 sobre la prevención de la contaminación del mar por vertimiento de desechos y otras materias*". En *Anuario Hispano-Luso-Americano de Derecho Internacional* vol. IV, 1973, p.350.

[44] YTURRIAGA, José Antonio de. "*Ámbitos de soberanía en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar: una perspectiva española*". Ministerio de Asuntos Exteriores. Madrid, 1993, p.39.

lo menos cuatro días a partir de la aprobación de su último artículo y requeriría para su adopción el voto de una mayoría de dos tercios45. El consenso se rompió al final de la Conferencia y ésta adoptó el 30 de Abril de 1982 la Convención de las Naciones Unida sobre el Derecho el Mar, por 130 votos a favor, 4 en contra y 17 abstenciones, incluida la de España[46].

El término consenso es sumamente impreciso y más de un autor ha señalado que escapa a toda posible definición. Se le ha contrapuesto el concepto de unanimidad y, para mí, la distinción resulta bien clara: la unanimidad requiere un acto positivo de expresión de voluntad, mientras que el silencio o la abstención permite el logro del consenso al no bloquear el «acuerdo general». El consenso fue definido en 1973 en el Reglamento de la Conferencia sobre Seguridad y Desarme como «la ausencia de cualquier objeción expresada por un representante y presentada como obstáculo para la adopción de la decisión de que se trate»[47]. En la recomendación adoptada en 1974 por la Comisión Preparatoria de la Conferencia Mundial de la Población, se entendió por consenso «un acuerdo general sin votación, aunque no necesariamente unanimidad»[48]. Este criterio fue compartido por el Presidente de la III Conferencia de la ONU sobre el Derecho del Mar, Hamilton S. Amerasinghe, en respuesta a la consulta de un delegado. En la Convención de Montego ―Bay de 1982 sobre el Derecho del Mar, se define el consenso como «ausencias de toda objeción formal»[49].

En el plano doctrinal, Daniel de Vignes ha calificado el consenso como una «considerable convergencia de opiniones y ausencia de delegaciones en firme desacuerdo, cualquiera que sea su número». Esta definición me parece aceptable, si bien no hay que olvidar que, para apreciar si hay o no consenso, en la práctica no sólo se tiene en cuenta el factor cuantitativo, sino también el cualitativo, y se pondera, no tanto el número de objetores, como su peso específico, ya que no se valora de igual manera la oposición de Kiribati, Lesotho o, incluso España, que la de Estados Unidos o Rusia. En algunas ocasiones ―como en la Conferencia Intergubernamental de Londres para el Convenio de 1972 sobre vertimiento de desechos en el mar― la oposición de un pequeño número de Delegaciones impidió la consecución del consenso, mientras que, en la III Conferencia de la ONU sobre el Derecho del Mar, la propuesta de 20 Delegaciones que requería

---

45 Artículos 37 a 39 del Reglamento Interno de la III Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. Doc.A/CONF.62/30/Rev. 2. Nueva York, 1976, pp. 8-9. Véase YTURRIAGA. Op. cit. en la nota 44, pp. 51-53.

46 Apartados 41 y 42 del Acta Final de la III Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. Doc.cit. en la nota 32.

47 Párrafo 69 de las "Normas de Procedimiento de la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación", de 8 de Junio de 1973. En "*La Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa* ". Ministerio de Asuntos Exteriores. Madrid, 1978, p. 59.

48 Resolución del ECOSOC 1835 (LIV), de 17 de Mayo de 1974. Doc. E/5.444. Nueva York, 1974, pp. 56-57.

49 Párrafo 8-e) del artículo 161 de la Convención de la ONU sobre el Derecho del Mar. Op. cit. en la nota 32, p. 83.

la autorización del Estado ribereño para el paso de los buques de guerra por su mar territorial y se oponía, por tanto, al texto del proyecto de Convención que permitía su paso inocente, no impidió la obtención del consenso sobre el citado proyecto. El Presidente de la Conferencia, Tomy Koh, forzó a estas Delegaciones a que retiraran la enmienda que, a tales efectos, habían presentado en la fase final de la Conferencia[50].

En muchos casos se ha confundido «de facto» el consenso con la unanimidad, como en la Comisión del Espacio Ultraterrestre —a la que ya he hecho anteriormente referencia[51]—, en la Comisión de Operaciones para el Mantenimiento de la Paz o en la Conferencia sobre la Seguridad y Cooperación en Europa. La Conferencia de la CSCE celebrada en Madrid en 1982 estuvo a punto de irse a pique por el injustificable e injustificado empecinamiento de la delegación de Malta, que, sin motivo justificado, impedía la formación del requerido consenso y bloqueó la Conferencia durante unos días. La reunión tuvo que prolongar sus sesiones más allá del calendario previsto hasta que Malta dio su brazo a torcer y se unió al consenso[52]. En 2002, Estados Unidos no hizo lo propio y se negó a unirse al consenso sobre el Protocolo de Verificación de Armas Biológicas, lo que supuso tirar por tierra más de diez años de negociaciones.

IV. —Fin de la Conferencia

La Conferencia empieza y concluye en sí misma, por lo que suele terminar en la fecha establecida, salvo en los casos en que se extienda su duración en la búsqueda de un acuerdo no logrado durante el tiempo inicialmente previsto, como ocurrió en la Conferencia de Londres de 1973 sobre prevención de la contaminación del mar por vertimiento o en la Conferencia de Madrid de 1982 sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa. Es lo que se conoce en el argot de las Organizaciones Internacionales como «parar el reloj», lo que en ocasiones puede ser cuestión no ya de horas, sino de días.

La trayectoria de la Conferencia se plasma en su Acta Final, que es un documento fáctico que reseña lo que ha ocurrido en la misma, sin aportar juicios de valor. No impone obligación jurídica alguna a los signatarios, por lo que los Estados participantes en la Conferencia suelen firmarla, aunque no estén satisfechos o conformes con los resultados de la misma. Así, el Acta Final de la III Conferencia de la ONU sobre el Derecho del Mar fue firmada por 140 de los 141 Estados participantes —con la única excepción de Turquía, que había votado en contra de su adopción— y por los observadores de las Islas Cook, los Estados

---

[50] YTURRIAGA. Op. cit. en la nota 44, pp. 153-156.

[51] Véase la sección II-2 del Capítulo V.

[52] YTURRIAGA, José Antonio de. "*Evolución del consenso en la práctica de las Naciones Unidas: La Conferencia sobre el Derecho del Mar*". En *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*. Monográfico n.º 13. Madrid, 1987, pp.56-58 y 61-63.

Asociados de las Islas del Caribe, los territorios de las Islas del Pacífico y las Comunidades Europeas, así como por los representantes de la OLP, el SWAPO, el Consejo Nacional Africano y el Congreso Panafricano de Azania.

Precisamente en las fases finales de un Conferencia es cuando más se produce la presión de las grandes potencias —y la de no tan grandes— para lograr sus objetivos. Estados Unidos ejerció una enorme presión cuando finalizaba la tercera Conferencia sobre Derecho del Mar y, cuando parecía haber consenso sobre el texto de la Convención, presentó un «Libro Verde» en el que proponía importantes modificaciones el régimen de los Fondos Marinos previstos en su Parte XI. El rechazo de estas propuestas por la Conferencia, dio pie a que la Delegación estadounidense rompiera el «acuerdo de caballeros» y solicitara que el proyecto de Convención fuera sometido a votación. A ella se sumaron las Delegaciones de Israel, que no aceptaba que la OLP pudiera firmar el Acta Final de la Conferencia, y Turquía y Venezuela, que se oponían al régimen de delimitación de los espacios marítimos y rechazaban que no se pudieran formular reservas a la Convención. Fueron los cuatro Estados que votaron en contra de su adopción. Resultaba, por cierto, inexplicable la actitud de Venezuela, que, habiendo desempeñado un papel protagonista en la organización y desarrollo de la Conferencia —cuya sesión inaugural se había celebrado en 1974 en Caracas— declinó el ofrecimiento de que la Convención fuera firmada en Caracas, ocasión que fue aprovechada por Jamaica para presentar su candidatura, por lo que el instrumento fue abierto a la firma en Montego-Bay el 10 de Diciembre de 1982[53].

También las potencias menores abusan de su posición para imponer sus condiciones al margen de la razón jurídica. Cuando España estaba negociando su ingreso en las Comunidades Europeas, se topó con la firme oposición de Francia en cuestiones agrícolas y de Irlanda en materia pesquera. En relación con este último tema, elaboré en 1981 —en mi calidad de Jefe de la Asesoría Jurídica Internacional— un documentado informe en el que fundamentaba jurídicamente el derecho de España a seguir pescando en el «box irlandés». Los negociadores de Irlanda dijeron que el informe estaba muy bien, pero que, si España quería recibir su apoyo para ingresar en la CE, tenía que renunciar a tal derecho, lo que no tuvo más remedio que hacer[54].

A veces las negociaciones se prolongan hasta altas horas de la madrugada para tratar de alcanzar en el último momento lo que no se había conseguido en el curso de las sesiones ordinarias. La Conferencia de Estocolmo tenía prevista dos semanas de duración improrrogables, pero la primera semana se perdió en debates estériles sobre si se debería o no modificar el proyecto de Declaración elaborado por la Comisión preparatoria, al que se oponían algunos países en desarrollo —especialmente Argelia— y China, pero a lo que se negaban sus au-

[53] YTURRIAGA. Op. cit. en la nota 44, pp.95-96 y 99-100.
[54] YTURRIAGA. Op. cit. en la nota 38, p.81.

tores. Cuando al fin la Conferencia accedió a abrir el melón de su texto para que pudiera ser debatido, hubo que hacer en una semana, y a toda prisa, lo que debía haber sido hecho en dos, y tuvimos que trabajar mañana, tarde y noche, a la luz de las noches blancas de la capital sueca. En ocasiones, los proyectos de Convenio se adoptan contra reloj en la «hora undécima», sin que las Delegaciones participantes, tras haber aceptado las últimas propuestas de compromiso sobre los temas más controvertidos, hayan podido conocer con exactitud cuál había sido el texto finalmente aprobado. Tal ocurrió en 2001 en París con la Convención sobre la protección del patrimonio cultural subacuático, que fue adoptada sin contar las Delegaciones con un texto escrito con la totalidad de sus disposiciones, por lo que se autorizó a la Secretaría de la UNESCO a que redactara el texto final para su debida sanción por la Conferencia General de la Organización. Algo similar había ocurrido durante la Conferencia de Londres de 1972 sobre vertimiento de desechos en el mar, que tuvo que prolongar sus sesiones durante tres días en la búsqueda del requerido consenso. Al final se adoptó el Convenio sobre la prevención de la contaminación del mar por vertimiento de desechos y otras materias, sujeto a la verificación lingüística de los textos español, francés y ruso, encomendada especialmente a las Delegaciones de España, Francia y la Unión Soviética[55].

Para que una Conferencia concluya satisfactoriamente con el logro de su objetivo, resulta necesario una detallada preparación de la misma, pero hay ocasiones en que, pese a ello, circunstancias inesperadas de última hora ajenas a la voluntad de los organizadores, a veces de entidad menor, pueden poner en peligro el éxito de la reunión, como sucedió en la Conferencia de Barcelona de 1976. Tras duras y difíciles negociaciones se había logrado un acuerdo sobre un Convenio en el que, por primera vez, quedaba plasmada la cooperación entre los Estados árabes e Israel. Para proceder a la adopción formal del Convenio —que algunos de los Estados participante se habían comprometido a firmar el mismo día de su adopción—, habíamos organizado una sesión solemne en la que participarían varios Ministros. A ella se había invitado a las autoridades locales, incluidos los Cónsules de Francia, Gran Bretaña e Italia, así como el de Estados Unidos, que había participado en la Conferencia como observador. La noche del domingo 15 de Febrero estaba descansando en mi hotel, a punto de irme a la cama tras una agotadora pero fructífera jornada de trabajo, cuando a eso de las 23 horas recibí un S.O.S. telefónico por el que me informaban de que, al enterarse los Estados de la ribera sur del Mediterráneo de que a la ceremonia en cuestión no habían sido invitados los Cónsules Honorarios de Argelia, Egipto, Líbano y Marrue-

[55] YTURRIAGA, José Antonio de. "*Convenio de Londres de 1972 sobre prevención de la contaminación del mar por vertimiento de desechos y otras materias"*. En *Anuario del Instituto Hispano-Luso-Americano de Derecho Internacional*, vol. 4, 1973, p.350.

cos, amenazaron con no asistir a la citada ceremonia. Se trataba de una omisión que hubiera podido ser fácilmente subsanada en circunstancias normales, pero ¿cómo localizar un domingo por la noche a unos ciudadanos españoles cuyos nombres ni siquiera conocíamos?. La policía hizo el milagro, pues el Comisario de guardia me facilitó al instante el nombre y el teléfono de los Cónsules en cuestión. Conseguí localizar por teléfono a tres de ellos —sacándolos de la cama— y obtuve su promesa de que asistirían al acto previsto para unas horas más tarde. A la una y media de la madrugada pude conciliar el sueño con la satisfacción de haber encontrado solución a una situación verdaderamente kafkiana[56].

Uno de los objetivos más comunes de una Conferencia Internacional es la adopción de un tratado sobre un tema determinado. En caso de llegarse a un acuerdo, el texto del mismo se incorpora como anejo al Acta Final de la Conferencia, con lo que queda autenticado. El texto del tratado se deposita en poder del Estado que haya organizado la Conferencia, del Secretario General de las Naciones Unidas o del Director General del Organismo Especializado u Organización Internacional bajo cuyos auspicios se haya celebrado la Conferencia. El depositario deberá facilitar copias del tratado a los Estados signatarios y mantenerlos al día sobre los avatares del mismo, en cuanto a su firma, ratificación, adhesión, aceptación, reservas y objeciones.

Junto con el texto del tratado, la Conferencia puede aprobar Protocolos al mismo. Así, la Conferencia de Viena de 1961 adoptó sendos Protocolos facultativos anejos a la Convención sobre Relaciones Diplomáticas, relativos respectivamente a la adquisición de nacionalidad y a la jurisdicción obligatoria para la solución de controversias[57]. Este último tipo de Protocolo es muy frecuente, pues, dada la reticencia de muchos Estados a aceptar cualquier forma obligatoria de solución de las controversias que surjan de la aplicación o interpretación del tratado, se opta por incluir las disposiciones de este tipo en un instrumento separado. La Conferencia de Barcelona de 1976 añadió al Convenio sobre protección del Mar Mediterráneo contra la contaminación un Protocolo sobre contaminación por vertidos y otro sobre cooperación para combatir en situaciones de emergencia la contaminación causada por hidrocarburos y otras sustancias perjudiciales, con la particularidad de que, junto al Convenio, los Estados estaban obligados a firmar al menos uno de esos Protocolos[58].

Una Conferencia puede asimismo adoptar Resoluciones, sustantivas o protocolarias, que se incluyen asimismo en el Acta Final. Así, entre las primeras, la III Conferencia de la ONU sobre el Derecho del Mar adoptó resoluciones relativas

---

[56]. YTURRIAGA, José Antonio de. "*Portugal, Irak y Rusia: Semblanzas diplomáticas de unas misiones sensibles"*. Editorial Dossoles. Burgos, 2007, p.7 8.

[57] Protocolos anejos a la Convención sobre Relaciones Diplomáticas. Viena, 18 de Abril de 1961. BOE n.º 21, de 24 de Enero de 1968.

[58] Convenio para la protección del Mar Mediterráneo contra la contaminación. Barcelona, 16 de Febrero de 1976. BOE n.º 44, de 21 de Febrero de 1978.

al establecimiento de una Comisión Preparatoria de la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos y del Tribunal Internacional del Derecho del Mar, a las inversiones preparatorias en primeras actividades relacionadas con los nódulos polimetálicos, a la aplicación de la Convención a los pueblos de territorios bajo dominación colonial, o al desarrollo de las infraestructuras nacionales de ciencia y tecnología marinas y de servicios oceánicos. Entre las segundas, figuraban resoluciones por las que se expresaba agradecimiento al Presidente, al Gobierno y a la Comisión organizadora de la Conferencia en Venezuela, y al Primer Ministro, al Viceprimer Ministro y al Ministro de Asuntos Exteriores de Jamaica, o de homenaje al Congreso Anfictiónico de Panamá[59]. También puede la Conferencia hacer recomendaciones, que no tienen valor obligatorio, como en el caso de la Conferencia de Viena de 1961 que recomendó a los Estados que renunciaran a la inmunidad de jurisdicción de sus agentes diplomáticos en determinadas circunstancias.

En otras ocasiones, las Conferencias no adoptan tratados, sino Declaraciones más o menos solemnes. Especial relevancia tuvieron la Declaración Universal de los Derechos Humanos, de 10 de Diciembre de 1948, o la Declaración sobre los Principios que rigen las Relaciones entre los Estados Europeos, de 3 de Julio de 1973 —Acta de Helsinki—. La Conferencia de Estocolmo de 1972 adoptó la Declaración sobre el Medio Humano en la que, por primera vez, se establecieron una serie de principios para proteger el medio ambiente[60]. En la Conferencia de Santo Domingo de 1972, los Estados ribereños del Mar Caribe adoptaron una Declaración en la que afirmaron que ejercían derechos de soberanía sobre los recursos naturales, tanto renovables como no renovables, que se encontraran en las aguas, en el lecho y en el subsuelo de una zona adyacente al mar territorial, denominada mar patrimonial, cuya anchura no debería exceder de 200 millas[61] .En un plano menos solemne, la III Conferencia de la ONU sobre el Derecho del Mar formuló una «Declaración de entendimiento sobre un modelo de método concreto que se utilizará para determinar el borde exterior del margen continental[62].

Algunos Convenios prevén la posibilidad de que los Estados signatarios formulen reservas a su texto, mientras que otros no dicen nada o las prohíben. La Convención de Viena de 1969 sobre el Derecho de los Tratados establece que un Estado podrá formular una reserva en el momento de firmar, ratificar, aceptar

---

[59] Resoluciones anejas al Acta Final de la III Conferencia de la ONU sobre el Derecho del Mar. Op. cit. en la nota 32, pp. 214-226

[60] Declaración de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano. Estocolmo, 16 de Junio de 1972. En YTURRIAGA, José Antonio de. "*La actual revisión del Derecho del Mar: una perspectiva española: Textos y Documentos"*. Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1974. Vol. II(2), pp. 325 y 328

[61] Párrafos 1 y 3 del epígrafe "Mar Patrimonial" de la Declaración de los Países ribereños del Caribe sobre los Problemas del Mar. Santo Domingo, 9 de Junio de 1972. En YTURRIAGA. Op. cit. en la nota 60, p. 333.

[62] Anexo II al Acta Final de la III Conferencia de la ONU sobre el Derecho del Mar. Doc.cit. en la nota 32, p. 223

o aprobar un tratado o de adherirse a él, salvo que la reserva esté prohibida por el tratado o que el mismo disponga que únicamente pueden hacerse determinadas reservas, siempre que las mismas sean compatibles con el objeto y fin del tratado[63]. En el caso de que las reservas no estén permitidas, los Estados recurren a hacer declaraciones interpretativas sobre sus disposiciones. Por ejemplo, al adherirse a las cuatro Convenciones de Ginebra de 1958 sobre Derecho del Mar, España hizo un declaración en el sentido de que no aceptaba cualesquiera derechos o situaciones relativas a los espacios marítimos de Gibraltar que no estuvieran comprendidos en el artículo 10 del Tratado de Utrecht de 1713. Al firmar y al ratificar la Convención de la ONU de 1982 sobre el Derecho del Mar, el Gobierno Español reiteró esta declaración y formuló otras relativas a los estrechos internacionales, la pesca en la Zona Económica Exclusiva, la contaminación marina o la participación de las empresas en la explotación de los recursos de la Zona Internacional de Fondos Marinos[64].

Estas declaraciones tienen carácter unilateral y no son vinculantes para los demás Estados Parte en el tratado en cuestión, pero poseen un valor añadido a la hora de determinar la posición de un Estado respecto a la consideración o no como consuetudinaria de las normas insertas en un tratado internacional, como es el caso de las relativas al paso por los estrechos utilizados para la navegación internacional incluidas en la Convención de Montego-Bay. Como ha señalado José Antonio Pastor, por alto que pueda ser el número de los Estados Parte en la Convención, no parece que el régimen de paso en tránsito por dichos estrechos sea oponible a los Estados ribereños que no lleguen a ser Partes en la misma. Como el Tribunal Internacional de Justicia ha señalado, no basta una participación muy amplia y representativa en la Convención, sino que se requiere además que tal participación comprenda a los Estados particularmente interesados, como los ribereños de dichos estrechos[65]. España hubiera sido, a este respecto, el «objetor persistente» ideal, en el sentido enunciado en 1951 por el TIJ en el caso de las Pesquerías de Noruega, de oposición «suficiente, consistente y abierta» a la norma en gestación[66]. En efecto, España se opuso al régimen de paso en tránsito antes, durante y después de la III Conferencia sobre Derecho del Mar, propuso enmiendas formales e informales en contra de dicho régimen, elaboró y circuló varios memorandums relativos a la navegación y al sobrevuelo en los estrechos, mantuvo se posición hasta el último minuto de la Conferencia, se abstuvo cuando la Convención fue adoptada, justificó su abstención porque en la Parte III de la misma no se habían tenido en cuenta sus

---

[63] Artículo 19 de la Convención sobre el Derecho de los Tratados. Viena, 23 de Mayo de 1969. BOE n.º 142, de 13 de Junio de 1980. En FERNÁNDEZ TOMÁS. Antonio. "*Derecho Internacional Público. Casos y Materiales"*. Tirant lo Blanch. Valencia, 1991, p. 90.

[64] Declaración de 4 de Diciembre de 1984. BOE n.º 39, de 14 de Febrero de 1997.

[65] PASTOR, José Antonio. "*La Convención de 1981 sobre el Derecho del Mar y los intereses de España"*. En "*Cursos de Derecho Internacional de la Universidad de Vitoria-Gasteiz"*, 1983, p.8 1.

[66] Sentencia del TIJ, de 18 de Diciembre de 1951, en el asunto de las *Pesquería (Gran Bretaña v/ Noruega)*. *ICJ Reports*. La Haya, 1951. volumen I , p. 382.

intereses en una cuestión de vital importancia que le afectaba muy directamente, y declaró que la citada Parte no podía ser considerada como expresión del derecho consuetudinario. Esta sólida posición quedó, sin embargo, en entredicho a partir del momento en que España firmó, y ulteriormente ratificó, la Convención, por muchas declaraciones interpretativas que haya hecho[67].

Los delegados, por su parte, pondrán fin a sus funciones cuando el Estado que envía notifique a la Secretaría de la Conferencia que han puesto término a esas funciones, cuando tras la conclusión de la Conferencia hayan salido del territorio del Estado huésped o cuando expire un plazo razonable para hacerlo[68]. Asimismo concluirán sus funciones en los supuestos de jubilación o cese. Como en el caso de las Representaciones Permanentes ante Organizaciones Internacionales, se ha planteado la cuestión de si el Estado huésped puede declarar persona no grata a un miembro del personal diplomático de la Delegación o persona no aceptable a un miembro del personal administrativo y técnico de la misma.

Philippe Cahier ha mantenido —si bien con anterioridad a la adopción de la Convención de Viena de 1975— que el Estado huésped podía negarse a admitir en su territorio a un delegado que considere «persona non grata», aunque sólo debiera hacerlo en circunstancias excepcionales y por graves causas[69]. La Convención de Viena, sin embargo, no contempla esta posibilidad y se limita a establecer que ninguna de sus disposiciones podrá ser interpretada en el sentido que impida al Estado huésped adoptar las medidas que sean necesarias para su propia protección. Deberán éstas ser adoptadas por el Ministro de Relaciones Exteriores u otro Ministro competente del Estado huésped y se consultará el Estado que envía para evitar que tales medidas perturben el funcionamiento de la Delegación. En caso de que un delegado infrinja de forma grave y manifiesta la legislación penal del Estado huésped, el Estado que envía lo retirará, pondrá término a las funciones que ejerza en la Delegación o asegurará su partida. El Estado actuará de igual manera en caso de interferencia grave y manifiesta de un delegado en los asuntos internos del Estado huésped. Esta disposición no se aplicará en el caso de un acto realizado por la persona en cuestión en el desempeño de los cometidos de la Delegación[70].

V. —Funciones de la Delegación

De las funciones tradicionales de la Misión Diplomática —representar, negociar, informar, proteger y cooperar—, las Delegaciones en Conferencias Internacionales desarrollan fundamentalmente la función de negociar, para la que nece-

---

67 YTURRIAGA. Op. cit. en la nota 44, pp. 320-321.

68 Artículos 68-2 y 69 de la Convención de Viena de 1975.

69 CAHIER. Op. cit. en la nota 6, p. 512.

70 Párrafos 4, 5 y 2 del artículo 77 de la Convención de Viena de 1975.

sitan tener carácter representativo, y el fruto de sus desvelos se manifiesta en la cooperación con otros Estados. La función de protección es irrelevante, dado que no tiene ciudadanos a los que proteger, al igual que la de información, debido al carácter temporal de la misión. La Convención de 1975 define a la Delegación en una Conferencia como la misión «enviada por un Estado para participar en su nombre en la Conferencia» y, para poder hacerlo, ha de representar a dicho Estado. La Convención entiende por «delegado» cualquier persona designada por un Estado para participar como su representante en las deliberaciones de una Conferencia[71]. La negociación es, pues, la función primordial de las Delegaciones en una Conferencia, cuyo objetivo principal —aunque no siempre— es el de llegar a un acuerdo entre varios Estados para la adopción de un tratado y, de ahí, que se requiera a sus miembros estar dotados de las correspondientes credenciales.

Los delegados de un Estado en una Conferencia tratan, dentro y fuera de ella, con los delegados de otros Estados, incluso aquéllos con los que no tienen relaciones diplomáticas. Durante las sesiones de la Comisión de Fondos Marinos la Delegación española entró en contacto con la de la República Popular de China, con la que España no mantenía relaciones diplomáticas. Recuerdo uno de los primeros contactos formales que tuvimos con su Representación Permanente ante las Naciones Unidas en Ginebra, cuando asistí con el Embajador Antonio Poch y el Profesor Julio González Campos a una cena en su residencia, en la que intercambiamos punto de vista sobre los temas del Derecho del Mar. Por cierto, que, durante la suculenta comida de siete platos, oíamos un extraño sonido de «toc —toc», que no sabíamos a qué se debía y de dónde procedía. Lo averiguamos cuando, al marcharnos, vimos que una mampara separaba el comedor de una amplia sala que tenía numerosas mesas, en las que los funcionarios de la Representación jugaban al ping —pong. También mantuvimos cordiales relaciones, y colaboramos ampliamente, con la delegación de Méjico, pese a la ausencia a la sazón de relaciones diplomáticas entre los dos países. Visitaba al Embajador Jorge Castañeda como Nicodemo al Señor, a hurtadillas y entrando en su residencia ginebrina por la puerta de atrás. La delegación mejicana ayudó a la española en temas que no eran de su especial interés, como los estrechos utilizados para la navegación internacional, los supuestos derechos de los Estados en situación desventajosa o los archipiélagos de los Estados.

Los Estados suelen agruparse en las Conferencias Internacionales en los grupos regionales que operan habitualmente en Naciones Unidas: Occidental y «otros» (WEOG) —para albergar a los Estados de la Commonwealth blanca—, Oriental —hoy prácticamente desmantelado, tras el ingreso de la mayor parte de los países de Europa Oriental en la OTAN o en la UE—, Africano, Asiático y Latinoamericano (GRULAC). En otras Conferencias, como la de Desarme, se dividen por bloques —occidentales, socialistas y no alineados—.A estas agrupa-

[71] Apartados 10 y 22 del artículo 1 de la Convención de Viena de 1975.

ciones genéricas se unen otras específicas entre los Estados que forman parte de una Organización Internacional o de un grupo político o ideológico determinado: OTAN, Comunidades Europeas, antiguo «bloque socialista», Estados no alineados, Commonwealth, Países Árabes, Estados en vías de desarrollo —Grupo de los 77 —... Asimismo se establecen «grupos de Estados afines», en función de los temas que se aborden en la Conferencia, pues las Delegaciones tienen que buscar aliados entre las que compartan sus intereses, aunque las alianzas puedan cambiar según el tema de que se trate. Así, España buscó en la III Conferencia sobre el Derecho del Mar aliados entre ciertos Estados para afrontar el tema de los estrechos internacionales y formó, a tal efecto, el grupo de los llamados «Estados estrecharios», y entre otros Estados distintos para abordar la cuestión de la delimitación de los espacios marinos, para lo que constituyó el «grupo equidistante»[72]. Como España estaba excluida de grupos formalmente constituidos —como el de las Comunidades Europeas o el GRULAC, para buscar compañía y apoyo se unió al Grupo de los Estados Costeros (GEC), pese a no compartir con él todos sus planteamientos.

Pero —incluso una vez incorporada a las Comunidades Europeas/Unión Europea—, España tuvo que buscar en ocasiones aliados fuera de ese selecto grupo. Así, con vistas a la Conferencia Ministerial Mundial sobre Delincuencia Transnacional Organizada, que tuvo lugar en Nápoles en 1994, los Representantes Permanentes ante la ONU de los Estados miembros de la UE nos reunimos previamente en Viena para concertar la actitud de nuestros respectivos Estados y aprobar el texto de la declaración que debería hacer el Presidente en ejercicio de la Unión, en nombre de la misma. El Embajador alemán —al que correspondía la presidencia rotatoria— presentó un proyecto de intervención en el que ni siquiera mencionaba el terrorismo, tema de especial preocupación para España y en el que nos sentíamos un tanto aislado. La mayor parte de sus componentes —especialmente Francia y Alemania— distinguían entre distintos tipos de terrorismo en función de sus motivaciones, mientras que España mantenía que no cabía hacer distinciones entre terrorismos «buenos» y «malos», ya que lo que caracterizaba a este delito eran sus medios de acción —condenables y perseguibles— y no la intencionalidad política que pretendía justificarlos. Exigí que se mencionara en la intervención el artículo K-9 del Tratado de Maastricht que consideraba de interés común para los miembros de la UE «la cooperación policial para la prevención y la lucha contra el terrorismo, el tráfico ilícito de drogas y otras formas graves de delincuencia internacional». Ya en Nápoles, en la reunión del Grupo en la víspera de la inauguración de la Conferencia, comprobé con pesar que el colega alemán no había hecho caso a mi sugerencia. Tuve que plantarme y lanzar el órdago de que, de no mencionarse el citado Tratado, la delegación española se desolidarizaría públicamente de la declaración comunitaria y haría

[72] Véase la sección II-2 del capítulo V sobre las Representaciones Permanentes.

otra a título individual. Alemania tuvo que ceder, pero se creó un mal ambiente entre los socios comunitarios y tuve que enfrentarme dialécticamente con ellos y buscar el apoyo de otros países —como Argelia, Egipto, Túnez o Turquía— que tenían poca vitola democrática[73].

Algo similar ocurrió un año más tarde en el Congreso de la ONU sobre la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en El Cairo. Allí tuve que defender, frente a otros Estados miembros de la Unión, que el terrorismo era «una de las formas más peligrosas de delincuencia internacional organizada, que ponía en peligro el bienestar y el progreso de las naciones y transformaba la Comunidad internacional en una jungla sin ley». Afirmé que lo esencial era «perseguir y sancionar todos los actos de terrorismo, con independencia de quienes fueran sus autores o el motivo que los llevara a cometerlos». En los últimos años se había avanzado considerablemente en la objetivización del terrorismo, despojándolo de la aureola romántica del buen terrorista». Nuestra alianza coyuntural con Estados como Argelia, Egipto, Irán, Israel, Perú, Túnez o Uganda permitió que el Congreso adoptara una Declaración Final aceptable para la delegación española[74].

Las cualidades del diplomático que forme parte de Delegaciones en Conferencias Internacionales deben ser las mismas que las que deben adornar a los miembros de las Representaciones Permanentes ante Organizaciones Internacionales, pues la técnica de negociación y la metodología son las mismas. Le son, por tanto, aplicables los comentarios que al respecto hice en el capítulo V, a los que me remito[75]. Una de las cualidades anteriormente mencionadas que deseo ahora destacar es la de la necesidad de mantener buenas relaciones con otros delegados. Como ya he citado antes, las relaciones de amistad que la Delegación española mantenía con delegados de Méjico, Perú, Uruguay o Canadá en la III Conferencia sobre Derecho del Mar permitieron que éstos apoyaran en muchas ocasiones las posturas de España, pese a no estar especialmente interesados en ellas.

VI. —Estructura y medios de acción

La estructura de las Delegaciones en una Conferencia Internacional es mínima debido a su corta duración, por lo que suelen éstas depender a efectos logísticos de la Misión Diplomática o de la Representación Permanente situada en el territorio del Estado donde se celebre. Durante los doce años de duración de la III Conferencia sobre Derecho del Mar —incluidos los tres años de trabajos preparatorios de la Comisión de Fondos Marinos—, a la Delegación española sólo se añadió

[73] YTURRIAGA Op. cit. en la nota 38, pp. 182-184.
[74] YTURRIAGA. Op. cit. en la nota 38, pp. 190-192.
[75] Véase la sección II-2 del Capítulo V sobre las Representaciones Permanentes.

una secretaría administrativa «ad hoc» y la delegación contó con el apoyo de las Representaciones Permanentes ante las Naciones Unidas en Ginebra y en Nueva York, algunos de cuyos miembros se incorporaron a la Delegación. La estructura propia de las Delegaciones es, pues, meramente personal. Cabe distinguir entre los medios de acción de la Delegación y los de la Conferencia.

1. —Medios de acción de la Delegación

Un Estado puede enviar una Delegación a una Conferencia Internacional y dos o más Estados pueden enviar una misma delegación a dicha Conferencia. El Estado que envía nombrará libremente a los miembros de su Delegación, que —además de su jefe— podrá comprender diplomáticos, personal administrativo y técnico y personal al servicio de la Delegación. Se entiende por delegado «cualquier persona designada por un Estado para participar como su representante en las deliberaciones de una Conferencia»[76].

El personal diplomático de una Delegación deberá tener, en principio, la nacionalidad del Estado que envía. No podrá éste nombrar a personas que ostenten la nacionalidad del Estado huésped sin el consentimiento de dicho Estado, que lo podrá retirar en cualquier momento. Se presumirá la concesión de dicho consentimiento si el Estado huésped no formula objeciones a la notificación que le haga el Estado que envía sobre tal designación. El número de los miembros de la Delegación no excederá de los límites de lo que sea razonable y normal, habida cuenta del objeto de la Conferencia y de las necesidades de la Delegación de que se trate y de las circunstancias y condiciones en el Estado huésped[77]. Para la Conferencia de Estocolmo sobre el Medio Ambiente, el Gobierno sueco limitó a quince el número de miembros de cada Delegación. En la española, los primeros lugares de la lista fueron cubiertos por el Ministro para el Desarrollo, Laureano López Rodó, y su equipo —Subsecretario y Directores Generales— que sólo asistieron a la sesión inaugural de la Conferencia, y los cuatro funcionarios que figurábamos a la cola de la lista de la Delegación tuvimos que seguir las distintas reuniones y sesiones, diurnas y nocturnas, sin contar, por supuesto, con las debidas instrucciones.

Los miembros de la Delegación deberán ser portadores de las correspondientes credenciales, expedidas por el Jefe del Estado o del Gobierno, por el Ministro de Relaciones Exteriores o por cualquier otra autoridad que permita el Reglamento de la Conferencia. Las credenciales deberán ser transmitidas a la Secretaría de la Conferencia y comprobadas por la Comisión de Verificación de Poderes, como se verá más adelante. La precedencia entre Delegaciones se determinará por el orden alfabético de los nombres de los Estados utilizado en

[76] Artículos 43 y 1-22 de la Convención de Viena de 1975.
[77] Artículos 73 y 46 de la Convención de Viena de 1975.

la Conferencia[78]. El Estado que envía notificará a la Secretaría la composición de las Delegaciones —incluidos el cargo, título y orden de precedencia de los miembros de la misma— y cualquier cambio posterior que se produjese, la llegada y salida definitiva de los miembros de la Delegación y de sus acompañantes, y la terminación de sus funciones, el comienzo y la terminación del empleo de personas residentes en el Estado huésped como miembros del personal de la Delegación o como personas empleadas al servicio privado de dichos miembros, y la situación de los locales de la Delegación y de los alojamientos particulares de sus miembros. La Secretaria transmitirá dicha información al Estado huésped, que también la podrá recibir directamente del Estado que envía[79].

Si el jefe de la Delegación se encontrara ausente o no pudiera desempeñar sus funciones, se designará a un jefe interino, entre los demás delegados, por parte del jefe de la Delegación o —en caso de que no pudiera hacerlo— por una autoridad competente del Estado que envía. Si la Delegación no dispusiera de otro delegado para desempeñar la jefatura interina, podrá designarse a otra persona a tal efecto, en cuyo caso deberá recibir las correspondientes credenciales. La información deberá ser facilitada a la Secretaría de la Conferencia, quien la transmitirá al Estado huésped[80]. Todos los requisitos mencionados se aplican asimismo a las Delegaciones de observación, cuyos miembros podrán intervenir en los debates de la Conferencia, pero no tendrán derecho a voto[81].

2.—Medios de acción de la Conferencia

La Conferencia desempeña sus funciones en sesiones plenarias, en Comisiones y en grupos de trabajo o de negociación, y sus órganos principales son la Presidencia, la Mesa y la Secretaría.

a) Plenario

Las Conferencias se inician con un acto solemne de inauguración presidido por una personalidad destacada, por un miembro de la Delegación del Estado en el que tenga lugar o por un alto dirigente de la Organización Internacional bajo cuyos auspicios se celebre. Así, la I Conferencia de Ginebra de 1958 sobre Derecho del Mar, la de Viena de 1961 sobre Relaciones Diplomáticas y la III de Caracas de 1974 sobre Derecho del Mar fueron provisionalmente presididas por el Secretario General Adjunto de la ONU, Constantin Stavropoulos. Está última Conferencia fue abierta por el Ministro de Relaciones Exteriores de Venezuela, Efraín Schatz.

---

78 Artículos 44 y 49 de la Convención de Viena de 1975.
79 Artículo 47 de la Convención de Viena de 1975.
80 Artículo 48 de la Convención de Viena de 1975.
81 Artículo 72 de la Convención de Viena de 1975.

Lo primero que hace la Conferencia es elegir a su Presidente, que suele ser una personalidad bien versada en el tema de que ésta trate y nacional de un país intermedio. En la Conferencia de Ginebra fue el Profesor Wan Waithayakon (Tailandia), en la de Viena el Profesor Alfred Verdross (Austria) y en la de Caracas el Embajador Hamilton Amerashinge (Sri Lanka). Acto seguido, la Conferencia procederá a la elección de la Mesa, formada —junto con el Presidente— por los Vicepresidentes, los Presidentes de las Comisiones Principales y el Relator General. El Presidente del Comité de Redacción puede asistir a las reuniones de la Mesa con voz, pero sin voto.

Los Vicepresidentes son elegidos de conformidad con un criterio geográfico, de forma que representen a los grupos regionales en proporción al número de sus miembros. Su número ha ido aumentando gradualmente. En la I Conferencia de la ONU sobre Derecho del Mar —Ginebra, 1958— ascendió a 13, en la Conferencia sobre Relaciones Diplomáticas —Viena, 1961— a 20 y en la III Conferencia de la ONU sobre Derecho el Mar —Caracas, 1974— a 31. Los Vicepresidentes no ejercen individualmente una función específica y se limitan a sustituir al Presidente en sus ausencias, pero —dado su elevado número— suelen actuar de forma rotatoria. Colectivamente, en cambio, tienen mayor relevancia pues, con el Presidente de la Conferencia, los Presidentes de las Comisiones y el Relator General forman la Mesa, que desempeña una labor de carácter procesal y técnico, aunque en ocasiones también juega un papel de carácter sustantivo y político. El Relator General asiste al Presidente en su tarea, sigue el desarrollo de los debates en las sesiones plenarias, revisa las actas de las reuniones y ha de presentar un informe sobre los trabajos de la Conferencia. Asimismo se eligen los Presidentes de la Comisión de Verificación de Poderes y del Comité de Redacción, así como los Presidentes de las Comisiones Principales, que cuentan, a su vez, con sus propias Mesas.

Además de conocer bien la materia de que trate la Conferencia, su Presidente, así como los Presidentes de las Comisiones principales, deben hacer gala de autoridad y de flexibilidad, neutralidad, imparcialidad y espíritu de conciliación y de compromiso. Tienen que saber actuar en la forma requerida y en el momento preciso, y ejercer las presiones que procedan para poder sacar adelante un acuerdo entre los participantes. De su buen hacer depende el éxito de las Conferencias y, en más de una ocasión, éstas han fracasado o han logrado con dificultad un acuerdo por la incompetencia del Presidente. El Embajador Tommy Koh —que sustituyó a Hamilton Ameransinghe en la presidencia de la III Conferencia sobre el Derecho del Mar a la muerte de éste en 1981— supo presionar a las delegaciones en el momento oportuno para lograr el consenso. Promovió la negociación directa entre los jefes de los Grupos de equidistantes —presidido por José Manuel Lacleta (España)— y equitativos, —liderados por Mahon Hayes (Irlanda)— sobre la delimitación de espacios marítimos, punto esencial que quedaba por resolver para poder cerrar un acuerdo en la Conferencia, y forzó moralmente a delegaciones y grupos de delegaciones a que retiraran sus enmiendas finales al texto del proyecto de Con-

vención. Pese a ello, no logró plenamente su objetivo y la Conferencia tuvo de abandonar el consenso y recurrir a la votación, que resultó ampliamente favorable a la adopción de la Convención de 1982 sobre el Derecho del Mar[82]. Como ya he señalado con anterioridad, la actuación enérgica del Presidente de la Conferencia de Estocolmo de 1972 hizo posible la adopción por consenso de la Declaración sobre el Medio Human, pese a las objeciones de la Delegación china.

Una vez finalizadas las elecciones de los distintos oficiales, la Conferencia ha de proceder a la aprobación del Programa provisional y del proyecto de Reglamento Interno, que tiene gran importancia para el buen funcionamiento de la misma. Acto seguido, suele producirse un debate general en el que las Delegaciones de los distintos Estados participantes exponen sus opiniones sobre los temas objeto de la Conferencia y, en ocasiones, sobre otros temas políticos ajenos a ella. Antes de iniciarse dicho debate, o en su curso, se solía presentar con regularidad y reiteración de argumentos la cuestión de la representatividad de ciertos Gobiernos —República Popular China versus República de China (Taiwán)—, el derecho a participar con estatuto pleno en la Conferencia de Estados divididos como la República Democrática Alemana, Corea del Norte o Vietnam del Norte— en el caso de que no hubieran sido invitados a asistir a la misma—, o la presencia como observadores de entidades como la Organización para la Liberación de Palestina y de los Movimientos de Liberación Nacional.

Concluido el debate general, se pasa al trabajo en las Comisiones que se hayan constituido y las sesiones plenarias se reanudan a medida que aquéllas vayan terminando sus trabajos y presenten sus conclusiones a la Conferencia en pleno, único órgano competente para tomar decisiones. En ella, las delegaciones pueden reabrir los debates y volver a presentar las propuestas que no hubieran sido aprobadas en las Comisiones y formular nuevas enmiendas a los textos en ellas presentados. El orden en que se voten las enmiendas es relevante, ya que la aprobación de una de ellas puede descartar la votación sobre las que sean contrarias a la aprobada. Después de haber votado los distintos artículos del proyecto de Convenio o los apartados del proyecto de Declaración, la Conferencia ha de realizar una votación sobre el conjunto de ellos, que —de ser aprobados— constituirán un Convenio o una Declaración, según el caso. Una vez finalizada la labor de todas las Comisiones, se realizará la sesión de clausura de la Conferencia, a la que ya me he referido en la Sección correspondiente de este capítulo[83].

b) Comisiones Principales

Las Conferencias cuentan con dos Comisiones fijas —la de Verificación de Poderes y la de Redacción— y con las Comisiones que decida establecer.

---

[82] YTURRIAGA. Op. cit. en la nota 44, p.86.

[83] Véase la sección III-2 de este capítulo.

A veces —sobre todo en las Conferencias de reducido alcance—, no se crean Comisiones, sino que del Plenario se pasa al trabajo en Comisión en solución de continuidad, cambiando tan sólo el título de la reunión y las normas procesales aplicables, como las relativas a la votación, que suele ser por mayoría simple, frente a la cualificada requerida para el Plenario.

El número de Comisiones varía en función de la Conferencia y de los temas en ella abordados. La I Conferencia de la ONU sobre Derecho del Mar estableció cinco Comisiones para tratar los temas del mar territorial, la alta mar, la pesca, la plataforma continental y el acceso al mar de los Estados sin litoral, las cuales elaboraron las cuatro Convenciones de Ginebra de 1958 sobre el Mar Territorial y la Zona Contigua, el Alta Mar, la Pesca y Conservación de los Recursos Vivos de la Alta Mar y la Plataforma Continental. La III Conferencia sólo creó tres Comisiones Principales dedicadas a los Fondos Marinos (I), la preservación del medio marino y la investigación oceanográfica (III) y el resto de los temas en un gigantesco «cajón de sastre» (II).

Las Comisiones —en las que participan los delegados de todos los Estados participantes— pueden dividirse en Subcomisiones y Grupos de Trabajo o de Negociación, de composición restringida, que son los que suelen llevar el peso de la negociación de los temas más controvertidos. Aunque lleguen a un acuerdo, no puede éste ser formalizado directamente, sino que tendrá que ser sometido a la aprobación de la Comisión correspondiente. Las sesiones de las Comisiones —al igual que las del Plenario— suelen ser abiertas, si bien la Conferencia o la Comisión pueden decidir que tengan carácter cerrado, sin presencia de público ni de medios de comunicación. En tal caso, se publica a posteriori un comunicado informativo sobre las reuniones en cuestión.

Los Presidentes de las Comisiones —como el Presidente de la Conferencia— pueden tener una importancia decisiva en el desarrollo de los debates y en la adopción de los textos correspondientes. Sus funciones fueron sobredimensionadas en la III Conferencia de la ONU sobre Derecho del Mar cuando —como consecuencia del bloqueo de la Conferencia ante la incapacidad de las Delegaciones para ponerse de acuerdo sobre un proyecto de Convención— se concedió a los Presidentes de las tres Comisiones la facultad de redactar los textos que la Conferencia no había sido capaz de elaborar. De ahí que los Embajadores Paul Engo, Reinaldo Galindo —Pohl —sustituido más tarde por Andrés Aguilar— y Alexandr Yankov presentaran sendos Textos Únicos Oficiosos para Fines de Negociación (TUOFN) y Revisados para Fines de la Negociación (TURFN), en relación con los temas que eran competencia de sus respectivas Comisiones. Estos textos se fundieron ulteriormente en un Texto Integrado Oficioso (TIOFN) y constituyeron la única base para la negociación en la Conferencia. Los Presidentes los modificaban a su leal saber y entender interpretando cuáles eran las propuestas que recibían un acuerdo general y, en ocasiones, abusaron de su ca-

pacidad interpretadora. Así, Aleksandr Yankov presentó un TUOFN sumamente parcial y partidista, que fue muy criticado por la mayor parte de los delegados, lo que le llevó a tener en cuenta las sugerencias del Presidente del Grupo de Trabajo sobre Contaminación Marina, José Luis Vallarta, y presentar un TURFN más equilibrado. Andrés Aguilar, a su vez, modificó sustancialmente el TUOFN de Reynaldo Galindo —Pohl en temas como la delimitación o los archipiélagos de los Estados, sin justificación adecuada ni motivación alguna, y sus cambios partidistas resultaron irreversibles. La capacidad decisoria unilateral de los Presidentes se trasladó al Colegio de la Conferencia —integrado por su Presidente, por los Presidentes de las tres Comisiones Principales y del Comité de Redacción, y por el Relator General—, quienes adoptaron en comandita el TIOFN y sus ulteriores revisiones.

c) Comisión de Verificación de Poderes

Los debates sobre representatividad de ciertos Gobiernos —especialmente el de la República Popular China— se volvían a producir en la Comisión sobre Verificación de Poderes, que se creaba al inicio de cada Conferencia. En los años de la Guerra Fría, los países socialistas impugnaban las credenciales de la China nacionalista y, en la Conferencia de Viena de 1961 sobre Relaciones Diplomáticas, Estados Unidos cuestionó —como reacción a la intervención de las tropas rusas en Hungría en 1956— las credenciales de la Delegación de este país y solicitó que la Conferencia no tomara ninguna decisión sobre ella. Dicha propuesta —que carecía de fundamento lógico, dado que no planteaba la cuestión del derecho a participar de un Gobierno alternativo al oficial de Hungría— fue, sin embargo, aceptada por la Comisión y la Delegación húngara quedó en el limbo. Como ha observado Philippe Cahier, semejante decisión carecía de base jurídica, pues la Comisión debería limitarse a examinar si las credenciales de una Delegación emanaban de la autoridad competente del Estado que la enviaba y habían sido expedidas en debida forma, y no pronunciarse sobre la legitimidad de un determinado Gobierno[84]. Esta opinión ha sido avalada por el Servicio jurídico de la ONU, que ha mantenido que ni siquiera la propia Organización está en condiciones de pronunciarse sobre la constitucionalidad del régimen de un Estado al decidir si acepta o no a las personas por él acreditadas ente la Conferencia[85].

De composición reducida y geográficamente equilibrada, la Comisión de Verificación de Poderes de la III Conferencia sobre Derecho del Mar estaba compuesta por nueve delegaciones —dos por cada grupo regional, salvo el de Europa

[84] CAHIER. Op. cit. en la nota 6, p. 516.

[85] Memorandum to the Undersecretary-General for Political Affairs. En *United Nations Juridical Yearbook*, 1997.

Oriental que sólo contaba con uno— y su labor era comprobar la validez de las credenciales presentadas por las distintas Delegaciones. Como muchas de ellas se suelen retrasar en su entrega, la Comisión realiza un primer informe provisional y otro definitivo al final de la Conferencia. Sus conclusiones —que deberán ser avaladas por el Plenario— tienen repercusiones importantes, pues las Delegaciones que no tengan sus credenciales en regla no podrán participar en las votaciones de la Conferencia, sobre todo en la decisión final sobre el texto de Convenio o de la Declaración que se presente para ser adoptado.

d) Comité de Redacción

El Comité de Redacción es el órgano técnico encargado de lograr la consistencia y coherencia idiomática de los textos del Convenio o de la Declaración que deban ser adoptados por la Conferencia y la concordancia entre todos los diversos textos que den fe de ellos. Hay que tener cuidado porque, a veces, las Delegaciones tratan de introducir modificaciones sustantivas al amparo de consideraciones lingüísticas. En esto son maestros los angloparlantes —especialmente Gran Bretaña y Estados Unidos— que abusan de su dominio del inglés, lengua en la que suelen ser negociados y acordados los textos de los instrumentos internacionales en la mayoría de las Conferencias. España procura estar presente en el Comité de Redacción de las Conferencias Internacionales en las que participa, objetivo que generalmente consigue, aunque solo sea por razones históricas. En la III Conferencia sobre Derecho del Mar, la delegación española propuso la creación un Grupo Lingüístico Español en el seno del Comité de Redacción para concertar la actuación de los miembros hispanoparlantes del mismo— Argentina, Ecuador, El Salvador y Méjico—, del que fui elegido Coordinador, y este ejemplo fue seguido por los restantes grupos lingüísticos[86].

Asimismo propuso cambiar el calificativo «aplicables», referido a las «reglamentaciones internacionales», por el de «generalmente aceptadas», en un artículo relativo a los estrechos utilizados para la navegación internacional, propuesta que —aunque no tenía carácter estrictamente de redacción— resultaba aceptable para la mayoría de las Delegaciones, pero el delegado estadounidense se opuso. Hubo que someter la propuesta —aparentemente inocente, aunque no tanto— a la votación de la Conferencia, que, pese a que la aceptó por amplia mayoría, no pudo ser incorporada a la Convención por no haber obtenido en la votación la mayoría de participación requerida al haberse producido 51 abstenciones[87].

En el Comité se detectó la falta de concordancia en los términos en los que se denominaba a cierta categoría de Estados ya que, mientras en los textos proce-

[86] Acta Final de la III Conferencia de la ONU sobre Derecho el Mar. Doc.cit. en la nota 32, p. 210.
[87] YTURRIAGA. Op. cit. en la nota 44, pp.93-94.

dentes de la Comisión II se los calificaba de «Estados en circunstancias geográficas especiales», en los procedentes de las Comisiones I y III figuraban como «Estados en situación geográfica desventajosa». Para unificar Los textos, la delegación española propuso mantener la primera formulación para unificar los textos, dado que la Comisión II había sido la que había estudiado la problemática de tales Estados y elaborado un proyecto de artículos al respecto, pero otros delegados se opusieron y no hubo acuerdo. La cuestión se llevó entonces, casi de forma subrepticia, al Plenario, que se pronunció a favor del término «Estados en situación geográfica desventajosa», aunque manteniendo la definición restrictiva incluida en los textos de la Comisión II[88].

A veces los miembros de un Comité de Redacción que hablan el mismo idioma no se ponen de acuerdo sobre el uso de un determinado término. Tal ocurrió en la Conferencia de Londres de 1972 sobre prevención de la contaminación del mar por vertimiento de desechos y otras materias, en la que —tras ser acordado el texto en español— había discrepancias en el seno del Comité sobre los términos a emplear en el título del Convenio. Mientras el delegado español se pronunciaba por los términos «Convenio» y «vertido», el mejicano prefería los de «Convención» y «vertimiento», y ambos insistían en sus criterios por prurito profesional y algo de cabezonería, ante la sorpresa y estupefacción de los miembros no hispanoparlantes del Comité. Al final llegué con mi buen amigo José Luis Vallarta a una fórmula transaccional de tipo salomónico, en la que cortamos la criatura por la mitad y nos dimos satisfacción a medias, pues se aceptaron finalmente los términos «Convenio» y «Vertimiento». Ha habido veces en que las discrepancias existentes entre los delegados que hablaban la misma lengua tuvieron que ser resueltas mediante el voto de los demás miembros del Comité que, por lo general, desconocían dicho idioma.

Los Comités de Redacción pueden ser a veces flexibles y aceptar un cierto grado de discordancia entre las versiones del texto de un Convenio en los distintos idiomas auténticos, especialmente en lo que al francés se refiere. Este idioma ha gozado desde antiguo de una cierta bula. A diferencia de la traducción al español, que suele seguir a la línea el texto inglés —a veces de forma excesiva, hasta hacer el texto escasamente comprensible—, los traductores al francés disfrutan de un amplio margen de maniobra. Por ejemplo, en la Conferencia de París que adoptó en 1974 el Convenio para la prevención de la contaminación marina de origen terrestre, la expresión *«pollution from land —based sources»*— fue correctamente traducida al castellano por «contaminación de origen terrestre» y al francés incorrectamente por *«pollution d'origine tellurique».* La diferencia

[88] YTURRIAGA, José Antonio de. "*Ámbitos de jurisdicción en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar: una perspectiva española"*. Ministerio de Asuntos Exteriores. Madrid, 1996, pp. 559-560.

no era meramente de estilo, sino que tenía un cierto carácter sustantivo Si la traducción se hubiera hecho del francés al español, se habría traducido por «contaminación de origen telúrico». Según la Real Academia de la Lengua, telúrico significa «perteneciente o relativo a la tierra como planeta». Tiene asimismo el sentido de fuerza procedente de las entrañas de la tierra y, así, se califica a un terremoto o un maremoto de «movimiento telúrico». La versión francesa podría llevar a la conclusión errónea de que la contaminación que se trata de combatir es la provocada por un fenómeno producido por la tierra, como un maremoto o un sunami —lo que entraría más bien en el ámbito de la contaminación de los fondos marinos—, cuando se trataba de la contaminación provocada en tierra por la actividad humana procedente de fuentes situadas *(«based»)* en tierra y no en su interior. Se trata obviamente de una palabra mucho más poética que la vulgar «terrestre», pero menos precisa. ¡Todo sea por la gloria de la lengua de Molière y de Voltaire!

Hay veces en que no se trata de una mera cuestión de estilo literario, sino la falta de concordancia lingüística entre dos textos puede implicar consecuencias sustantivas. Así, en 1967, el Consejo de Seguridad adoptó por unanimidad —a propuesta del representante de Gran Bretaña— la resolución 242 sobre la situación en Oriente Medio. En ella se reconocía como un principio básico para solucionar el conflicto de Palestina la *«withdrawal of Israel armed foces from territories occupied in the recent conflict».* Esta frase fue traducida al francés por *«retrait des forces armées israeliennes des territoires occupés lors du conflit».* Según la versión inglesa del texto, Israel debería retirarse de «territorios» ocupados, sin especificar cuáles, mientras que, de conformidad con el texto francés, la retirada debía afectar a «todos los territorios ocupados»[89].

c) Secretaría

Cuando la Conferencia sea organizada por un Estado, deberá éste aportar los servicios de Secretaría, como ocurrió, por ejemplo, con las Conferencias de 1972 de Neuilly sobre cooperación contra la contaminación del Mediterráneo Occidental por hidrocarburos, o de Roma sobre vertido de sustancias contaminantes en dicha zona, cuyas Secretarías fueron respectivamente facilitadas por los Gobiernos francés e italiano. Si es convocada por una Organización Internacional, entonces es ésta la que asume dichas labores, para lo que está obviamente mejor equipada que los Estados. La Asamblea General de la ONU decidió que, en las Conferencias que se celebraran bajo sus auspicios, la Organización se encargaría de tales servicios[90].

---

[89] Párrafo 1-i) de la Resolución de Consejo de Seguridad 242 (1967), de 22 de Noviembre. Doc.S/RES/242, DE 22 DE Noviermre de 1967.

[90] Reglamento Interno de la AsambleaGeneral. Doc. cit. en la nota 36.

La Secretaría cubre la actuación administrativa de la Conferencia., reglamenta y organiza su desarrollo, facilita los servicios de interpretación y traducción, redacta las actas resumidas de las sesiones oficiales, imprime los documentos de la Conferencia, así como las propuestas y enmiendas de las Delegaciones a los textos que se presenten y los distribuye entre las mismas —normalmente a través de su depósito en los casilleros adjudicados a cada Delegación—, se ocupa de todos los detalles materiales de la Conferencia y ayuda a los delegados a resolver los problemas administrativos y logísticos que puedan encontrar.

Las Secretarias no siempre son lo asépticas y neutrales que deberían ser, limitando su labor a una actividad simplemente administrativa, burocrática y asistencial. A veces se dejan manipular por las grandes potencias y son sensibles a sus intereses. Durante los períodos la Comisión de Fondos Marinos y de la Conferencia sobre Derecho del Mar, la delegación española tuvo que seguir de cerca la formulación que de sus intervenciones recogían las actas resumidas y que presentar numerosas propuestas de corrección, pues, no sólo no estaban fielmente reflejadas, sino que a veces decían lo contrario de lo que había expresado. La tarea no era fácil, ya que la versión española de las actas se publicaba con bastante retraso, por lo que había que vigilar la versión inglesa que aparecía con prontitud. La traducción era además poco cuidada y manifiestamente mejorable. Ya he comentado con anterioridad que las Secretarías —sean de las Conferencias o de la Organizaciones Internacionales— dan descarada prioridad al inglés sobre las demás lenguas oficiales o de trabajo, hasta el punto de traducir todas las propuestas recibidas al inglés y, a partir de éste, volver a traducirlas al idioma original, con la posibilidad en más de una ocasión de que en el proceso se modifique su contenido o no se ofrezcan adecuadamente todos sus matices.

Hay Conferencias muy politizadas por la importancia de los intereses en juego, como fue el caso de la III de la ONU sobre Derecho del Mar, que se agudizó aún más tras las omnímodas competencias conferidas, a los Presidentes de las Comisiones Principales primero y al Colegio de la Conferencia después, para redactar los textos básicos para la negociación. Prestigiosos juristas a servicio de la Secretaría —como Jean —Pierry Levy, Felipe Paolillo o Hugo Caminos— actuaron de asesores e influyeron en la elaboración de los citados textos oficiosos de negociación.

3. —Medios de Comunicación

La Convención de Viena de 1975 atribuye a las Delegaciones en Conferencias Internacionales las mismas competencias en materia de libertad de circulación y de comunicación que las contenidas en las disposiciones relativas a las Representaciones Permanentes ante Organizaciones Internacionales. Así, sin perjuicio de las normas referentes a zonas de acceso prohibido o reglamentado por razones de seguridad nacional, el Estado huésped garantizará la libertad de circulación y

de tránsito por su territorio a todos los miembros de las Delegaciones en Conferencias, en la medida necesaria para el desempeño de sus cometidos[91].

El Estado huésped deberá asimismo permitir y proteger a las Delegaciones su libre comunicación para fines oficiales con el Gobierno del Estado que envía y con sus Misiones Diplomáticas, Oficinas Consulares, Representaciones Permanentes y de Observación, Misiones Especiales y otras Delegaciones en Conferencias Internacionales, dondequiera que se encuentren. La Delegación podrá utilizar todos los medios de comunicación adecuados —incluidos los correos y los mensajes en clave o en cifra—, aunque para la instalación y uso de una emisora de radio deberá contar con el consentimiento el Estado huésped[92].

Las normas aplicables son casi idénticas a las previstas para las Misiones Diplomáticas y para las Representaciones Permanentes ante Organizaciones Internacionales, con leves variantes, lo que a todas luces resulta excesivo, dado la corta duración de la misión de las Delegaciones. El medio más utilizado para enviar o recibir la correspondencia oficial de la Delegación —entendida como «toda correspondencia concerniente a la delegación y a sus cometidos»— es el de la valija diplomática, que no podrá ser abierta ni retenida. Los bultos que constituyan la valija deberán ir provistos de signos exteriores visibles indicadores de su carácter y sólo podrá contener documentos u objetos destinados al uso oficial de la Delegación[93].

La valija podrá ser enviada por correo postal ordinario o conducida por el comandante de un buque o de una aeronave comercial, que se dirija a un punto de entrada autorizado del Estado huésped. A diferencia de la Convención de Viena de 1961, que sólo menciona a los comandantes de aeronaves, la Convención de 1975 siguió el ejemplo de la de 1963 y también encomendó el transporte de la valija a los comandantes de buques[94]. El comandante deberá llevar consigo un documento oficial en el que conste el número de bultos que constituyan la valija, pero no será considerado como correo de la Delegación. Podrá ésta enviar a uno de sus miembros para recoger la valija directamente de manos del comandante del buque o de la aeronave en cuestión. El Estado que envía también podrá recurrir para la conducción de la valija a correos «ad hoc», que deberán llevar consigo un documento oficial en el que conste su condición de tal y el número de bultos que comprenda la valija. Los correos serán protegidos por el Estado huésped en el desempeño de sus funciones y gozarán de inviolabilidad personal, por lo que no podrán ser objeto de ninguna forma de detención o de arresto[95].

---

91 Artículo 56 de la Convención de Viena de 1975.

92 Artículo 57-1 de la Convención de Viena de 1975.

93 Párrafos 2, 4 y 5 del artículo 57 de la Convención de Viena de 1975.

94 Artículo 57-8 de la Convención de Viena de 1975 y artículo 35-7 de la Convención de Viena de 1963, en contraste con el artículo 27-7 de la Convención de Viena de 1961.

95 Párrafos 8, 7 y 6 del artículo 57 de la Convención de Viena de 1975.

Ante la reserva de varias delegaciones de países occidentales, que estimaban que las Delegaciones en Conferencias internacionales no deberían tener derecho a valija propia, la Conferencia de Viena de 1975 introdujo una cláusula conforme a la cual, cuando fuera factible, la Delegación debería utilizar los medios de comunicación de la Misión Diplomática, de la Oficina Consular o de la Representación Permanente del Estado que envía, incluidos los correos y la valija[96].

VI. —Inmunidades y privilegios

Es generalmente aceptado que las Delegaciones en Conferencias Internacionales y sus miembros gozan de inviolabilidad e inmunidad de jurisdicción, así como de ciertos privilegios en materia económica, fiscal y de otra índole. La Convención de Viena de 1975 les ha conferido al efecto el mismo estatuto concedido a las Representaciones Permanentes ante Organizaciones Internacionales, a las que, a su vez, se había extendido *«mutatis mutandis»* el régimen previsto en la Convención de Viena de 1961 con respecto a la Misión Diplomática, instrumento que cita en su Preámbulo junto a la Convención de Viena de 1963 sobre Relaciones Consulares y la de Nueva York de 1969 sobre las Misiones Especiales, que son de particular relevancia para la parte de la Convención dedicada a las «Delegaciones en Órganos y Conferencias». Como en estas tres Convenciones, el Preámbulo de la de 1975 reconoce que el objeto de tales privilegios e inmunidades no es favorecer a los delegados, sino garantizar el desempeño eficaz de sus funciones en relación con la Conferencia. Asimismo afirma que las normas de Derecho Internacional consuetudinario continuarán rigiendo las cuestiones no reguladas expresamente por las disposiciones de la Convención[97]. El Estado huésped es el principal responsable de que se cumpla el régimen de inmunidades y privilegios, pero también la Conferencia habrá de ayudar, cuando necesario fuere, al Estado que envía, a su Delegación y a los miembros de ésta para que puedan gozar de tales inmunidades y privilegios. También deberá ayudar al Estado huésped a lograr el cumplimiento de las obligaciones del Estado que envía, de su Delegación y de los miembros de ésta respecto a las inmunidades y privilegios en cuestión[98].

Los delegados gozarán de estos privilegios e inmunidades desde que entren en el territorio del Estado huésped para asistir a la Conferencia o, si ya se encontraran en él, desde que su nombramiento hubiera sido notificado al Estado huésped por la Conferencia o por el Estado que envía. Este estatuto privilegiado dejará de tener vigencia cuando los delegados terminen sus funciones y salgan de territorio del Estado huésped o cuando haya expirado un plazo

[96] Artículo 57-3 de la Convención de Viena de 1975.
[97] Apartados 6 y 8 del Preámbulo de la Convención de Viena de 1975.
[98] Artículo 53 de la Convención de Viena de 1975.

razonable para hacerlo. Subsistirá, no obstante, la inmunidad respecto de los actos que hubieran realizado en el ejercicio de sus funciones como miembros de la Delegación[99]. Aunque me remita a los comentarios que he hecho sobre el tema en la sección correspondiente del capítulo III[100], voy a describir de forma sucinta el estatuto privilegiado de que gozan las Delegaciones en Conferencias Internacionales.

1. —Inviolabilidad

La Convención no reconoce en sus disposiciones la inviolabilidad de los locales de la Delegación, lo que parece ser debido a una inadvertencia, pues —según las normas consuetudinarias— dichos locales son inviolables y los agentes del Estado huésped no podrán penetrar en ellos sin el consentimiento del jefe de la Delegación. Sí prevé, en cambio, la inviolabilidad del domicilio de dicho jefe y del de los delegados. El Estado huésped tiene la obligación de adoptar las medidas adecuadas para proteger dichos locales y alojamientos contra cualquier intrusión o daño, y evitar que se turbe la tranquilidad de la Delegación o se atente contra ella. En caso de que se produzca un atentado, adoptará las medidas adecuadas para procesar y castigar a los autores del mismo. Los locales de la Delegación, su mobiliario y demás bienes situados en ellos, así como sus medios de transporte, no podrán ser objeto de ningún registro, requisa, embargo o medida de ejecución. Si el Estado que envía lo solicitara, el Estado huésped y —cuando sea necesario— la Conferencia— le ayudarán a obtener los locales necesarios para la Delegación y alojamiento adecuado para sus miembros, en condiciones razonables[101]. Cuando concluya la Conferencia, el Estado huésped deberá respetar y proteger los locales de la Delegación mientras sean usados por ella., así como sus bienes y archivos, y el Estado que envía adoptará las medidas apropiadas para liberar al Estado huésped de ese deber lo antes posible. Éste deberá, si lo solicitare el Estado que envía, darle facilidades para que retire de su territorio los bienes y archivos de la Delegación[102]. La Convención también reconoce la inviolabilidad de los archivos y documentos de la Delegación, dondequiera que se hallen, así como de los documentos y de la correspondencia de los delegados[103].

El Jefe de la Representación y los miembros del personal diplomático y técnico —administrativo de la misma y sus familias son asimismo inviolables, y no podrán ser objeto de ninguna forma de detención o de arresto. La inviolabilidad se extiende a sus documentos y a sus bienes, así como a su residencia particular,

---

[99] Párrafos 1 y 2 del artículo 68 de la Convención de Viena de 1975.
[100] Véase la sección VII del capítulo III sobre la "Misión Diplomática".
[101] Artículos 59-1 y 52 de la Convención de Viena de 1975.
[102] Artículo 70 de la Convención de Viena de 1975.
[103] Artículos 55 y 59-2 de la Convención de Viena de 1975.

que gozará de la misma protección que los locales de la Delegación. El Estado huésped tratará a los delegados con el debido respeto y adoptará las medidas adecuadas para impedir cualquier atentado contra su persona, su libertad o su dignidad, así como para procesar y castigar a quienes hubieran cometido tales atentados[104].

La Convención de Nueva York de 1973 sobre la prevención y castigo de los delitos contra personas internacionalmente protegidas obliga a los Estados Partes a tipificar en sus legislaciones la comisión contra ellos de los delitos de homicidio y secuestro, así como de los atentados contra la integridad física de su persona o contra su libertad. Por «personas internacionalmente protegidas» entiende la Convención cualquier representante de un Estado que —en el momento y en el lugar en que se cometiera el delito o el atentado contra él, sus locales oficiales, su residencia particular o sus medios de transporte— tuviera derecho a una protección especial de conformidad con el Derecho Internacional. Cada Estado Parte deberá disponer lo que fuere necesario para instituir su jurisdicción sobre los delitos citados cuando hayan sido cometidos en su territorio contra una persona internacionalmente protegida y el presunto culpable sea nacional de dicho Estado, o cuando —cualquiera que sea su nacionalidad— se encuentre en el territorio del Estado huésped y éste no conceda su extradición a un Estado que tenga competencia para enjuiciar los delitos[105]. Los Estados que son huéspedes de reuniones del G-8 o de Conferencias de los Organismos económicos y financieros de las Naciones Unidas— como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional o la Organización Mundial del Comercio— tienen que pechar con las manifestaciones alternativas de los profesionales antisistema, a veces extremadamente violentas, pero se suelen limitar a tomar medidas preventivas y a expulsar del país a los presuntos autores de delitos o atentados contra personas internacionalmente protegidas.

2. —Inmunidad de jurisdicción

El jefe de la Delegación y el personal diplomático de la misma gozarán de inmunidad respecto de la jurisdicción penal del Estado huésped, de forma absoluta y sin limitación alguna. También disfrutarán de inmunidad respecto de la jurisdicción civil y administrativa de dicho Estado por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones públicas. Tampoco podrán ser objeto de ninguna medida de ejecución, a menos que ésta pudiera ser adoptada sin producir menoscabo de sus derechos, y no están obligados a testificar. La inmunidad de

---

[104] Artículo 58 de la Convención de Viena de 1975.

[105] Párrafos 1 y 2 del artículo 2, párrafo 1-b) del artículo 1 y párrafos 1 y 2 del artículo 3 de la Convención sobre la prevención y el castigo de delitos contra personas internacionalmente protegidas, inclusive los agentes diplomáticos. Nueva York, 14 de Noviembre de 1973. BOE n.º 33, de 7 de Febrero de 1986.

jurisdicción en el Estado huésped no exime a los titulares de la misma de la jurisdicción de los Tribunales del Estado que envía. Nada de lo dispuesto en la Convención exime a los delegados de la jurisdicción civil y administrativa del Estado huésped en relación con una acción por daños resultante de un accidente ocasionado por un vehículo, buque o aeronave utilizado por las personas de que se trate o de su propiedad, siempre que esos daños no pudieran ser reparados mediante un seguro. Los miembros de la Delegación deberán cumplir con las obligaciones que imponga la legislación del Estado huésped, relativas a la obligatoriedad de concertar un seguro de responsabilidad civil por daños causados a terceros por cualquier vehículo, buque o aeronave por ellos utilizado o que sea de su propiedad[106]. Cuando fuera necesario, y en la medida compatible con el ejercicio independiente de las funciones de la Delegación, el Estado que envía deberá cooperar, tan plenamente como posible fuere, con el Estado huésped en la realización de cualquier investigación o procesamiento que se lleve a cabo en el territorio de éste relacionado con la actuación de los miembros de la Delegación[107].

Tratándose de una inmunidad concedida, no en favor de los delegados en una Conferencia, sino del Estado que envía para facilitar a aquéllos el desempeño de sus funciones, podrá dicho Estado renunciar a la inmunidad de jurisdicción de sus delegados. Dicha renuncia —que de ha de ser expresa— no entrañará automáticamente la renuncia a la inmunidad en cuanto a la ejecución del fallo, para lo cual hará falta la expresión de un nuevo acto de voluntad por parte del Estado en cuestión. A los delegados que entablen una acción judicial no se les permitirá invocar la inmunidad de jurisdicción respecto de cualquier reconvención directamente ligada a la demanda principal. Si el Estado que envía no renunciara a la inmunidad con respecto a una acción civil, deberá esforzarse por lograr una solución equitativa de la cuestión[108].

Los miembros de una Delegación están obligados a respetar las leyes y reglamentos del Estado huésped, a no injerirse en sus asuntos internos y a no utilizar los locales de la Delegación de manera incompatible con el desempeño de su cometido. En el supuesto de que un delegado infringiera de forma grave y manifiesta la legislación penal del Estado huésped o se injiriera grave y manifiestamente en sus asuntos internos, el Estado que envía —salvo que renuncie a la inmunidad del funcionario— lo retirará, pondrá término a sus funciones en la Delegación o asegurará su partida, aunque semejante obligación no será de aplicación en el caso de que el acto en cuestión sea realizado por el funcionario en el desempeño de los cometidos de la Delegación[109].

---

106 Artículos 60 y 78 de la Convención de Viena de 1975.

107 Artículo 76 de la Convención de 1975.

108 Artículo 61 de la Convención de Viena de 1975.

109 Párrafos 2 y 3 del artículo 77 de la Convención de Viena de 1975.

La Convención sobre Privilegios e Inmunidades de las Naciones Unidas de 1946 prevé que los Estados miembros de la Organización tienen no sólo el derecho, sino también la obligación, de renunciar a la inmunidad de sus representantes en cualquier caso en que —según su propio criterio— la inmunidad entorpeciera el curso de la justicia, y cuando se pudiera renunciar a ella sin perjudicar los fines para los cuales la inmunidad fue otorgada[110]. Buena parte de la doctrina comparte esta tesis y considera que el Estado que envía debería a renunciar a la inmunidad de jurisdicción de los miembros de su Delegación en una Conferencia que infringieran gravemente las leyes penales locales, siempre que la renuncia no afectara de forma adversa al desempeño de sus funciones.

3. —Privilegios

Los privilegios concedidos por las Convención de Viena de 1975 a las Delegaciones en Conferencias Internacionales y a sus miembros son prácticamente idénticos a los reconocidos a las Misiones Diplomáticas y a las Representaciones Permanentes ante Organizaciones Internacionales.

El Estado que envía o cualquier persona que actúe por cuenta de dicho Estado están exentos de todos los impuestos y gravámenes nacionales, regionales o municipales sobre los locales de la Delegación, excepto los que constituyan el pago de determinados servicios prestados. La exención no se aplicará cuando los locales estén a cargo del particular que contrate con el Estado que envía o con un miembro de la Delegación[111].

El jefe de la Delegación y los delegados están asimismo exentos de todos los impuestos —personales o reales— nacionales, regionales o municipales, con excepción de los impuestos indirectos incluidos en el precio de las mercaderías o servicios, de los impuestos sobre los bienes inmuebles privados que radiquen en el territorio del Estado huésped, de los impuestos sobre las sucesiones que perciba a dicho Estado —salvo en los supuestos de fallecimiento de un miembro de la Delegación—, de los impuestos sobre los ingresos privados que tengan su origen en el Estado huésped o que graven las inversiones efectuadas en empresas comerciales que operen en el mismo, de los impuestos correspondientes a servicios determinados prestados, y de los derechos de registro, aranceles judiciales, hipoteca y timbre relativos a bienes inmuebles —salvo en el caso de los locales de la Representación que sean propiedad del Estado que envía —[112]. El personal al servicio de la Delegación o de sus miembros gozan de exención de impuestos sobre los salarios que perciban por sus

[110] Sección 14 de la Convención de 1946 sobre Privilegios e Inmunidades de las Naciones Unidas. Doc.cit. en la nota 13.

[111] Artículo 54 de la Convención de Viena de 1975.

[112] Artículo 63 de la Convención de Viena de 1975.

[113] Párrafos 3 y 4 del artículo 66 de la Convención de Viena de 1975.

servicios, siempre que no sean nacionales del Estado huésped, ni tengan en él residencia permanente[113].

El Estado huésped permitirá la entrada y concederá la exención de toda clase de derechos de aduana y gravámenes conexos —salvo los gastos de almacenaje, acarreo y servicios análogos— de los objetos destinados al uso oficial de la Delegación o al uso personal de su jefe o de los miembros de la misma, incluidos en su equipaje personal al efectuar su primera entrada en el territorio del Estado huésped para asistir a la Conferencia. En los casos en que las Conferencias se celebren en ciudades donde —por tener su sede diversas Organizaciones Internacionales— se cuente con facilidades para conseguir bienes de consumo libres de impuestos, los miembros de las delegaciones tendrán acceso a las instalaciones en cuestión.

Los delegados estarán exentos de la inspección de sus equipajes personales, a menos que hubiera motivos fundados para suponer que contengan objetos no comprendidos en las exenciones anteriormente citadas u objetos cuya importación o exportación estuviera prohibida por la legislación de dicho Estado o sometida a sus reglamentos de cuarentena. En tales casos, la inspección sólo se podrá efectuar en presencia de la persona que goce de la exención o de su representante autorizado[114].

El Estado huésped debe dar a las Delegaciones todas las facilidades necesarias para el desempeño de sus funciones y la Conferencia las ayudará a obtener estas facilidades y les facilitará las que dependan de su propia competencia[115]. Entre estas facilidades no se encuentra —a diferencia de lo que ocurre con las Misiones Diplomáticas y las Representaciones Permanentes ante Organizaciones Internacionales— el derecho a colocar en sus locales o en la residencia del jefe de la Delegación la bandera y el escudo del Estado que envía. El Estado huésped deberá eximir al Jefe de la Delegación y a los delegados de toda prestación personal, de todo servicio público —cualquiera que sea su naturaleza— y de cargas militares tales como las requisiciones, las contribuciones y los alojamientos militares[116].

El jefe de la Delegación y los delegados están exentos de las disposiciones de seguridad social vigentes en el Estado huésped. Esta exención se aplica asimismo al personal al servicio privado de dichos miembros, a condición de que no sean nacionales de, o residentes en, ese Estado y estén cubiertos por la seguridad social del Estado que envía o de un tercer Estado. De no cumplirse estos requisitos, quedarían sujetos a las normas sobre la seguridad social del Estado huésped y los miembros de la Delegación habrían de cumplir las obligaciones que dichas

[114] Artículo 65 de la Convención de Viena de 1975.
[115] Artículo 51 de la Convención de Viena de 1975.
[116] Artículo 64 de la Convención de Viena de 1975.

normas imponen a los empleadores. Los delegados podrán acogerse voluntariamente al régimen de seguridad social vigente en dicho Estado, si su legislación lo permitiera[117]. Se trata de una disposición obviamente pensada para el personal de las Misiones Diplomáticas y de las Representaciones Permanentes, que residen un largo período de tiempo en el Estado receptor, pero que carece de sentido aplicar a los delegados en una Conferencia, que permanecen durante un breve período de tiempo en el territorio del Estado huésped.

[117] Artículo 62 de la Convención de Viena de 1975

BIBLIOGRAFÍA

I.—Obras de carácter general o referentes a más de un capítulo

— ABREU José Antonio de. "*Colección de Tratados de España desde la Monarquía gótica al reinado de Fernando VI*". D.Peralta. Madrid, 1740-1752.
— ACADÉMIE DIPLOMATIQUE INTERNATIONALE. "*Dictionnaire diplomatique*". París, 1926-1968.
— ANTOKOLETZ, Daniel. "*Tratado teórico y práctico de Derecho Diplomático y Consular*". Ideas. Buenos Aires, 1948.
— BALLESTEROS, Miguel Ángel. "*Diplomacia y relaciones internacionales*". Lemer Córdoba, 1991
— BOUTROS—GHALI, Boutros. "*Cours de diplomatie et de droit diplomatique et consulaire. La Patrie. El Cairo, 1951.*
— CANTILLO, Alejandro del. "*Tratados, convenios y declaraciones de paz hechos con las potencias extranjeras por los monarcas españoles de la Casa de Borbón*". Imprenta de Alegría y Charlain. Madrid, 1843
— CALVO, Charles. "*Dictionnaire manuel de diplomatie et de droit international public et privé*". Berlín, 1885.
— CALVO, Charles. "*Dictionnaire diplomatique*". Berlín, 1926.
— CARRILLO, Juan Antonio. "*Curso de Derecho Internacional Público. Introducción a su estructura, dinámica y funciones*". Tecnos. Madrid, 1991.
— CASADO, Rafael. "*Derecho Internacional*". Tecnos. Madrid, 2014.
— CLAUSEWITZ, Karl von. "*La guerra*". Barcelona, 1976.
— COHN, E.J. "*Waiver of Inmmunity*". En *British Yearbook of International Law*, 1958.
— COLLIARD, Claude-Albert. "*Institutions des relations internationales*". Dalloz. París, 1979

— CHAUMONT, Charles. "*Cours géneral de droit international public*". En *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International*, volumen 129. La Haya,1970
— DALMAU y OLIVART, Ramón, Marqués de OLIVART. "*Colección de tratados, convenios y documentos internacionales"*. Madrid, 1899
— DÍEZ de VELASCO, Manuel. "*Instituciones de Derecho Internacional Público*". Tecnos. Madrid, 2009.
— DOLLOT, Louis. "*Histoire diplomatique*". Presse Universitaie de France. París, 1948.
— DUPUY, René-Jean. "*Le droit international*". Presse Universitaire de France. París, 1963.
— DUROSELLE, Jean Baptiste. "*Europa de 1815 hasta nuestros días. Vida política y relaciones internacionales*". Barcelona, 1967.
— FAUCHILLE, Paul. "*Traité de droit international public*". H. Bonfils. París, 1926
— FELTMAN, R.G. *"Diplomatic Handbook*". Longman. Londres, 1982.
— FERNÁNDEZ TOMÁS, Antonio. "*Derecho Internacional Público. Casos y Materiales*". Tirant lo Blanch. Valencia, 1991.
— FERREIRA de MELLO, Rubens. "*Tratado de Dereito Diplomatico*". Servicio de Publicaciones del Ministerio de Relaciones Exteriores. Brasilia, 1948.
— GENET, Raoul. "*Traité de diplomatie et de droit diplomatique*". Pedone. París, 1931-1932
— GONZÁLEZ CAMPOS, Julio/SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, Luis Ignacio. ANDRÉS, Paz. "*Curso de Derecho Internacional Público*". Universidad Complutense. Madrid, 1992.
— INSTITUT d'ÉTUDES JURIDIQUES de NICE. "*Les affaires étrangères*". Presse Universitaire de France. París, 1959.
— JENKS, W.C. "*International Immunities*". Nueva York, 1961.
—LÓPEZ MARTÍN, Ana Gemma. CARNERERO, Rubén. "*Textos de Derecho International Público*" Madrid, 2008.
— LÓPEZ OLIVÁN, Julio. "*Repertorio diplomático español*". Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Madrid, 1944.
— LOUIS, J.V. *"La repartition de competences entre les Communnautés Européennes et leurs Etats membres en matière de relations exterieures"*. En *Revue Belge de Droit International*, volumen XVII, 1983.
— MANGAS, Araceli. "*Cuestiones de Derecho Internacional Público en la Constitución Española de 1978*". En *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid* n.º 61, 1980.
— MAQUIAVELO, Nicolás. "*El Príncipe*". Editorial Sopena. Buenos Aires, 1943.
— MARTÍNEZ LAJE, Santiago. "*Breve diccionario diplomático*". Madrid, 1982.

— MARTÍNEZ LAJE, Santiago/MARTÍNEZ MORCILLO, Amador. "*Diccionario Diplomático Iberoamericano*". Instituto de Cultura Hispánica. Madrid, 1993
— MERLE, Marcel. "*La vie internationale*". París, 1970. Hay una versión en español, "*La vida internacional*". Madrid, 1965.
— MERLE, Marcel. "*Sociologie des relations internationales*". París, 1976. Hay una versión en castellano, "*Sociología de las relaciones internacionales*". Madrid, 1978.
— MOORE, J.B. "*A Digest of International Law*". Washington, 1906
— MORALES LAMA, Manuel. "*Temas de relaciones internacionales*". Instituto Manuel María Peralta. San José, 2004.
— MORALES LAMA, Manuel. "*Diplomacia contemporánea: Teoría y práctica para el ejercicio profesional*". Morales & Vicens. Santo Domingo, 2015.
— MOUSSA, Farag. "*Diplomatie contemporaine: guide bibliographique*". Centre Européen de la Dotation Carnegie pour la Paix Internationale. Ginebra, 1964
— OCHOA, Miguel Ángel. *"Historia de la Diplomacia Española*". En Escuela Diplomática, *Sección Estudios* n.º 6. 10 volúmenes. Madrid, 2002-2012.
— OPPENHEIN, Lassa Francis. "*International Law. A Treatise*". Volumen I (paz), Londres, 1905 y volumen II (guerra), Londres, 1906.
— OPPENHEIN, Lassa Francis/LAUTERPACHT, Hersch. "*International Law*". Green & Co. Londres, 1948. Traducción al español: *"Tratado de Derecho Internacional Público*".Casa Editorial. Barcelona, 1961.
— PASTOR, José Antonio. "*Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*". Tecnos. Madrid, 2010.
— PETRIE, Charles. "*Historia de la Diplomacia*". Barcelona, 1947.
— POTEMKIN, Vladimir. "*Historia de la Diplomacia*". Ocho volúmenes. Editora Grijalbo. Méjico, 1996.
— RENOUVAIN, Pierre. "*Histoire des relations internationales*". Hachette París, 1953-1958. 8 volúmenes. Hay una versión española:" *Historia de las relaciones internacionales*". Akal. Madrid, 1982.
— REDSLOB, Robert. "*Histoire des grands principes du droit des gens*". París, 1933.
— REMIRO, Antonio. "*Derecho Internacional*". McGraw Hill. Madrid, 1997
— RIVIER, Alphonse. "*Principes du droit des gens*". París, 1986.
— SATOW, Ernest. "*A Guide to Diplomatic Practice*". Longmans Green. Londres, 1957.
— SEBASTIÁN de ERICE, José. "*Derecho Diplomático*". Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1954.
— SEMINAIRE INTERNATIONAL POUR DIPLOMATES DE KLESSHEIM. "*La diplomatie contemporaine*". Styria. Viena, 1959.

— SEN, Biswanth. "*A Diplomat's Handbook of International Law and Practice*" Metropolitan Book Co. Ltd. Nueva Delhi, 1951. Nitjhoff. La Haya, 1964 Hay una versión en español, "*Diplomaticos. Manual de Derecho Internacional y Práctica*". Pubicaciones de las Naciones Unidas. Nueva York, 1988.
— SEPÚLVEDA, César. "*Derecho Internacional*". Editorial Porrúa. Méjico, 1988.
— STADTMULLER, Georg. "*Historia del Derecho Internacional Público*". Editorial Aguilar. Madrid, 1961.
— SIEGFRIED, André. "*L'avenir de la diplomatie*". Centre d'Études et de Recherches de l'Université de Montreal/Centre d'Études pour la Paix et la Securité Internationale. Montreal, 2015.
— TRUYOL, Antonio. "*La teoría de las relaciones internacionales como sociología*". Madrid, 1973.
— TUNKIN, Grigori. "*Theory of International Law*". Londres, 1974.
— VALDERRAMA, Fernando. "*Glosario Español-Árabe y Árabe-Español de términos diplomáticos, políticos y de reuniones internacionales*". Ministerio de Asuntos Exteriores. Madrid, 1988.
— VASCO, Miguel. "*Diccionario de Derecho Internacional*". Ministerio de Educación. Quito, 1963
— VATTEL, Emerich de. "*Le Droit del Gens*". París, 1863.
— VERDROSS, Alfred. "*Derecho Internacional*". Biblioteca Jurídica Aguilar. Madrid, 1976
— YTURRIAGA, José Antonio de. "*La actual revisión del Derecho del Mar: una perspectiva española. Textos y Documentos*". Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1974.
— YTURRIAGA, José Antonio de. "*Portugal, Irak y Rusia: Semblanzas diplomáticas de unas misiones sensibles*". Editorial Dossoles. Burgos, 2007
— YTURRIAGA, José Antonio de. "*Liberia, Irlanda y Austria: Semblanzas diplomáticas"*. Editorial Dossoles. Burgos, 2014.
— YTURRIAGA, José Antonio de. "*Facetas de política española e internacional*". Editorial Dossoles. Burgos, 2015.

II.—Introducción a la Diplomacia

— ACHESON, Dean. "*The Task of To-day's Diplomacy*". En *Department of State Bulletin*, 1950.
— ALBRECHT-CARRIE, René. "*A Diplomatic History of Europe since the Congress of Vienna*". Harper and Row. Nueva York, 1958.
— ALDECOA, Francisco. "*Paradiplomacia: Las relaciones internacionales de las regiones*". Marcial Pons. Madrid, 2000.
— ALDECOA, Francisco. "*La diplomacia común europea: el Servicio Europeo de Acción Exterior*". Ministerio de Asuntos Exteriores. Madrid, 2011.

— ALFARO, Ricardo. "*Some Observations on the Science and Art of Diplomacy*". En *Mélanges François*. Leyden, 1959.
— ÁLVAREZ BUENO, José María. "*La Diplomacia económica y comercial*". Memoria de la Escuela Diplomática. Madrid, 2000.
— ALLEN, W.A. "*Reflexions sur la diplomatie*". Archives Diplomatiques et Consulaires. Zürich, 1952.
— ALLENDESALAZAR, José Manuel. "*Apuntes sobre la relación diplomática hispano-norteamericana, 1763-1895*". En Escuela Diplomática, *Sección Estudios* nº. 14. Madrid, 1996.
— AMADEO, Mario. "*Manual de Política Internacional: Los principios y los hechos*". Instituto Argentino de Cultura Hispánica. Buenos Aires, 1970.
— ANIEL-QUIROGA, José Manuel. "*Influencia del humanismo en la Diplomacia y los Diplomáticos*". Madrid, 1989.
— ANIGUET, P. "*L'âge d'or de la diplomatie*". Paris, 1963.
— APROGIO, André. "*Diplomacia digital e o papel do novo diplomata*". En *Boletín Mundorama da Universidades de Brasilia*. Instituto de Relaçoes Internacionais. Brasilia, 2012.
— ARELLANO, Carlos. "*La Diplomacia y el comercio internacional*". Editorial Porrúa. Méjico, 1990.
— ATTINA, Fulvio. "*Diplomazia e politica estera. Scienza politica e relazioni internazionali*". Franco Angeli Editore. Milán, 1979.
— AKZIN, Benjamín. "*Propaganda by Diplomats*". En *International Law and Relations*, volumen 7, 1936.
— BALL, George. "*Lawyers and Diplomats*" En *The Department of State Bulletin* XLVII (1227), 1962.
— BALLESTEROS, Miguel Ángel. "*Diplomacia y relaciones internacionales*". Lemer. Córdoba, 1991.
— BARCO, Carolina. "*Política exterior para un mundo en transformación"*. Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. Bogotá, 2005.
— BARGHOORN, Frederick. "*Soviet Cultural Diplomacy since Stalin*". En *Russian Review* XVII (1). Hanover, 1958.
— BARNES, William/MORGAN, John. "*The Foreign Service of the United States: Origins, Developments and Functions*". Department of State, volumen XLVI. Washington, 1961
— BARREA, Jean. "*Une approche synoptique des théories de la décisión, de la puissance de la négociation*" . En *Études Internationales* volumen XII (2), 1981,
— BARSTON, Ronald. "*Modern Diplomacy*". Longmans. Nueva York, 1998
— BARROS, Mario. "*Historia diplomática de Chile, 1541-1938*". Espulgues de Llobregat, 1970.
— BATTUR, G. "*Traité de droit politique et de diplomatie*". París, 1822
— BELADÍEZ, Emilio. "*Diplomacia y diplomáticos*". Imprenta Maestre. Madrid, 1960.

— BERRIDGE, G.R. "*Diplomacy. Theory and Practice*". Londres, 1995.
— BERRIDGE, G.R./JAMES, Alan. "*Dictionay of Diplomacy*". Palgrave Macmillan. Londres, 2003.
— BINGHAN, Jonathan. "*Shirt-Sleeve Diplomacy. Point 4 in Action*". Day. Nueva York, 1954.
— BLAGA, Cornelius. "*L'évolution de la diplomatie*". París, 1938.
— BLOOMFIELD, L.P. "*The Foreign Policy Process. A Modern Primer*". Prentice Hall. Englewood Cliffs N.J., 1982.
— BOURGEOIS, A. "*La diplomatie secrète au XVIIè siècle*". París, 1909.
— BOURQUIN, Maurice. "*À la recherche d'une diplomatie collective*". En *The Japanese Annual of International Law*, volumen 4, 1960.
— BRECHER, M. (et al.). "*A Framework for Research on Foreign Policy Behavior*". En *Journal of Conflict Resolution.* volumen XIII (1), 1969.
— BROGLIE, Victor Louis, Duque de. "*Histoire et diplomatie*". París, 1889.
— BURKHARDT, Carl./FREYMOND, Jacques/GUGGENHEIM, Paul/ FRANÇOIS-PONCET, André. "*La Diplomatie*". Lausana, 1954.
— BUTLER, Rohan "*Paradiplomacy*". En SARKISSIAN, A.O. "*Studies in Diplomatic History and Historiography*". Longmans. Londres, 1961.
— CALVOCORESSI, Peter. "*The Diplomat*". En *Political Quarterly*, Octubre-Diciembre, 1957.
— CAMBON, Jules. "*Ancien et nouvelle diplomatie*". Hachette. París, 1927
— CAMPO-REY, Conde de. "*Historia diplomática de España en los Santos Lugares, 1770-1980)*".Escuela Diplomática. Madrid, 1982.
— CASANOVA*, Marina. "La Diplomacia Española durante la Guerra Civil".* En Escuela Diplomática, *Sección Estudios* n.º 13. Madrid, 1996.
— CASSESE, Antonio. "*Parlamentary Control over Foreign Policy*". Sijthoff. La Haya, 1980.
— CLINTON, Hillary/MÉNDEZ, Marco. "*Poder inteligente: La doctrina de Obama y Guantánamo*". En *Revista Costarricense de Política Exterior,* n.º 20, San José, 2013.
— COOPER, Duff. "*Talleyrand y la diplomacia napoleónica"*. Editorial Caridad. Buenos Aires, 1940.
— CORBET, Percy. "*Law and Diplomacy*". Princeton University Press. Princeton, 1959.
— CORDERO, J,J. "*Manual para la nueva Diplomacia*". Distribuidora Escolar. Caracas, 1981.
— CRAIG, Gordon/GILBERT, Felix. "*The Diplomats: 1919-1939*". Princeton University Press. Princeton, 1953.
— CHAMBRUN, Charles de. "*L'esprit de la diplomatie*". París, 1944
— CHRISTER—JONSSON, Martin/HALL, Martin. "*Essence of Diplomacy*". Palgrave Macmillan. Londres, 2005.
— DANA, Daniel. "*Del conflicto al acuerdo"*. Norma. Barcelona, 1992.

— DASTIS, Alfonso (Ed.). "*Diccionario LID de Diplomacia y Relaciones Internacionales*". Ministerio de Asuntos Exteriores. Madrid, 2005.
— DEHESA, Guillermo de la. "*La Administración económica exterior"*. En Documentación Administrativa n.º 205. Madrid, 1985.
— DELGADO de CARVALHO, Carlos Miguel. "*Historia diplomatica do Brasil*". Sao Paulo, 1959.
— DOLLOT, René. "*Histoire diplomatique*". París, 1948.
— DROZ, Jacques. "*Histoire diplomatique de 1648 à 1919*". Dalloz. París, 1959.
— DUROSELLE, Jean-Baptiste. "*Histoire diplomatique: de 1929 à nos jours*". París, 1953.
— DUROSELLE, Jean-Baptiste. "*L'évolution des formes de la diplomatie et son effet sur la politique étrangère des Etats*". Armand Colin. París, 1954
— DUROSELLE, Jean-Baptiste. "*L'élaboration de la politique étrangère française*". En *Revue Française de Science Politique,* 1956 (3).
— DUROSELLE, Jean-Baptiste. "*L'opinion publique et la politique étrangère*". Presse Universitaire de France. París, 1959.
— EGUILAZ, Luis de. "D*iscurso sobre el origen y progresos de la diplomacia*". Madrid, 1854.
— EINRICH, Silvia. "*Historia diplomática entre España e Iberoamérica en el contexto de las relaciones internacionales (1955-1985*)". En *Sección Estudios* n.º 3. Madrid, 1989
— ELLER, George. "*Secret Diplomacy*". Londres, 1912.
— ESCUELA DIPLOMÁTICA. "*Corona y Diplomacia. La Monarquía española en la Historia de las relaciones internacionales*". En *Sección de Estudios* n.º 1. Madrid, 1988.
— ESCUELA DIPLOMÁTICA. "*Comercio exterior y diplomacia*". En *Cuadernos de la Escuela Diplomática* n.º 16. Madrid, 2001.
— ESCUELA DIPLOMÁTICA. "*La Constitución Española y la acción exterior del Estado*". En *Colección Escuela* Diplomática n.º 8. Madrid, 2004.
—ESCUELA DIPLOMÁTICA. "*Cultura y comercio en la comunidad internacional*". En *Colección Escuela Diplomática* n.º 13. Madrid, 2007.
—ESCUELA DIPLOMÁTICA. "*Sobre la diplomacia y las relaciones internacionales. Reflexiones sore la actualidad"*. En *Cuadernos de la Escuela Diplomática* n.º 36. Madrid, 2008.
—ESCUELA DIPLOMÁTICA. "*Diplomacia pública europea*". En *Cuadernos de la Escuela Diplomática* n.º 41. Madrid, 2010.
—ESCUELA DIPLOMÁTICA. "*Retos de nuestra acción exterior. Diplomacia Pública y Marca España*". En *Colección Escuela Diplomática* n.º 18. Madrid, 2012.
—ESCUELA DIPLOMÁTICA. "*Cuestiones actuales sobre sobre la diplomaciay las relaciones internacionales en los inicios del siglo XXI*". En *Cuadernos de la Escuela Diplomática* n.º 49. Madrid, 201.0

— ESSEN, Léon van der. "*La diplomatie: ses origines et son organisation jusqu'à la fin de l'ancien régime*". Bruselas, 1953.
— FERNÁNDEZ-PALACIOS, Miguel. "*Rey, Contitución y política exterior*". Ministerio de Asuntos Exteriores. Madrid, 2010.
— FERRARA, Oreste. "*Il secolo XVI visto dagli Ambasciatori veneziani*". Milán, 1960.
— FLASSAN, M.D. "*Histoire géneral et raisonnée de la diplomatie française depuis la fondation de la monarchie jusqu'à la fin du regne de Louis XV*". París, 1809.
— FLEURIA, M.A. de. "*Les méthodes de la diplomatie moderne*". En *Revue de l'Université de Bruxelles*, 1935.
— FLORIO, Franco. "*Nozioni di diplomazia e di diritto diplomatico*". Giuffré. Milán, 1962.
— FORGAC, Albert. "*Essai sur la diplomatie nouvelle*". Pedone. París, 1950.
— FOSTER, John. "The Practice of Diplomacy*"*. Boston, 1906.
— FRAGA, Manuel. "*La diplomacia en el siglo XX*". En *Revista de Política Internacional* nº. 23, 1955.
— FRAGA, Manuel "*La diplomacia en el sistema actual de las relaciones Internacionales*". En *Revista de Política Internacional* n.º 52, 1960.
— FRAGA, Manuel. "*Guerra y diplomacia en el sistema actual de las relaciones Internacionales*". Europa. Madrid, 1960.
— FRAGA, Manuel. "*Los fundamentos de la Diplomacia*". Planeta. Barcelona, 1977.
— FRANGULIS, A.F. "*L'évolution de la diplomatie*". En *Mélanges Spiropoulos*. Bonn, 1957.
— FREYMOND, Jacques. "*Diplomatie classique-Diplomatie contemporaine*". En "*Mélanges offerts à Paul E. Martin*". Ginebra, 1961.
— GAMARRA, Yolanda. "*La cooperación internacional en su dimensión cultural y el progreso del Derecho Internacional*". En Escuela Diplomática, *Sección Varios*. n.º 5. Madrid, 1998.
— GARCÍA ARIAS, Luis. "*Las antiguas y nuevas formas de diplomacia*". En "*Derecho de Gentes y Organización Internacional*". Madrid, 1966.
— GARCÍA SALAZAR, A. "*Historia diplomática del Perú*". Lima, 1964.
— GEAMANU, G "*Théorie et pratique des négotiations en droit international*". En *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International*, volumen 166, 1980-I.
— GERBORE. "*Formen und Stile der Diplomatic*". Munich, 1964.
— GILPIN, Robert. "*The Political Economy of International Relations*". Princeton University Press. Princeton, 1987.
— GÓMEZ POMAR, Julio. "*Teoría y técnica de la negociación*". Ariel. Barcelona, 1991.

— GÓMEZ de VALENZUELA, Manuel. "*El tópico del diplomático en la literatura española*". Ministerio de Asuntos Exteriores. Madrid, 1983.
— GONIDEC, Pierre-François. "*Relations internationales*". Montchrestien. París, 1977.
— GRANET, Pierre. "*L'évolution des méthodes diplomatiques*". París, 1939.
— GUARIGLIA, Raffaele. "*Considerazioni sulla diplomazia e altre considerazioni sulla Diplomazia*". En *Storia e Politica Internazionale*, 1942
— GUIRAL, P. "*Le diplomate et le journaliste dans la politique étrangère*". En *Les Affaires Étrangères*. París, 1959.
— HAMILTON, K./LANGHORNE, R. "*The Practice of Diplomacy: Its Evolution Theory and Administration*". Londres, 1995.
— HARMON, Robert. "*The Art and Practice of Diplomacy*". Metuchen, 1971.
— HATSCHEK, J. "*Wörterbuch des Völkerrechts und der Diplomatie*". Berlin, 1924- 1929.
— HAUTERIVE, H. "*Conseils à un élève du Ministère des Affaires Étrangères*". París, 1927.
— HAYTER, Williams. "*The Diplomacy of the Great Powers*". Hamilton. Londres, 1961.
— HEATLEY, D.P. "*Diplomacy and the Study of International Relations*". Oxford, 1919
— HERRERO, Miguel. "*En torno al artículo 14 de la Ley de Cortes (Contribución al estudio del Poder Exterior)*". En *Boletín Informativo de Ciencia Política* n.º 8, 1971.
— HILL, D.J. "*A History of Diplomacy in the International Development of Europe*". Londres, 1906.
— HUDDLESTON, Sisley. "*Popular Diplomacy and War*". N.H. Smith. Rindge, 1954.
— JOVER, José María. *La diplomacia de la Ilustración*". Madrid, 1988.
— KELLY, D. *"The Lost Sort of Diplomacy*". En *Foreign Service Journal*, Enero, 1956.
— KENNA, Georges. "*American Diplomacy*". The University of Chicago Press. Chicago, 1984.
— KENNAN, George. "*The Future of Our Professional Diplomacy*". En *Foreign Affairs* XXXIII (4), 1955.
— KENNEDY, Aubrey. "*Old Diplomacy and New*". Londres, 1922.
— KERTESZ, Stephen. "*Diplomacy in the Atomic Age*". En *Review of Politics*, 1959.
— KERTESZ, Stephen/FITSIMONS, Matthew (Ed.). *"Diplomacy in a Changing World*". Notre Dame University Press. Notre Dame, 1959.
— KISSINGER, Henry. "*Force and Diplomacy in the Nuclear Age*". En *Foreign Affairs*, 1955-1956.

— LACHS, Manfred. "*Les instruments de la diplomatie*". En *Annuaire Polonais des Affaires Internationales*, 1961.
— LANGER, William, "*The Diplomacy of Imperialism, 1890-1902*". En *The American Political Sciences Review,* 30 (3), 1936.
— LAROCHE, Carlos. "*La diplomatie française*". París, 1946.
— LAUNAY, Jacques. "*Histoire contemporaine de la diplomatie secrète, 1914-1945*". Rencontres. Lausana, 1965.
— LAUNAY, Jacques. "*Histoire de la diplomatie secrète, 1789-1914*". Rencontres. Lausana, 1966.
— LEDERER, Ivo. "*Russian Foreign Policy. Essays in Historical Perspective*". Yale University Press. New Haven, 1962.
— LIBRANDO, Gaetano. "*Diplomazia commerciale*". G. Pastena. Roma, 1959,
— LUNA, Antonio de "*El poder exterior*". En "*Las relaciones internacionales en la era de la Guerra fría*". Madrid, 1962.
— LUNA, Armando. "*Teoría y práctica de la Diplomacia*". Nicaragua FCMRREE. Managua, 1993.
— MANFREDI, Juan Luis. "*Competencias para la nueva diplomacia global*". En Escuela Diplomática. "*La Diplomacia Pública como reto de la política exterior*". Madrid, 2014.
— MAYER, ARNO. "*Political Origins of the New Diplomacy, 1917-1918*". Yale University Press. New Haven, 1959.
— MOLINA, Ignacio (Coord.) . "*Hacia una renovación estratégica de la política exterior española*". Informe del Real Instituto Elcano n.º 15, Madrid, 2014.
— MEDINA, Manuel, "*Teoría de las relaciones internacionales*". Centro de Investigaciones Sociológicas. Madrid, 1973.
— MELGAR, Luis Tomás. "*Diplomacia pública: La gestión de la imagen-país. El modelo español*". Ministerio de Asuntos Exteriores. Madrid, 2010.
— MERINO, Eloy. "*Historia de la Diplomacia*". Editora Nacional de Cuba. La Habana, 1985.
— MERLE, Marcel. "*Sociologie des relations internationales*". A. Colin. París, 1982. Versión española:"*Sociología de las relaciones internacionales*". Alianza Editorial. Madrid, 1984.
— MERLE, Marcel. "*La politique étrangère*". PUF. París, 1984.
— MERLE, Marcel/BURTON, J.W. "*Estudio científico de las relaciones internacionales*". UNAM. Méjico, 1978.
— MESA, Roberto. "*Teoría y práctica de Las relaciones internacionales*". Taurus. Madrid, 1980.
— MESA, Roberto. "*El proceso de toma de decisiones en política exterior*". En Documentación Administrativa n.º 205. Madrid, 1985.
— MIRKINE-GETZEVITCH, B. "*La technique paralamentaire des relations internationales*". En *Recueil des Cours de l'Académie de Droit Internacional*, volumen 56, 1936-II.

— MORALES LAMA, Manuel. "*La comunicación diplomática en las relaciones Internacionales*". Editora Valetta. Buenos Aires, 2013.
— MORALES LAMA, Manuel. "*Diplomacia contemporánea: Teoría y práctica*". Editorial Búho. Santo Domingo, 2015.
— MORALES MOYA, Antonio. "*Relaciones internacionales y función diplomática en la Historia contemporánea*". En Documentación Administrativa n.º 205. Madrid, 1985.
— MORET, Alexandre/DAVY, Georges. "*La evolución de la Humanidad: De los clanes a los imperios*". Cervantes. Barcelona, 1925.
— MORENO, Ismael. "*La Diplomacia: Aspectos teóricos y prácticos*". SER. Méjico, 1996.
— MORGENTHAU, Hans. "*Dualism Between Old and New Diplomacy and Between Traditional Diplomatic Procedures and the Practice of the UN*". En *The Yale Law Journal,* volumen 55, 1946.
— MORGENTHAU, Hans. "*Diplomacy*". En *The Yale Law Journal*, volumen LV (5).
— MOWAT, Richard. "*A History of European Diplomacy*". Londres, 1928.
— MOWAT, Richard. "*Diplomacy and Peace*". Williams & Norgate Ld. Londres, 1935.
— MURET, Pierre./SAGNAC, F. "*La preponderancia inglesa 1715-1763*". Méjico, 1944.
— MURTY, B.S. "*The International Law of Diplomacy. The Diplomat Instrument and World Public Order*". Nijhoff. La Haa, 1989.
— NAHLIK, Stanislav. "*Development of Diplomacy Law.Selected Problems*". En *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International*, volumen 222, 1990.
— NARVÁEZ, Luis. "*La Diplomacia y las negociaciones internacionales*". En "*La nueva política exterior dominicana y temas de relaciones internacionales*". Santo Domingo, 1998, pp. 205-215.
— NASCIMENTO e SILVA, Gerardo. "*Diplomacy in International Law*". Leiden, 1972.
— NAVA, Santi "*Sistema della diplomazia*". CEDAM. Padua, 1950.
— NICOLSON, Harold. "*The Congress of Vienna: A Study in Allied Unity: 1812-1822*". Londres, 1946. Hay una versión en español, "*El Congreso de Viena*". Madrid, 1960.
— NICOLSON, Harold. "*Diplomacy*". Oxford University Press. Londres, 1950. Hay una versión española, *"La Diplomacia*". Fondo de Cultura Económica, Méjico 1975.
— NICOLSON, Harold. "*The Evolution of Diplomatic Method*". Constable. Londres, 1954.
— NICOLSON, Harold. "*Diplomacy Then and Now*". En *Foreign Affairs,* volumen XL, 1962.

— NIETO, Alejandro. "Selección y perfeccionamiento del personal del Servicio *Exterior*". En Documentación Administrativa nº 205. Madrid, 1985
— NOEL, Léon. "*Conseils à un jeune Français entrant à la diplomatie*". La Jeune Parque. París, 1948.
— NOEL, Léon. "*Politique extérieure et diplomatie"*. En "*Les Affaires Étrangères*". Presse Universitaire de France. París, 1959.
— NUMELIN, Raguar. "*Les origines de la diplomatie*". París, 1946.
— NYE, Joseph. "*Soft Power*". Public Affairs. Nueva York, 2004.
— NYS, E. "*Les commencements de la diplomatie et le droit d'ambassade jusqu'à Grotius*". Bruselas, 1983-1984.
— OCHOA, Miguel Ángel. "*Selección y perfeccionamiento del personal de la Carrera Diplomática"*. En Documentación Administrativa n.º 205. Madrid, 1985.
— OCHOA, Miguel Ángel. "*Historia de la Diplomacia Española*". En Escuela Diplomática, *Sección Estudios* nº 6, volumen I. Madrid, 2002.
— OCHOA, Miguel Ángel. "*Repertorio diplomártico"*. Apédice a la "*Historia de la Diplomacia Española*". En Escuela Diplomática, *Sección Estudios* n.º 6. Madrid, 2002.
— OFICINA DE INFORMACIÓN DIPLOMÁTICA. "*Diplomacia y periodismo: ¿Cooperación o competición?*". Ministerio de Asuntos Exteriores. Madrid, 2007.
— OFICINA DE INFORMACIÓN DIPLOMÁTICA. "*El español: un idioma universal en expansión*". Ministerio de Asuntos Exteriores. Madrid, 2014.
— OREJA, Marcelino. "*La política exterior en un sistema democrático*". En "*Discursos y Declaraciones del Ministro de Asuntos Exteriores*". OID. Madrid, 1978.
— PAMMENT, James. "*Diplomacy: Digital and Public*". En Escuela Diplomática. "*La Diplomacia Pública como reto de la política exterior*". Madrid, 2014.
— PANIKKAR, Kvalam. "*The Principles and Practice of Diplomacy*". Asia Publishing House. BombaY, 1956.
— PARDO, José Luis. "*La acción exterior de las Comunidades Autónomas*". En *Colección Escuela Diplomàtica* n.º 1. Madrid, 1995.
— PEARSON, Lester. "*Diplomacy in the Nuclear Age*". Harvard University Press. Cambridge, 1959.
— PEARSON, Lester. "*The New Face of Diplomacy*". En "*Perspectives of Peace, 1910-1960*". Stevens & Sons. Londres, 1960.
— PEDROSO, Diego. "*El sector empresarial y el Servicio Exterior*". En Documentación Administrativa n.º 205, Madrid, 1985.
— PÉREZ GIRALDA, Aurelio. "*Prudencia jurídica y poder exterior. Escritos sobre Derecho Internacional y Diplomacia*". En Escuela Diplomática, *Sección Ensayos* n.º 30 Madrid, 2010.

— PÉREZ GONZÁLEZ, Manuel/PUEYO, Jorge. "*Las Comunidades Autónomas ante el orden internacional*". En "Constitución, Comunidades Autónomas y Derecho Internacional". Santiago, 1982.
— PÉREZ OTERMIN, Jorge. "*Política exterior y profesionalismo diplomático*". OEA. Montevideo, 1993.
— PETRIE, Charles. "*Diplomatic History*". Londres, 1944. Hay una versión en español, "*Historia de la Diplomacia*". Barcelona, 1947.
— PETRIE, Charles "*The Strategic Element in Modern Diplomacy*". En *Quarterly Review*, 1957.
— PEYREFITE, Roger. "*La fin des Ambassades*". París, 1953.
— PIETROMARCHI, Luca. "*L'arte diplomatica ovvero il fascino dell'Ambasciata*". Milán, 1974.
— POCH, Antonio. "*Diplomacia y Fuerzas Armadas*". En *Revista de Política Internacional* n.º 60, 1962.
— POCH, Antonio. "*Del lugar de la Diplomacia*". En "*Pensamiento Jurídico y Sociedad Internacional*". Centro de Estudios Constitucionales/Universidad Complutense. Madrid, 1986.
— POTEMKIN, Vladimir. "*Historia de la Diplomacia*". Editorial Grijalbo. 8 volúmenes. Méjico, 1966.
— POWELL, Charles. "*Innovación, diplomacia y think tanks*". En Escuela Diplomática. "*La Diplomacia Pública como reto de la política exterior*". Madrid, 2014
— PREUSS, Lawrence. "*Capacity for Legation and the Theoretical Basis of Diplomatic Immunities*". En *Revue de Droit International et des Sciences Diplomatiques et Politiques*, 1932.
— PREUSS, Lawrence. "*Les diplomates étrangers et les lois de prohibition*". En *Revue de Droit International et Législation Comparée*, 1932.
— PREUSS, Lawrence. "*Protection of Foreign Diplomatic and Consular Premises Against Picketing*". En *American Journal of International Law*, volumen XXXI, 1937.
— QUARONI, Pietro. "*The Profession of Diplomacy*". En *Foreign Service Journal* Junio, 1954.
— QUEL, Javier. "*La actitud de España en el marco de la coordinación de la política exterior comunitaria: el reconocimiento de los nuevos Estados surgidos de la antigua URSS y de la República Socialista Federativa de Yugoslavia*". En *Revista Española de Derecho Internacional*, volumen XLIV (2), 1992.
— REGALA, Roberto. "*The Trends in Modern Diplomatic Practice*". Giuffré. Milán, 1959.
— REMIRO, Antonio. "*Las Cortes y la política exterior española (1942-1976)*". Cuadernos de la Cátedra J.B.Scott. Valladolid, 1977.
— REMIRO, Antonio. "*La actividad exterior del Estado y las Comunidades Autónomas*". En "Estudios sobre la Constitución Española de 1978". Zaragoza, 1979.

— REMIRO, Antonio. "*La acción exterior del Estado*". Tecnos. Madrid, 1984.
— REMIRO, Antonio. "*El poder exterior del Estado*". En Documentación Administrativa n.º 205. Madrid, 1985.
— RENOUVAIN, Pierre/DUROSELLE, Jean Baptiste. "*Introducción a la política Internacional*". Madrid, 1968.
— RIVERA, Joseph. "*The Psycological Dimensions of Foreign Policy*". Ch. E. Merrill. Columbus, 1968.
— ROCHA BRITO, B. "*Hard, Soft or Smart Power: Conceptual Discussion on Strategic Definition*". Universidad Autónoma. Lisboa, 2010.
— ROHDEN, P.R. "*Esplendor y ocaso de la Diplomacia clásica*". Editorial Española. Madrid, 1947.
— RUBIO, Rafael. "*La diplomacia pública: nuevos autores en un escenario nuevo*". En Escuela Diplomática. "*La Diplomacia Pública como reto de la política exterior*". Madrid, 2014.
— RUIZ MORENO, Isidoro. "*Estudios sobre historia diplomática argentina*". Buenos Aires, 1971.
— SALMON, J.J. "*La reconnaissance de l'Etat*". París, 1911.
— SANTA, José Julio. "*Teoría y práctica de la Diplomacia*". Roque de Palma Editor. Buenos Aires, 1958.
— SATOW, Ernest "*A Guide to Diplomatic Practice*". Longman, Green & Co. Londres, 1957.
— SAVINO, Paolo. "*Diplomazia eclesiastica*". Roma, 1952.
— SEBASTIÁN de ERICE, José. "*Normas de Diplomacia*". Madrid, 1945
— SEN, D.K "*Indian Studies in International Law and Diplomacy*". Indian Law Publications Ltd. Nueva Delhi, 1952.
— SEN, D.K. "*International Law Relating to Diplomatic Practice*". Indian Law Publication. Nueva Delhi, 1952.
— SEPÚLVEDA, César. "*The New Destinies of Diplomacy*". En *Revista Jurídica Interamericana* II (2), 1960.
— SERRA, Enrico. "*L'évolution récente des méthodes diplomatiques*". En *Revue d'Histoire Diplomatique*. París, 1961.
— SERRA, Enrico. "*La diplomazia en Italia*". Milán, 1988.
— SINGER, David. "*Vers une science de la politique internationale: Perspectives, promesses et résultats*". En "*Études Internationales*" volumen XV (4), 1984, pp. 849-876.
— SNYDER, G.H. DIESING, P. "*Conflict among Nations: Bargaining Decision-Making and System Structure in International Crisis*". Princeton University Press. Princeton, 1977.
— SNYDER, G.H. BRUCK, H.W./SAPIN, B. "*Foreign Policy Decision-Making: An Approach to the Study of International Politics*". The Free Press. Nueva York, 1962.

— SOLÍS, Tomás. "*El poder exterior y las Comunidades autónomas*". En Documentación Administrativa n.º 205. Madrid, 1985.
— SPOTTORNO, Ricardo. "*Consideraciones generales y de caráter histórico acerca de la diplomacia*". Madrid, 192l.
— STEIN, Janice. "*L'analyse de la politique étrangère: à la recherche des groupes de variables dépendantes et indépendants*". En "*Études Internationales*" volumen II (3), 1971.
— STEINBERG, Blema. "*L'analyse comparée de la politique étrangère: les Superpuissances. Une étude de cas*". En "*Étude Internationales*" volumen III (1), 1972.
— STRAELEN, H. van. "*New Diplomacy in the Far East. A Blueprint for the Training of Future Diplomats*". Luzac. Londres, 1940.
— SZILASSY, Barón de. "*Traité pratique de diplomatie moderne*". París, 1925.
— TARRE, Alfredo. "*La nueva diplomacia*". Madrid, 1962.
— TIGAU, Camelia. "*La Diplomacia en la era digital. Modelos dinámicos de negociación y prospectiva*". UNAM. Méjico, 2007.
— TRUYOL, Antonio. "*La Sociedad Internacional*". Alianza Editorial. Madrid, 2001.
— TUNKIN, Grigory. "*Diplomatie und Völkerrecht*". En *Österreichische Zeitschrift für Aussenpolitik* I (V). Viena, 1961.
— VALDIVIESO, Rocío. "*La carrera diplomática en España*". En Escuela Diplomática, *Sección Estudios*, n.º 15. Madrid, 1996.
— VAUGHAN-WILLIAMS, R.E.L. "*La Diplomatie: Technique diplomatique*". La Haya, 1924.
— VAUGHAN-WILLIAMS, R.E.L. "*Les méthode de travail de la Diplomatie*". En *Recueil* de*s Cours de l'Académie de Droit International*, volumen 152, 1925-IV.
— VANSITTART, Robert. "*The Decline of Diplomacy*". En *Foreign Affairs* XXVIII (2). 1949.
— VERA y ZÚÑIGA, Juan Antonio. "*El Embaxador*". Francisco de Lyra. Madrid, 1620.
— VERHOEVEN, Joe. "*La recconnaissance internationale dans la pratique contemporaine*". Paris, 1975.
— VETANCOURT, Manuel. "*Breviario del diplomático*". Garrido. Caracas, 1946.
— VICIOSO, Horacio "*Dipomacia: ciencia y arte*". Efa Impress. Santo Domingo, 1993.
— VILANOVA, P. "*El Estado y el sistema internacional. Una aproximación al estudio de la política exterior*". Barcelona, 1995.
— VILARIÑO, Eduardo. "*En torno al concepto de Diplomacia*". En *Anuario del Instituto Hispano-Luso-Americano de Derecho Internacional*" volumen 5, 1979.

— VILLAR, Francisco. "*Diplomacia multilateral y Servicio exterior*". En "Diplomacia Multilateral y Servicio Exterior". En *Docuentación Administrativa* n.º 205. Madrid, 1985.
— VIÑAS, Ángel. "*La función de planificación en política exterior*". En *Documentación Administrativa* n.º 205. Madrid, 1985.
— VITAL, David. "*The Making of British Foreign Policy*". Allen & Unwin. Londres, 1968.
— WALLACE, W. "*Foreign Policy and the Political Process"*. Macmillan. Londres, 1971.
— WALLACE W./PATTERSON, W.E.(ed). "*Foreign Policy-Making in Western Europe*". Saxon House. Londres, 1979.
— WATSON, A. "*Diplomacy. The Dialoggue Between States*". Londres, 1984
— WEBSTER, Charles. "*The Art and Practice of Diplomacy*". Chatto & Windus. Londres, 1961.
— WELLESLEY, Victor. "*Diplomacy in Fetters*". Hutchinson. Londres, 1944.
— WILDNER, Heinrich. "*Die Technik der Diplomatie. L'art de négocier*". Springer. Viena, 1959.
— WIMMEL, K. "*What is Public Diplomacy?*". En *Foreign Service Journal*, Octubre, 1978.
— WOLGAST, Ernst. "*La diplomatie et ses fonctions*". En *Recueil des Cours de l' Académie de Droit International*", volumen 60, 1937-II.
— WRISTON, Henry. "*Diplomacy in a Democracy*". Harper & Brothers. Nueva York, 1956.
— XIMÉNEZ de SANDOVAL, Felipe. "*Diálogos de la Diplomacia*". Madrid, 1945.
— YIP, George. "*Globalización*". Editorial Norma. Barcelona, 1992.
— YTURRIAGA, José Antonio de. *"El Decreto 801/1972 sobre ordenación de la actividad de la Administración del Estado en materia de tratados"*. En *Anuario de Derecho Internacional* (Universidad de Navarra), volumen I, 1974.
— YTURRIAGA, José Antonio de. "*Líneas directivas de la política exterior de España*". En "*Boletín Informativo del Centro Español para la Defensa Nacional*", volumen 228. Madrid, 1992.
—YTURRIAGA, José Antonio de. "*Ámbitos de soberanía en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar: Una perspectiva española*". Ministerio de Asuntos Exteriores. Madrid, 1993.
— YTURRIAGA, José Antonio de. "*Ámbitos de jurisdicción en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar: Una perspectiva española*". Ministerio de Asuntos Exteriores. Madrid, 1995.
— YTURRIAGA, José Antonio de. "*Ideas para una renovada política exterior española*" Documentos del Foro de la Sociedad Civil n.º 6. Madrid, 2013.

— ZEHLIN, Walter. "*Die Welt der Diplomatie*". Athenäum. Francfort, 1960.
— ZEHNDER, Alfred. "*Politique extérieure et politique de comerce extérieur. Politique Extérieure et relations culturelles*". Droz. Ginebra, 1957.

III.—Órganos centrales del Estado para las Relaciones Exteriores

— ALESSANDRINI, Frederico. "*Diplomats of the Holy See*". En *India Quarterly* XIII (1), 1957.
— ALONSO—CASTRILLO, Álvaro. "*La evolución de la diplomacia a través de los viajes realizados al extranjero en 1959 por el Ministro de Asuntos Exteriores español don Fernando María Castiella*". En *Política Internacional* n.º 45-46, 1959.
— APPADORAI, A. "*Indian Diplomacy*". En KERTESZ, Stephen/FITSIMONS, Matthew. *"Diplomacy in a Changing World*". Notre Dame University Press. Notre Dame, 1959.
— ARDANT, Philippe. "*La pratique diplomatique chinoise récente*". En *Revue Génerale de Droit International Public n.º 4*, 1968.
— ASHTON-GWATKIN, Frank. "*The British Foreign Service. A Discussion of the Development and Function of the British Foreign Service*". Syracuse University Press. Syracuse, 1953.
— ASPATURIAN, Vernon. "*The Union Republics in Soviet Diplomacy. A Study of Soviet Federalism in the Service of Soviet Foreign Policy*". Droz. Ginebra, 1960.
— BAILLOU, Jean/PELLETIER, Pierre. "*Les affaies étrangères*". Presse Universitaire de France. París, 1962.
— BADORREY, Beatriz. "*Los orígenes del Ministerio de Asuntos Exteriores*". En Escuela Diplomática, *Sección Estudios* n.º18. Madrid, 1999.
— BARNES, Williams. "*The Foreign Service of the United States*". Department of State. Washington, 1961.
— BELOFF, Max. "*New Dimensions in Foreign Policy: A Study in British Administration Experience 1947-1959*". Allen & Unwin. Londres, 1961
— BERNÍA, Juan. "*Historia del Palacio de Santa Cruz: 1629-1950*". Editorial Talleres De Blas. Madrid, 1949.
— BILDER, Richard. "*The Office of the Legal Adviser: The State Department Lawyer and Foreign Affairs*". En *American Journal of International Law,* volumen XLVI, 1962.
— BISHOP, Donald. "*The Administrator of British Foreign Relations*". Syracuse University Press. Nueva York, 1961.
— BLOOMFIELD, Lincoln. "*The United Nations and U.S. Foreign Policy. A New Look at the National Interest*". Brown & Co. Boston, 1960.
— BLOOMFIELD, Lincoln/FITZGERALD, G.F. "*Crimes Against Internationally Protected Persons: Prevention and Punishment*". Nueva York, 1975.

— BRATTON, Alfredo. "*La actual organización del servicio exterior de la Nación y la Carrera diplomática en nuestro país*". En *Revista de Derecho Internacional y Ciencias Diplomáticas*, volumen V. Rosario, 1954.
— BRUSASCA, Giuseppe. "*Il Ministero degli Affari Esteri al servizio del popolo italiano*". Ministère des Affaires Étrangères. Roma, 1949.
— BURGDORF, Geislerk. "*Das Statut des schwezeirischen Personnals*". Fischer. Müssingen, 1949.
— CADIEUX, Marcel. "*Le diplomate canadien: élements d'une définition*". Fides. Montreal, 1962.
— CARABIBER, Charles. "*L'évolution récente de l'inmunité de jurisdiction des Etats*". En *Revue Héllenique de Droit International*, 1952.
— CARDINALE, Igino. "*Le Sainte-Siège et la diplomatie*". Desclée. Tournai, 1962.
— CARNERERO, Rubén. "*La inmunidad de jurisdicción para los Jefes de Estado extranjeros*". Iustel. Madrid, 2007.
— CARNERERO, Rubén. "*Un paso atrás en la lucha contra la impunidad: La Sentencia de la Corte Internacional de Justicia de 14 de Febrero de 2002, en el Asunto de la Orden de arresto de 11 de Abril de 2000 (República Democrática del Congo c/Bélgica)*. En SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, Luis Ignacio/QUEL, Francisco Javier/MARTÍN LÓPEZ, Ana Gemma. "*El poder de los jueces en el actual Derecho Internacional: Análisis de la jurisprudencia internacional*". Universidad del País Vasco. Bilbao, 2010
— CASSESE, Antonio. "*When May Senior Status Officials be Tried for International Crimes?. Some Comments on the Congo versus Belgium Case*". En *European Journal of International Law*, volumen 13 (4), 2002.
— COHEN, Samy. "*Les conseillers du Président*". Presse Universitaire de France. París, 1980.
— COLEGROVE Kenneth. "*The Japanese Foreign Office*". En *American Journal of International Law*, volumen XXX, 1936.
— CHILDS, James. "*American Foreign Service*". Holt. Nueva York, 1948
— CHUECA, Ángel/DÍEZ-HOCHLEITNER, Javier. "*La admisión de la tesis restrictiva de las inmunidades del Estado extranjero en la reciente práctica española*". En *Revista Española de Derecho Internacional* volumen XL (2), 1988.
— DAYAL, Hanshwar. "*Tehe Genesis and Organization of the Indian Foreign Service*". En *The Indian Yearbook of International Affairs*, volumen I. Madras, 1952.
— DECAUX, E. "*Le statut du chef d'Etat déchu*". En *Annuaire Français de Droit International*, volumen XXVI, 1980.
— DECONDE, Alexander. "*The American Secretary of State*". Pall Mall Press. Londres, 1963.

— DISCHLER, Ludwig. "*Der Auswärtige Dienst Frankreich*". Forchungsstelle für Völkerrecht. Hamburgo, 1952.
— DOMINICÉ, Christian. "*Quelques observations sur l'immunité de juridiction pénale de l'ancien chef de l'Etat*". En *Revue Génerale de Droit International Public,* volumen LXXXIII, 1999.
— DUROSELLE, Jean Baptiste. "*L'évolution des formes de la diplomatie et son effet sur la politique étrangère des Etats*". A. Colin. París, 1954.
— DUROSELLE, Jean Baptiste. "*French Diplomacy in the Postwar World*". En "*Diplomacy in an Changing World*". Notre Dame University Press. Notre Dame, 1959.
— EAYSR, James. "*The Origin of Canada's Department of External Affairs*". En *Canadian Journal of Economic and Political Sciences,* XXV (2). Toronto, 1959.
— EAYSR, James. "*The Art f the Posible: Government and Foreign Policy in Canada*". Toronto University Press. Toronto, 1961.
— EIROA, Matilde. "*Política internacional y comunicación en España 1939-1975. Las Cumbres de Franco con Jefes de Estado*". En Escuela Diplomática, *Sección Estudios* n.º 28. Madrid, 2009.
— ESCUDERO, José Antonio. "*Los Secretarios de Estado y de Despacho*". Madrid, 1969.
— EYTAN, Walter. "*The First Ten Years: A Diplomatic History of Israel*". Widenfeld-Nicolson. Londres, 1958.
— FERRARIS, L.V. "*L'amministrazione centrale dei Ministero degli Affari Esteri Italiano nel suo svilupo storico*". Biblioteca della Rivista di Studi Politici Internazionali. Florencia, 1955.
— FERRER, Jaume. "*Impunidad versus inmunidad de jurisdicción: la sentencia del Tribunal Internacional de Justicia de 14 de Febrero de 2002 (República Democrática del Congo c/Bélgica)"*. En *Anuario de Derecho Internacional* (Universidad de Navarra), volumen XVIII. Pamplona, 2002.
— FIEFIELD, Russell. "*The Diplomacy of South-East Asia*". Harper. Nueva York, 1958.
— FURNISS, Edgar. "*The Office of the Premier in French Foreign Policy-Making Analysis*". Princeton University Press. Princeton, 1954.
— GERBER, William. "*Organizational Reform in the Department of State and the American Foreign Service*". Notre Dame University Press. Notre Dame, 1961.
— GOGORDAN, G. "*Le Ministre des Affaires Étrangères pendant la période révolutionnaire*" En *Revue des Deux Mondes,* volumen 22, 1877.
— GONZÁLEZ SÁNCHEZ, Enrique. "*El Servicio Europeo de Acción Exterior*". En "*España y la práctica del Derecho Internacional*". Colección Escuela Diplomática. Madrid, 2014.

— GRAHAM, Robert. "*Vatican Diplomacy*". Princeton University Press. Princeton, 1959.
— GRUBEN, Barón de. "*Méthodes de travail administratif d'un Ministère des Affaires Étrangères*". En *Revue Internationale des Sciences Administratives,* XVIII (3). París, 1952.
— HOOVEN, Eckhart. "*Der Auswártige Dienst Scandinaviens*". Hamburg University Press. Hamburgo, 1956.
— KERTESZ, Stephen (Ed.). "*American Diplomacy in a New Era*". Notre Dame University Press. Notre Dame, 1961.
— LAROCHE, Carlo. "*La diplomatie française*". Presse Universitaire de France. París, 1946.
— LEBEL, Claude. "*L'organisation et les services du Ministère des Affaires Étrangères*". Presse Universitaire de France. París, 1959.
— LEDERER, Ivo. "*Russian Foreign Policy. Essais in Historical Perspective*". Yale University Press. New Haven, 1962.
— LÓPEZ MARTÍN, Ana Gemma. "*Las inmunidades del Derecho Internacional: su aplicación en España*". En *Cuadernos de Derecho Público* n.º 6. Madrid, 1999.
— MARTÍNEZ CARDÓS, José/FERNÁNDEZ ESPESO, Carlos. "*Primera Secretaría de Estado —Ministerio de Estado—; disposiciones orgánicas (1705-1936*)". Ministerio de Asuntos Exteriores. Madrid, 1972.
— MERILLAT, H.C. "*Legal Advisers and Foreign Affairs*". Oceana Publications. Nueva York, 1964.
— MIELE, Mario. "*L'inmunità giurisdizionale degli organi etranieri*". Milán, 1961.
— MILL, Edward. "*The Personnel of Philipine Diplomacy*". En *Philipine Social Sciences and Humanities Review,* XXII (3). Querzon City, 1957.
— MORALES LAMA, Manuel. "*Las visitas de Estado en las relaciones internacionales".* En "*La nueva Política Exterior Dominicana y Temas de Relaciones Internacionales,* volumen IV. Santo Domingo, 2001.
— MOORHOUSE, Geoffrey. "*The Diplomats; the Foreign Office To-Day*". Londres, 1977.
— MOUSKHELY, Michel. "*L'inmunité diplomatique s'étend-elle aus personnes faisant partie de la suite du Ministre?*. En *Revue Génerale de Droit International Public* volumen L, 1950.
— MOUSSA, Farag. "*Le service diplomatique des Etats arabes*". Institut Universitaire de Hautes Études Internationales. Ginebra, 1960.
— NASCIMENTO e SILVA, Gerardo. "*History of the Department of External Affairs*". En *Australian Outlook* III (3). Melbourne, 1949.
— NASCIMENTO e SILVA, Gerardo. "*Organisaçao diplomatica e consular brasileira*". DASP. Río de Janeiro, 1959.

— NORTON, Henry. "*Foreign Office Organization: A Comparison of the Organization of the British, French, German and Italian Foreign Office, with that of the Department of State of the USA*". En "*The Annals*", volumen LXLIII. Filadelfia, 1929.
— OPPEHEIMER,F. "*Governments and Authorities in Exile*". En *American Journal of International Law* volumen XXXVI, 1942.
— OUTREY, Amadée. "*L'administration française des affaires étrngères*". En *Revue Française de Sciences Politiques* III (2/3/4), 1953.
— PANZERA, F. "*La Convenzione sulla prevenzione alla represione di reati contro persone che godono de protezione internaionale*". En *Rivista di Diritto Internazionale* volumen LVIII, 1975.
— PAZ AGÜERAS, José Manuel. "*La Administración General del Estado en el exterior*". Escuela Diplomática. Madrid, 1999.
— PELLETIER, Pierre. "*Le fonctionnement d'un Ministère des Affaires Étangères et d'une grande ambassade"*. Librairie Génerale de Droit et de Jurisprudente. París, 1959.
— PLISCHKE, Elmer. "*Conduct of American Diplomacy*". Van Nostrand. Nueva York, 1950.
— PLISCHKE, Elmer. "*Summit Diplomacy. Personal Diplomacy of the President of the United States*". College Park. Maryland, 1958.
— PRESIDENCIA de GOBIERNO. "*El Ministerio de Asuntos Exteriores*". Junta Interministerial Conmemorativa de 25 Años de Paz Española. Madrid, 1964.
— PRICE, Donk. "*The Secretary of State*". Prentice Hall. Nueva York, 1960.
— REMIRO, Antonio. "*La política exterior del Estado*". Tecnos. Madrid, 1984.
— REMIRO, Antonio. "*El caso Pinochet. Los límites de la impunidad*". Madrid, 1999.
— ROJAS, Pablo. "*Hombres y momentos de la diplomacia*". Buenos Aires, 1946.
— RUSK, Dean. "*The President*". En *Foreign Affairs,* XXXVIII (3), 1960
— SALLET, Richard. "*Der diplomatische Dienst: seines Gesichte und Organisation in Frankreich, Gros Britanien und den Vereigniten Staaten*". Deutsche Verlags Anstalt. Stuttgart, 1953.
— SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, Luis Ignacio."*Las inmunidades de los Estados extranjeros ante los Tribunales españoles*". Cuadernos Civitas. Madrid, 1989.
— SASSOLI, Marco. "*L'arrêt Yerodia: quelques remarques sur une affaire au point de collision entre les deux couches du droit international*". En *Revue Génerale de Droit International Public,* CVI (4), 2002.
— SCHUMANN, Robert. "*Le Ministre des Affaires Etrangéres*". En "*Les Affaires Étrangères*". Presse Universitaire de France. París, 1959.

— SLUSSER, Robert. "*The role of the Foreign Minister*". En LEDERER, Ivo. "*Russian Foreign Policy. Essays in Historical Perspective*". Yale University Press. New Haven, 1962.
— STEINER Zara.—"*The State Department and the Foreign Service*". University Center of International Studies. Princeton, 1958.
— STEINER, Zara.—"*Present Problems of the Foreign Service*". University Center of International Studies. Princeton, 1961.
— STOWELL, Ellery. "*Respect Due to Foreign Sovereigns*". En *American Journal of International Law*, volumen XXXI, 1937.
— STRANG, Williams. "*The Foreign Office*". Allen & Unwin. Londres, 1955.
— STUART, Graham. "*The Department of State*". The McMillan Co. Nueva York, 1949
— TORRES, María. "*Inmunidad de jurisdicción penal e impunidad: el fallo de la Corte Internacional de Justicia de 14 de Ferero de 2002*". En *Revista de Derecho de la Universidad de Valencia*, 2002 (1).
— TORRES, Santiago "*Acerca de las inmunidades del Jefe del Estado o del Gobierno en Derecho Internacional y sus límites*". En "*El Derecho Internacional en los albores del siglo XXI*". Madrid, 2003.
— TUNBERG, Sven. "*Histoire de l'administration des affaires étrangères de Suède*". Upsala, 1940.
— UGARTECHE, Pedro. "*La legislación diplomática en el Perú: 1846-1953*". En *Revista Peruana de Derecho Internacional*, volúmenes XIII (42/43/44), XV (46) y XVI (50). Lima, 1954-1956.
— VERREY, Loie. "*La reconstitution du Ministère des Affaires Étrangères allemand*". Institut d'Études Politiques de l'Université de París, 1954
— WATTS, A. "*The Legal Position in International Law of Heads of State, Heads of Government and Foreign Ministers*". En *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International* volumen 129, 1994
— WOLFMAN, Nathan. "*Sovereigns as Defendants*". En *American Journal of International Law*, volumen IV, 1910.
— WOOD, M.C. "*The Convention on the Prevention and Punishment of Crimes Against Internationally Protected Persons, Including Diplomatic Agents*". En *International and Comparative Law Quarterly,* volumen 23, 1974.
—WRISTON, Henry. "*The Secretary of State Abroad".* En *Foreign Affairs* XXXIV (4), Nueva York, 1956.

IV.—La Misión Diplomática

— ACHARI, Charles. "*L'inmunité de jurisdiction civile des agents diplomatiques*". Caen, 1967

— AHLUWALIA, K. "*Vienna Convention on Diplomtic Relations*". En *Indian Journal of International Law*, n.º 1, 1961.
— AL—KATIFI, A.H. "*Le problème des inmunités diplomatiques du personnel de service des ambassades*". En *Revue Critique de Droit International Privé*, 1960.
— ALTEA, Conde de. "*Historia del Palacio de Santa Cruz*". Madrid, 1983.
— ANDRÉS, A. "*Proyecto de una diplomacia española en el siglo XVIII*". Madrid, 1924.
— ANDRÉS, Paz. "*La crisis de la inviolabilidad de las misiones diplomáticas. Una perspectiva estructural de análisis*". En *Revista de Estudios Internacionales*, volumen 2, 1981.
— ANDRÉS, Paz. "*El estatuto internacional del Estado extranjero: jurisdicción y ejecución".* En MANGAS, Araceli. "*Cuestiones prácticas de Derecho Internacional Público y Cooperación Jurídica Internacional*". Consejo General del Poder Judicial. Madrid, 1994.
— ANTOKOLETZ, Daniel. "*Tratado teórico y práctico de Derecho Diplomático y Consular*". Ideas. Buenos Aires, 1948.
— ARBUET, Herber. "*Algunos aspectos del ceremonial*". Montevideo, 1967
— ARBUET, Herber. "*Lecciones de Derecho Diplomático y Consular*". Fundación de Cultura Universitaria. Montevideo, 1993.
— ARÉVALO, Carlos. "*Apuntes de Derecho Diplomático: El funcionamiento interno de las misiones*". En *Revista Peruana de Derecho Internacional* XIX (55), 1959
— ARMAS, Calixto. "*La Conferencia de las Naciones Unidas sobre relaciones e iInmunidades diplomáticas*".En *Revista de Derecho Internacional y Ciencias Diplomáticas*, volumen 8, 1961.
— ASHMAN, C./TRESCOTT, P. "*Autrage: An Investigation into the Abuse of Diplomatic Immunnity*". Allen. Londres, 1986.
— AZUD, J. "*Nueva regulación de los llamados Derecho Diplomático y Derecho Consular*". Pravna, 1964.
— BAHRAMI, Abdullah. "*Le droit d'asile*". París, 1938.
— BARNES, W. "*Diplomatic Immunities from Local Jurisdiction*". En *Department of State Bulletin,* volumen XLV, 1960.
— BARRAZA, Rafael. "*Vedemecum diplomático*". Editorial Rodríguez. Managua, 1943
— BARTOS, Milan. "*Le principe du respect des prescriptions territoriales par les agents diplomatiques*" En *Jugoslovenska Revija Za Medunarodno Pravo,* 1959.
— BARTOS, Milan. "*Évolution du droit diplomatique*". En *Revue de la Politique Étrangère*. Belgrado, 1961.
— BASCHET, A. "*Les Archives de Venise. Histoire de la chancellerie secrète*". Roma, 1870.

— BATES, E. "*The Al-Adsani Case. State Immunnity and Legal Prohibition of Torture*". En *Human Rights Law Review,* volumen 2 (2), 2003.
— BEAUVAIS, A.P. "*Attachés militaires, atachés navals et attachés de l'air*". Pedone París, 1937.
— BECHIR, Milani. "*La famille de l'agent diplomatique et le droit de privilèges et inmunités*". París, 1950.
— BELLENGER, Lionel. "*La négociation*". Presses Universitaires de France. París, 1987.
— BELTRAMINO, Juan Carlos. "*Cómo negociar internacionalmente*". Abeledo-Perrot. Buenos Aires, 1994.
— BENAVENTE, Cristóbal. "*Advertencias a Reyes, Príncipes y Embajadores*". Madrid, 1643.
— BETTANINI, Antón María. "*Lo stilo diplomatico : propedentia allo studio della Diplomazia*". Vita & Pensiero. Milán, 1933.
— BINDSCHELER, R. "*Wiener Konvention uber die diplomastichen Beziehungen*". En *Schweizeriches Jahrbuch für Internationale Recht,* volumen XVIII, 1961.
— BOECK, Charles de. "*L'expulsion et les dificultes internationales qu'en soulève*". En *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International*, 1927-III.
— BORCHARD, Edwin. "*Diplomatic Protection of Citizens Abroad*". Nueva York, 1927.
— BOU, Valentín. "*Inmunidad del Estado y violación de normas internacionales de ius cogens: el asunto Al-Adsani contra el Reino Unido*". En *Anuario de Derecho Internacional* (Universidad de Navarra), volumen 18, 2002.
— BOUTROS-GHALI, Boutros. "*Cours de diplomatie et de droit diplomatique et consulaire. La Patrie.* El Cairo*,* 1951.
— BRESLIN, J./RUBIN, J. *"Negotiation Theory and Practice*". Harvard. Camdridge, 1994.
— BROOKFIELD. "*Immunnity of the Subordinate Personnel of a Diplomatic Misión*". En *British Yearbook of International Law*, 1938.
— BURGOS, P. "*Análisis jurídico de los sucesos ocurridos en la Embajada deEspaña en Guatemala*". En *Revista de Estudios Internacionales*, volumen I, 1980.
— BUZZATI, G.C. "*Diritto diplomatico veneziano*". Turín, 1898.
— CAFFARELLI, Filippo. "*Consuetudine di ceremoniale*". Roma, 1942.
— CAHIER, Philippe. "*Privilegi e inmunità delle misión diplomatiche e delle Organizzioni internazionali in materia di providenza sociale*". En *La Comunità Internazionale*, 1959.
— CAHIER, Philippe. "*Derecho Diplomático Contemporáneo*". Rialp. Madrid, 1965.
— CAHIER, Philippe/LEE, Luke. "*Vienna Conventions on Diplomatic and Consular Law* En *International Conciliation* n.º 275, 1969.

— CALVET, J. "*Manual diplomático*". Lisboa, 1985.
— CALLIÈRES, François. "*La manière de négocier avec les Souverains, de l'utilité de négotiations, du choix des Ambassadeurs et des Envoyés, et des qualités necéssaires pour réussir dans les emplois*". París, 1717.
— CAMBON, Jules. "*Le diplomate*". Hachette. París, 1926.
— CANTILLO, José María. "*La profesionalidad del diplomático*". Editorial Emece. Buenos Aires, 1993.
— CÁRDENAS, Emma. "*Ceremonial y Protocolo*". Editorial Pueblo y Educación. La Habana, 1991.
— CARDOZO, Michael. "*Diplomats in International Cooperation: Step-Children of the Foreign Service*". Cornell University Press. Nueva York, 1962.
— CARLINO, Paolo. "*Genesi e fondamento delle inmunità diplomatiche*". Roma, 1915.
— CARRANZA, Sergio. *"La protección diplomática y a práctica española"*. En *Colección Escuela Diplomática* n.º 10. Madrid, 2006.
— CARRERA, Francisco Javier. "*La inmunidad de ejecución de los Estados en la práctica jurisprudencial española*". En *Anuario de Derecho Internacional* (Universidad de Navarra), volumen XXIII, 2007.
— CASILLAS, Roberto. "*Valija diplomática*". Editorial Ius. Méjico, 1978.
— CASTEUR, B., Barón de. "*Usages internationaux et savoir-vivre*". Weissenbruch. Bruselas, 1952.
— CASTREN, E. "*Innovation in the Vienna Convention on Diplomatic Relations*". Mélanges Frede Costlery. Oslo, 1963.
— CASTRO Y CALASEIZ, A. "*Guía práctica del diplomático español*". Madrid, 1885.
— CITARELLA, Luigi. "*A proposito dele inmunità diplomatiche ed in particolare dell' esenzione della giurisdizione civile del personale administratvo della missione*". En *Revista di Diritto Internazionale*, volumen XXXIV, 1955.
— CLARK, Eric. "*Corps Diplomatique*". Londres, 1973.
— COHEN, Maxwell. "*Espionage and Immunity. Some Recent Problems and Developments*". En *British Yearbook of International Law*, 1948.
— COLLIARD, Claude "*La Convention de Vienne sur les relations diplomatiques*". En *Annuaire Français de Droit International*, volumen VII, 1961
— COMPTE, Auguste. "*Recuerdos de un diplomático*". Madrid, 1901.
— CONTUZZI, Francesco "*Trattato teorico-pratico di diritto consolare e diplomatico*". Turín, 1910-1911.
— CORSINI, Vicenzo "*Diritto diplomatico-consolare*". Giuffré. Milán, 1958.
— CORTESE, Giuseppe. "*La rupture des relations diplomatiques*". París, 1967.
— CROUZET, F. "*De l'inviolabilité et des exemptions de jurisdiction des agents diplomatiques*". París, 1875.
— COUSSY, F. de. "*Dictionnaire ou manuel lexique du diplomat et du cónsul*". Leipzig, 1845.

— CROSSWELL, Carol. *Protection of International Personnel Abroad*". Nueva York, 1952.
— CHAPUISAT, L. "*Le principe d'inmunité de jurisdiction civile des agents diplomatiques dans la doctrine et la pratique récente*". Memoria del Institut de Hautes Études Internationaux. París, 1967.
— CHAUVINIÉRE, Edouard de la. "*Protocole et égalité des Etats.* En Académie Diplomatique Internationale. *"Dictionnaire Diplomatique"*, volumen III. París, 1957.
— CHRETIEN, Maxime. "*Les inmunités fiscales des Etats étrangers et de leurs divers représentants*". París, 1955.
— CHRETIEN, Maxime. "*Note documentaire sur les inmunités fiscales dont bénéficient en France les agent diplomatiques et consulaires en verta des lois et des tolérances administratives*". En *Annuaire Français de Droit International*, volumen I, 1957.
— CHUECA, Ángel. "*Inmunidad jurisdiccional del Estado extranjero: una aproximación a la práctica española*". En *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid* n.º 65, 1983.
— CHURCHMAN, David. "*Negotiation: Process, Tactic, Theory* ". University Press of America. Nueva York, 1995.
— DAYAL, Hanshwar. "*The Organization of Diplomatic and Consular Services, with Special Reference to India*". En *India Quarterly,* XII (3). Nueva Delhi, 1956.
— DEAK, Francis. "*Classification, priviléges et inmunités des agents diplomatiques*". En *Revue de Droit International et de Législation Comparée*, 1928.
— DEAK, Francis. "*Inmunity of a Foreign Misión Premises from Local Jurisdiction*". En *American Journal of International Law,* volumen XXIV, 1929.
— DEHAUSSY, J. "*De l'inviolabilité des hotels diplomatiques*". En *Journal Clunet de Droit International*, 1956.
— DELMÉE, Maurice. "*Guide pratique des questions de protocole, de cérémonie et de l'étiquette*". Van Doorslaer. Bruselas, 1960.
— DEMETLITSCH, F. "*Metternich und seine auswärtige Politik*". Stuttgart, 1898.
— DENNET, Raymond. "*Negotiating with the Russians*". World Peace Foundation. Boston, 1951
— DENZA, Eileen. "*Diplomatic Law: Commentary on the Vienna Convention on Diplomatic Relations*". British Institute of International and Comparative Law. Dobbs Ferry,1976.
— DÍEZ de VELASCO, Manuel. "*El Introductor de Embajadores*". Barcelona, 1967.
— DOKA, Carl. "*Les relations culturelles sur le plan international*". La Bouconnière. Neuchatel, 1959.
— DOLLOT, René "*Du secret diplomatique*". Pedone. París, 1946.

— D'ORMESON, Wladimir. "*Grand corps et grand commis: la carrière diplomatique*". En *La Revue des Deux Mondes*. Julio, 1958.
— D'ORMESON, Wladimir. "*Le diplomate français*". En *"La diplomatie contemporaine*". Styria. Viena, 1959.
— DOUSSINAGUE, José María. "*La política internacional de Fernando el Católico*". Madrid, 1944.
— DREIMANN, David. "*Das diplomatische Protokol*". Leipzig, 1983.
— ENGELHARDT, M./LEHR, Ernest. "*Inmunités diplomatique et consulaires*". En *Annuaire de l'Institut de Droit International*", Hamburgo 1889-1891.
— ESCUELA DIPLOMÁTICA. "*España y la práctica del Derecho Internacional*". En *Colección Escuela Diplomática* n.º 20. Madrid, 2014.
— ESCUELA DIPLOMÁTICA. "*Los procesos de selección y formación de funcionarios diplomáticos en los principales países del mundo*". En *Cuadernos de la Escuela Diplomática* n.º 27. Madrid, 2005.
— ESPÓSITO, Carlos "*Inmunidad de Estados y Derechos Humanos*". Thomson-Civitas. Madrid, 2007.
— ESSEN, Jean Louis van der "*Immunities in International Law*". Leyden, 1955.
— ESSEN, Leon van der. "*Le rôle d'un ambassadeur au XVIIè siècle*". Bruselas, 1925.
— FELLER, A.H/HUDSON, Manley. "*Diplomatic and Consular Law and Regulations of Various Countries*". Washington, 1933.
— FENWICK, Milicent. "*Vogue's Book of Etiquette"*. Nueva York, 1948.
— FERREIRA de MELO, Rubens. "*Tratado de Derecho Diplomático*". Instituto Francisco de Vitoria. Madrid, 1953.
— FERRARA, Oreste. "*Il secolo XVI visto dagli ambasciatori veneziani*". Milán, 1960.
— FERRER, Jaume. "*La inmunidad de ejecución en la Convención de 2004: un análisis de la práctica de España*". En *Anuario de Derecho Internacional* (Universidad de Navarra), volumen XXIII, 2007
— FIGUEROA, Manuel. "*Manual Diplomático*". Publicaciones del Ministerio de Estado. La Habana, 1959.
— FISHER, Roger/URY, Williams. "*Getting to Yes, Negotiation Agreement Without Living In*". Houghton Miffin. Nueva York, 1985.
— FLORIO, Franco. "*Nozioni di diplomazia e diritto diplommatico*". Giuffré. Milán, 1962.
— FORT-DIMANOIR, Henri. "*De l'étendu de l'inmunité de jurisdiction des agents iplomatique*". París, 1929.
— FOXÁ, Agustín de. "*Brindis a la Carrera*". En Obras Completas. Prensa Española. Madrid, 1963-1964.
— FRAGA, Manuel. "*Don Diego Saavedra y Fajardo y la diplomacia de su época*". Madrid, 1955.
— GALBRAITH, J.K. "*Diarios de un Embajador*". Barcelona, 1970.

— GANDOUIN, Jacques. "*Guide des bonnes manières et du Protocol en Europe*". Edition Stock. París, 1989.
— GANSHOF, François.L. "*Le Moyen Age*". En RENOUVAIN, Pierre. "*Histoire des relations internationales*". Hachette. París, 1953.
— GARCÍA ARIAS, Luis. "*Las inmunidades diplomática*s". Santiago, 1945.
— GARCÍA ARIAS, Luis. "*Sobre el derecho de protección diplomática*". En *Anuario del Instituto Hispano-Luso-Americano de Derecho Internacional*, volumen 5, 1979.
— GARCÍA TRELLES, Ramón. "*Derecho de asilo*". Memoria de la Escuela Diplomática. Madrid, 1943.
— GARDEN, Conde de. "*Traité de diplomatie*". París, 1833.
— GENET, Raoul. "*Traité de diplomatie et droit de diplomatique*". Pedone. París, 1931-1932.
— GENET, Raoul. "*Conférence des Nations Unies sur les relations et les inmunités diplomatiques*". En *Revue Internationale Française de Droit des Gens*, volumen 30. 1961.
— GERSTE, Jürg. "*Der Militärattaché: seine Völker und Landes-rechtliche Stellung mit Besonderer Berücksichtigung der Schweizer Verhältnisse*". Iuris.Zürich, 1959.
— GIL CATALINA, Javier. "*La ambigüedad del tópico del diplomático en la prensa española actual*". En Escuela Diplomática, *Colección Ensayos Diplomáticos* n.º 1. Madrid, 1995.
— GIMÉNEZ ARNAU, Jos´Antonio. "*Descifre VE personalmente. Memorias de Memoria*". Barcelona, 1978.
— GIULIANO, Mario. "*Les relations et inmunités diplomatiques*". En *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International*, 1960-II.
— GIULIANO, Mario. "*L'inmunità diplomatiche e la giurisdizione civile*". En *Rivista di Diritto Internazionale*, volumen XL, 1961.
— GONIDEC, Pierre-François. "*L'affaire du droit d'asile*". En *Revue Générale de Droit International Public*, volumejn LV, 1951.
— GÓMEZ de la TORRE, José María. "*Derecho Diplomático*". Editorial Don Bosco. Quito, 1968
— GORE-BOOTH, Paul. "*Satow's Guide to Diplomatic Practice*". Londres, 1979
— GONZÁLEZ CAMPOS, Julio. "*Inmunidades jurisdiccionales de los Estados, normas comunitarias y derechos humanos*". Cursos Euromediterráneos Bancaja de Derecho Internacional, volumen XI/XII, 2007-2008.
— GOUTTTES, R. de. "*À propos de l'inmunité de jurisdiction des Etats étrangers*". En "*L'Etat souverain dans le monde d'aujourd'hui*". Mélanges en l'honneur de J.P. Puissochet, París, 2008.
— GRAIG, Gordon "*Tecniques of Negotiation*". En LEDERER, Ivo. "*Russian Foreign Policy: Essays in Historical Perspective*". Yale University Press. New Haven, 1962.

— GRANET, P. "*L'évolution des méthodes diplomatiques*". París, 1939.
— GROSS, André. "*La négotiation diplomatique*". Presse Universitaire de France. París, 1959.
— GUISOLAGA, A. "*Derecho Diplomático y Consular, con los últimos casos de controversia entre los Estados*". Buenos Aires, 1900.
— GUTIÉRREZ ESPADA, Cesáreo. "*La adhesión de España (2011) a la Convención de Naciones Unidas sobre las inmunidades jurisdiccionales de los Estados y de sus bienes (2005)*". En *Cuadernos de Derecho Transnacional*, volumen 3, 2011.
— GUTTERIDGE, Joyce. "*Immunities of the Subordinate Diplomatic Staff*". En *British Yearbook of International Law*, 1947.
— HAFNER, Gerhard/LANGE, L. "*La Convention des Nations Unies sur les immunités jurisdictionnelles des Etats et de leurs biens*". En *Annuaire Français de Droit International*, volumen L, 2004.
— HAYNEHILL. "*A History of Diplomacy in the International Development of Europe*". Nueva York, 1924.
— HAINES, Grove. "*The American Diplomat*". En *"La diplomatie contemporaine*". Styria. Viena, 1959.
— HARDY, Michael. "*Modern Diplomatic Law*". Manchester University Press. Manchester, 1968.
— HARRIS, L.J. "*Diplomatic Privileges and Immunities: A New Regime is Soon to Be Adpted by the United States*". En *American Journal of International Law,* volumen LII, 1968.
— HEDDAYA.Mohamed. "*Les inmunités des agents diplomatiques*". París, 1932.
— HENRÍQUEZ, Leonardo. "*Cartilla Diplomática*". Ediciones de Andrea. Méjico, 1960.
— HERSHEY, Amos. "*Diplomatic Agents and Immunities*". Washington, 1919
— HEYKING, Alphonse. "*L'extraterritorialité*". En *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International*, 1925-II.
— HILL, Chesney. "*Inmunités diplomatiques et consulaires*". En *Annuaire de l'Institut de Droit International*, volumen I, 1927.
— HILL, Chesney. "*Sanctions Constraining Diplomatic Repesentatives to Abide by the Local Law*". En *American Journal of Internatioal Law*, volumen XXV, 1931.
— HILLBERT, Lothar. " *The Role of Military and Naval Attachés in the British and German Service*". Cambridge, 1954.
— HILLBERT, Lothar. "*The Early Years of the Military Attaché Service in British Diplomacy*". En *Journal of the Society of Army Historical Research*. Londres, 1959.
— HOLLAND, D.C. "*Diplomatic Immunnity in English Law*". En *Current Legal Problems*, 1951.

— HRABAR, V.E. "*La condition juridique des agents diplomatiques selon la législation sovietique et les traités conclus par l'URSS*". En *Revue de Droit International et de Sciences Diplomatiques et Politiques,* 1928.
— HURST, Cecil. "*Les inmunités diplomatiques*". En *Recueil de Cours de l'Académie de Droit International*, 1926-II.
— HURST, Cecil. "*Diplomatic Immunities: Modern Developments*". En *Bristish Yearbook of International Law,* 1929.
— HYDE, Charles "*Freedom to Withdraw Diplomatic Relations*". En *American Journal of International Law*, volumen XXX, 1936.
— INTRODUCTOR DE EMBAJADORES. "*Normas básicas sobre Protocolo y Condecoraciones*". Ministerio de Asuntos Exteriores. Madrid, 2011
— INTRODUCTOR DE EMBAJADORES. "*Guía práctica para el Cuerpo Diplomático acreditado en España*". Ministerio de Asuntos Exteriores. Madrid, 2014.
— ITURRIAGA, Félix de. "*Diplomacia y Servicio Consular*". Ministerio de Asuntos Exteriores. Madrid, 1952.
— JARA, Eduardo. *La función diplomática*". PNUD/CEPAL. Santiago, 1989.
— JENKS, Clarence. "*International Immunities*". Londres, 1961.
— JIMÉNEZ GARCÍA, Francisco. "*Justicia universal e inmunidades estatales: Justicia o Impunidad. ¿Una encrucijada dualista para el Derecho Internacional?"* En *Anuario de Derecho Internacional (*Universidad de Navarra), volumen XVIII. Pamplona, 2002.
— JOHNSON, D.H "*Vienna Convention on Diplomatic Relations*". En *International and Comparative Law Quarterly*, volumen 11, 1962.
— JONES, Ralph Gray. "*Termination of Diplomatic Immunnity*". En *British Yearbook of International Law*, 1948.
— JONES, Ralph Gray. "*The Law of Diplomatic Immnunities*". Cambridge, 1949
— JUSSERAND, Jean. "*L'école des ambassadeurs*". París, 1934
— KAPLAN, L.M. "*State Immunnity , Human Rights and Ius Cogens. A Critique of the Normative Hierarchy Theory*". En *American Journal of Internactonal Law*", volumen XCI, 2003.
— KERLEY, E.L. "*Some Aspects on the Vienna Convention on Diplomatic Intercourse and Immunities*" En *American Journal of international Law* LVI (1), 1962
— KOROWICZ, Marek. "*The Plight of Diplomatic Law*". En *Indian Journal of International Law.* Octubre, 1963.
— KRAJCMAN, Yehoshna. "*L'élaboration de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques*". París, 1967.
— KRAUSKE, Otto. "*Die Entvicklung des ständigen Diplomatie von 15 Jahshudert bis zu den Beschlüssen von 1815 v. 1818*". Leipzig, 1885.

— LA TERZA., Pier Luigi "*Gli adetti militari, navali ed aeronautici et la loro posizione nel diritto internazionale*". S.A.E.N. Nápoles, 1939.
— LA TERZA., Pier Luigi "*L'esenzione degli agenti diplomatici de la giurisdizione civile e il recente mutamento d'indirizzo della giurisdizione italiana*". En *Jus Gentium,* 1940.
— LABARIEGA, Pedro. "*Derecho Diplomático. Normas, usos, costumbres y cortesías* ". Trillas. Méjico, 1995.
— LACLETA, José Manuel. "*Derecho Diplomático y Cancillería*". Escuela Diplomática, Madrid, 1977.
— LADOR, J.J. "*The Interpretation of Diplomatic Immunities as a Conflict of Law*". En *Internationales Recht und Diplomatie*, 1958.
— LAUTERPACHT, Hersh. "*The Codification of the Law of Diplomatic Immunities*". En *Grotius Society of Transactions*, 1955.
— LEHR, Ernest. "*Le fondement des inmunités diplomatiques*". En *Revue de Droit International et de Législation Comparée*, volumen VII, 1905.
— LINARES, Antonio. "*Desarrollo progresivo del Derecho Diplomático*". La Justicia. Méjico, 1963.
— LINARES, Antonio. "*Prevención y castigo de los delitos contra los agentes diplomáticos y otras personas internacionalmente protegidas*". En *Symbolae García Arias, Themis* n.º 33-36. Zaragoza, 1973-1974.
— LION-DEPETRE, José. "*Derecho Diplomático*". Textos Universitarios. Méjico, 1974.
— LÓPEZ CORDÓN, María Victoria. "*La Primera Sececretaría de Estado, la institución, los hombres y su entorno (1714-1833)*". Madrid, 1979.
— LUCE, Clare. "*The Ambassadorial Issue: Professionals or Amateurs?*". En *Foreign Affairs,* XXXVI (1), 1957.
— LYONS, A.B. "*Immunities Other than Jurisdictional of the Property of Diplomatic Envoys.*En *British Yearbook of International Law*, 1953.
— LYONS, A.B "*Personal Immunities of Diplomatic Agents*". En *British Yearbook of International Law*, 1954.
— MALAKOV, F. "*El Protocolo y la práctica diplomática*". Editorial Relaciones Internacionales. Moscú, 1977.
— MALAURIE, Philippe. "*L'inmunité de jurisdiction de l'agent diplomatique et de son épouse*". Dalloz, 1958.
— MALINTOPPI, Antonio. "*Su l'esenzione giurisdizionale degli agenti diplomatici*". En *Rivista di Diritto Internazionale,* volumen XXXIII, 1954.
— MALINTOPPI, Antonio. "*Il problema della giurisdizione sul funzionari amministrativi delle legazioni straniere*". En *Rivista di Diritto Internazionale*, volumen XXXIV, 1955.
— MALINTOPPI, Atonio. "*L'elemento della reciprocità nel trattamento delle misión Diplomatiche*". En *Revista di Diritto Internazionale*, volumen XXXV, 1956.

— MALVESTITI, Piero. "*Conférence de l'Organisation des Nations Unies sur les relations et inmunités diplomatiques*". En *Jus Gentium*, 1962.
— MARAZZI, A. "*L'estensione dell'inmunità alle persone di servizio dell'agente diplomatico*". En *Giurisprudenza Italiana*, 1956.
— MARESCA, Adolfo. "*Problemas actuales de Derecho Diplomático*". Escuela de Funcionarios Internacionales. Madrid, 1958.
— MARESCA, Adolfo. "*Introduzione allo studio del diritto diplomatico-consolare*". Università Internazionale degli Studi Sociali. Roma, 1958
— MARESCA, Adolfo. "*La Convenzione de Vienna sulle relazione diplomatiche*". En *La Comunità Internazionale*, volumen XVI, 1961.
— MARESCA, Adolfo. "*Protocollo diplomatico*". En *Novísimo Digesto Italiano*, volumen XII, 1961.
— MARESCA, Adolfo. "*Les sources du droit diplomatique et la Convention deVienne de 1961*". Centre pour l'Orientation à la Fonction Internationale. París, 1963.
— MARESCA, Adolfo. "*Elementi di diritto diplomatico e consolare*". Roma, 1964.
— MARESCA, Adolfo. "*Considérations sur les derniers développements du droit diplomatique et consulaire*". En *Revue de Droit Internacional*. Ginebra, 1965.
— MARESCA, Adolfo. "*Riflessi della situazione internazionale nel piu recenti sviluppi del diritto diplomatico-consolare*".Centro Internazionale di Studi per la Conziliazione Internazionale. Roma, 1965.
— MARESCA, Adolfo. "*La Missione diplomatica*". Giufré. Milán, 1967.
— MARESCA, Adolfo. "*Il procedimento protocollare internazionale*". Giuffré. Milán, 1969.
— MARMO, Luigi. "*La condizione giuridica degli inviati cittadini dello Stato acreditario*". En *Rivista di Diritto Internazionale*, volumen XVII, 1940
— MARMO, Luigi. "*In tema de exenzione Della giurisdizione degli agenti diplomatici*". En *Rivista di Diritto Internationale*, volumen XXVII, 1950
— MARTENS, Charles, Barón de "*Le guide diplomatique*". París, 1866.
— MARTÍNEZ MORCILLO, Amador. "*Los privilegios e inmunidades diplomáticos*". Madrid, 1982.
— MARTÍNEZ MORCILLO, Amador. "*La función diplomática*".Ibersaf. Madrid, 2005
— MARTÍNEZ MORCILLO, Amador. "*La función diplomática*". En "*España y la práctica del Derecho Internacional*". Colección Escuela Diplomática. Madrid, 2014.
— MARTÍNEZ MORENO, Alfredo. "*Fortalecimiento del asilodiplomático*".En *Anuario Del Instituto Hispano-Luso-Americano de Derecho Internacional*", volumen 9, 1991.

— MATTINGLY,G. "*Renaissance Diplomacy*". Londres, 1955.
— MAYHEW, Christopher "*The British Diplomat*". En *"La diplomatie contemporaine*". Styria. Viena, 1959.
— McCAFFREE, Mary Jane/INNIS, Pauline. "*Protocol: The Complete Handbook of Diplomatic , Official and Social Usage*". Devon Publishing. Washington, 1989.
— McCLANAHAN, Grant. "*Diplomatic Immunity: Principles, Practices and Problems"*. Georgetown University. Washington, 1989.
— McNAIR, Arnold. "*Extradition and Extraterritoriality*". En *British Yearbook of International Law*, 1951.
— MIAJA de la MUELA, Adolfo. "*Las negociaciones diplomáticas previas a las reclamaciones ante Tribunales Internacionales". Anuario del Instituto Hispano-Luso-Americano de Derecho Internacional*, volumen 2, 1963.
— MIELE, Mario. "*La Convenione di Vienna sulle relazione diplomatiche*". En *Rivista di Diritto Internazionale* XLIV, 1961
— MILANI, Bechir. "*La famille de l'agent diplomatique et le droit des privilèges et Immunnités*. París, 1950.
— MONNET, Raphaël. "*Manuel diplomatique et consulaire*". Berger-Levrault. París, 1899.
— MONTE, J. "*Etiquette and Protocol*". Harcourt. Nueva York, 1956.
— MOON, Jade. "*Diplomatic Immunnity*". En *International and Comparative Law Quarterly,* volumen 34, 1961
— MORALES LAMA, Manuel. "*La función diplomática contemporánea*". Instituto Pedro Gual. Caracas, 2005.
— MORALES LAMA, Manuel. "*La protección diplomática: su validez y alcance en el escenario internacional contemporáneo*". En "*Estudios de Derecho Internacional*". Tomos Reuter. Santiago, 2012.
— MORELLI, Gaetano. "*L'inmunità de giurisdizione degli agenti diplomatici presso la Santa Sede*". En *Rivista di Diritto Procesuale Vivile*, volumen II, 1932.
— MORELLI, Gaetano. "*Circa l'esenzione degli agenti diplomatici dalla giurisdizione*". En *Foro Italiano*, volumen I, 1940.
— MORENO, Luis. "*A Guide to Protocol*". University Book Supply. Manila, 1959.
— MORGENSTERN, Felice. "*Extraterritorial Asylum*". Em *British Yearbook of International Law*, 1948.
— MORTON, Charles. "*Les privilèges et inmunités diplomatiques*". Lausana, 1927.
— MOUSSA, Farag. "*Les Etats arabes et la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques: essai sur la coordination interable*". En *Revue Egyptienne de Droit International,* volumen XVIII, 1962.

— MOUSSA, Farag. "*Manuel de pratique diplomatique. L'Ambassade*". Bruselas, 1972.
— MOUSSET, Albert. "*La France vue de l'étranger ou le déclin de la diplomatie et le mythe de la propagande*". Paris, 1926.
— NAHLIK, Stanislaw. "*Les clauses diplomatiques personnelles. La Convention de Vienne de 1961 et la législation polonaise*". En *Annuaire Polonaise des Affaires Internationales*, volumen III, 1962.
— NASCIMENTO e SILVA, Gerardo "*A inmunidade de jurisdiçao penal das familias de diplomatas*". Rio de Janeiro, 1946.
— NASCIMENTO e SILVA, Gerardo. "*A Conferencia de Viena sobre relaçoes e inmunidades diplomaticas*". En *Revista Brasileira de Direito Internacional* V (1), 1962.
— NASCIMENTO e SILVA, Gerardo. "*Convençao de Viena sobre Relaçoes Diplomáticas*". Río de Janeiro, 1967.
— NASCIMENTO e SILVA, Gerardo. "*Exención de impuestos de las misiones y agentes diplomáticos*". En *Anuario Hispano-Luso-Americano de Derecho Internacional*, volumen 5, 1979.
— NAUDÉ, Gabriel. "*Mémoire confidentielle ádressée à`Mazarin après la mort de Richelieu*". París, 1870.
— NAVASCUÉS, Emilio de. "*El Derecho y los Diplomáticos*". Madrid, 1965
— NERVO, Amado. "*Otros poemas*". Madrid, 1952.
— NERVO. "*Dictionnaire diplomatique*". París, 1928.
— NETTHEIM, G. "*Diplomatic Immunnity of Foreign Envoys*". En *Australian Lawyer* Volumen 14, 1961.
— NGUYEN QOK, Dim. "*La Convention de Vienne de 18 avril 1961 sur les relations et les inmunités diplomatiques*". Curso de l'Institut de Hautes Études Internationales. París, 1963.
— NIBOYET, J.P. "*Inmunité de jurisdiction et incompétence d'attribution*". En *Revue Critique de Droit International Privé*", 1950.
— NOEL, Henry. "*Une critique de la fonction de l'extraterritorialité des diplomates*". En *Journal Clunet de Droit International*, 1927.
— NYS, E. "*Les commencements de la diplomatie et le droit d'ambassade jusqu'à Grotius*". En *Revue de Droit International et de Législation Comparée*, volúmenes XV y XVI, 1883 y 1884.
— ODIER, Pierre. "*Des privilèges et immunités des agents diplomatiques en pays de Chretienté*". París, 1908.
— OGDON, Montell. "*Juridical Basis of Diplomatic Immunities*". Washington, 1936.
— OGDON, Montell. "*The Growth of Purpose in the Law of Diplomatic Immunity*". En *American Journal of International Law*, volumen XXXI, 1937.
— OLIVI, Luigi. *"Sull'inviolabilità degli agenti diplomatici*". Módena, 1883.
— OLLOQUI, José Juan de. "*La Diplomacia total*". FCE. Méjico, 1994.

— OZANAM, Charles. "*L'inmunité civile des agents diplomatiques*". París, 1911.
— PALACIOS y FAO. "*Las principales cualidades que debe reunir el diplomático español*". Madrid, 1943.
— PASTOR, José Antonio. "*La Convención de Viena de 1961 sobre las relaciones diplomáticas y la codificación del Derecho Internacional*". En *Revista Española de Derecho Internacional* XV (1-2), 1962.
— PATAU, Paul. "*De la situation comparée des agents diplomatiques et consulaires*". Toulouse, 1910.
— PAZ, Jaime. "*Derecho de inmunidad diplomática*". Editorial Trillas. Méjico, 1985.
— PERASSI, Tommaso. "*Su l'esenzione degli agenti diplomatici dalla giurisdizione*". En *Rivista di Diritto Internazionale,* volumen XIX,1940.
— PÉREZ de CUÉLLAR, Javier. "*Manual de Derecho Diplomático*". Academia Diplomática del Perú. Lima, 1964. Fondo de Cultura Económico. Méjico, 1997.
— PERRENOUD, Georges. "*Les restrictions à la liberté de déplacement des diplomates*". En *Revue Géneral de Droit International Public*, volumen XXXVII, 1953.
— PERRENOUD, Georges. "*Le régime des privilèges et inmunités des missions diplomatiques étrangères et des organisations internationales en Suisse*". Lausana, 1949.
— PERRENOUD, Georges. "*Les causes de rappel des agents diplomatiques*". En *Annuaire Suisse de Droit International*, 1954
— PICO de COAÑA, Yago. "*Treinta y cuatro años después: El asalto a la Embajada de España en Guatemala*". Editorial Dossoles. Burgos, 2013
— PETRIE, Charles. "*Earlier Diplomatic History, 1492-1713*". Londres, 1949.
— PICAVET, G.C. "*La diplomatie française en temps de Louis XIV, 1661-1715*". París, 1930.
— PLANTEY, Alain. "*Tratado de Derecho Diplomático*". Editorial Trivium. Madrid, 1992.
— PLISCHKE, Elmer. "*Conduct of American Diplomacy*". Van Nostrand. Nueva York, 1950.
— POORTERMAN, J. "*Des diplomats et leurs statuts*". En *Revue Internationale des Sciences Administratives* XXIV (4). Bruselas, 1958.
— PORLIER, Antonio Domingo de. "*El joven diplomático*". Madrid, 1829. En Escuela Diplomática, fascímil reeeditado en 1996.
— PRADIER-FODÉRÉ, Paul. "C*ours de droit diplomatique*". París, 1899.
— PRZETACZNIK, F. "*Principes de droit diplomatique et consulaire sovietiques*". En *Revue Belge de Droit International*, volumen II, 1968.
— PUJIA, Francesco. "*Inmunità de giurisdizione dello chauffeur al servizio dell'agente diplomatico*". En *Rivista di Diritto Internazionale,* 1908.

— PUSTA, Kaarel. "*De la reconnaissance des représentants diplomatiques*". En *Internationales Recht und Diplomatie*, 1960.
— QUARONI, Pietro. "*Valigia diplomatica*". Milán, 1956.
— QUARONI, Pietro. "*Le diplomate italien*". En *"La diplomatie contemporaine*". Styria. Salzburgo, 1959.
— QUEL, Francisco Javier. "*Los privilegios e inmunidades de los agentes diplomáticos en* el *Derecho Internacional y en la práctica española*" Civitas. Madrid, 1993.
— QUELLER, D.E. "*The Office of Ambassador in the Middle Ages*". Princeton University Press. Princeton, 1967.
— RAIFFA, H. "*Art and Science of Negotiation*". Harvard University Press. Cambridge, 1982
— RAMÍREZ de VILLA URRUTIA, Wenceslao, Marqués de. "*España en el Congreso de Viena según la correspondencia oficial de Don Pedro Gómez Labrador, marqués de Labrador*". Francisco Beltrán. Madrid, 1907.
— RAMÍREZ DE VILLA-URRUTIA, Wenceslao, Marqués de. "*El estilo diplomático*". Francisco Beltrán. Madrid, 1916.
— RAMÍREZ de VILLA-URRUTIA, Wenceslado, Marques de. "*Ocios diplomáticos*". Francisco Beltrán. Madrid, 1927.
—RAMÍREZ de VILLA-URRUTIA, Wenceslado, Marques de. "*Palique diplomático: Recuerdos de un Embajador*". Francisco Beltrán. Madrid, 1928.
— RAMÍREZ de VILLA-URRUTIA, Wenceslado, Marques de. "*Talleyrand, ensayo biográfico*". Francisco Beltrán. Madrid, 1943.
— RAPISARDI-MIRABELLI, A "*Le Congrès de Westphalie. Ses négotiations et ses résultats au point de vue de l'Histoire du Droit des Gens*". Leyden, 1929
— RAVENTÓS. "*Extensión y alcance de las imunidades a la familia del diplomático*". En *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Madrid*, 1942.
— REBOLLEDO, Bernardino de. "*Silva militar y política*". Madrid, 1778.
— REALE, Egidio. "*Le droit d'asile*". En *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International*, 1938-I.
— REUMONT, A. "*Della diplomazia italiana del secolo XIII al XVI*". Florencia, 1857.
— REYNAUD, Henri,."*Les relations et inmunités diplomatiques*". En *Revue de Droit International et de Sciences Diplomatiques et Politiques*, 1958
— RODRÍGUEZ-PONGA, Pedro. "*Le diplomate espagnol*". En *"La diplomatie contemporaine*". Styria. Viena, 1959.
— ROHDEN, P.R. "*Esplendor y ocaso de la diplomacia clásica*". Madrid, 1942.
— ROMANOV, V.A. "*Vienna Convention on Diplomatic Intercourse and Fundamental Questions of the Codification of International Law Regar-*

ding Diplomatic Privileges and Immunities". En *Soviet Yearbook of International Law,* 1962.
— ROMBERG, H.P. "*The Immunnity of Embassy Premises*". En *British Yearbook of International Law*, 1959.
— ROOSEN, W. "*La diplomatie du XVIIème siècle fut-elle française ou européenne?*". En *Revue d'Histoire Diplomatique,* volumen 93, 1979
— ROUSSEAU de CHAMOY, Louis. "*L'idée du parfait Ambassadeur*". París, 1912.
— ROUSSEAU, Charles. "*Agents diplomatiques et consuls*". En *Revue Génerale de Droit International Public*, volumen LXII, 1958.
— ROUSTON, Souheil. "*Les conditions d'admission aux privilèges et immunités diplomatiques pour les chefs et les autres membres des missions diplomatiques*". Ginebra, 1957.
— SADOUL, Jacques. "*Les conditions juridiques des agents consulaires et diplomatiques au point de vue fiscal*". París, 1908.
— SALEHEL-BONDACKS. "*Le parfait Ambassadeur*". Beirut, 1950
— SALMON, J. "*Limites dans le temps de l'inmunité de jurisdiction des agents diplomatiques*". En *Travaux et Conférences de las Faculté de Droit de l'Université Libre de Bruxelles*, volumen 10, 1962.
— SALMON, J. "*Manuel de droit diplomatique*". Bruselas, 1994.
— SÁNCHEZ LEGIDO, Ángel. "*Ius cogens, inmunidad soberana y jurisdicción extraterritorial en el asunto Al-Adsani ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos"*. En *Revista Española de Derecho Internacional,* LIII (1/2), 2001.
— SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, Luis Ignacio. "*Inmunidad de jurisdicción de los agentes diplomáticos en España versus tutela judicial efectiva. A propósito de una sentencia de nuestro Tribunal Constitucional*". En *Derecho Privado y Constitucional* n.º 9, 1996.
— SANZ, Sotero. "*La Convención de Viena sobre relaciones diplomáticas*". En *Revista Española de Derecho Canónico*, volumen 16, 1961.
— SCHENCK, Dedo von "*Wiener Konferez der Vereinten Nationen libre diplomatischen Verkehr und Inmunitaten von 2 Marz bis April 1961*". En *Internationales Rect. und Diplomatie*, 1961
— SCHROEDER, Paul. "*Metternich's Diplomacy at its Zenit, 1820-1823*". Austin, 1962.
— SEARA, Modesto. "*Comentarios a la Convención de Viena de 1961 sobre relaciones e Inmunidades diplomáticas*". En *Revista de la Facultad de Derecho de México*, volumen 11, 1961.
— SEBASTIÁN de ERICE, José. "*La diplomacia en la antigüedad remota*". Madrid, 1944.
— SEBASTIÁN de ERICE, José. "*Normas de Diplomacia y de Derecho Diplomático*". Madrid, 1945.

— SEBASTIÁN de ERICE, José. "*Derecho Diplomático*". Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1954.
— SEIDL-HOHENVELDER, I. "*L'inmunite de jurisdiction et d'exécution des Etats et des organisations internationales*". En *Cours et Travaux de l'Institut de Hautes Études Internationales.* París, 1989.
— SERRES, Jean "*Le protocol et les usages*". París, 1961.
— SERRES, Jean. "*Manuel pratique de protocole*". Edition de l'Arquebuse. Vitry-le- François, 1960.
— SILVA SOARES, G.F. "*Das Inmunidades de Jurisdiçao e de Execuçao*". Editorial Forense. Rio de Janeiro, 1984.
— SIMMONDS. K.R. "*Privilèges diplomatiques et naissance de la fiction de l'extraterritorialité*". En *Revue de Droit International et de Droit Comparé*, 1959.
— SIMMONDS, K.R. "*Vienna Convention on Diplomatic Relations*". En *Solicitor's Journal,* 1961.
— SIMMONDS, K.R. "*The rationale of Diplomatic Immunnity*". En *International and Comparative Law Quarterly,* volumen 11, 1962.
— SINCLAIR, Ian. "*The European Convention on State Immunnity".* En *International and Comparative Law Quarterly*, volumen 22, 1973.
— SINCLAIR, Ian. "*The Law of Sovereign Immunnity: Recent Developments*". En *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International,* volumen 167, 1980.
— SINGER, M. "*Abandoning Restrictive Sovereign Immunnity. An Analysis in Terms of Jurisdiction to Prescribe*" En *HILJ,* 1985.
— SINNER, Hugo "*L'inmunité judiciaire de agents diplomatiques étrangers*". Lausana, 1906.
— SOREL, Albert. "*Talleyrand au Congrès de Vienne*". En *"Etudes d'Histoire et de Critique*". París, 1895.
— SORIA, Alberto. "*La excepción por actividades comerciales a las inmunidades estatales*".Madrid, 1995.
— SORNARAJAH, M. "*Problems in Applying the Restrictive Theory of Sovereign Immunnity*". En *International and Compared Law Quarterly*, volumen 31, 1982.
— SPAULDING, Wilder. "*Ambassadors Ordinary and Extraordinary*". Public Affairs Press. Washington, 1961.
— STOWELL, Ellery. "*Diplomatic Privileges and Immunities*". En *American Journal of International Law,* volumen XX, 1926.
— STRANG, William. "*The Diplomatic Career*". A. Deutsch. Londres, 1962.
— STRISOWER, Leo. "*L'extraterritorialité des agents diplomatiques*". En *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International*, 1923-II.
— STUART, Graham. "*Le droit et la pratique diplomatiques et consulaires*". En *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International,* volumen 48, 1934-II.

— STUART, Graham. "*American Diplomatic and Consular Practice*". Appleton-Century-Crofts. Nueva York, 1952.
— SUCHARITKUL, S. "*Immunities of Foreign States before National Authorities*". En *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International*, volumen 149, 1976.
— SUCHARITKUL, S. "*Immunities of Foreign States before National Authorities: Some Aspects of Progresive Development of Contemporary International Law"*. En "Estudios. en homenaje de Miaja de la Muela". Madrid, 1979.
— SUY, Eric. "*La Convention de Vienne sur les relations diplomatiques*". En *Österreiche Zeitschrft Offentiche Rect.* XII (1-2), 1962.
— SZYLASSY, J., Barón de. "*Traité pratique de du diplomatie moderne*". París, 1928.
— TARTÉ, Eugenio. "*Normas de Diplomacia y de Derecho Diplomático*". Ediciones Futuro. Buenos Aires, 1945.
— TALLEYRAND, Charles-Maurice de. "*Mémoires du Prince de…, publiés avec un préface et des notes par le Duc de Broglie*".París, 1891-1892.
— THAYER, Ch. "*Diplomat*". Harper. Londres, 1960.
— THOMA, K.R./SMALL, J. "*Human Rights and State Immunnity: Is there Immunity from Civil Liability for Torture?"*.En *Netherlands International Law Review*, 2003.
— THORNELY, P.W. "*Extraterritoriality*". En *British Yearbook of International Law*, 1926.
— TOGORES, Luis Eugenio/NEILA, José Luis. "*La Escuela Diplomática: Cincuenta años al servicio del Estado*". Escuela Diplomática. Madrid, 1994.
— TRIGOUDIA. H. "*La Cour Européenne des droits de l'homme et les immunités jurisdictionnelles d'Etats: observations sur les arrêts McEhinney, Fogarty et Al-Adsan contre Royaume Uni de 21 novembre 2001*". En *Revue Belge de Droit International*, volumen 34 (2), 2001.
— TUNKIN, Grigory. "*Vienna Convention on Diplomatic Relations*". En *International Affairs*, volumen 6. Moscú, 1961.
— UCELAY, Mariano. "*Cuaderno* " Editorial Dossoles. Burgos, 2013.
— URBINA, José Antonio. "*Cartas credenciales*". Ministerio de Asuntos Exteriores. Madrid, 1989.
— URBINA, José Antonio. "*Historia y descripción de los Palacios de Santa Cruz y de Viana*". Escuela Diplomática. Madrid, 2000.
— VANNI d'ARCHIRAFI. "*Raccolta di norme e consutudini regulanti l'inmunità ed i privilegi degli Agenti dplomatici e consolari stranieri in Italia*". Roma, 1934.
— VIDAL, Ginés. "*Tratado de Derecho Diplomático*". Editorial Reus. Madrid, 1925.

— VISICK, H.H. "*Regulating Non-Diplomatic Activities of Representation of Foreign Governments in the United States*". En *Georgetown Law Review*, volumen 31, 1963.
— VARÉ, Daniele. "*Manuale del perfetto diplomatico".* En "*Il diplomatico sorridente*". Verona, 1941.
— VECCHIO, Giorgio del. "*L'inmunità de la giurisdizione penale degli Agenti diplomatici*". En *Revista Penale*, 1927.
— VEDOVATO, Giuseppe "*Note sul diritto diplomatico delle Republica fiorentina*". Florencia, 1946.
— VELÁZQUEZ, Carlos"*Sobre la naturaleza del asilo en las legaciones*". En *Anuario del Instituto Hispano-Luso-Americano de Derecho Internacional*, volumen 1, 1959.
— VILARIÑO, Eduardo. "*A propósito de los sucesos de septiembre de 1975 en los locales de la Misión Diplomática y Consulado General de España en Lisboa*". En *Revista Española de Derecho Internacional*, XXIX, 1976
— VILARIÑO, Eduardo. "*Curso de Derecho Diplomático y Consular*". Tecnos. Madrid, 1987 y 2011.
— VILARIÑO, Eduardo. "*Curso de Derecho Diplomático y Consular: Parte general y Derecho Diplomático*". Tecnos. Madrid, 2003.
— VILLAGRÁN, Francisco. "*L'asile diplomatique d'après la pratique des Etats latinoaméricains*". Ginebra, 1958.
— VITA FINZI, P. "*Gli Ambasciatori italiani e la diplomazia oggi*". Milán, 1986.
— VITALE, Vito. "*La diplomazia genovese*". Milán, 1941.
— VOLLENHOVEN, Cornelius. "*Diplomatic Prerrogatives of Non-Diplomats*". En *American Journal of International Law*, volumen XIX, 1925
— WECMANN, Luis. "*Les origines des missions diplomatiques permanentes*". En *Revue Génerale de Droit International Public*, volumen LXI, 1952.
— WEHBERG, Hans. "*L'extraterritorialité du personnel non officiel des légations*". En *Revue de Droit International et de Législation Comparée*, 1926.
— WEISKE, K.A. "*Considérations historiques et diplomatiques sur les ambassades des romains comparées aux modernes*". Zwickam, 1945.
— WESTRUP, Z.P "*Wienerkonferenssen 1961*". En *Nordisk Tidsskrift for International Recht*, volumen 33, 1963.
— WICQUEFORT, Abraham van. "*l'Ambassadeur et ses fonctions*". Amsterdam, 1676.
— WILSON, E. "*Diplomatic Privileges and Immunities*". Academia of Arizona Press. Tucson, 1967.
— WOOD, John/SERRES, Jean. "*Diplomatic Ceremonial and Protocol*". Columbia University Press. Nueva York, 1979.
— YEH-SAO, Liang. "*Les privilèges et imunités des agents diplomatiques à l'égard des Etats tiers*". París, 1918.

— ZECHLIN, Walter. "*Die Welt der Diplomatie*". Athenäum. Francfort, 1960.
— ZEMANEK, Karl. "*Wiener diplomatische Konferenz 1961*". En *Archiv des Völkerechts,* IX (4), 1962.

V.—La Misión Consular

— ABRISQUETA, Jaime. "*El Derecho Consular Internacional*". Reus. Madrid, 1974.
— ABRISQUETA, Jaime. "*La organización consular. El Derecho Consular Internacional y la legislación española sobre la institución consular*". Reus. Madrid, 1977.
— AHMAD, M.A. "*L'institution consulaire et le Droit International*". París, 1973.
— ALVARGONZÁLEZ, Fernando. "*La regulación de la nacionalidad tras la Ley 18/1990: Guía jurídico-práctica para el Cónsul*". Ministerio de Asuntos Exteriores. Madrid, 1991.
— ALVARGONZÁLEZ, Fernando. "*La regulación de la nacionalidad tras la Ley 36/ 2002: Guía juridico-práctica para el Cónsul"*. Ministerio de Asuntos Exteriores. Madrid, 2003.
— ANTOKOLETZ, Daniel. "*Tratado teórico y práctico de Derecho Diplomático y Consular*". Ideas. Buenos Aires, 1948.
— ARBUET, Herber. "*Lecciones de Derecho Diplomático y Consular*". Fundación de Cultura Universitaria. Montevideo, 1993.
— ARDUINO. "*Consoli, Consolatti e Diritto consolare*". Milán, 1948.
— ARENAS, José Manuel. "*Manual de Cancillería*". Ginebra, 1977.
— ARROYO, Rafael. "*El matrimonio consular*". Madrid, 1991.
— AZUD, J. "*Nueva regulación de los llamados Derecho Diplomático y Derecho Consular*". Pravna, 1964.
— AVENDAÑO, J. "*Reflexiones acerca de la organización consular española*". Génova, 1865.
— BECKETT, E. "*Consular Immunities*". En *British Yearbook of International Law*, 1944.
— BERNAL de O'REILEY, A. "*Práctica consular de España"*. El Havre, 1863.
— BERNAL de O'REILEY, A. "*Elementos para el ejercicio de la Carrera consular*", Bayona, 1883.
— BIONDELLI, G. "*Manuale teorico-practico dello servicio consolare*". Roma, 1955.
— BEIRLAEN, A. "*Représentation diplomatique et consulaire*". En *Revue Belge de Droit International*, volume XVII, 1983.
— BODIN, G "*Les inmunités consulaires*". París, 1899.
— BOREL, F. "*De l'origine et des fonctions des consuls*". San Petersburgo, 1807.

— BORRERO, Mariano. "*Guía de Agentes Consulares Honorarios*". Escuela Diplomática. Madrid, 2002.
— BOUFANNAIS, P. "*Les consuls en temps de guerre et des troubles*". París, 1933.
— BOUTROS-GHALI, Boutros. "*Cours de diplomatie et de droit diplomatique et consulaire. La Patrie.* El Cairo, 1951.
— BRUILLAT,A. "*Étude historique et critique sur les jurisdictions consulaires*". París, 1908.
— CAHIER, Philippe/LEE, Luke. "*Vienna Conventions on Diplomatic and Consular Law*". En *International Conciliation* n.º 275, 1969.
— CANDIOTI, Alberto. "*Historia de la institución consular en la Antigüedad y en la Edad Media*". Editorial, Internacional. Madrid, 1925.
— CARDINALE, Igino. "*La Santa Sede e il diritto consolare*". En *Resegna di Diritto Público* XVIII (4), 1963.
— CLERC, Alex de/VALLAT, M.C. "*Formulaires des Chancilleries et Consulats*". París, 1870.
— CLERC, Alex de. VALLAT., M.C. *"Guide pratique des Consulats*". Pedone. París, 1898.
— CONDOMINES, Francisco. "*Guía de Servicios Consulares*". Ministerio de Asuntos Exteriores. Madrid, 1989.
— CONTUZZI, Francesco. "*La instituzione del consolati et in iritto internazionale Europeo nella sua applicabilità in Oriente*". Nápoles, 1885.
— CONTUZZI, Francesco. "*La diplomazia e i consolati nell società moderna*". En *Rassegna di Scienze Sociali e Politiche,* V (1), 1887.
— CONTUZZI, Francesco. "*La giurisdizione consolare nei processi misti in Oriente in materia civile e commerciales*". En *Il Filangeri* volumen XIV, 1989.
— CONTUZZI, Francesco. "*Consoli*". En *"Enciclopedia giuridica italiana*", III (3). Milán, 1898.
— CONTUZZI, Francesco. "*Trattato teorico-pratico di diritto consolare e diplomatico*". 2 volúmenes. Turín, 1910-1911.
— CORSINI, A. "*Diritto diplomatico-consolare*". Milán, 1958.
— COUSSY, F. de "*Dictionnaire ou Manuel lexique du diplomat et du cónsul*". Leipzig, 1845.
— COUSSY, F. de. "*Reglements consulaires des principaux Etats maritimes*". Leipzig, 1851.
— CHIOVENDA, T. "*Manuale di pratica consolare*". Roma, 1931.
— CHRETIEN, Maxime. "*Notes documentaires sur les inmunités fiscales dont bénéficient en France les agents diplomatiques et consulaires en vertu des lois et des tolérances administratives*". En *Annuaire Français de Droit International,* volumen III, 1957.

— DESSAINT, Pascal. "*Essai de clasification juridique des actes et attributions des Consuls*". Éditions Rivages. París, 1927.
— DÍEZ, Aurelio. "*El ejercicio de la fe pública por diplomáticos*". Ministerio de Asuntos Exteriores. Madrid, 1988.
— DOLLOT, Louis. "*Des Consuls et de leur action en temps de guerre*". París, 1959.
— EL-GANZORI, A.E.A. "*Consular Relations and Unrecognized Regimes*". En *Revue Egyptienne de Droit International*, volumen 34, 1978.
— ELÍAS, H. "*Competenze e attribuzioni dei consoli*". Milán, 1953
— ENGELHARDT, M. "*De l'inviolabilité des archives consulaires*". En *Revue de Droit International*, volumen XXI, 1889.
— ENGELHARDT, M./LEHR, Ernest. "*Immunités diplomatiques et consulaires*". En *Annuaire de l'Institut de Droit International*", Hamburgo1889-1891.
— ESCOBAR, Juan José. "*Evolución histórica de la institución consular*". Memoria de la Escuela Diplomática. Madrid, 1989.
— ESCOBAR, Juan José. "*Concepto y naturaleza jurídica de la Institución consular. Normas internacionales reguladoras de la Institución*". Cuadernos de la Escuela Diplomática n.º 4. Madrid, 1991.
— ESCUELA DIPLOMÁTICA. "*Potección consular para nacionales de países de la UE*". Madrid, 1996.
— ESCUELA DIPLOMÁTICA. "*Extranjería e inmigración en España y la Unión Europea*". En *Colección Escuela Diplomática* n.º 3. Madrid, 1998.
— ESCUELA DIPLOMÁTICA. "*La asistencia consular a los detenidos españoles en el exterior: fuentes e instrumentos*". En *Cuadernos de la Escuela Diplomática* n.º 21. Madrid, 2001.
— FELLER. "*Diplomatic and Consular Laws and Regulations of Various Countries*". Washington, 1933.
— FERRARA, Francesco. "*Manuale di diritto consolare*". CEDAM Casa Editrice.Padua, 1936.
— FUGGER, Karl. "*Die Inmunität konsularischer Funktionäre in der Wiener Konvention 1963*". En *Neue Juristiche Wochenschrift*, 1964.
— GALIANA, M. "*El ámbito personal del derecho de emigración*". Madrid, 1975.
— GÁMIR, Carlos. "*Algunas consideraciones sobre el concepto del Cónsul y de la función consular*". Memoria de la Escuela Diplomática. Madrid, 1943.
— GARCÍA ONTIVEROS, Eduardo. "*Nociones generales y recuerdos acerca de la función consular*". Madrid, 1949.
— GREEN, N.A.M. "*European Convention on Consular Functions. A Contribution by the Council of Europe to the Development of International Law*". En *Revue Belge de Droit International* , volume 8, 1972.
— GUISOLAGA, A. "*Derecho Diplomático y Consular, con los últimos casos de controversia entre los Estados*". Buenos Aires, 1900.

— HERDL, Kurt. "*Die Wiener Konsularische Konferenz 1963*". En *Archiv des Völkerrecht*, volumen 11, 1963.
— HENRY, N. "*Cas de jurisprudence et la pratique consulaire*". París, 1947.
— HEYKING, Alphons. "*La théorie et la pratique des services consulaires*". En *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International*, 1930.
— HILL, Chesney. "*Inmunités diplomatiques et consulaires*". En *Annuaire de l'Institut de Droit International*, volumen I, 1927.
— HUYEN, J.N.K. "*The Juridical Status and Functions of Consuls in Recent International Law and Practice"*. En *Ann Arbor* , 1979.
— IRIZARRY, J. "*Traité sur les fonctions internationales des consuls*". París, 1937.
— ITURRIAGA, Félix de. "*Formularios consulares*". Ministerio de Asuntos Exteriores. Madrid, 1951.
— ITURRIAGA, Félix de. "*Diplomacia y Servicio Consular*". Ministerio de Asuntos Exteriores. Madrid, 1952.
— ITURRIAGA, Félix de. "*Prólogo a Tratados consulares de España*". Ministerio de Asuntos Exteriores de España. Madrid, 1958.
— ITURRIAGA, Félix de. "*Instrucciones para el uso de los Vicecónsules y Agentes Honorarios*". Ministerio de Asuntos Exteriores. Madrid, 1966
— KIRKPATRICK, Álvaro. "*Los visados en el Derecho español y comunitario*". Ministerio de Asuntos Exteriores. Madrid, 2011.
— KÖNIG, B.W von. "*Handbuch des Deutschen Konsularwessen*". Berlín, 1909.
— KRSNIK, Sergio. "*Manual sobre actividad consular en materia testamentaria*". Ministerio de Asuntos Exteriores. Madrid, 2009.
— KRSNIK, Sergio. "*Manual de actuación consular respecto de la celebración de matrimonios* ". Ministerio de Asuntos Exteriores. Madrid, 2009
— LANZA, S. "*La Convenzione di Viena del 1963 sulle Relazioni Consolari*". Milán. 1965.
— LEE, H. "*Consular Cases 1919-1947*". Londres, 1961.
— LEE, H. "*Vienna Convention on Consular Relations*". Leyden, 1966.
— LEE, Luke. "*Consular Law and Practice*". Londres, 1992.
— LETAMENDI, A. "*Manual para los Cónsules de España en el extranjero"*. Madrid, 1835.
— LIBERA, Casimir. "*Le fondement juridique des privilèges et inmunités consulaires*". En *Revue Géneral de Droit International Public*, volumen LXIX,1959.
— LUDWIG, J. "*Consular Treaty Rights*". Londres, 1914.
— MAESTRO, Juan Luis. "*Status jurídico del Cónsul y esquema de la función Consular*". Memoria de la Escuela Diplomática. Madrid, 1950.
— MALUQUER, Miguel. "*Derecho Consular Español*". Madrid, 1907.
— MARESCA, Adolfo. *La missione del Console*". Roma, 1954

— MARESCA, Adolfo. "*Introduzione allo Studio del diritto diplomatico-consolare*". Università Internazionale degli Studi Sociali. Roma, 1958
— MARESCA, Adolfo. "*Studio introductivo a la Convenzione di Viena sulle relazioni Consolari*". Padua, 1963.
— MARESCA, Adolfo. "*Convenzione di Viena sulle Relazioni Consolari*". Societá Italiana di Diritto Internazionali. Roma, 1963.
— MARESCA, Adolfo. "*Elementi di diritto diplomatico-consolare*". Roma, 1964.
— MARESCA, Adlfo. "*La Convenzione consolare russo-americana del Iº giugnio 1964*". En *Rivista di Diritto Internazionale*, volumen XLVI, 1964
— MARESCA, Adolfo. "*Les derniers developpements du droit diplomatique et consulaire*". París, 1965.
— MARESCA, Adolfo. "*Les relations consulaires et les fonctions du consul en matiére de droit privé*". En *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International,* volumen 134, 1971-III.
— MARESCA, Adolfo. "*Le relazioni consolari*". Giuffré. Milán, 1966. Hay una versión en castellano, "*Las relaciones consulares*". Madrid, 1974.
— MARTENS, F. "*Das Konsularwesen un die Konsularjurisdiction im Orient*". Berlín, 1874.
— MARTÍ, Xavier. "*La política española de protección y asistencia consulares a los ciudadanos españoles detenidos en el extranjero*". En *Revista Española de Derecho Internacional*, volumen LXV (1), 2013.
— MARTÍNEZ MORCILLO, Amador. "*España ante la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares*". Cuadernos de la Escuela Diplomática. Año IV, Volumen 2. Madrid, 1965.
— MARTINS. "*Direito Consular Internacional*". Lisboa, 1961.
— MAZARREDO, Juan de. "*El ejercicio de la fe pública en el extranjero*". Memoria de la Escuela Diplomática. Madrid, 1978.
— MEUNIER "*Le rôle maritime des consuls en temps de guerre*". París, 1944.
— MIELE, Mario."*La Convenzione di Viena sulle Relazioni Consolari*". En "*Rivista di Diritto Internazionale*", volumen XLII, 1963.
— MILÁN, Gloria. "*Manual Consular*". Centro Editoarial. Santo Domingo, 1995.
— MILTITZ, Alexander von. "*Manuel des Consuls*". A. Asher, Berlín, 1837.
— MILLARUELO, Orencio de. "*La función notarial y su ejercicio por los Agentes Consulares de España en el extranjero*". En *Revista Española de Derecho Internacional* IV (2), 1951.
— MINISTERIO de ASUNTOS EXTERIORES. "*Tratados consulares de España Vigentes al 1 de Enero de 1958*". Dirección General de Asuntos Consulares. Madrid, 1974.
— MINISTERIO de ASUNTOS EXTERIORES. "*La función notarial consular"*. Madrid, 1978.

— MINISTERIO de ASUNTOS EXTERIORES. "*Normas básicas sobre Registro Civil y y asuntos notariales*". Madrid, 2002.
— MONNET, Raphaël. "*Manuel diplomatique et consulaire*". París, 1899.
— MORALES ANTÓN, Arturo. "*Las alteraciones de la paz y sus efectos sobre la institución consular*". Memoria de la Escuela Diplomática. Madrid, 1950.
— MORALES LAMA, Manuel. "*Rol de la protección diplomática y consular en el ámbito internacional*". En "*Justiça transicional e Pos-Conflito*". UNICEUB volumen IV. Brasilia, 2006.
— NASCIMENTO e SILVA, Gerardo. "*Manual de Derecho Consular*". Rosario, 1952.
— NASCIMENTO e SILVA, Gerardo. "*Organisaçao diplomatica e consular brasileira*". DASP. Río de Janeiro, 1959.
— NASCIMENTO e SILVA, Gerardo "*The Vienna Conference on Consular Relations*". En "*The International and Comparative Law Quarterly*", volumen 13, 1984.
— NÚÑEZ, Jesús. "*Privilegios consulares españoles aplicables a los Cónsules Nacionales en el extranjero y a los extranjeros en España*". Memoria de la Escuela Diplomática. Madrid, 1953.
— NÚÑEZ, Jesús. "*Derecho contractual español en materia de privilegios consulares*". En "*Revista Española de Derecho Internacional,* volumen VII (2-3), 1954.
— NÚÑEZ, Jesús. "*La función consular en el Derecho español*". Ministerio de Asuntos Exteriores. Madrid, 1980.
— NÚÑEZ, Jesús/MARTÍ, Xavier. "*La función consular en el Derecho español*". Ministerio de Asuntos Exteriores. Madrid, 2009.
— OPPEHEIM, H.B. "*Handbuch der Konsulate aller Länder*". Berlín, 1854
— PAPAS, C.N. "*Bref commentaire sur la Convention sur les Relations Consulaires*". En *Revue Hellénique de Droit International*, volumen 17, 1964.
— PARIS, Juan Antonio. "*Manual de Registro Civil para los Registros Civiles Consulares*". Ministerio de Asuntos Exteriores. Madrid, 2004.
— PATAU, Paul. "*De la situation comparée des agents diplomatiques et consulaires*". Toulouse, 1910.
— PAZ AGÜERAS, José Manuel. "*El Servicio Exterior y la protección de los intereses de los nacionales en el extranjero*". En Documentación Administrativa n.º 205. Madrid, 1985
— PAZ AGÜERAS, José Manuel. "*Manual de tasas consulares*". Ministerio de Asuntos Exteriores. Madrid, 1987.
— PAZ AGÜERAS, José Manuel. "*La adopción consular*". En Escuela Dipomática, *Sección Estudios* n.º 5. Madrid, 1990.
— PAZ AGÜERAS, José Manuel. "*La adquisición de la nacionalidad española por el cónyuge extranjero*". Ministerio de Aduntos Exteriores. Madrid, 1991.
— PAZ AGÜERAS, José Manuel (et al.). "*Guía del ciudadano español en el extranjero*" Ministerio de Asuntos Exteriores. Madrid, 1985.

— PÉREZ RUIZ, José Luis. "*Atribuciones judiciales de los Cónsules en el extranjero*". Memoria de la Escuela Diplomática. Madrid, 1954.
— PERINAT, Guillermo. "*El matrimonio de los españoles en el extranjero*". Memoria de la Escuela Diplomática, 1948.
— PREUSS, Lawrence. "*Protection of Foreign Diplomatic and Consular Premises Against Picketing*". En *American Journal of International Law*, volumen XXXI, 1937.
— PREUSS, Lawrence. "*Consular Immunities*" En *American Journal of International Law*, volumen XXXV, 1941.
— PRIETO-CASTRO, Fermín. "*La nacionalidad múltiple*". Madrid, 1962.
— PRZETACZNIK, F. "*Principes de droit diplomatique et consulaire sovietiques*". En *Revue Belge de Droit International*, volumen II, 1968.
— RIBA, Ramón de la. "*Función judicial de los Cónsules en materia de siniestros marítimos*". Memoria de la Escuela Diplomática. Madrid, 1943
— ROUSSEAU, Charles. "*Agents diplomatiques et consuls*". En *Revue Générale de Droit International Public, volumen* LXII , 1958.
— SADOUL, Jacques. "*Les conditions juridiques des agents consulaires et diplomatiques au point de vue fiscal*". París, 1908.
— SALLES. "*Institution des Consulats, son origine*". París, 1898.
— SARO, José María. "*La institución consular a través de la historia*". Madrid, 1955.
— SASSOT, Manuel. "*Atribuciones consulares en Derecho Marítimo*". Memoria de la Escuela Diplomática. Madrid, 1954.
— SCHACHT, Efraín. "*Status, funciones, competencias e inmunidades de los agentes Consulares*". IV Congreso del Instituto Hispano-Luso-Americano de Derecho Internacional. Bogotá, 1962.
— SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA. "*Normas Básica sobre Registro Civil y asuntos notariales*. Ministerio de Asuntos Exteriores. Madrid, 2003.
— SERRANO, José. "*La emigración española y su régimen jurídico*". Madrid, 1966.
— SORIANO, Rafael. "*El matrimonio consular*". Memoria de la Escuela Diplomática. Madrid, 1991.
— STEWART, I. "*Consular Privileges and Immunities*". Nueva York, 1924.
— STOWEL, E.G. "*Les Consuls, fonctions, inmunités, organisation, exequatur*". Washington, 190.
— STUART, Graham. "*Le droit et la pratique diplomatiques et consulaires*". En *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International,* volumen 48, 1934-II.
— STUART, Graham. "*American Diplomatic and Consular Practice*". Appleton-Century-Crofts. Nueva York, 1952.

— SUQUE, Antonio. "*En el desplome de Europa. Memorias de un Cónsul de España (1898-1932*). Barcelona, 1954.
— TODA, S. "*Derecho Consular*". Madrid, 1889.
— TORRES, Santiago. "*La Conférence des Nations Unies sur les Relations Consulaires*" En "*Annuaire Français de Droit International*", volumen IX, 1963.
— TORROBA, José. *"Concepto de la función consular*". Instituto Diplomático y Consular. Madrid, 1919.
— TORROBA, José. "*Derecho Consular: Guía práctica de los Consulados de España*". Ministerio de Asuntos Exteriores. Madrid, 1927. Hay una versión revisada de la obra dirigida por Juan TORROBA con el mismo título. Ministerio de Asuntos Exteriores. Madrid, 1993.
— TOSTI, G. "*Il carattere odierno della missione consolare*".En *Rivista di Diritto Internazionale*, 1909.
— VALLS y MERINO. "*De las franquicias, gracias y exenciones que disfrutan los diplomáticos extranjeros en España*". En *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, volumen 100, 1904.
— VANNI d'ARCHIRAFI, Paolo. "*Raccolta di norme e consutudini regulanti l'inmunità ed i privilegi degli Agenti dplomatici e consolari stranieri in Italia*". Roma, 1934.
— VARELA, José Antonio. "*De los Cónsules y la función consular*". En *Revista del Cuerpo Consular* I (1). Caracas, 1959.
— VERDIER, A. "*Manuel pratique des Consulats*". París, 1946.
— VILARIÑO, Eduardo. "*Curso de Derecho Diplomático y Consular*". Tecnos. Madrid, 1987 y 2011.
— VILARIÑO, Eduardo. "*Las funciones consulares de carácter procesal*". Madrid, 1983.
— VILARIÑO, Eduardo. "*Las funciones consulares en materia de navegación*". Madrid, 1983.
— VIÑAS, Ramón. "*La protección de los andorranos en el extranjero y el establecimiento de relaciones consulares con el Principado de Andorra*". Madrid, 1990.
— WARDEN. "*A Treatise on the Origin of the Consular Establishment"*. Londres, 1814.
— WEBSTER, Charles. "*British Diplomacy, 1813-1815. Select Documents Dealing with the Reconstruction of Europe*". Londres, 1929.
— WIEBRINGHAUS, Hans. "*La Convention Européenne sur les fonctions consulaires*". En *Annuaire Français de Droit International* volumen XIV, 1968.
— WIEBRINGHAUS, Hans. "*Rapport explicatif sur la Convention Européenne sur les fonctions consulaires et ses protocoles*". Estrasburgo, 1968
— XILOTL, Ramón. "*Derecho Consular Mexicano*". Editorial Porrúa. Méjico, 1982.

— XILOTL, Ramón. "*Ensayos jurídico-consulares*". Secretaría de Relaciones Exteriores. Méjico, 1987.
— ZABALA, José Joaquín. "*Intervención consular en las sucesiones según los Tratados*".Memoria de la Escuela Diplomática. Madrid, 1948.
— ZAMPAGLIONE, G. "*Manuale di diritto consolare*". Roma, 1958.
— ZARRALUQUI, Jaime. "*Del ejercicio de la fe pública por los agentes diplomáticos y consulares de España en el extranjero*". Memoria de la Escuela Diplomática. Madrid 1968.
— ZORN, Wolfgang. "*Deutsche Konsulargesetzgebegung*". Stuttgart, 1911.
— ZORN, Wolfgang. "*Deutsches Gesandschaft und Konsularrecht*". Stuttgart, 1920.
— ZOUREK, JAROSLAV. "*Regulations et inmunités consulaires*". En *Yearbook of the International Commission of International Law,* 1957.
— ZOUREK, Jaroslav. "*Le statut et les fonctions des consuls*". En "*Recueil des Cours de l'Académie de Droit International*", volumen 106, 1962-II.
— ZOUREK, Jaroslav. "*Quelques problèmes théoriques du droit consulaire*". En "*Journal Clunet de Droit International*", volumen 90, 1963.

VI.— Las Representaciones Permanentes de Estados ante Organizaciones Internacionales

— AGO, Roberto. "*Considerazioni su alcuni sviluppi dell'organizazione internazionale*". En *La Comunità Internazionale*. Roma, 1952.
— ALTING von GESAU, F.A.M. "*European Organizations and Foreign Relations of States. A Comparative Analysis of Decision Making".* Sijthoff. Leiden, 1962.
— BADÍA, A. "*Opinión consultiva del TIJ, de 26 de Abril de 1988: Aplicabilidad de la obligación de someter una controversia a a arbitraje con arreglo a la sección 21 del Acuerdo de 26 de Junio de 1947 relativo a la sede de las Naciones Unidas*". En *Revista Española de Derecho Internacional*, volumen XLII, 1990.
— BAILEY, Sydney. "*The General Assembly of the United Nations: A Study of Procedure and Practice*". Stevens. Londres, 1960
— BASTID, Suzanne. "*Le droit des organisations internationales*". Les Cours de Droit. París, 1952
— BAILEY, Theodor. *"Woodrow Wilson and the Great Betrayal*". Nueva York, 1945.
— BEDJAOUI, Mohamed. "*Fonction publique internationale et influences nationales*". Londres, 1958.
— BEST, Gary. "*Diplomacy in the United Nations*". En *Ann Arbor*, Michigan University 1962.

— BURGOS, P. "*Las misiones permanentes ante las organizaciones internacionales. La Convención de Viena del 14 de Marzo de 1975 sobre la Representación de los Estados* en *sus relaciones con las organizaciones internacionales de carácter universal*". Madrid, 1978.
— CAHIER, Philippe. "*Étude des accords de siège conclus entre les organisations internationales et les Etats où elles résident*". Milán, 1959.
— CAHIER, Philippe. "*La Convention de Vienne de 1975 sur la représentation des Etats dans leur relations avec les organisations internationales de caractère universel".* En *Symbolae García Arias, Temis* n.º 33-36. Zaragoza, 1973-1974.
— CROSSWELL, Carol. "*Potection of International Personnel Abroad*". Nueva York, 1952.
— CHUECA, Ángel. "*Acuerdos de sede con Organizaciones Internacionales celebrados en España*". Tecnos. Madrid, 1991.
— DEMBINSKI, L. "*The Modern Law of Diplomacy. External Missions of States and International Organizations*". Dirdrecht, 1988.
— DÍEZ de VELASCO, Manuel. "*Las Organizaciones Internacionales*". Tecnos. Madrid, 1997.
— DOTACIÓN CARNEGIE. "*Les Missions Permanentes auprès des Organisations Internationales*". 4 volúmenes. Bruselas, 1971-1976.
— DUPUY, René-Jean. "*Le droit des relations entre les organisations internationales*". *Recueil des Cours de l'Académiede Droit International,* 1960-II.
— EL-ERIAN, Abdullah. "*First Report on Relations Between States and International Organizations*". Doc.A/CN/4/161, de 11 de Junio de 1963.
— EL-ERIAN, Abdullah. "*La Conférence et la Convention sur la Représentation des Etats dans leur relations avec les organisations internationales. Analyse génerale*". En *Annuaire Français de Droit International*, volumen XXI, 1975.
— ESCUELA DIPLOMÁTICA. "*Convenios de sede con Organizaciones Internacionales*". Madrid, 1998.
— FENNESY, J.G. "*The Vienna Convention on the Representation of States in their Relations with International Organzations of Universal Character*". En *American Journal of International Law*, volumen LXX, 1976.
— FREI, P.H. "*La situation juridique des représentants membres de la SDN*". París, 1929.
— GENET, Raoul. "*La SDN et le droit d'ambassade actif et passive*". En *Droit International et Legislation Comparée*. París, 1935.
— GOODSPED, S. "*The Nature and Functions of International Organizations*". Nueva York 1959.
— GROSS, Leo. "*Immunities and Privileges of Delegations to the United Nations*". En *International Organization,* volumen 16, 1962.

— GUGGENHEIM, Paul. "*Les méthodes diplomatiques et celles de la SDN*". París, 1934.
— HAMMARSKJÖLD, A. "*Les inmmunités des personnes investies de fonctions internationales*". En *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International*, 1936-II.
— HADWEN, John/KAUFFMANN, Johan. "*How UN Decisions are Made*". Sijthoff. Leiden, 1962.
— HARDY, Michael. "*The Diplomatic Activities of International Organizations: The United Nations and the European Communities*". En *Revue Belge de Droit International*, volumen 3, 1969.
— HILL, Martin. "*Immunities of International Officials*". Washington, 1947
— HOFFMAN, Stanley. "*Organisations internationales et pouvoirs politiques*". París, 1954
— HOPPENOT, H. "*La diplomatie à l'interieur des Nations Unies*". En "*Les Nation Unies, chantier de l'avenir*", volumen II. Presse Universitaire de France. París, 1962.
— HOVEY, Allan. "*Voting Procedure in the General Assembly*". En *UNESCO International Organization*, volumen 4, 1950.
— JESSUP, Philip. "*Parlamentary Diplomacy. An Examination of the Legal Equality of the Rules of Procedure of Organs of the United Nations"*. En *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International*, 1956 1.
— LABEYRIE-MÉNAHEM, C. "*Des institutions spécialisées: problèmes juridiques et diplomatiques de l'administration internationale"*. Pedone. París, 1953.
— LALIVE, Jean. "*L'immunité de jurisdiction des Etats et des Organisations Internationales*". En *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International,* 1953.
— LAZARUS, C. "*Le statut des mouvements de libération nationale à l'Organisation des Nations Unies*". En *Annuaire Français de Droit International*, volumen XX, 1974.
— LERICHE, Anthony. "*Les langues diplomatiques à l'ONU*". En *Revue de Droit International et Sciences Politiques*, XXXI (1), 1953.
— LERICHE, Anthony. "*Les missions permanents auprès de l'Organization des Nations Unies*". En En *Revue de Droit International et Sciences Politiques*. XXXI (4), 1953.
— PEDERSEN, Richard. "*National Representation in the United Nations*". En *International Organization*, volumen XV, 1961.
— PERRIN, Georges. "*Les privilèges et inmunités des représentants des Etats auprés des Organisations internationales*". En *Revue Génerale de Doit International Public*, Volumen XL, 1956.
— POTTER, Pitman. "*Permanent Delegations to the League of Nations*". League of Nations Association of the United States. Ginebra, 1930.

— RICHARDSON, Channing. "*The United States Mission to the United Nations*". En *International Organization,* VII (1), 1953.
— RITTER, J.P. "*La Conférence et la Convention sur la représentation des Etats dans leurs relatios avec les organisations internationales. Quelques questions particulaires*". En *Annuaire Français de Droit International,* volumen XXI, 1975.
— RUSK, Dean. "*Parliamentary Diplomacy. Debate vs Negotiation*". En *World Affairs Interpreter,* XXIV (2). Los Ángeles, 1955.
— SANDERS, William. "*Multilateral Diplomacy*". En *The Department of State Bulletin* XXI (587), 1949.
— SCHARP, Walter./GODCHOT, M.J. "*L'administration nationale dans ses relations avec les organisations internationales*". UNESCO et Institut International des Sciences Administratives. Bruselas, 1951.
— SEARA, Modesto. "*Tratado general de la Organización Internacional*". Fondo de Cultura Económica. Méjico, 1982.
— SECRETAN, Jacques. "*Les inmunnités diplomatiques des représentants des Etats Membres et des agents de la SDN*". Lausana, 1928.
— SIOTIS, Jean. "Q*uelques remarques sur la diplomatie multilaterale*". Mélanges Seféríades. Atenas, 1961.
— TOBIN, Harold. "*The Problem of Permanent Representatives at the League of Nations*". En *Political Sciences Quarterly,* XLVIII (4). Nueva York, 1933.
— VILLAR, Francisco. "*Diplomacia multilateral y Servicio Exterior*". En *Documentación Adminisrativa* n.º 205. Madrid, 1985.

VII.—Las Misiones Especiales

— ARBUET, Herber. "*La Convención sobre las Misiones Espeiales*". En *Revista Uruguaya de Derecho Internacional*, 1972.
— ARGOTE de MOLINA, Gonzalo. "*Discurso sobre el itinerario de Ruy González de Clavijo*". Miraguano Ediciones. Madrid, 1984.
— BARTOS, Milan. *"Le statut des missions spéciales et de la diplomatie ad hoc*". En *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International*, volumen 108, 1963.
— BERNARDINI, A. "*Introduzione alla Convenzione sulle misión speciali*". Padua, 1970.
— DEHAUSSY, Jean. "*Travaux de la Commission du Droit International des Nations Unies*". En *Annuaire Français de Droit International*, volumen XIII, 1967.
— DONNARUMA, Maria Rosario. "*La diplomazia ad hoc*". Nápoles, 1968.
— DONNARUMA, Maria Rosario. "*La Convention sur les Missions Spéciales*". En *Revue Belge de Droit International*, volumen VIII, 1972.
— FERNÁNDEZ OVIEDO, Gonzalo. "*Historia General de España*". Sevilla, 1535.

— FERNÁNDEZ-VILLAVERDE, Álvaro. "*Diplomacia ad hoc: Las Misiones Especiales en el Derecho Internacional contemporáneo*". Cuadernos de la Escuela Diplomática, Año VI, Volumen I. Madrid, 1969.
— GONZÁLEZ de CLAVIJO, Ruy. "*Historia del Gran Tamorlán*". Miraguano Ediciones. Madrid, 1984.
— GONZÁLEZ de CLAVIJO, Ruy. "*Misión diplomática de Castilla a Samarcanda*". Ministerio de Asuntis Exteriores. Madrid, 2000.
— LINARES, Antonio. "*Status, funciones e inmunidades de los representantes y Funcionarios de misiones diplomáticas de carácter extraordinario*". IV Congreso del Instituto hispano-Luso-Americano de Derecho Internacional. Bogotá, 1962.
— MARESCA, Adolfo. "*Le Missioni Speciali*". Giuffré. Milán, 1975.
— NICOLSON, Harold. "*The Evolution of Diplomatic Method*". Londres, 1953.
— NISOT, J. "*Diplomatie ad hoc: les missions spéciales*". En *Revue Belge de Droit Intenational*, volumen V, 1969.
— ONU. "*Missions spéciales*". Doc.A/CN.4/155, de 11 de Marzo de 1963.
— PAPACORTAS, A.B. "*Some Remarks on the Draft Articles on Special Missions Prepared by the International Commission*". En *Revue Hellénique de Droit International*, 1967.
— PLISCHKE, Emer. "*Summit Diplomacy: Personal Diplomacy of the President of the United States*". Maryland University Press. Maryland, 1958
— POTTER, Pitman. "*Permanent Delegations to the League of Nations*". Ginebra, 1930.
— PRZETACZNIK, F. "*Diplomacy by Special Missions*". En *Revue de Droit International, des Sciences Diplomatiques et Politiques*, volumen 59, 1981.
— RATON, Pierre. "*Travaux de la Commission Juridique de l'Assamblée Générale".* En *Annuaire Français de Droit international,* volumen XIII, 1967.
— SANDSTRÖM, A.E.F. "*La diplomatie ad hoc*". Doc.A/CN/4/129, de 11 de Marzo de 11 de Marzo de 1960.
— WATERS, Maurice. "*The ad hoc Diplomat, a Legal and Historical Analysis*". En *Wayne Law Review*, volumen VI, 1960.
— WATERS, Maurice. "*The ad hoc Diplomacy. A Study in Municipal and International Law*". Nijhoff. La Haya, 1963.
— WATTS, D. "*The French Commission in Egypt, 1961-1962*". En *International And Comparative Law Quarterly,* volumen 12, 1963.
— WRISTON, Henry. "*The Special Envoy*". En *Foreign Affairs,* XXXVIII (2), 1960.

VIII.—Las Delegaciones en Conferencias Internacionales

— BEYEN, J.W. "*Diplomacy by Conference*". En "*La diplomatie contemporaine*". Stiria. Viena, 1959.
— BOURQUIN, Maurice. "*À la recherche d'une diplomatie collective*". En *Japanese Yearbook of International Law*, 1960.
— BROWN-SCOT, J. "*Le français, langue diplomatique moderne. Étude critique de conciliation internationale*". Pedone. Paris, 1924.
— BUZAN, Barry. "*Negotiating by Consensus. Developments in Technique at the United Nations Conference on the Law of the Sea*". En *American Journal of International Law*, volumen LXXVIII, 1981.
— CARTWRIGHT, D. "*La stratégie de recherches sur les conférences internationales*" En *Bulletin International des Sciences Sociales,* V (2). París, 1953.
—COUVREUR, Philippe. "*Organisations et conférences internationales*". En *Revue Belge de Droit International*, volumen XVII, 1983
— DELSON, Robert. "*Immunity from Taxation of Real Property Owned by Delegations to the United Nations*". En *American Journal of International Law*, volumen XXXIX, 1955.
— FISHER, Georges. "*Privilèges et immunités des représentants au Conseil d'Adminstation de l'OIT*". En *Annuaire Fraçais de Droit International,* volumen I, 1955.
— FREUND. "*L'Etat soviétique et le statut de ses représentations commerciales*". En *Journal de Droit International* 1934.
— GOY, Raymond. "*Le droit d'accès des représentants d'Israel aux sessions de certaines Conférences régionales*". En *Annuaire Français de Droit International*, volumen VI, 1960.
— GROSS, Leo. "*Immunities and Privileges of Delegations to the United Nations".* En *International Organization* XVI (3), 1962.
— HANKEN, Maurice. "*Diplomacy by Conference. Studies in Public Affairs 1920-1946*". E.Benn. Londres, 1946.
— IKLÉ, Fred Charles. "*How Nations Negotiate*". Frederick A. Praeger. Nueva York, 1968
— INIS, Claude. "*Multilateralism, Diplomatic and Otherwise*". En *International Organization*, volumen XII, 1958.
— JHABVALA, Farrokh. "*The Credential Approach to Representation. Questions in the United Nations General Assembly*". En *California Western International Law Journal* volumen 7, 1977.
— KAUFFMANN, J. "*Conference Diplomacy. An Introductory Analysis*". Dordrecht, 1988.
— KAUFFMANN, J. "*Effective Negotiation: Case Studies in Conference Diplomacy*". Kluwe Academic. Norwell, 1989.

— KOPELMANAS, Lazare. "*La technique des conférences internationales et l' expérience de la Comisión Économique pour l'Europe*". En *Bulletin International des Sciences Sociales* V (2), París, 1953.
— KORZENNY, F. "*Communicating for Peace: Diplomacy and Negotiations*". Sage. Newbury, 1990.
— KREMENYUK, Victor. "*International Negotiation: Analysis, Approaches. Issues*". Jossey-Bass. San Francisco, 1991.
— LINARES, Antonio. "*La diplomacia extraordinaria y sus privilegios e inmunidades*". En *Boletín de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales,* XXV (3-4). Córdoba, 1961.
— LINE, W. "*L'étude des conférences internationales du point de vue fonctionnel*". En *Bulletin International des Sciences Sociales* V (2). París, 1953
— MARESCA, Adolfo. "*Inmunità e privilegi degli enti internazionali*". S.I.O.I. Roma, 1962
— MARESCA, Adolfo. "*Alcuni aspetti della condizione giuridica degli enti Internazionali*". En *Comunità Internazionale*, volumen XVIII, 1963.
— MARESCA, Adolfo. "*La diplomazia plurilaterale*". Giuffré. Milán, 1979
— MARTENS, F. de. "*La Conférence de la Paix à La Haye: étude d'histoire contemporaine*. Arthur Rousseau. San Petersbugo, 1900.
— MASSIGLI, René. "*La langue française et la vie internationale*". En *La Revue de Paris*. Noviembre, 1958.
— PASTOR, José Antonio. "*La Convención de 1982 sobre el Derecho del Mar y los intereses de España*". En Cursos de Derecho Internacional de la Universidad Vitoria-Gasteiz, 1983.
— PASTUHOV, Vladimir. "*A Guide to the Practice of International Conferences*". Carnegie Endowment for International Peace. Washington, 1945
— PERRIN, Georges. "*Les privilèges et immunités des représentants des Etats auprès des organisations internationales*". En *Revue Génerale de Droit International Public*. Volumen XL, 1956.
— PLANTEY, Alain. "*International Negotiation in the Twenty-First Century*". Routhledge Cavendish. Nueva York, 2006.
— PLISCHKE, Elmer. "*Recent State Visits to the United States. A Technique of Summit Diplomacy*". En *World Affairs Quarterly* XXIX (3), 1958
— RUSK, Dean. "*Parliamentary Diplomacy: Debate Versus Negotiation*". En *World Affairs Interpreter.* Los Ángeles. Julio, 1955.
— SABEL, Rubbie. "*Procedure at International Conferences: A Study of the Rules of Procedure of International Intergovernmental Conferences*". Cambridge University Press. Cambridge, 2006.
— SANDERS, Williams. "*Multilateral Diplomacy*". En *Department of State Bulletin* XXI (527)*,* 1949.
— SATOW, Ernest. "*International Congresses*". H.M. Stationery Office. Londres, 1920.

— SCELLE, Georges. "*L'évolution des conférences internationales*". En *Bulletin International des Sciences Sociales* V (2), 1953.
— SEPÚLVEDA, César. "*La Diplomacia parlamentaria y La formación del nuevo orden Jurídico internacional*". En *Libro Homenaje a Miaja de la Muela*. Tecnos. Madrid, 1979.
— SHARP, Walter. "*La technique des conférences internationales. Rapport intérimaire sur les problèmes et méthodes de recherche*". UNESCO Doc. SS/33, 16 de Abril de 1951.
— SHARP, Walter. "*Problèmes à envisager pour une étude systematique des conférences internationales*". En *Bulletin International des Sciences Sociales* V (2). París, 1953.
— SIBERT, Marcel. "*Quelques aspets de l'organisation et de la technique des Conférences internationales*. En *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International,* 1934-II.
— SKUBISZEWSKI, Kristoff. "*The Elaboration of General Multilateral Conventions and of Non Contractual Instruments Having a Normative Function or Objective, Resolutions of the General Assembly of the United Nations, Definitive Report and Draft Resolution*". En *Yearbook of the Institute of International Law,* volumen 61, 1984-I.
— TABATA, Shigejiro. "*Admission to the United Nations and the Recognition of States. in Connection with the Matter of Chinese Repesentation*". En *The Japanese Annual of Intrnational Law*, 1961.
— UNESCO. "*La technique des conférences internationales*". En *Bulletin International des Sciences Sociales* V (2). París, 1953.
— VIRALLY, Michel. "*La Conférence au sommet*" En *Annuaire Français de Droit International*, volumen V, 1959.
— WIELAND, Hubert. "*La negociación internacional*". Academia Diplomática del Perú. Lima, 1994
— WERNERS, S.E. "*The Presiding Officers in the United Nations*". Nueva York, 1967.
— YTURRIAGA, José Antonio de. "*El Convenio de Londres de 1972 sobre prevención de la contaminación por vertimiento de desechos y otras materias*". En *Anuario del Instituto Hispano-Luso-Americano de Derecho Internacional,* volumen 4, 1973.
— YTURRIAGA, José Antonio de. "*Convenio de Barcelona de 1976 para la protección del Mar Mediterráneo contra la contaminación*". En *Revista de Intituciones Europeas,* volumen III (1).
— YTURRIAGA. "*Evolución del consenso en la práctica de las Naciones Unidas: La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar*". En *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*. Monográfico n.º 13. Madrid, 1987.

— YUEN-LI, Liang. "*What is an International Conference?*". En *American Journal of International Law,* volumen XLIV (2), 1950.
— ZARTMAN, William. "*International Multilateral Negotiation*". Jossey-Bas. San Francisco, 1994.
— ZELLER, Gaston. "*Les temps modernes: De Cristophe Colomb à Cronwell*". En Pierre RENOUVAIN. "*Histoire des relations internationales*". Hachette. París, 1953.
— ZELLER, Gaston. "*Les temps modernes: De Louis XIV à 1789l*". En Pierre RENOUVAIN. "*Histoire des relations internationales*". Hachette. París, 1955.

ÍNDICE DE MATERIAS

A)

—Abisinia: 329
—Academia de España en Roma: 99
—Academia de La Haya de Derecho Internacional: 15
—Acción exterior: 23, 24, 41, 42, 56, **57-62,** 91, 92, 147, 158, 161, 281, 325, 334, 385
—Acciones reconvencionales: 189, 196, 198, 287, 343, 380
—Accra: 257, 258
—ACNUR: 328
—Acreditación múltiple: **137-140,** 148, 233, 335, 368
—Acta Final: 153, 387, 397, 405, 406, 408
—Congreso de Viena (1815): 121, 387
—Conferencia de la ONU sobre Derecho del Mar (1982): 397, 405, 406, 409, 421
—Conferencia de Helsinki (1973): 409
—Acta Única Europea: 94, 95
—Actas Notariales: 262, 263, 264, 283
  —depósito: 264
  —exhibición: 263
  —notificación: 262
  —notoriedad: 263
  —presencia: 262
  —protocolización: 263
  —referencia: 263
  —remisión de documentos: 262
—Actos en ejercicio de funciones públicas: 190, 291, 292, 293, 343, 378, 381, 427, 428, 429
—Actos:
—"*iure gestionis*": 112, 113, 198, 199, 200, 229, 292, 293, 294
— "*iure imperii*": 103 , 112, 113, 198, 200, 201, 202, 292, 293, 294, 363

—Acuerdo:
—de Caballeros ("G*entlemen's Agreement*"): 168, 403, 406
—entre Estados para relaciones diplomáticas: 73-76
—general: 403, 404, 405,
—Acuerdo franco-soviético de 1935 sobre Comercio: 363
—Acuerdo hispano-andorrano de 1995 sobre Co-Príncipe episcopal: 103
—Acuerdo de Paz Mozambique-RENAMO (1992): 395
—Acuerdos administrativos: 49
—Acuerdos de Schengen: 225, 248
—Acuerdos de sede: 301, 302, 307, 327, 328, 330, 339, 340, 348
  —FAO con Italia (1950): 302, 303, 307
  —OIEA con Austria (1957): 302
  —ONU con Estados Unidos (1947): 302, 307, 330, 340
  —ONU con Suiza (1946): 302
  —UNESCO con Francia (1954): 302
—Acuerdos de sede de España: 327, 328
  —Comunidades Europeas (Oficina de Prensa e Información): 328
  —Comisión Internacional para la Conservación del Atún Atlántico (1971): 327
  —Comisión Internacional de Pesca del Atlántico Sudoriental (1973): 327
  —Consejo Oleícola Internacional (2007): 327
  —Liga Árabe: 328
  —Organización Iberoamericana de Seguridad Social (1971): 327
  —Organización de Estados Iberoamericanos para Educación, Ciencia y Cultura (1996): 327
  —Organización Mundial del Turismo (2012): 327
  —ONU (ACNUR y Centro de Infiomación): 328
  —Secretaría General Iberoamericana: (2005): 328
—Adopciones: 266, 283
—Aeronaves: 153, 194, 256, 291, 376
—Afganistán: 145
—Agencia Española de Cooperación Internacional: 99
—Agencias Consulares: 230, 283, 284
—Agentes
  —consulares: 159, 222, 231
  —consulares honorarios: 226, 227, 250, 270
  —diplomáticos: 120, 121,130, 133, 148, 149, 150, 151, 156, 159, 161, 170, 171, 184, 185, 187, 189, 195, 196, 197, 201, 223, 227, 238, 279, 290, 314, 315,337, 339, 342, 356, 368, 370, 409,
  —privados: **365-366**
—"Agregados": 140, 157, 161
—Agregados:
  —aéreos: 140
  —agrícolas: 161

—comerciales: 142, 161, 246, 335
—de Cooperación: 161
—culturales: 15, 161, 246
—de Defensa: 335
—deportivos: 161
—educativos: 161, 246
—económicos: 142, 161, 335
—financieros: 161
—industriales: 161
—de Información: 157, 161, 335
—de Interior: 161, 196, 335
—laborales: 161, 246, 274, 275, 365
—médicos: 161
—de Medio Ambiente: 335
—militares: 140
—navales: 140, 187
—religiosos: 161
—sectoriales: 155, 161, 335, 348, 349
—de Transportes: 161
—de Turismo: 161
—Agregadurías:
—Comerciales: 155, 283
—Culturales: 155, 283
—Educativas: 155, 283
—Laborales: 155, 283
—sectoriales: 282, 336
—de Turismo: 283
—Agresión: 101,105
—"Aide-mémoire": 167
—Alcalá de Henares: 355
—Aldea universal: 63
—Alemania (República Federal de): 51, 72, 81, 104, 108, 110, 204, 205, 216, 236, 243, 244, 254, 265, 274, 275, 280, 301, 329, 364, 366, 391, 392, 413, 414
—Algeciras: 394
—"*Alraigo*": 163
—Alta Mar: 419
—Alto Comisario para la PESC: 95
—Alto Representante para la UE: 95, 225
—Alto Tribunal Penal Iraquí: 106, 107
—Altos Comisarios: 131, 132
—Amalfi: 216
—Ámbito de actividad: 371, 372

—América: 80, 218, 220, 274, 394
—Andalucía: 46
—Andorra: 103, 244, 314, 335
—Antillas Neerlandesas: 397
—Apocrisarios: 118
—Arabia Saudita: 65, 205, 209, 279
—Aragón: 46, 118, 119, 216, 217, 354
—Archivo General de Protocolos: 261
—Archivos:
  —consulares: 237, 282, 289
  —diplomáticos: 179, 341, 379, 427
—Argelia: 406, 414
—Argentina: 64, 182, 279, 280, 309, 315, 316, 396, 421
—Armenia: 15, 137, 144
—Asalto a la:
  —Embajada de España en Guatemala: **180-181**
  —Embajada de España en Portugal: **179-180,** 264
  —Embajada de Estados Unidos en Irán: **181-182**
  —Asamblea General de la ONU: 67, 68, 105, 106,155, 171, 301, 302, 303, 307, 315, 335, 336, 352, 357, 367, 371, 374, 377, 378, 379, 381, 388, 389, 391, 395, 396, 399, 400, 423
—Asesor Jurídico Internacional: 14, 15,
—Asesoría Jurídica Internacional: 15, 99, 410
—Asilo diplomático: **182-184**
—Asiria: 29
—Asistencia
—a emigrantes: 273-276
—consular: 242, 244, 271, 274
—Asturias: 46
—Atenas: 398
  —Audiencia Nacional: 103, 108, 191, 192
  —Auto de 1991 sobre inmunidad del Obispos de Seo de Urgel: 103
  —Auto de 1999 sobre inmunidad de jurisdicción de Fidel Castro: 108
  —Auto de 2002 sobre genocidio en Guatemala: 192
—Audiencia Provincial de Madrid: Sentencia de 1993 sobre impagos de Embajada de Dinamarca: 193, 201
—Auge de la Misión Consular:: 216-218
—Australia: 149, 365
—Austria: 113, 269, 304, 317, 321, 335, 342, 364, 386, 417
—Austria-Hungría: 363
—Auxilio judicial: **268-270**

—Aveiro: 234
—Averías: 258, 259
—Ayuda
  —económica: 272, 278, 283
  —a reclusos: **275-279**
—Azerbaiyán: 15, 137, 144

B)

—Babilonia: 29, 354
—Bagdad: 134, 144, 172, 174
—Bahrein: 168
—Bailío: 118, 119, 216
—Baleares: 46
—Banco:
  —Central Europeo: 174
  —Mundial: 428
—Bandera y Escudo: 207, 295, 346, 383, 431
—Barcelona: 216, 217, 398, 399, 400
—Bélgica: 310, 348. 371
—Belgrado: 392
—Beligerantes: 72. 365
—Berlín: 387, 392
—Berna: 301, 302
—Bielorrusia: 15, 138, 144, 396
—Bilbao: 201, 294
—Bizancio: 116, 117, 215, 353
—Bolivia: 279, 309, 381
—Bonn: 246, 254, 285
—Borgoña: 119, 120
—Bosnia-Herzegovina: 144, 236
—Braga: 234
—Braganza: 234
—Brasil: 63, 132, 137, 196, 201, 279, 292, 316, 356, 381
—Bruselas: 319, 336, 347, 348, 349
—Budapest: 184
—Buenos Aires: 182, 184, 283
—Bulgaria: 155,
—Buques: 101, 172, 173, 194, **256-260,** 286, 291, 312, 376
—"*Burgoamendi*": 170
—Burundi: 64
—Burushkanda: 29

C)

—Cabo Verde: 279
—Cámara Extraordinaria en la Corte de Camboya: 106, 107
—Cámara de los Lores de Gran Bretaña: 108, 199, 205
—Camboya: 106, 107
—Camerún: 315
—Canadá: 173, 269, 329, 365, 374, 414
—Canal de Suez: 222, 363
—Canarias: 46, 258
—Canciller:
  —consular: 160, 249, 252, 264, 266, 282, 283
  —diplomático: 160, 335, 336
—Canciller/Ministro de Relaciones Exteriores: 78, 171
—Cancillería: 132, 139, 142,160, 180, 282, 335, 336
—Canje de Notas: 164, 169, **170-171**, 373
—Canjes de Notas sobre sedes de España:
  —Comunidades Europeas (1972): 328
  —Liga Árabe (1981): 328
  —ONU (1984 y 1989): 328
—Cantabria: 46
—Capellanes: 243, 244, 274
—Capitulaciones: 217, 218
—Caracas: 183, 222, 239, 279, 406, 416
—Cárceles: 183, 275
—Carrera Diplomática: 229, 336, 355
  —Carta de San Francisco (ONU): 14, 42, 68, 105, 106, 173, 301, 303, 305, 340, 352, 394, 395, 396, 399
—Carta:
  —de intenciones: 168
  —personal: **166-167,** 284, 337, 373
—Cartas:
—credenciales: 87, 88, 94, 133, **134-136,** 139, 146, 148, 322, 323, 325, 360, 369, 412, 415, 416, 420
—de estilo: 94, 134
—de gabinete: 139
—patentes: 87, 88, 94, 136, **232-233,** 284
—recredenciales: 134, 146
—Castilla: 118, 217, 281, 354, 355
  —Castilla/La Mancha: 46
  —Castilla/León: 46, 246
—Cataluña: 46, 50, 51

—Cáucaso: 137
—Censo Electoral de Residentes Ausentes (CERA): 255, 256, 283
—Centroamérica: 387
—Centro Europeo de Investigaciones Nucleares (CERN): 329
—Cierre de la Oficina Consular: 236, 237
—Cifra: 162, 175, 282, 285, 338, 373, 375, 425
—Circuit Court de Hawai: Sentencia de 1963 en el asunto Kim Yong-Shik: 104
—Circunscripción consular: 232, 233, 247, 253, 267, 273, 275, 281, 282, 284, 287
—Cisma anglicano: 353
—Co-Príncipe de Andorra**:** 103
—Código:
—de Bustamante: 222
—Civil: 194, 251, 252, 261, 262, 265
—de Comercio: 258
—de Lübeck: 216
—Penal: 101, 102,186
—Coimbra: 234
—Colegio de la Conferencia: 420
—Colombia: 143, 144, 182, 183, 187, 188, 196, 279, 356, 387
—Comandante de aeronave: 176, 286, 339, 375, 376, 425
—Comandante/Capitán de buque: 177, 256, 257, 258, 286, 312, 339, 375, 376, 425
—Comentario al Reglamento de la Ley General Militar desde el punto de vista consular: 254
—Comisión:
—de Asuntos Exteriores del Congreso: 42, 43, 44, 93
—de Asuntos Exteriores del Senado: 42, 44:
—Central del Rhin: 387
—Comisión de Derecho Internacional: 100, 149, 154, 155, 176, 184, 197, 233, 234, 238, 303, 352, 353, 356, 357, 359, 360, 365, 366, 371, 374, 376, 377, 381, 388, 395
—Comisión:
—Europea: 20, 95, 174, 245
—Europea del Carbón y del Acero (CECA): 69, 81, 347
—Europea del Danubio: 387
—Europea de Investigación Nuclear (CERN): 329
—Comisión de Fondos Marinos: 311, 316, 403, 412, 414, 424
—Comisión General de Reclamaciones Estados Unidos— México: 186
—Comisión Iberoamericana de Naciones: 143
—Comisión Interministerial:
—de Asuntos para la Unión Europea: 43, 349
—de Cooperación para el Desarrollo: 60

—Comisión Internacional:
—para la Conservación del Atún Atlántico: 327, 328
—de Pesquerías del Atlántico Sudoriental: 327, 328
—Comisión Interterritorial de Cooperación Internacional: 60
—Comisión Mixta de las Cortes para la Unión Europea: 349
—Comisión de Operaciones para el Mantenimiento de la Paz: 405
—Comisión Preparatoria de la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos: 409
—Comisión para Uso Pacífico del Espacio Ultraterrestre (COPUOS): 317, 318, 405
—Comisión de Verificación de Poderes: 415, 418, 420-421
—Comisionado del Gobierno para la Marca España: 62
—Comisiones: 315, 335, **418-420**
—fluviales: 387
—rogatorias: 268
—"*Comitas gentium*"/Cortesía internacional: 114, 149, 177, 206, 295
—Comité:
—Internacional de la Cruz Roja: 395
—Político y de Seguridad (COPS): 349
—de Redacción: 418, **421-423**
—de Representantes Permanentes (COREPER): 348
—Comunicaciones electrónicas: 285, 337, 373
—Comunidad:
—Iberoamericana de Naciones: 60, 80
—de Madrid: 46
—de San Egidio: 395
—Valenciana: 46
—Comunidades Autónomas: 24, **44-53,** 55, 61, 139, 281
—Comunidades Europeas: 69, 80, 166, 174, 328, 347, 348, 406, 413
—Concepto de:
—Conferencia: **389-392**
—Cónsul: **226-230**
—Delegación: **393-394**
—Diplomacia "ad hoc": **351-432**
— Diplomático bilateral: **123-130**
— Diplomático multilateral; **308-319**
—Misión Especial: **359-360**
—Representación Permanente: **305-307**
—Concilios Ecuménicos:
—Nicea (325): 386
—Toledo (397-702): 386
—Trento (1545): 386
—Conductor de Embajadores: 83

—Conferencia: 389, 390, 391, 392, 393, 412, 426, 431
—sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD): 392
—de Desarme: 392
—de Revisión del TNP: 392, 397
—Conferencia de Algeciras (1906) sobre Marruecos: 394
—Conferencia de Atenas (1974) de Países Mediterráneos sobre Derecho del Mar: 398
—Conferencia de Barcelona (1976) sobre Contaminación en el Mediterráneo: 398, 399, 407
—Conferencia de Berlín (1885) sobre reparto de África: 387
—Conferencia de Dumbarton Oaks (1944) sobre Naciones Unidas: 394, 399
—Conferencia de Estocolmo (1972) sobre Medio Ambiente: 402, 406, 407, 415, 418
—Conferencia de Ginebra (1954) sobre paz en Corea e Indochina: 391, 394
—Conferencia de Ginebra (1958) sobre Derecho del Mar: 391, 396, 410, 416, 417, 419
—Conferencia de Ginebra (1960) sobre Derecho del Mar: 391
—Conferencia de Helsinki (1973) de Seguridad y Cooperación en Europa: 392
—Conferencia de la Habana (1928) sobre Agentes Consulares: 222
—Conferencia de Londres (1972) sobre Contaminación por Vertimiento: 312, 402, 405, 422
—Conferencia de Londres (1973) sobre Contaminación por Buques: 312
—Conferencia de Madrid (1982) de Seguridad y Cooperación en Europa: 405
—Conferencia de Munich (1938) sobre Checoslovaquia: 81
—Conferencia de las Naciones Unidas (1974-1982) sobre Derecho del Mar: 167, 309, 310, 311, 313, 315, 391, 397, 403, 405, 406, 409, 410, 412, 413, 414, 416, 417, 419, 420, 422, 424
—Conferencia de Nairobi (1974) del G-77: 313
—Conferencia de Nápoles (1995) sobre Delincuencia Transnacional: 413
—Conferencia de Neuilly (1972) sobre Contaminación por Hidrocarburos en el Mediterráneo: 398, 423
—Conferencia de Nueva York (1969) sobre Misiones Especiales: 360
—Conferencia de Oslo/Ottawa (1997) sobre Minas Anti-persona: 393, 395, 397
—Conferencia de Postdam (1945) sobre reestructuración de Europa: 81
—Conferencia de Rio de Janeiro (1927) de la Comisión Internacional de Juristas Americanos: 222
—Conferencia de Roma (1972) sobre Vertidos en el Mediterráneo: 398, 423
—Conferencia de San Francisco (1945) sobre Creación de la ONU: 394, 399
—Conferencia de Santo Domingo (1972) de Países del Caribe sobre Derecho del Mar: 409
—Conferencia de Seguridad y Cooperación Europea (CSCE): 392, 405
—Conferencia de Teherán (1943) sobre Reestructuración de Europa: 81
—Conferencia de Utrecht (1714) de Paz en la Guerra de Sucesión de España: 220

—Conferencia de Viena (1961) sobre Relaciones Diplomáticas. 138, 149, 196, 197, 353, 357, 391, 395, 398, 409, 416, 417, 420
—Conferencia de Viena (1963) sobre Relaciones Consulares: 239
—Conferencia de Viena (1975) sobre Representación de Estados ante Organizaciones Internacionales: 303, 307, 340
—Conferencia de Washington (1889) constitutiva de la Oficina Comercial Americana: 388
—Conferencia de Westfalia para finalizar la Guerra de los 30 años: 125
—Conferencia de Yalta (1945) sobre Reestructuración de Europa: 81
—Conferencia de Yaundé (1993) General de la ONUDI: 401
—Conferencia General de la UNESCO: 407
—Conferencias internacionales: 151, 155, 303, 304, 311, 313, 314, 313, 340, 357, 361, **385-432**
—Conferencias organizadas por Estados: 389, 394, 395, 397, 423
—Conferencias organizadas por Organizaciones Internacionales universales: 388, 389, 393, 394, 398, 423
—Conferencias organizadas por Organizaciones Internacionales no universales: 389
—Conferencias de Ginebra sobre Derecho Humanitario 395
—Conferencias de Paz de: **386**
  —Aquisgrán (1668): 386
  —La Haya (1899): 386, 387, 390. 394
  —La Haya (1907): 386, 387, 390
  —Nimega (1678): 386, 390
  —Ryswick (1697): 386, 390
  —Utrecht (1713): 386, 390
  —Westfalia (1648): 386
—Congo, República Democrática de: 108, 109
—Congreso: 390
  —Anfictiónico de Panamá (1824): 387, 409
  —de Diputados: 42, 325
  —de El Cairo (1996) sobre Prevención del Delito: 314, 414
  —de Karlowitz: 121
—Nacional Africano: 397, 406
  —Panafricano de Azania: 397, 406
  —de Verona (1822): 221
—de Viena (1815): 31, 80, 121, 122, 355, 386, 387
  —de Cooperación para el Desarrollo: 60
  —Económico y Social (ECOSOC): 335, 395, 396, 398
—Consejo:
  —Ejecutivo de Política Exterior: 24, 62, 322, 350, 369
  —de Europa: 20, 225, 240, 347, 348
  —Europeo de Asuntos Exteriores: 96

—Europeo de Asuntos Generales: 96
—Europeo de Jefes de Estado y de Gobierno: 26, 70, 80, 81, 245, 392
—Federal Suizo: 301, 302
—General de Pesca del Mediterráneo: 398
—de Ministros: 81, 91, 93, 133, 325
—Oleícola Internacional: 327, 328
—de Política Exterior: 62, 270
—Político de Asuntos Exteriores: 24
—Real: 82
—Superior de Asuntos Exteriores: 15, 25, 98
—Consejo de Seguridad: 68, 106, 144, 314, 335, 336, 396, 423
—Resolución 242/1967: 423
—Resolución 687/1991): 205
—Consenso: 402, 403, 404, 405, 406, 407, 417
—Constantinopla: 117, 215, 216, 217
—Constitución Española de 1978: 38, 42, 44, 47, 50, 57, 65, 80, 254
—Artículo 30: 254
—Artículo 56: 80, 87
—Artículo 63: 87
—Artículo 64: 87
—Artículo 95—1: 38
—Artículo 97: 39, 44, 90
—Artículo 106: 203
—Artículo: 149—1: 44, 50
—Artículo 150—2: 47
—Título I: 38, 65
—Cónsul-*Chargé d'Affaires"*: 280
—Consulados: 180, 216, 217, 219, 221, 224, 227, 228, 229, 230, 237, 243, 246, 249, 254, 255, 264, 272, 273, 274, 275, 281, 283, 284, 285, 350
—Generales: 74, 230, 231, 244, 249, 254, 264, 281, 283
—Honorarios: 223, 235, 281, 289,
—Consulados Honorarios de España: 235
—Alma Ata: 235
—Coimbra: 235
—Figueira da Foz: 235
—Galway: 235
—Limerick: 235
—San Petersburgo: 235
—Taschkent: 235
—Tiflis: 235
—Cónsules: 15, 72, 74, 117, 215, 216, 217, 218, 219, 220, 221, 222, 223, 226, 227, 228, 229, 232, 233, 234, 235, 236 238, 239, 240, 242, 244, 248, 250, 253, 257, 258, 259, 260, 261, 262, 263, 265, 266, 267, 270, 271, 275, 276, 280, 283, 285

— "*Electi*": 215, 216
—Generales: 15, 232, 234, 249, 283, 284, 285
—Honorarios: 138, 215, 227, 235, 245, 290, 292, 295
—"*Hospites*": 215
—"*Missi*": 215, 216, 216
—Contaminación del mar:
— por buques: 312
—por hidrocarburos: 398, 423
—de origen terrestre: 422
—por vertidos: 398, 423
—Control parlamentario de la política exterior: **41-44**
—Convención de Caracas (1911) sobre Cooperación Consular: 222, 239, 279
—Convención de Caracas (1954) sobre Derecho de Asilo: 183
—Convención de Ginebra (1958) sobre el Mar Territorial y la Zona Contigua: 410, 419
—Convención de Ginebra (1958) sobre Alta Mar: 410, 419
—Convención de Ginebra (1958) sobre Plataforma Continental: 410, 419
—Convención de Ginebra (1958) sobre Pesca y Conservación de Recursos Vivos del Alta Mar: 410, 419
—Convención de La Habana (1928) sobre Agentes Consulares: 222, 279
—Convención de La Habana (1928) sobre Asilo Diplomático: 239
—Convención de La Habana (1928) sobre Funcionarios Diplomáticos: 356:
—Convención de Londres (1973) sobre Contaminación por Buques: 312
—Convención de Montego Bay (1982) sobre Derecho del Mar: 173, 315, 406, 410, 418
—Convención de Nueva York (1946) sobre Privilegios e Inmunidades de la ONU: 303, 328, 340, 344,348, 352, 376, 430
—Convención de Nueva York (1947) sobre Privilegios e Inmunidades de los Organismos Especializados de la ONU: 303, 328, 340, 352, 376
—Convención de Nueva York (1948) sobre Genocidio: 352
—Convención de Nueva York (1950) sobre Trata de Seres Humanos: 352
—Convención de Nueva York (1965) sobre Eliminación de la Discriminación: 352
—Convención de Nueva York (1969) sobre Misiones Especiales: 71, 103, 123, 340, 352, 358, 359, 360, 361, 365 366, 367, 368, 369, 370, 371, 373, 374, 375, **376-384,** 426
—Convención de Nueva York (1973) sobre Personas Internacionalmente Protegidas: 79, 101, 342, 428
—Convención de Nueva York (2004) sobre Inmunidad de Jurisdicción del Estado: 186, 188, 190, **198-200,** 205, 291, 293
—Convención de Ottawa/Oslo (1995) sobre Prohibición de Minas Anti—Persona: 393, 397
—Convención de Panamá (1975) sobre notificaciones y obtención de pruebas: 269

—Convención de París (2002) sobre Protección del Patrimonio Subacuático: 407
—Convención de Viena (1961) sobre Relaciones Diplomáticas: 29, 64, 73, 75, 90, 115, 123, **131-212,** 223, 241,242, 246, 279, 280, 289, 290, 319, 321, 338, 339, 340, 342, 344, 352, 358, 366, 370, 371, 373, 374, 375, 376, 377, 378, 379, 380, 381, 382, 384, 389, 425
—Convención de Viena (1963) sobre Relaciones Consulares: 73, 75, 123, 159, 175, 177, 178, 185, 194, 203, 209, 211, 214, 238, 241, 242, 243, 247, 248, 249, 253, 256, 257, 260, 264, 267, 268, 270, 273, 275, 279, 280, 282, 284, 285, 286, **287-297,** 338, 339, 340, 352, 370, 371, 373, 374, 375, 376, 378, 379, 380, 382, 389, 425, 426
—Convención de Viena (1969) sobre Derecho de los Tratados: 93, 148, 151, 169, 409, 410
—Convención de Viena (1975) sobre Representación de Estados ante Organizaciones Internacionales: 71, 123, 303, 306, 307, 319, 321, 326, 330, 331, 332, 335, 336, 338, **339-347,** 352, 361, **371-384,** 388, 389, 393, 394, 411, 412, 415, 416, 424, 425, **426-432**
—Convenio de Barcelona (1976) para la Lucha contra la Contaminación en el Mediterráneo: 399, 400, 405, 408
—Convenio de Basilea (1972) sobre Inmunidad de los Estados: 186, 188
—Convenio de Bruselas (1987) sobre Traslado de Personas Condenadas en la UE: 278
—Convenio de Chicago (1944) sobre Aviación Civil Internacional: 401
—Convenio de Estrasburgo (1959) sobre Asistencia Judicial: 269
—Convenio de Estrasburgo (1970) sobre Obtención de Pruebas en el Extranjero: 269
—Convenio de Estrasburgo (1973) sobre Traslado de Personas: 273, 278
—Convenio de Estrasburgo (1977) sobre Notificaciones en el Extranjero: 269
—Convenio de Estrasburgo (1983) sobre Traslado de Personas Condenadas, 278
—Convenio Europeo (1950) cobre Derecho Humanos: 206
—Convenio de Ginebra (1864) sobre Mejora de Heridos en Campaña: 395
—Convenio de Ginebra (1906) sobre Mejora de Militares Heridos: 395
—Convenio de Ginebra (1949) sobre Prisioneros de Guerra: 395
—Convenio de Ginebra (1949) sobre Protección de Civiles en Caso de Guerra: 395
—Convenio de Helsinki (1974) contra Contaminación en el Mar Báltico: 398
—Convenio Hispano-Británico (1961) sobre Relaciones Consulares: 226, 249, 260, 265, 267, 268, 270, 276
—Convenio Hispano-Francés (1974) sobre Delimitación de la Plataforma Continental en el Golfo de Vizcaya: 152
—Convenio Hispano-Italiano (1974) sobre Delimitación de la Plataforma Continental en el Mar Mediterráneo: 152
—Convenio Hispano-Ruso (1976) sobre Transporte Aéreo: 152
—Convenio de La Haya (1902) sobre Tutela de Menores: 265
—Convenio de La Haya (1954) sobre Procedimiento Civil: 269

—Convenio de La Haya (1965) sobre Notificaciones en el Extranjero: 269
—Convenio de La Haya (1970) sobre Obtención de Pruebas en el Extranjero: 269
—Convenio de Lima (1954) sobre la Organización Iberoamericana de Seguridad Social: 327
—Convenio de Londres (1972) sobre Contaminación del Mar por Vertimiento: 312, 402, 407
—Convenio de Méjico (1970) sobre Organización Mundial del Turismo: 327
—Convenio de Montevideo (1979) sobre Traslado de Personas Condenadas: 279
—Convenio de Oslo (1972) sobre Contaminación por Vertidos en el Atlántico Noroccidental: 399
—Convenio de París (1967) sobre Funciones Consulares: 225, 240, 247, 248, 249, 253, 255, 256, 257, 260, 264, 267, 258, 270, 273, 276, 399
—Convenio de París (1974) sobre Contaminación de Origen Terrestre: 399, 422
—Convenio de Rio de Janeiro (1966) sobre Conservación de Atún Atlántico: 327
—Convenio de Roma (1699) sobre Pesquerías del Atlántico Sudoriental: 327
—Convenios de Ginebra de 1949 sobre Derecho Humanitario: 105
—Cooperación: 56, 60, 147, **157-158,** 160, 241, 299, 331, 365, 389, 411, 412
  —en Asuntos de Interior y de Justicia: 95
—Cooperación Política Europea: 95, 225
—Corea,
  —República de: 280, 391, 394
  —República Democrática y Popular de: 106, 175, 396, 418
—"*Corpus*" de la costumbre internacional: 304, 307
—"*Corpus separatum*": 74
—Correos:
  —consulares: 285, 286
  —diplomáticos: 176, 285, 338, 339, 362, 375, 376, 425
—Corte Penal Internacional (CPI): 100, 101, 104, 105, 106, 107, 109, 111
—Cortes: 24, 42, 43
—Cortes de Cádiz: 253
—Costa de Marfil: 106. 245
—Costa Rica: 356
—Costumbre "*in fieri*": 307
—Creación de la Oficina Consular: 236
—Crimea: 155
—Crímenes de:
  —guerra: 100, 105, 107
  —lesa humanidad: 100, 101, 105, 106, 107, 110
—Cristiandad: 353, 386
—Croacia: 106, 144, 236
—Cuba: 64, 146, 175, 279, 292, 306, 324, 329, 338, 356

—Cuerpo:
—Consular (CC): 235
—Diplomático (CD): 123, 127, 132, 136, 137, 165
—De Técnicos Comerciales: 142
—Cumbre de Nueva York (2000) del Milenio: 336
—Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno de la Comunidad Iberoamericana de Naciones: 328, 363

CH)

—Checoslovaquia: 269
—Cheremetievo, aeropuerto de: 152, 210, 276
—Chile: 143, 356
—China:
—República de (Formosa): 72, 144, 236, 394, 396, 399, 402, 418, 420
—República Popular de: 63, 65, 72, 104, 106, 137, 144, 155, 158, 175, 192, 236, 279, 306, 402, 406, 412, 418, 420
—Chipre: 310
—Chiraz, Consulado de Estados Unidos en: 33, 148, 178, 185

D)

—Decano:
—Cuerpo Consular: 235, 236
—Cuerpo Diploático: 132, 137
—"*Decisión Making*": 37,
—Declaración: **171-172,** 337, 309, 420, 421
—Declaración de:
—Bruselas (1997) sobre Minas Anti-Persona: 397
—Estocolmo (1972) sobre el Medio Humano: 406, 409, 418
—Helsinki (1973) sobre Principios que Rigen las Relaciones entre Estados Europeos: 409
—Santo Domingo (1972) sobre Derecho del Mar: 409
—Yaundé (1993) sobre reorganización de la ONUDI: 401
—Declaración Universal de Derechos Humanos: 66, 409
—Declive de la Misión Consular: **219-220:**
—Decreto:
—de 1955 sobre Creación de la Representación Permanente de España ante la ONU: 305
—801/1972 sobre Tratados Internacionales: 14
—Defensa de menores e incapacitados: **264-266**
—Defunciones: 249, 250, 252, 264, 283

—Delegación española: 152, 159, 311, 312, 313, 314, 315, 316, 400, 414, 415, 421, 422, 424
—Delegaciones en Conferencias Internacionales: 71, 78, 151, 198, 200, 303, 338, 340, 352, 361, **385-432**
—Delegaciones de Observación en Conferencias Internacionales: 388, 389, 393, 416
—Delegaciones de la UE: 245, 350
—Delegados: 393,.427, 429, 430, 431
—Delimitación de espacios marítimos: 168, 309, 310, 315, 413, 417
—Derecho:
—Consular: 13, 15, 16, 17, 78, 123, 159, 225, 303
—Diplomático: 13, 15, 16, 17, 19, 28, 34, 78, 111, 122, 123, 147, 159, 172, 185, 303, 343, 352, 359,
—del Espacio: 318, 363
—de Gentes: 32, 104, 108, 110, 116, 353
—Humanitario: 105. 395
—Derecho Internacional: 32, 34, 35, 37, 49, 50, 51, 66, 68, 69, 77, 84, 90, 102, 103, 104, 105, 107, 108, 110, 111, 112, 116, 150, 153, 154, 155, 160, 165, 168, 170, 172, 173, 181, 182, 186, 187, 190, 191, 198, 199, 200, 203, 204, 206, 213, 227, 229, 236, 240, 241, 242, 270, 274 280, 281, 292. 305, 334, 341, 342, 347,350, 357, 359, 365, 388, 389, 391, 426, 428
—Derecho:
—del Mar: 15, 17, 167, 173, 309, 310, 311, 313, 315, 316, 318, 363, 409, 410, 412, 413, 414, 419
—Marítimo: 217
—Mercantil: 259, 308
—Penal: 100, 188
—Derechos Humanos: **63-66,** 109, 111, 206
—Desaparición del Estado: 143, 236, 369
—Descolonización: 123, 335
—Dinamarca: 93, 193, 201, 396
—Diplomacia: 28, 29, 30, **31-66,** 122, 123,151, 169, 228, 300, 308, 309, 311, 313, 326, 337, 351, 353, 357, 361, 362
—abierta: 362
—bilateral: 122, 151, 169, 308, 309, 393
—digital: 61
—económica: 59
—multilateral: 122, 169, 300, 308, 309, 311, 393
—parlamentaria: 43, 385
—de pasillo: 313, 337
—pública: 57, 61
—Diplomacia "*ad hoc*": 351, 38, 359, **361-384, 385-431**
—Diplomacia de Conferencia: 13, 122, 151, 300, **385-431**

—Diplomático:
—bilateral: **123-130**
—multilateral. **308-318,** 393, 394
—Dirección General de:
—América del Norte, Asia y Pacífico: 99
—Asuntos Consulares: 248. 250, 265
—Coordinación Política Comunitaria y Asuntos Generales: 99
—Españoles en el Extranjero, Asuntos Consulares y Migratorios: 99
—Iberoamérica: 99
—Instituciones Penitenciarias: 278
—Magreb, África Mediterránea y Oriente Próximo: 99
—Medios y Diplomacia Pública: 98, 99
—Migraciones: 275
—Naciones Unidas y Derechos Humanos: 99
—Política Exterior y de Asuntos Multilaterales, Globales y de Seguridad: 98
—Registros y Notariado: 250, 262, 284, 285
—Relaciones Bilaterales con Países de la UE: 99
—Relaciones Culturales y Científicas: 99
—Relaciones Económicas Internacionales: 98
—Servicio Exterior: 99
—Dirección de Tratados: 14, 15,
—Directiva de la UE 2015/637 sobre protección consular: 245
—Director General:
—del OIEA: 323
—de la ONU en Viena: 323
—de la ONUDI: 323
—Doctrina
—Estrada: 70, 171
—Hallstein: 71, 280
—Tobar: 70
—Documento Nacional de Identidad: 247
—Dumbarton Oaks: 394, 399
—Düsseldorf: 15, 243, 244, 246, 247, 254, 271, 274, 285

E)

—ECOSOC: 335, 395, 396, 398
—Resolución 1835 (LIV) de 1974:
—Ecuador: 175, 184, 279, 356, 358, 371, 421
—Edad Media: 30, 117, 123, 215
—Egipto: 29, 63, 116, 187, 217, 279, 414
—El Cairo: 314, 364, 414

—El Salvador: 279, 315, 356, 421
—"Embajadas" autonómicas: 61
—Embajador en Misión Especial: 15, 363
—Emigración: **273-275,** 365
—Emisarios personales: **362-363**
—Emperador: 118, 119, 353, 354, 386
—Empleados consulares: 236, 283, 287, 288, 291, 292, 296, 297
—Encargado de Negocios: 121, 131, 133, 139, 171, 172, 187
—Encargado de Negocios "ad interim" (a.i.): 76, 131, 138, 139, 141, 142, 194, 257, 259
—Enmiendas: 337, 393, 410, 417, 418, 424
—Época:
  —antigua de la Misión Diplomática:**116-118**
  —clásica de la Misión Diplomática: **118-121**
  —contemporánea de la Misión Diplomática: **122-123**
  —moderna de la Misión Diplomática:**121-122**
—Equidistancia/principios equitativos en delimitación: 310, 413, 417
—Equivalencia consular: 223
—Escrituras notariales:261, 262, 283
—Escuela:
  —Diplomática: 13, 17, 259
  —de Funcionarios Internacionales: 15
—Eslovenia: 144, 236
—Espacio ultraterrestre: 308, 316, 318
—España: 43, 44, 53, 60, 61, 63, 65, 74, 82, 83, 92, 103, 107, 111, 119, 120, 121, 130, 132, 133, 134, 138, 139, 141, 143, 144, 145, 148, 152, 153, 155, 156, 157, 164, 166, 167, 170, 171, 172, 175, 179,180, 181, 185, 191, 192, 197, 198, 199, 209, 210, 223, 225, 234, 237, 243, 244, 246, 247, 248, 250, 251, 254, 255, 257, 258, 259, 260, 261, 262, 263, 265, 266, 269, 272, 273, 275, 279, 280, 292, 294, 304, 305, 309, 310, 311, 312, 313, 316, 317, 318, 319, 322, 325, 327, 328, 320, 334, 335, 336, 347, 348, 349, 350, 353, 356, 361,369, 372, 378, 386, 394, 399, 406, 410, 412, 413, 414, 417, 421
—Espionaje: 141, 156, 161, 245, 364, 366
—Estado huésped: 71, 300, 301, 304, 306, 321, 322, 323, 324, 326, 329, 330, 335, 338, 339, 341, 342, 343, 345, 346, 389, 411, 415, 415, 414, 424, 426, 427, 428, 429, 430, 431, 432
—Estados:
  —africanos: 372, 398, 413
  —árabes: 71, 372, 398
  —Asociados de las Islas del Caribe: 406
  —en desarrollo/del Tercer Mundo: 377, 378, 381, 382, 384, 413

—"estrecharios". 413
—federales: 235, 246
—musulmanes: 218, 353
—no alineados: 413
—Pontificios: 116, 118, 110, 453
—en situación geográfica desventajosa: 313, 412, 422
—socialistas: 223, 237, 309, 372, 377, 382, 384, 413
—Estados Unidos: 43, 51, 63, 80, 81, 103, 107, 108, 112,141, 164, 175, 181 182, 183, 185, 186, 187, 202, 221, 243, 280, 289, 294, 300, 302, 304, 306, 307, 310, 312, 314, 317, 330, 331, 335, 340, 358, 363, 374, 391, 394, 399, 421
—"*Estai*": 173
—Estatuto:
—de la Corte Penal Internacional: 100, 104
—del Tribunal Internacional de Justicia: 396
—Estatutos de autonomía: 45, 48
—Estocolmo: 402, 406, 407, 409, 415, 418
—Estonia: 144
—Estópel: 173
—Estrasburgo: 269, 2773, 278, 279, 348
—Estrategia de Acción Exterior: 43, 325, 334
—Estrecho de Vilkistki: 312
—Estrechos internacionales: 167, 309, 310, 312, 315, 410, 412, 421
—Estructura de la
—Delegación: **414-415**
—Misión Diplomática: **160-162**
—Misión Especial: **372-373**
—Oficina Consular: **281-283**
—Representación Permanente: **334-336**
—Europa:
—Occidental: 63, 221, 273, 387, 394
—Oriental: 99, 237, 413, 420
—Evolución histórica de la:
— Conferencia: **386-389**
—Misión Consular: **214-225**
—Misión Diplomática: **115-123**
—Evolución histórica de la Misión Especial: **353-358**
—Representación Permanente: **300-304**
—Exencion de derechos de aduna: 114, 207, 209, 345, 383, 431
—Exequatur: 72, 74, 136, 160, 220, 225, 231, **232-236,** 237, 284
—Extradición: 101,184, 269, 270, 343, 428
—Extraterritorialidad: 177, 182, 194, 229
—Extremadura: 46

F)

—*Facebook*: 30, 62,
—Falung Gong: 192
—Familia de los :
—agentes diplomáticos y miembros de la Misión Diplomática:: 207, 209, 211
—funcionarios y empleados consulares: 287, 288, 296, 297
—miembros de la Delegación: 427
—miembros de la Misión Especial: 380
—miembros de la Representación Permanente: 346
—FAO: 180, 316, 398, 399, 415
—Farnesina: 98, 152
—*Fetiales*: 116
—Fe de vida: 282
—Fez: 354
—Fiji: 143
—Filipinas: 279, 310
—Fin de la:
—Conferencia: **405-411**
—Misión Consular: **236-238**
—Misión Diplomática: **143-146**
—Misión Especial: **370-371**
—Representación Permanente: **329-331**
—Finlandia: 292
—Fiscal de la Corte Penal Internacional: 106
—Flandes: 116
—Florencia: 118, 119
—"*Fondacos*": 216
—Fondo Monetario Internacional (FMI): 174, 428
—*Foreign Office:* 61, 82
—Formosa: 72, 144, 236, 396, 402
—Francia: 51, 74, 81, 82, 83, 108, 110, 118, 119, 120, 121, 136, 152, 170, 201, 216, 217, 221, 223, 244, 265,_269, 304, 348, 353, 354, 359, 364, 366, 372, 386, 387, 391, 394, 413
—Funcionarios consulares: 73, 159, 160, 218, 220, 226, 229, 230, 236, 241, 242, 247, 248, 251, 255, 256, 264, 268, 273, 275, 279, 283, 284, 286, 287, 289, 290, 291, 292, 293, 296, 297
—de carrera: 226, 231, 232, 236, 253, 281, 283, 285, 290, 370
—honorarios: 226, 231, 232, 281, 290, 292, 297
—Funcionarios diplomáticos: 115, 161, 178, 182, 226, 251, 432
—Funciones consulares: 74, 76, **159-160,** 226, 229, 230, 233, **237-281,** 285, 287, 288, 294

—administrativas 241, **246-259**
—asistenciales: **270-279**
—diplomáticas: 241, **279-281**
—jurídicas: 241, **260-270**
—notariales: 241, **260-264**
—políticas: 240, **241-246**
—Funciones diplomáticas: 36, 74, 76, 145, 147, 159, 206
—Funciones de la:
—Delegación: **411-414,** 429
—Misión Diplomática: **147-60**
—Misión Especial: **371-372**
—Oficina Consular: **238-281**
—Órganos Centrales: **84-99**
—Representación Permanente: **331-334**

G)

—Galicia: 46, 246, 281
—*Generalitat*: 48, 50, 51
—Genocidio: 101, 104
—Génova: 118, 217, 355
—"*Gentlemen's agreement*": 168, 403, 406
—Georgia: 15, 137, 138, 143, 144
—Ghana: 257, 258, 374, 376
—Gibraltar: 157, 171, 386, 410
—Ginebra: 301, 302, 314, 321, 329, 336, 394, 412
—Globalización: **63-66**
—Golfo:
—Arábigo/Pérsico: 172, 209
—de Vizcaya/Gascuña: 152, 170
—Granada: 276
—Gran Bretaña: 73, 74, 108, 112, 133, 136, 163, 171, 175, 176, 204, 205, 221, 222, 223, 265, 269, 279, 309, 311, 312, 346, 358, 366, 372, 374, 376, 378, 387, 391, 394, 399, 421, 423
—Grecia: 43, 116, 174, 205, 214, 310, 353
—Groenlandia Oriental: 93
—Grupo de:
—Emergencia Consular: 270
—Estados Costeros (GEC): 313, 413
—Estados "Estrecharios": 310
—Estados de Europa Occidental y Otros (WEOG): 412
—Estados de Latino América y del Caribe (GRULAC): 313, 412, 413

—Estados no Alineados: 123
—los 77 (G-77): 313, 316, 413
—Grupo Lingüístico Español: 421
—Grupos de Trabajo: 419, 420
—Guantánamo: 192
—Guarda: 234
—Guatemala: 129, 145, 155, 165, 180, 181,192, 279, 374
—Guerra: 32, 42, 101
—Guerra:
—Civil: 72, 184, 365
—Civil Española: 72, 184
—Fría: 123, 141, 184, 223, 324, 420
—Mundial—I: 31, 122, 300, 390
—Mundial—II: 81,99, 100, 104,123, 155, 205, 220, 223, 364, 392
—Sucesión en España: 386
—Treinta Años: 386
—Guinea—Bissau: 397
—Guinea Ecuatorial: 108, 193

H)

—Haití: 356
—Helsinki: 392, 409
—Hispania: 215
—Historia: 34, **35-36**, 63, 126, 134, 214, 226, 353, 386, 387
—Honduras: 279
—Hong—Kong: 221
—Hungría: 183, 420

I)

—Iberoamérica: 155, 183, 184, 222, 274
—Idioma :
—árabe: 400
—chino: 400
—español: 400, 401, 422, 424
—francés: 386, 400, 401, 422, 423
—inglés: 400, 401, 422, 423
—Idioma ruso: 400
—Iglesia Católica: 386
—Imperio:
—Bizantino: 215, 216

—Germánico: 120, 386
—Romano: 117
—Impuestos: 114, 207, 208, 295, 345, 381, 382, 430
—Delegación: 430
—Misión Diplomática: 207, 208
—Misión Especial: 381, 382
—Oficina Consular: 295
—Órganos centrales: 114
—Representación Permanente: 345
—India: 116, 137, 381, 397
—Indochina: 391, 394
—Indonesia: 187, 310, 316
—Inembargabilidad de las cuentas de las Misiones: 198, 199, 200, 201, 293
—Información: 147, 1**56-157,** 241, 246, 331, 411, 412
—Informes Anuales de Acción Exterior: 43
—Inglaterra: 82, 83, 119, 121, 216, 353, 386, 394
—Iniciativa de la Conferencia: **394-397**
—Inicio de la Misión Consular:: **214-216**
—Inmunidad del Estado: 109, 186, 188, 199, 291, 294
—Inmunidad de ejecución: **197-206,** 287, 293-294, 342, 381
—Delegación: 429
—Misión Diplomática: **197-206**
—Misión Especial: 381
—Oficina Consular: **293-294,** 344
—Inmunidad de jurisdicción: **102-113, 186-196,** 197, 198, 206, 287, 288, **290-293,** 326, 340, 342, 343-345, 348, 364, **380-381,** 409, 426, 427, **428-430**
—Delegación: **428-430**
—Misión Diplomática: **186-194**
—Misión Especial: **380-381**
—Oficina Consular: **291-293**
—Órganos centrales: **102-113**
—Representaciones Permanentes: 340, **343-345**
—administrativa: 103, 195, 343, 380, 428
—civil: 103, **112-113, 188-195,** 343, 380, 428
—penal: 103, **104-112, 187-188,** 189, 343, 363, 380, 428
—Inmunidades y privilegios: 99-114,147, 148, 159, 177-212, 217, 225, 279, 280, 287-297, 300, 302, 303, 305, 306, **339-350,** 357, 376, 426
—Delegación: **426-432**
—Misión Diplomática: **177-212**
—Misión Especial: 367, 369, **376-384**
—Oficina Consular: **287-297**
—Representación Permanente: **339-347**
—Órganos Centrales: **99-114**

—Inspección y control de buques: 246, **256-260**
—Inspección de equipajes: 114, 210, 345, 383, 431
—Inspección General de Servicios: 99, 345
—Instituto Cervantes: 99
—Instituto Español de Emigración: 274, 275:
—Instituto de Derecho Internacional (IDI): 112, 399
  —Resolución de 1891: 112
  —Resolución de 2001: 112
—Instrucción de Servicio de 2005 sobre Visitas a Presos: 278
—Internet: 169, 175
—Internuncios: 121, 131
—Introductor de Embajadores: 83, 98
—Inviolabilidad: **100-102,** 110, 176, **178-186,** 286, 288, 339, **341-343,** 345, 353, 363, 376, **378-380,** 425, 426, 427-428
  —Delegación: **427-428**
  —Misión Diplomática: **178-186**
  —Misión Especial: **378-380**
  —Oficina Consular: **288-290**
  —Inviolabilidad de los Órganos Centrales: **100-102**
  —Representación Permanente: **341-343,** 345
—Irak: 15, 43, 73, 101, 106, 107, 134, 142, 144, 145, 165, 172, 174, 175, 206, 207, 209, 355, 371
—Irán: 144, 174, 181, 182, 185, 207, 289, 310, 324, 355, 358, 371, 414
—Irlanda: 15, 157, 235, 273, 316, 406, 417
—Irretroactividad: 188
—Islas Cook: 397, 406
—Islas del Pacífico en fideicomiso: 397, 406
—Israel: 67, 71, 74, 132, 176, 190, 191, 366, 397, 398, 399, 414, 423
—Italia: 67, 74, 81, 83, 104, 113, 116,137, 152, 159, 205, 216, 223, 265, 269, 280, 304,329, 358
—Itamaraty: 98
—"*Ius cogens*": 39, 110, **203-206**
—"*Ius contrahendi*": 47
—"*Ius Gentium*": 116. 215, 353
—"*Ius legationis*": 67, 69, 75, 130, 305, 347
—"*Ius representationis*": 84

J)

—Jamaica: 406, 409
—Japón: 104, 137, 221, 358
—Jefe de:
  —Delegación: 416. 427, 428, 430, 431

—Estado: 13, 63, 78, 79, **80-81, 84-88,** 93, 99, 101, 102, 103, 104, 108, 111,112, 113, 131, 134, 139, 146, 148, 149, 172, 186, 187, 200, 232, 302, 323, 360, 362, 369, 391, 392, 415
—Gobierno: 63, 78, 79, 111, 112, 113, 136, 187, 276, 302, 323, 362, 369, 391, 392, 415
—Misión Diplomática: 131, **133-140,** 141, 149, 161,164, 165, 179, 182, 207, 235, 269, 284, 378, 379
—Misión Especial: 367, 368, 369, 373, 378, 379, 384
—Oficina Consular: 135, 178, 226, 231, **232-236,** 284, 295
—Protocolo: 134, 209
—Representación Permanente: 305, 321, 323, 323, 324, 335, 336, 341, 343, 349
—Jefe Adjunto de la Representación Permanente: 323
—Jefe Interino:
—Delegación: 416
—Oficina Consular: 76
—Jerusalén: 74, 132, 215
—Jordania: 143
—Junta de Gobernadores del OIEA: 311

K)

—Kampuchea, República Democrática de: 107
—Kazajstán: 15, 132, 138, 144, 279
—Kenia: 313
—Kirguistán: 15, 138, 144
—Kosovo: 144, 236
—Kuwait:165,174, 204, 206, 209, 379

L)

—La Habana: 152, 183, 222, 239, 356
—Legados: 117, 118
—Letonia: 144
—"*Lex loci*": 244, 251, 267
—Ley 2/20014 de Acción y Servicio Exterior del Estado (LASEE): 23, 48, 49, 50, 53, 57, 59, 60, 61, 62, 80, 133, 139, 142, 147, 148, 160, 231, 240, 270, 275, 284, 285, 322, 325, 334, 336, 350, 360, 369
—Ley Catalana 16/2014 de Acción Exterior y Relaciones con la UE: 51
—Ley 1/2000 de Enjuiciamiento Civil: 113, 191, 198, 269, 291
—Ley de Enjuiciamiento Criminal de1882: 197
—Ley 4/1985 de Extradición Pasiva: 269
—Ley 55/1968 General del Servicio Militar: 253, 254, 285

—Ley 50/1997 del Gobierno: 92
—Ley 18/1991 de Impuesto sobre la Renta: 208
—Ley 19/1991 de Impuesto sobre el Patrimonio 208:
—Ley 38/1992 sobre Impuestos Especiales: 208
—Ley 6/1997 sobre Organización de la Administración General del Estado: 92, 93
—Ley 5/1985 de Régimen Electoral General: 255
—Ley 17/1999 de Régimen del Persona de las Fuerzas Armadas: 254
—Ley de 1870 del Registro Civil: 250, 251, 252, 253
—Ley Orgánica 5/2005 de la Defensa Nacional: 60
—Ley Orgánica de 1862 del Notariado: 260, 261, 262
—Ley Orgánica del Poder Judicial de 1870/1985 (LOPJ): 107, 113, 187, 191, 198, 201, 291
  —1870: 187
  —1985: 187, 191
  —2009: 191.
  —2014: 192
—Liberia: 107, 142, 145, 157, 187, 194, 245, 257, 258, 259
—Libertad de:
  —circulación: 114, 174, 285, 338, 375, 424
  —comunicación: 174,175, 285, 338, 375, 425
—Libia: 63, 108, 149, 182
—Libro del Consulado del Mar: 216
—Libro de
  —Defunciones: 250, 252, 283
  —Familia: 252
  —Matrimonios: 250 ,251, 283
  —Nacimientos: 230, 250, 283
  —Nacionalidad: 250
  —Tutelas: 250, 283
  —Visitas a Detenidos: 276
—Libro Verde sobre Protección Diplomática Consular en la UE: 245
—Liga Árabe: 328, 347, 397
—Liga Hanseática: 216
—Lima: 152
—Limitación de número de miembros de las Misiones: 140, 231, 335, 367, 415
—Lisboa: 15, 185, 234, 246, 264, 281
—Lista:
  —consular: 236
  —diplomática: 141, 142
—Lista de Temas y Cuestiones sobre Derecho del Mar: 12, 15, 313, 316, 403
—Lituania: 144
—*Lobbies*: 43, 62

—Locales de
—Delegación: 416, 427, 428, 429, 430
—Misión Diplomática: 132, 179, 182, 183, 207, 378
—Misión Especial. 368, 374, 375, 378, 379, 382, 383
—Oficina Consular: 237, 288, 289, 295
—Oficina Consular Honoraria: 227
—Representación Permanente: 341, 343, 345, 346
—Londres: 182, 184, 366, 392, 422
—Lord del Sello Privado: 82
—Luxemburgo: 149, 348

M)

—Macedonia, República de: 144, 236
—Madrid: 46, 63, 170, 173, 174, 180, 184, 187, 188, 193, 196, 249, 265, 292, 327, 328, 392, 407
—Magistratura de Trabajo de:
—Málaga: Sentencia de 1987: 292
—Vigo: Sentencias de 1986 y 1987: 292
—Maguncia: 386
—Málaga: 292
—Malasia: 310
—Malta: 67, 40
—Manos limpias ("*clean hands*"): 154
—Mar Territorial: 409, 415, 419
—Mar:
—Báltico: 216, 398
—Caribe: 406, 409
—Mediterráneo: 152, 172, 215, 216, 218, 220, 398, 399, 400, 423
—Marca España: 61, 62
—*Marketing:* 61
—Marruecos: 108, 155, 172, 173, 279, 309, 310, 327, 354
—Marsella: 216, 221
—Matrimonios: 243, 244, 249, 250, 251, 252
—Mauritania: 279
—Medios de acción de:
—Conferencia: **416-424**
—Delegación: **415-416**
—Misión Diplomática: **162-174**
—Misión Especial: **373-375**
—Oficina Consular: **284-285**
—Representación Permanente: **336-338**

—Medios de comunicación de:
—Conferencia: **424-426**
—Misión Diplomática: **174-177**
—Misión Especial: **375-376**
—Oficina Consular: **285-287**
—Representación Permanente: **338-339**
—Medios pacíficos: 33, 353
—Méjico: 70, 143, 155, 171, 184, 186, 243, 275, 279, 310, 356, 387, 412, 414, 421
—Memorando de:
—CDI (1960) sobre Misiones Especiales: 359
—Entendimiento (MOU): 49, **168-169,** 337
—Memorándum: 167-168, 284, 314, 337, 410
—Menorca: 386
—Mensajes en clave: 162,175, 285, 338, 373, 375, 425
—Mesa de la Conferencia: 317
—Milán: 118, 119
—Ministerio de:
—Asuntos Exteriores/Relaciones Exteriores: 13, 14, 15, 20, 21, 22, 24, 39, 45, 49, 50, 54, 55, 56, 58, 59, 60, 62, 78, 82, 83, 90, 92, 93, **97-99,** 135, 136, 138, 139, 141, 142, 146, 160, 162, 163**,** 165, 166,167, 169, 172, 174, 180, 187, 194, 195, 197, 211, 227, 247, 250, 258, 261, 270, 272, 274, 275, 279, 281, 284, 286, 309, 315, 322, 325, 326, 330, 334, 336, 342, 349, 350, 361, 363, 368, 369, 373
—Asuntos Exteriores bis: 55
—Asuntos Exteriores y de Cooperación: 60, 62, 270, 281, 322, 325, 334, 349, 369
—Comercio: 359
—Comercio Exterior: 59
—Hacienda y Administraciones Públicas: 49, 50, 322, 350, 369
—Justicia: 197, 269
—Negocios Extranjeros: 234
—Sanidad, Asuntos Sociales e Igualdad: 274:
—Trabajo: 274
—Ministerio Fiscal: 252, 266
—Ministro de Asuntos Exteriores: 13, 14, 43, 56, 78, 79, 81, **82-83,** 84, **90-97,** 100, 102, 103, 104, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 131, 132, 133, 134, 139, 140, 143, 146, 163, 164, 166, 167, 169, 170, 173, 177, 210, 232, 249, 255, 302, 316, 325, 326, 362, 363, 369, 415, 416
—Ministro Consejero: 139
—Ministros Plenipotenciarios: 187
—Misión:
—Consular: 13, 25, 61, 73, 78, 93, 199, 200, 201, **213-297,** 376, 388

—Diplomática : 13, 25, 54, 55, 61, 62, 63, 64, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 78, 82, 83, 90, 93, 115-212, 218, 219, 222, 223, 225, 228, 230, 242, 248, 260, 274, 275, 279, 280, 283, 289, 300, 305, 306, 307, 309, 320, 321, 325, 329, 330, 331, 332, 333, 336, 337, 338, 348, 350, 351, 352, 354, 356, 357, 361, 364, 365, 367, 369, 370, 371, 372, 373, 374, 375, 376, 377, 378, 381, 382, 385, 388, 411, 425, 426, 430, 431
—Especial: 13, 19, 43, 71, 78, 116,151, 198, 200, 303, 338, **351-384,** 386, 388, 425
—parlamentaria: 365
—de patrocinio: 365
—Misiones:
— "ad hoc": 78
—comerciales, económicas o de índole técnica: **363-365**
—de paz:
—Moldavia: 144
—Mongolia: 371
—Monrovia: 142, 157, 257, 271, 272
—Montenegro: 144, 236
—Moscú: 134, 138, 149, 166, 210, 223, 248, 249, 276
—Movimientos de Liberación Nacional: 67, 322, 397, 418
—Mozambique: 395
—Multas: 195, 341, 342, 343
—Murcia: 46

N)

—Nacimientos: 249, 250, 251, 266, 283
—Nacionalidad:
—española: 250, 251, 266, 283
—de los miembros de las Misiones: 140, 231, 324, 367, 415
—Namibia: 307
—Nápoles: 118, 119, 216, 314, 413
—Navarra: 46
—Navegación marítima: 240, 241, 256
—"*Ne impediatur officium*": 287
—Negociación: 32, 147,150, 311, 315, 331, 362, 366, 390, 411, 412
—Nepal: 64
—Nicaragua: 279, 356
—Nigeria: 132, 176
—Niue: 397
—"*Non-Paper*": **169-170,** 284, 373
—Normas:

—consuetudinarias: 102,103, 108,158, 173, 17 8, 183, 203, 211,214, 222, 225, 239, 271, 304, 307, 341,347, 358, 359, 410, 426, 427
—imperativas ("*ius cogens*"): 39, 110, **203-206**
—de procedimiento: 308, 311, 315, 337
—Noruega: 93, 134
—Nota
—Colectiva: **165-166,** 337
—Firmada: **164-164,** 170, 284, 337, 373
—Verbal: 145, 163-164, 170, 180, 234, 264, 337, 342, 373
—Nota Verbal del Ministerio de Asuntos Exteriores egipcio a la Embajada suiza en el Cairo (1959): 364
—Notas Diplomáticas: **163-164,** 172, 173, 284, 337, 373
—Notaria: 241, **260-264,** 283, 285
—Notificación: 172, 337
—Nueva York: 63, 234, 283, 301, 302, 305, 306, 307, 314, 317, 321, 324, 336, 341
—Nuncios: 121, 131, 132, 136, 137, 353

O)

—Obispo de Seo de Urgel: 103
—Objetores persistentes: 304, 410
—Observadores: 321, 322, 343, 393, 40
—Océano:
—Atlántico: 218, 220, 399
—Índico: 218
—Oficina:
— Central de Transportes por Ferrocarril (1890): 387
—Comercial Americana (1889): 388
—de Estadísticas Internacionales (1913): 388
—de Información Diplomática (OID): 98, 99, 172
—Internacional Agrícola (1905): 388
—Internacional de Pesos y Medidas (1875): 387
—Internacional de Salud Pública (1904): 387
—Presupuestaria: 99
—Oficinas Consulares: 25, 63, 73, 74, 75, 76, 78, 155, 175, 198, 221, 223, 224, 225, 229**,** 230-236**,** 237, 239, 241, 242, 243, 246, 247, 248, 253, 254, 256. 261, 262, 267, 269, 270, 272, 273, 275, 276, 277, 278, 279, 280, 282, 283, 284, 285, 286, 287, 288, 289, 290, 291, 292, 293, 297, 332, 337, 350, 352, 367, 370, 372, 373, 375, 425, 426
—Conjuntas: 450
—Honorarias: 231, 282, 284

—ONGs: 395
—"*Opinio iuris*: 304, 307
—Opinión separada de los jueces Higgins, Kooijsman y Buergenthal (2002): 110
—Opiniones consultivas del TIJ: 68, 305
—Oporto: 15, 234, 235, 246, 252, 262, 265, 281
—"Oratores": 117, 118, 119
—Orden de 1977 sobre franquicias diplomáticas y consulares: 210
—Orden Circular del MAEC número:
  —2495 de 1981: 250
  —3079 de 1986: 278
  —3106 de 1987: 278
  —3111 de 1988: 278
  —3319 de 1989: 250
  —1059 de 2002: 272
  —3 de 2003: 278
—Organismo Internacional de la Energía Atómica (OIEA): 138, 157, 308, 321, 335, 402
—Organismos Internacionales Especializados de la ONU: 14, 69, 81, 161, 303, 314, 319, 350, 388, 391, 396, 399
—Organización para la Alimentación y la Agricultura (FAO): 180, 316, 398
—Organización de Aviación Civil Internacional (OACI): 401
—Organización Consultiva Marítima Intergubernamental (OCMI): 399
—Organización de Cooperación Económica de África Occidental: 157
—Organización de Estados Americanos (OEA): 329, 347, 348
—Organización de Estados Iberoamericanos de Educación, Ciencia y Cultura (OIECC): 327, 328
—Organización Europea de Cooperación Desarrollo (OCDE): 347
—Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS): 327, 328
—Organización Internacional del Trabajo (OIT): 392
—Organización para la Liberación de Palestina (OLP): 307, 397, 406, 418
—Organización Mundial del Turismo (OMT): 327, 328
—Organización de las Naciones Unidas (ONU): 13, 14, 15, 54, 59, 60, 67, 68, 71, 75, 81, 105, 106, 107, 123, 138, 144, 157, 301, 302, 303, 305, 308, 314, 319, 320, 321, 324, 325, 327, 328, 335, 338, 340, 348, 386, 388, 395, 396, 397, 416
—Organización de las NU para el Desarrollo Industrial (ONUDI): 138, 157, 308, 321, 329, 335, 401
—Organización de Pesquerías del Atlántico Noroeste: 173
—Organización Popular para África del Sudoeste (SWAPO): 397
—Organización de Seguridad y Cooperación Europea (OSCE): 43, 138, 281, 347, 348, 392
—Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN): 43, 59, 137, 149, 177, 347, 413

—Organización de la Unidad Africana (OUA): 68, 329, 347, 397
—Organizaciones Internacionales: 22, 43, 58, 68, 69, 70, 71, 122, 138, 144, 150, 155, 168, 173, 174, **299-347,** 360, 361, 371, 388, 389. 390, 391, 392, 395, 416, 424, 431
—de carácter regional: 67, 69, 81, 123, 347, 389
—de carácter universal: 67, 123, 319, 341, 347, 348, 389, 391
—con sede en España: **327-328**
—no gubernamentales: 34
—regionales: 67, 304, **347-350,** 388, 389
—Órganos centrales de la Administración: 52, 77
—Oriente: 216, 222
—Oslo: 395, 397, 399
—Otorgamiento de poderes: 241
—Ottawa: 393, 395, 397

P)

—Paço das Necessidades: 98
—Pacto:
—Andino: 165
—de la Sociedad de Naciones: 300, 301, 339
—País Vasco: 46, 51
—Países Bajos: 304, 374, 386
—Palestina: 67, 74, 322, 423
—Panamá: 279, 356, 387
—Pakistán: 310, 374, 397
—Palacio de Santa Cruz: 14, 98
—Papa: 67, 117, 118, 121,131, 354, 360, 386
—Papado: 117, 120
—Papua-Nueva Guinea: 397
—Paraguay: 169, 279
—París: 170, 178. 348, 386, 399, 407
—Parlamento Europeo: 392
—Participación electoral: 241, 245, **254-256**
—Pasaportes: 246, **247,** 282
—Pasaportes diplomáticos: 342
—Paz de
—Lodi:118
—Vervins: 120
—Persona:
—no aceptable: 146, 182, 237, 288, 304, 306, 330, 331, 370, 411
—no grata: 146, 182, 187, 237, 288, 304, 306, 330, 331, 370, 411

—Personal de la:
—Delegación: **415-416**
—Misión Diplomática: **140-147,** 162
—Misión Especial: **372-373**
—Oficina Consular: **282-283**
—Representación Permanente: **335-336**
—Personal administrativo y técnico de la
—Delegación: 415, 427
—Misión Diplomática: 133, 162, 184, 207
—Misión Especial: 360, 367, 379, 381, 382, 383
—Oficina Consular: 236, 283, 287, 288, 291, 292, 296, 297
—Representación Permanente: 324, 335, 341, 343, 345
—Personal diplomático de
—Delegación: 415, 427
—Misión Diplomática: 133
—Misión Especial: 360, 367, 379, 381, 382, 383
—Oficina Consular: 283, 284, 286, 287, 289, 290, 291, 292, 293, 296, 297
—Representación Permanente: 324, 335, 341, 343, 346, 349
—Personal de servicio de la
—Delegación: 415, 430
—Misión Diplomática: 133, 162, 189, 208
—Misión Especial: 367, 381, 382, 383
—Oficina Consular: 283
—Representación Permanente: 324, 335, 345, 346
—Personalidad jurídica internacional: 66-69, 143, 151, 390
—Personas internacionalmente protegidas: 79, 99, 101, 103, 113, 186, 343, 428
—Perú: 182, 183, 279, 313, 387, 414
—Pisa: 118, 216, 217, 356
—Placet: 133, 134, 136, 145, 223
—Plan Estratégico de Acción Exterior: 51
—Plataforma Continental: 419
—Plenario de la Conferencia: **416-418,** 419, 420, 422
—Plenipotencia: 332
—PNUMA: 399, 400
—Poder
—blando ("*soft power*"): 40, 60
—duro ("*hard power*"): 40
—exterior: **38-41**
—inteligente ("*smart power*"): 40
—Política:
—de Seguridad y Defensa Común: 59
—Exterior: 23, 24, 32, **36-38,** 39, 40, 43, **44-53,** 55, 56, **57-63,** 64, 80, 82, 93, 139, 171, 334

—Exterior y de Seguridad Común (PESC): 94, 95, 225, 314
—Polonia: 301
—Postdam: 81
—Portugal: 15, 119, 136, 137, 179, 180, 185, 226, 234, 246, 264, 265, 281, 309 315, 353
—Precedencia: 131, 132, 235, 368, 416
—Presidencia de Gobierno: 24, 45, 55, 58
—Presidente del Comité de Redacción: 417, 420
—Presidente de:
—Conferencia: 313, 393, 416, 419, 420
—Gobierno: 24, 43, 55, 56, 78, 79, **81-82,** 84, **88-90,** 92, 99, 100, 102, 103, 104, 166, 323
—República: 43, 79, 80
—República Francesa: 80, 103
—República Portuguesa: 80
—Presidentes de Comisiones: 315, 417, 419, 420
—Prestaciones personales: 347, 383, 431
—Presupuestos jurídicos para las relaciones diplomáticas: **66-76**
—*"Pretor peregrinus***":** 214
—Prevención del delito: 308, 314
—Primer Ministro: 78, 80, 81
—Primera Secretaría de Estado: 82
—Principio de la
—Conferencia: **393-405**
—Misión Consular: **230-236**
—Misión Diplomática: **130-143**
—Misión Especial: **366-370**
—Representación Permanente: **319-328**
—unidad de acción en el exterior: 50, **5-57,** 92, 139, 274, 325, 349, 373
—universidad absoluta: 110
—Privilegios: **113-114,** 206-212, 295-299, 344-347, 38-384, 430-432
—Delegación: **430-432**
—Misión Diplomática: 206-207
—Miembros de la Misión Diplomática: **20-212**
—Misión Especial: **381-382**
—Miembros de la Misión Especial: **282-384**
—Oficina Consular: **295-296**
— Miembros de la Oficina Consular: **296-299**
—Miembros de los Órganos Centrales: **113-114**
—Representación Permanente: **344-345**
—Miembros de la Representación Permanente: **345-347**
—Pro-Memoria: **167-168,** 284, 337, 373

—Proceso:
—civil: 269, 291
—penal: 290, 291
Programa de
—Estocolmo (2010) sobre protección de ciudadanos europeos: 245:
—Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA): 399, 400
—Prórroga militar de cuarta clase: 253, 254, 285
—Protección: 75, 147, **153-156,** 186, 241, **242-245,** 271, 275, 331, 411, 412
—de ciudadanos: 224, 225, 227, 241, **270-273**
—consular: 241, 242, 243, 271, 274
—diplomática: 153, 154, 156, 170, 203
—de menores e incapaces: 241, 260, 274
—de no nacionales: 155, 156, 237, 244, 245
—"*Protectores*": 215
—Protesta: **172-173,** 337
—Protesta de avería: 258, 259
—Protocolo de:
—Barcelona (1976) para la Lucha contra la Contaminación por Hidrocarburos en el Mediterráneo: 399
—Barcelona (1976) sobre Vertidos en el Mediterráneo: 399
—Bruselas (1965) sobre Privilegios e Inmunidades de las CE: 348
—Bruselas (2007) sobre Privilegios e Inmunidades de la UE: 348
—Buenos Aires (1968) sobre texto trilingüe del Convenio de la OACI: 401
—Comisión de Derecho Internacional (1989) sobre Valijas Diplomáticas: 177
—Montreal (1977) sobre texto ruso del Convenio de la OACI: 401
—Verificación de Armas Biológicas (2002): 405
—Protocolos de
—Ginebra (1977/2005) sobre Derecho Humanitario: 395
—Viena (1961) anejos a la Convención sobre Relaciones Diplomáticas: 408
—Protocolos Notariales: 261, 262, 263
—"*Proxenos*": 116, 214
—Próximo Oriente: 216, 241
—Proyecto de la CDI sobre Inmunidades de los Estados: 100, 196
—Puertos: 257, 258, 259

— Q)

—Qatar: 168
—Quai d'Orsay: 83, 98
—*"Quid pro quo":* 151

R)

—Real Decreto:
—1654/1980; sobre Servicio de lo Contencioso del Estado en el Extranjero: 191,193
—1485/1985 sobre estructura básica del Ministerio de Asuntos Exteriores: 96
—260/1986 de creación de la Representación Permanente ante las CE: 348
—632/1987 sobre Organización de la Administración del Estado en el Exterior: 361
—2007/1995 por del que se crea la Representación Permanente de España ante las CE: 349
—1412/2000 de creación del Consejo de Política Exterior:
—247/2010 sobre profesionalización de las Fuerzas Armadas: 254
—342/2012 sobre estructura orgánica del Ministerio de Asuntos Exteriores: 97, 98, 99
—Reciprocidad
—consular: 75, 223, 237, 295, 320
—diplomática: 75, 141, 145, 207, 208
—Reclusos: 276-279, 283
—Recomendación de la Comisión Preparatoria de la Conferencia Mundial de Población (1974): 404
—Reconocimiento: **69-73,** 236
—Beligerantes: 72
—Estado: 69, 70, 72, 306
—Gobierno: 69, 71, 72, 236, 306
—"*Recuperatores*": 215
—Reforma Protestante: 353
—Registro:
—del Censo Electoral de Residentes Ausentes: 255
—Civil: 241, 243, 246, 247, **249-253,** 266, 274, 284, 285
—Civil Central: 252
—Civil Consular: 230, 243, 250, 251, 252, 253, 266, 283
—General de Actos de Última Voluntad: 262
—de Matrícula Consular: 247, 255
—de Nacionales: 241, 246
—de Tratados de España: 14
—de Tratados de la ONU: 168
—Reglamento de:
—Agentes Consulares Honorarios de 2007: 227, 250, 260
—Congreso de Viena de 1818: 356
—Convocación de Conferencias Internacionales de Estados: 395, 398
—IVA de 1992: 208
—Ley General de Servicio Militar de 1969: 254

—Ley Orgánica del Notariado de 1944: 260, 261, 262, 263, 264
—Ley de Registro Civil de 1958: 250, 251, 252, 253
—Reglamento Interno: 388, 397, 398, **399-405**
—Asamblea General de la ONU (1975/1987): 315, 399, 400, 424
—ONU para Convocación de una Conferencia (1949):
—Organizaciones y Conferencias Internacionales: 337, 415
—Conferencia de Estocolmo (1972) sobre Medio Ambiente:
—Conferencia de Londres (1972) sobre Vertimiento: 402
—Conferencia de la ONU (1974) sobre Derecho del Mar: 403. 4004
—Conferencia Ottawa (2004) para Revisión de la Convención sobre Minas Anti-Persona: 393
—Conferencia sobre Seguridad y Cooperación (1973):
—Relaciones:
—consulares: 62, 72, 73, 74, 75, 160, 213, 214, 223, 230, 236, 237, 306, 360, 367, 371
—diplomáticas: 62, 66, 143, 158, 159, 160, 208, 213, 224, 230, 237, 280, 306, 332, 354, 360, 367, 370. 371, 412
—internacionales: 44, 45, 48, 78, 91, 139, 223, 241, 351, 353, 360, 365, 385
—Relator:
—Especial: 352, 357, 361
—General: 417, 420
—Renania del Norte: 244, 346
—Renacimiento: 30, 118, 124
—Renuncia a la inmunidad de jurisdicción: **195-196,** 202, 287, 344, 381, 429, 430
—Repatriación de cadáveres: 272, 273
—Repatriaciones: 245, 271, 272
—Representación: 147, **148-149,** 331, 364, 411, 412
—Representación Permanente
—ante Organizaciones Regionales: **347-350**
—de España ante la ONU en Ginebra: 336, 415
—de España ante la ONU en Nueva York: 15, 332, 335, 338, 415
—de España ante la ONU en Viena: 335, 342
—Representación Permanente de España ante la
—OTAN en Bruselas: 347
—OSCE en Viena: 348
—UE en Bruselas: 336, 348, 349
—Representación Permanente de Observación de España ante la OEA en Washington: 348
—Representaciones legales: 283
—Representaciones Permanentes:
—ante Organizaciones Internacionales: 13, 15, 54, 78, 122, 142, 161, 200, **299-347,** 352, 370, 373, 388, 411, 412, 424, 425, 426, 430, 431

—de Observación ante Organizaciones Internacionales: 319, 322, 329, 334, 338, 425
—**a**nte Organizaciones Regionales: 347, 348, 349, 350
—ante la SDN en Ginebra: 68
—Representante Permanente: 92, 302, 314, 334, 335, 336
—Adjunto: 305, 325, 335, 336, 348, 349
—ante el Comité Político y de Seguridad de la UE (COPS): 349
—ante la ONU: 138, 342
—ante la UE: 348, 349
—Representantes en la Misión Especial: 367, 368, 373, 379, 381, 382, 383
—República:
—Árabe Saharaui Democrática: 68, 329
—Árabe Unida: 364
—Democrática Alemana (RDA): 72, 144, 155, 236, 280, 329, 396, 418
—Dominicana: 279, 356
—Española, II. 72, 184
—Francesa, V: 80
—Resolución de la
—Conferencia de Viena (1961) sobre Relaciones Diplomáticas: 196, 358
—Dirección Generas de los Registros y del Notariado (1989) sobre calificación jurídica del Cónsul: 250
—Asamblea Parlamentaria Europea (1960) sobre derecho de legación de de la CE: 347
—Resoluciones de la Asamblea General de la ONU:
—98 (I), de 1946. 302
—99 (I), de 1946: 302
—169 (2), de 1947: 302
—257 (III), de 1948: 302
—366 (IV), de 1949: 395
—1105 (XI), de 1957: 396
—1450 (XIV), de 1959: 396
—1504 (XV), de 1960: 357
—1687 (XVI), de 1961: 358
—2273 (XXII), de 1967: 358
—2149 (XXIII), de 1968: 358
—3314 (XXIX), de 2010: 105
—Responsabilidad:
— civil por daños a terceros: 291, 344, 380, 429
—internacional: 149, 155, 170
—Resurgimiento de la Misión Consular: **220-223**
—Revolución Francesa: 80, 121, 229
—Rey de España: 80, 81, 82, 134, 135, 281

—Reyes Católicos: 82, 119
—Rioja: 46
—Rôles de Oleron: 217
—Roma: 116, 215, 353
—Ruanda: 106, 107
—Rumania: 371
—Ruptura de relaciones:
  —consulares: 74, 155, 160, 230, 236, 237, 282, 306
  —diplomáticas: 71, 74, 143, 144, 145, 155, 181, 230, 237, 306, 329, 367
—Rusia, Federación de: 15, 63, 81, 106, 132, 133, 134, 135, 136, 138, 144, 149, 152, 153, 155, 157, 166, 175, 210, 235, 236, 248, 279, 310. 317, 335. 394

S)

—Sahara Occidental: 68
—Salvoconductos: 247, 282
—Samarcanda: 354, 355
—San Petersburgo: 394
—Santa Alianza: 387
—Santa Lucía: 143
—"*Santa María de Gardotxa*": 273
—Santa Sede: 67,118, 119, 131,138, 148, 353
—Schengen, régimen de: 225, 248, 350
—Sección de:
  —Intereses: 145
  —Servicios Comunes: 161, 282, 336
  —Consular de las Misiones Diplomáticas: 74, 155, 160, 237, 248, 258, 276, 332
—Secretaría de:
  —Conferencia: 400, 411, 415. 416, 423
  —Cooperación Internacional para el Desarrollo: 99
  —Estado de Asuntos Exteriores: 98
  —Estado de Cooperación Internacional: e Iberoamérica: 60, 99
  —Estado para la Unión Europea: 99
—Secretaría General:
  —Iberoamericana: 328
  —de la ONU: 168, 301, 302
  —de la UNESCO: 407
  —Técnica: 99
—Secretario General:
  —de la ONU: 302, 307
  —Técnico: 14, 15, 48
—Seguridad social: 211, 283, 297, 346, 383, 431

—Senegal: 358
—Serbia: 106, 108, 144, 236
—Servicio:
  —Europeo de Acción Exterior (SEAE): 155, 225
  —Exterior: 58, 83, 127, 325, 350
  —Militar: 241, 246, 253-254, 283
—Sevilla: 354
—Shangai: 221
—"*Sherry Group*": 311
—Sicilia: 119
—Sierra Leona: 106, 107, 157
—Siria: 63
—Situación actual de la Misión Consular: 223-225
—Soberana Orden de Malta: 67
—Sociedad de Naciones (SDN): 67, 122, 123, 300, 301, 329, 388
—"*Soft law*": 337
—Sri Lanka: 417
—Subdirector General de Cooperación Aérea y Marítima Internacional: 15
—Subsecretario de Asuntos Exteriores y Cooperación:
—Sucesión "*abintestato*": 267, 268
—Sucesiones: 240, 241, 266-268
—Sudáfrica: 193, 200
—Sudán: 106
—Suecia: 224, 280, 415
—Suiza: 176, 255, 269, 301, 304, 319, 364, 395
—SWAPO: 406

T)

—Tablas de Amalfi: 216
—Tabriz, Consulado de Estados Unidos en: 33, 148, 178, 185
—Tailandia: 279, 417
—Tanganika: 143, 236
—Tanzania: 143, 236
—Tayikistán: 15, 138, 144
—Teherán: 33, 81,148, 178, 181, 185, 392
—Terrorismo: 366, 414
—Testamentos: 260, 261, 262
  —abiertos: 261
  —cerrados: 229, 261
  —ológrafos: 261, 262
—Testimonio ante los Tribunales: 197, 293, 381

—Textos para negociación en la III Conferencia sobre Derecho del Mar
—Texto Único Oficioso para Fines de la Negociación (TUOFN): 315, 419, 420
—Texto Único Revisado para Fines de Negociación (TURFN): 315, 419
—Texto Integrado Oficioso para Fines e la Negociación (TIOFN): 419, 420
—Tibet: 192
—"*Tiburón*": 172
—Timor: 316
—Tlatelolco: 98
—Trabajos Preparatorios de la Conferencia: 352, 394, **397-399**
—Traducción: 400, 422, 424
—Transmisiones de radio: 162, 175, 186, 338, 375
—Tratado de:
—Amsterdam (1997) por el que se modifica la UE: 95
—Amistad entre España, Francia y Andorra de 1993: 244
—Franco-Egipcio de Zurich de 1958: 364
—Hispano-Francés de Versalles de 1739: 220
—Hispano-Francés del El Pardo de 1769: 220
—Letrán (1929): 67
—Lisboa (2007) por el que se modifica el Tratado de la UE: 156, 225, 244, 245
—Maastricht (1992) de la UE: 95, 225, 413
—Maguncia (1831) de Creación de la Comisión Central del Rhin: 387
—Nonato (2004) sobre Constitución Europea: 95
—París (1856) de Creación de la Comisión Europea del Danubio: 387
—Rastatt (1714) sobre Paz en la Guerra de Sucesión en España: 386
—Roma de 1998 sobre la Corte Penal Internacional: 100, 101, 104, 105, 106, 107, 111
—Utrecht (1715) sobre Paz en la Guerra de Sucesión en España: 386, 410
—Versalles (1919) sobre fin de la I Guerra Mundial: 300
—Westfalia (1648) sobre Paz en la Guerra de Treinta Años: 83, 120
—Tratados:
—de doble nacionalidad: 251
—internacionales: 13, 14, 121, 148, 168, 200, 240, 259, 267, 271
—Triangularidad en las Representaciones Permanentes: 300, 306
—Tribunal de Apelación de Estados Unidos:
—Sentencia de 2004 en el asunto Yiang Zemin: 104
—Tribunal de Apelación de Gran Bretaña:
—Sentencia de 1894 en el asunto del Sultán de Johore: 112, 113
—Sentencia de 1915 en el asunto del Gackwar de Baroda: 113
—Sentencia de 2004 en el asunto Jones: 205
—Tribunal de Apelación de París. Sentencia de 2002, sobre inmunidad de Alemania por crímenes de guerra: 205, 206
—Tribunal de Burdeos: Sentencia de1883 en el asunto Serzano: 359

—Tribunal de Casación de Bélgica: Sentencia de 1898 en el asunto Mesdag: 359
—Tribunal de Casación de Francia.
—Sentencia de 2004 en el asunto Bucheron: 205
—Sentencia de 2006 en el asunto Dumez: 206
—Tribunal de Casación de Italia:
—Sentencia de 1921 sobre deudas del Emperador Carlos I de Austria: 113
—Sentencia de 2004 en el asunto Ferrini: 205
—Tribunal Central del Trabajo:
—Sentencias de 1966, 1987 y 1988: 192
—Sentencia de 1975 sobre contrato del Cónsul Honorario de Cuba: 292
—Sentencia de 1976 sobre problemas laborales con el Consejero de la Embajada de Uruguay: 292
—Tribunal Civil de Buenos Aires. Sentencia de1912 en el asunto Meyer: 359
—Tribunal Constitucional (TC): 50, 51, 102,108,192, 201, 202
—Auto 12/2002 sobre embargo de bienes de Estados Unidos: 202, 294
—Sentencia 102/1992 sobre despido de Secretaria en Embajada de Sudáfrica: 193, 200
—Sentencia 107/1992 sobre responsabilidad de. Estados por daños causados por Misiones Diplomáticas: 202
—Sentencia 165/1994 sobre establecimiento de Oficinas del País Vasco en Bruselas: 51
—Sentencia 292/1994 sobre medidas coercitivas contra bienes de Brasil: 102
—Sentencia 18/1997 sobre inmunidad de ejecución: 201
—Sentencia 176/2001 sobre inembargabilidad de bienes de Misiones Diplomáticas o Consulares: 201, 294
—Sentencia 237/2005 sobre jurisdicción universal: 192
—Tribunal Correccional del Sena (1927) en el asunto Gravenhoff. 359
—Tribunal de Distrito de Nueva York: Sentencia de 1988 sobre la Oficina de la OLP: 307
—Tribunal Especial para Sierra Leona: 106, 107
—Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH)
—Sentencia de 1996 en el asunto McElhinney: 204
—Sentencia de 1997 en el asunto Fogarty: 204
—Sentencia de 2001 en el asunto Al—Adsani: 204
—Sentencia de 2002 en el asunto Kalageropoulos: 205
—Tribunal Internacional de Derecho del Mar: 409
—Tribunal Internacional de Justicia: 33, 63, 68, 102, 102, 109, 148, 154, 168, 178 182, 183, 185, 242, 243, 276, 287, 289, 304, 305, 307, 315
—Opinión Consultiva sobre Reparación por daños al servicio de la ONU (1949): 68, 305
—Opinión Consultiva sobre Representación Permanente de Palestina ante ONU (1988): 307
—Sentencia de Haya de la Torre (1950): 182, 183

—Sentencia sobre Pesquerías noruegas (1951): 304, 410
— Sentencia en el Asunto Interhandel (1953):154
—Sentencia sobre "Barcelona Traction" (1970): 154
—Sentencia sobre Ensayos Nucleares (1974):
—Sentencia sobre Delimitación de la plataforma continental en el Mar Egeo (1978): 168
—Sentencia sobre Personal de la Embajada de Estados Unidos en Teherán (1980): 33, 148, 178, 185, 289
—Sentencia sobre Delimitación entre Qatar y Bahrein (1994): 168
—Sentencia en el asunto LaGrand (2001): 242, 243, 276, 287
—Sentencia sobre la Orden de arresto del Ministro de Asuntos Exteriores del Congo (2002): 102, 103, 109
—Sentencia en el asunto Avena (2004): 243, 287
—Sentencia sobre Ahmadou Diallo (2007): 154
—Tribunal Internacional Militar de:
— Nuremberg: 100, 104
—Tokio: 100, 104
—Tribunal Internacional de Presas: 387
—Tribunal Internacional para
—Ruanda: 106, 107
—Antigua Yugoslavia: 106, 107
—Tribunal Permanente de Arbitraje: 387
—Tribunal Permanente de Justicia Internacional (TPJI):
—Mavrommatis (1924): 154
—Groenlandia Oriental (1933): 93
—Tribunal Superior de Justicia de Madrid: Sentencia de 1993 sobre despido improcedente: 193, 291
—Tribunal Supremo de España (TS)
—Auto de 2005, sobre inembargabilidad de bienes de Misiones Diplomáticas: 294
—Sentencia de 1959, sobre inmunidades estatales: 192
—Sentencia de 1964, sobre inmunidades estatales: 192
—Sentencia de 1965, de denegación de inmunidad a la esposa del Agregado Naval norteamericano: 187
—Sentencia de 1966, de equiparación entre Representaciones Permanentes y Misiones Diplomáticas: 305, 307
—Sentencia de 1970, sobre inmunidades estatales: 192
—Sentencia de 1974, sobre responsabilidad patrimonial de la Administración: 203
—Sentencia de 1986, sobre despido de un conductor de la Embajada de Guinea Ecuatorial: 193
—Sentencia de 1986, sobre despido de una secretaria de la Embajada de Sudáfrica: 193, 200

—Sentencia de 1987: sobre tráfico de drogas por un Secretario de la Embajada de Colombia: 187, 188:
—Sentencia de 1987, sobre responsabilidad patrimonial de la Administración: 203
—Sentencia de 1994, sobre embargo de cuentas de la Embajada de Francia: 201
—Sentencia de 1995 sobre indemnización de daños causados por Misiones Diplomáticas o Consulares: 203
—Sentencia de 2003, sobre genocidio en Guatemala:
—Sentencia de 2009, sobre embargo de bienes a la Embajada de Estados Unidos: 202, 294
—Tribunal Supremo de Grecia. Sentencia de 2000 en el asunto Distomo: 204
—Trinidad-Tobago: 143, 381
—Túnez: 63, 141, 217, 354, 381, 400, 414
—Turkmenistán: 15, 138, 144
—Turquía: 137, 216, 217, 353, 354, 355, 364, 405, 406, 414
—Tutelas: 250, 264, 265, 283
—*Twitter*: 62, 169

U)

—Ucrania: 144, 149, 310, 396
—Uganda: 414
—Ultimátum: **173-174,** 337
—Unanimidad: 402, 404, 405, 423
—UNCTAD: 392
—UNESCO: 329, 407
—Unidad de acción en el exterior: 50, **53-57,** 92, 139, 274, 325, 349, 373
—UNIDROIT: 399
—Unión Europea (UE): 43, 48, 51, 59, 63, 69, 70, 81, 138, 139, 143, 147, 149, 155, 166, 174, 225, 244, 245, 248, 303, 314, 319, 321, 335, 347, 348, 349, 350, 412, 413, 414
—Unión
—Internacional de Telecomunicaciones (UIT): 318
—Monetaria: 43
—Panamericana: 388
—Postal Universal (UPU): 387
—para la Protección de la Propiedad Industrial: 388
—Telegráfica Internacional: 387
—Unión Soviética (URSS): 23, 70, 81, 132, 141, 144, 176, 223, 224, 236, 257, 301, 309, 312, 324, 329, 358, 363, 391, 394, 399
—Uniones Administrativas: 387
—Universidad
—Complutense: 13, 14, 15, 17
—Hispalense: 16, 17

—Uruguay: 279, 292,313, 356, 414
—Uzbekistán: 15, 138, 144, 355

V)

—Valencia: 216
—Valija consular: 285, 286
—Valija diplomática: 176, 177, 339, 366, 375, 376, 425, 426
—"*Valle Atxondo*": 170
—Vaticano: 67, 322
—Venecia: 116, 117, 118, 119, 216, 217, 353
—Venezuela: 81, 144, 145, 156, 159, 176,181, 279, 310, 315, 356, 406, 409, 416
—Vertido/vertimiento: 399, 422
—Vía diplomática: 290, 366, 367
—"*Vicecomites*": 216
—Viceconsulados: 230, 231, 283, 292
—Vicepresidentes de la Conferencia: 417
—Viena: 138, 177, 308, 317, 321, 323, 335, 336, 342, 343, 348, 387, 388
—Vietnam: 396, 397, 418
—Vigo: 292
—Vila Real: 234
—Visados: 241, 246, **248-249,** 282, 350
—Visados diplomáticos: 160
—Viseu: 234
—Visitas:
  —a reclusos: **276-279,** 283, 286
  —de personalidades: 85, 86, 87, 89, 90, 94,114, 166, 167, 371
—Votación: en la Conferencia: 14, 15, 16, 28, 401, 402, 403, 418, 420, 422
—*Voz Pópuli:* 25

W)

—Washington: 348, 388, 391
—"*Whatssaps*": 162, 169, 309, 337
—"*Wikileaks*": 62, 175, 184

Y)

—Yakarta: 187
—Yalta: 81, 392
—Yemen: 63, 279, 310
—Yugoslavia: 71, 106, 107, 144, 156, 234, 236, 329, 358

Z)

—Zambia: 374
—Zanzíbar: 143, 236
—Zona Económica Exclusiva: 313, 316, 410
—Zona Internacional de los Fondos Marinos: 410
—Zonas de acceso prohibido: 174, 285, 338, 375, 424
—Zurich: 364

ÍNDICE ONOMÁSTICO

A)

—Al-Adsani: 204
—Al-Bashir, Omar: 106
—Abbot, Diana: 193
—Abrisqueta, Jaime: 73, 215, 219, 220, 221, 222, 223, 224, 226, 233, 240
—Adenauer, Konrad: 391
—Agesilao: 126
—Aguilar, Andrés: 314, 419
—Aguilar Mariano: 16
—Alarich, Juan: 354
—Albrecht-Carrié, René 28
—Alcagi, Mohamed: 354
—Alcibíades: 126
—Alonso-Vega, Camilo: 15
—Álvarez Bueno, José María: 59
—Amadeo, Mario: 55
—Amerasinghe, Hamilton: 403, 417
—Andrés, Paz: 154, 203, 214
—Anteo: 127
—Anzilotti, Dionisio: 93, 227
—Aprogio, Andrés: 61
—Argote de Molina, Gonzalo: 355
—Arias, Inocencio: 18
—Arias-Schreiber, Alfonso: 313
—Assange, Julian. 175, 184
—Atila: 117
—Attina, Fulvio: 40, 56

—Augusto, Octavio: 117
—Avdeyev, Alekxandr: 86, 89
—Ayala, Baltasar: 120
—Azcárraga, José Luis: 152
—Aziz, Tarik: 107
—Aznar, José María: 44, 89, 90, 166

B)

—Balbín, José Luis: 285
—Ballesteros, Ángel: 42, 52, 54, 55, 82, 83, 117, 119, 124, 125, 126, 127, 130, 354
—Bartlomew, Reginald 164
—Bartos, Milan: 356, 357, 358, 362, 365, 371
—Bayaceto, Ildrin: 354
—Bécquer, Gustavo Adolfo 14
—Benavente, Cristóbal de: 35, 36, 125
—Benavides, Manuel 230, 271
—Bernía, Juan: 98
—Bismark, Otto von: 366
—Blair, Tony: 108
—Blix, Hans: 157, 323
—Bolívar, Simón: 382
—Bonaparte, Napoleón: 80, 366
—Borbón, Sixto de: 362
—Borisov: 86
—Bou,Valentín: 204
—Bregolat, Eugenio: 134
—Burgenthal, Thomas: 110
—Bush, George: 91
—Bykko: 176

C)

—Cabrera, Manuel: 259
—Cahier, Philippe: 17, 19, 32, 35, 66, 72, 73, 76, 79, 82, 90, 113,125, 127, 134, 141, 142, 151, 178, 179, 188, 194, 195, 197, 210, 211, 301, 302, 306, 321, 322, 324, 330, 332, 333, 334, 338, 353, 359, 361, 364, 377, 388, 390, 391, 392, 394, 398, 411, 420

—Caillères, François de: 36, 125
—Cajal, Máximo: 129, 180, 185
—Cambon, Jules: 123, 126
—Caminos, Hugo: 424
—Cámpora, Héctor: 184
—Canning, Strafford: 133
—Carlos I de España: 82
—Carlos I de Austria: 113
—Carlos II de España: 83
—Carlos VI de Francia: 354
—Carnerero, Rubén: 17, 102, 108, 109, 110, 111, 112
—Carrera, Francisco Javier: 200
—Carrillo, Juan Antonio: 16, 49, 139, 140
—Cartes, Horacio: 169
—Casado, Rafael: 79, 84, 110,154, 213, 214, 239, 287, 330, 351, 386, 390, 391
—Casiodoro: 124
—Cassese, Antonio: 109
—Castañeda, Jorge: 412
—Castro, Fidel: 108, 362
—Clausewitz, Karl von: 33
—Clavière, Maulde de la: 29
—Clinton, Bill: 108
—Clinton, Hillary: 41
—Cobos, Francisco de los: 82, 120
—Coderch, José: 146
—Commines, Philippe de: 124
—Cooper, Ministro 142
—Conti, Monseñor: 137
—Cortés, Donoso: 29
—Cot, Jean-Pierre: 41

CH)

—Chamberlain, Arthur: 81
—Chateaubriand, François-René de: 221
—Chaumont, Charles: 69
—Chaves, Hugo: 81
—Chernomirdin, Víctor: 86, 87
—Chirac, Jacques: 108
—Chueca, Ángel: 191, 192, 327
—Churchill, Winston: 81, 392

D)

—Dagal, Nur: 29
—Daladier, Edouard: 81
—Davy, Georges: 29
—Decaux, E. 99
—Delors, Jacques: 20
—Diez-Hochleitner, Javier: 191
—Diez de Velasco, Manuel: 66, 303, 388
—Doenitz, Karl: 104
—Domincé, Christian: 108
—Duguet, Jacques: 126
—Duroselle, Jean Baptiste: 122

E)

—Eisenhower, Dwigt: 391, 392
—Enghien, Duque de: 366
—Engo, Paul: 314, 419
—Enrique III de Castilla: 354, 355
—Enrique III de Francia: 83
—Enrique III de Inglaterra: 81
—El-Eriam, Abdullah: 66, 75
—Espósito, Carlos: 112, 203, 206
—Estrada, Genaro: 70, 171
—Estuardo, María: 120

F)

—Fauchille, Paul: 75, 227
—Federico “el Grande”, de Prusia: 126
—Felipe II: 82, 83
—Felipe III: 83
—Felipe IV: 83
—Felipe V: 83, 178
—Fernández Ordóñez, Francisco: 164
—Fernández de Oviedo, Gonzalo: 354
—Fernández de Puebla, Rodrigo: 119
—Fernández Tomás, Antonio: 33, 68, 85, 148, 163, 166, 169, 171, 172, 178, 182, 183, 185, 188, 193, 289, 305, 410
—Fernández-Villaverde, Álvaro 351, 356, 357, 362, 363, 365, 367, 370, 372, 373,375, 377, 382, 384
—Fernando el Católico: 81, 119

—Ferrer, Jaume: 111, 199
—Ferreira de Melo, Rubens: 91
—Fitzmaurice, Gerard: 75
—Fogarty: 204
—Forbonais, François: 219
—Foxá, Agustín de: 128
—Fraga, Manuel: 281
—Francisco I de Francia: 217, 218
—Franco, Francisco: 180, 205
—Frei, P.H.: 301

G)

—Gaeckwar de Baroda: 113
—Gadaffi, Muamar: 108, 148
—Galindo-Pohl, Reynaldo: 315, 419, 420
—García Enterria, Eduardo: 46
—García Lorca, Federico: 265
—Garden, Conde de: 32
—Garfield, James: 221
—Garrigues, Joaquín: 259
—Garzón, Baltasar: 108
—Garzón, Gregorio: 14
—Gaulle, Charles de: 80, 391, 392
—Gbagbo, Laurent: 106
—Genet, Raoul: 356, 365, 390
—Genovese, Michael: 63
—Gentile, Alberico: 120
—Georges, Donald: 157
—Giacommelli, Giorgio: 157, 323
—Gómez de Sotomayor, Payo: 354, 355
—Gonidec, Pierre-François: 40
—Gonsalves, Vasco: 180
—González Campos, Julio: 16, 19, 20, 154, 203, 214, 412
—González de Clavijo, Rui: 355
—González de Contreras, Diego: 355
—González Márquez, Felipe: 89
—González de Mesa, Amaro: 16
—González Sánchez, Enrique 95
—Gorvachov, Mijail 89
—Gotovina, Ante: 106
—Gracián, Baltasar: 16

—Grecia, Angelina de: 354, 355
—Grecia, María de: 354
—Gregorio I: 118
—Gregorio X: 353
—Grocio, Hugo: 120
—Guitau, Charles: 221
—Gutiérrez Espada, Cesáreo: 198, 199, 200, 204, 206, 293, 294

H)

—Haffner, Gerhard: 206
—Hallstein, Walter 71
—Hassan II: 108
—Haya de la Torre, Raúl: 182, 183
—Hayes, Mahon: 417
—Hércules: 126
—Herrera, Juan Vicente: 281
—Hess, Rudolf: 366
—Higgins, Rosalyn: 110
—Hillery, Patrick: 157
—Hitler, Adolfo: 81,104, 366
—Hito, Hiro: 100
—Hohenfelder, Embajador: 317
—Homero: 353
—Hu, Jintao: 192
—Hussein, Saddam: 107, 134, 176

I)

—Ibrahim, Izzat: 134
—Iglesia, Álvaro de la: 125
—Ihlen, Nils: 93
—Insunza, Miguel: 85
—Irizarry: 227
—Isabel I de Inglaterra: 120
—Isabel la Católica: 81, 119
—Iturriaga, Félix de: 12, 227
—Ivanov, Igor: 132, 157, 166, 211

J)

—Jaime I de Aragón: 354
—Jessup, Philip: 43
—Jiménez de Aréchaga, Eduardo: 357

—Jiménez García, Francisco: 109
—Jintao, Hu 191
—Juan II de Aragón: 354
—Juan Carlos I: 81, 86, 87, 89, 134, 135, 281

K)

—Kambanda, Jean: 107
—Kandemir, Nühzet: 137
—Kaplan, L.M.: 203
—Karadzik, Radovan: 106
—Kekilbayev, A.K.: 134
—Kennedy, John: 362
—Khieu, Zampa, 107
—Kim, Jong-Un: 106
—Koh, Tomy: 405, 417
—Kooijmans, Pieter: 110
—Krsick, Sergio: 261
—Kruschev, Nikita: 362, 391

L)

—Labruyère, Jean de: 125
—Lacleta, José Manuel: 17, 28, 35, 64, 310, 417
—LaGrand, Karl: 242, 243
—LaGrand, Walter, 242, 243
—Lange, L.: 206
—Lee, Luke: 73, 234
—León I: 117
—León X: 119, 353
—Lerma, Duque de: 83
—Levy, Jean-Pierre: 424
—Li Peng: 192
—Livio, Tito: 215
—López de Ayala, Canciller: 124
—López Estrada, Francisco: 355
—López Martín, Ana Gemma: 102, 103, 188, 192, 201, 203, 292, 294, 328
—López Rodó, Laureano: 415
—Louis XI: 120
—Louis XIII: 83
—Louis XIV: 83, 148

—Luca de Tena, Torcuato: 128
—Lukashenko, Alekxandr 138
—Luna, Antonio de: 311, 315, 401
—Lupinacci, Julio César: 313

M)

—Maduro, Nicolás: 85
—Mangas, Araceli: 17, 47, 203
—Maquiavelo, Nicolás: 124
—Maresca, Adolfo: 118, 120, 158, 218, 220, 227, 351, 354, 360, 362, 363, 365, 366, 369, 381, 393
—María, Mauricio de: 323
—Martens, Charles: 32
—Martens, F.: 394
—Martí, Xavier: 242, 243, 272, 278
—Martínez Caro, Santiago: 17
—Martínez Laje, Santiago: 163, 167, 173
—Martínez Morcillo, Amador: 17, 74, 147, 148, 149, 151, 158, 163, 167, 173, 218, 223, 228, 238, 239, 280, 351,
—Martins da Cruz, Antonio: 234
—Mas, Artur: 48
—Matutes, Abel: 249
—Mazarino, Cardenal: 83
—Mc Ehinney: 204
—McLuhan, Marshall: 63
—McMillan, Harold: 391, 392
—Medina, Manuel: 38
—Menchú, Rigoberta: 192
—Méndez, Marco: 41
—Mendoza, Bernardino de: 120
—Menelao: 353
—Merino, Eloy: 37
—Merle, Marcel: 38, 53, 56,
—Mesa, Roberto: 39, 41, 42, 43, 44, 53, 54, 56, 58, 81, 83, 91, 139, 140, 349
—Midszenty, Jozsef: 184
—Militz, Alexandre: 216
—Milosevic, Slovodan: 106
—Mladic, Ratko: 206
—Montijo, Eugenia de: 366
—Moore, J.B.: 113

—Morales Ayma, Evo: 85, 86
—Morales Lama, Manuel: 40, 41, 43, 59, 61, 78, 84, 150, 164, 167, 169, 220, 236
—Morales Moya, Antonio: 39, 54, 58, 63, 82, 87, 123, 125, 126, 127
—Moratinos, Miguel Ángel: 316, 401
—Moret, Alexandre: 29
—Mousset, Albert: 126
—Mussolini, Benito: 81

N)

—Napoleón III: 366
—Nascimento e Silva, Gerardo: 75
—Nazerbayev, Nursultan: 133
—Ndombasi, Abdulaye: 108
—Nervo, Amado: 128
—Nicodemo: 313, 412
—Nicolás I de Rusia: 133
—Nicolson, Harold: 27, 28, 33, 37, 122, 150, 396
—Núñez, Jesús: 228, 238, 242, 246, 253, 273, 274
—Nye, Joseph: 40, 60

O)

—Obiang, Teodoro: 108
—Ochoa, Miguel Ángel: 27, 29, 30, 34, 35, 215
—Odiseo: 353
—Olivares, Conde-Duque de: 83
—Oppenheim, Lassa: 226, 227
—Oreja, Marcelino: 17, 20-25, 56
—Ortega y Gasset, José: 128
—Orwell, George 335, 400

P)

—Pablo VI: 67
—Páez de Santamaría, Alonso: 355
—Paolillo, Felipe: 424
—Pastor, Ana: 281
—Pastor, José Antonio: 409, 410
—Paz Agüeras, José Manuel: 221, 224, 274, 275
—Peng, Li: 192

—Pérez González, Manuel: 47, 52
—Pérez del Hierro, Antonio: 83
—Perry, Matthew: 221
—Pico de Coaña, Yago: 145, 165, 166, 181
—Pinochet, Augusto: 108, 205
—Pocquelin, Jean Baptiste “Molière”: 423
—Poch, Antonio: 16, 17, 37, 180, 412
—Polo, Marco: 355
—Pontremuli, Nicodemo de: 118
—Portero, Florentino. 64
—Potemkin, Vladimir: 29, 116, 117, 118, 119, 120, 125
—Pradier—Fodéré, Paul: 32
—Primakov, Evgeni: 89
—Pueyo, Jorge: 47, 52

Q)

—Quel, Javier: 71, 102
—Quequigner, Almirante: 399

R)

—Rajoy, Mariano: 85
—Rebolledo, Bernardino de: 126
—Régnier, Victor: 366
—Remacha, José Ramón: 234
—Remiro, Antonio: 38, 39, 40, 42, 45, 52, 53, 54, 56, 64,66, 78, 87, 89, 90, 108, 119,175, 176, 177, 183, 194, 196, 209, 307, 322, 331, 349, 382
—Renouvain, Pierre: 382, 387
—Reslob, Robert: 29
—Revagliatti, Arnoldo: 316
—Revol, Louis de: 83
—Richelieu, Cardenal: 83
—Rivier, Alphonse: 31, 32, 147, 227
—Rocha-Brito, B 40
—Roosevelt, Franklin: 81, 362, 394
—Rousseau, Charles: 227
—Ruivo, Mario: 180
—Ruiz de Árbol, Jaime: 181
—Rusk, Dean: 43

S)

—Saavedra-Fajardo, Diego: 125
—Sabbel, Rubbie 393, 397
—Sáenz, Felipe: 181
—Sainte-Aulaire, Conde de: 32
—Salmon, J.J: 69
—Salomón: 128, 315
—Sánchez Legido, A.: 204
—Sánchez de Palazuelos, Hernán: 354
—Sánchez Rodríguez, Luis Ignacio: 13, 17, 102, 154, 191, 193, 214
—Sandstrom, A.E.F.L: 357
—Sargón: 29
—Sary, Ieng: 107
—Sassòli, Marco: 111
—Sassot, Manuel: 209
—Satow, Eric: 32, 133
—Scelle, Georges: 75
—Schatz, Efraín: 416
—Schlesinger, James: 23
—Schroeder, Gerhard: 108
—Sebastián de Erice, José 34, 35, 79, 123, 127, 254, 285
—Selezniov: 167
—Sepúlveda, César: 69
—Serov: 89
—Sforza, Francesco: 118
—Shevschenko: 86
—Siazón, Domingo.: 330
—Silva, Alfonso de: 119
—Silva, José Graziano da: 215
—Sísifo:
—Small, J.: 203
—Snowden, Edward: 85
—Soesilo, Indronomo: 316
—Sofía de Grecia: 86, 87
—Solana, Javier: 173
—Solimán, el Magnífico: 217, 218
—Solís, Tomás: 45, 46, 48
—Solivera, Pedro: 354
—Städtmüller, Georg: 117, 119
—Stalin, Josif: 81, 362
—Stavropoulos, Constantin: 416

—Stepashin, Sergei: 89, 277
—Sultán de Johore: 113

T)

—Talabani, Jabal: 107
—Talleyrand, Charles-Maurice de: 33, 91, 229
—Taylor, Charles: 107
—Thoma, K.R.: 203
—Timur, Tamerlán: 354, 355
—Torres, María: 102
—Torres, Santiago: 109
—Torroba, José 215, 216, 219, 220, 221, 225, 227, 228, 238, 239,247, 250, 253, 256. 258, 259, 261, 266, 268, 271 273, 275, 276, 281, 284
—Torroba, Juan: 215
—Trigoudia, H.: 204
—Troya, Helena de: 353, 362
—Truman, Harry: 81,
—Truyol, Antonio: 66
—Tsipras, Alexis: 174
—Tubman, William: 157
—Tunkin, Grigori: 38, 150

U)

—Ucelay, Mariano: 130

V)

—Vallarta, José Luis: 420, 422
—Vare, Daniel: 32
—Varela, José 64
—Varoufakis, Yanis: 174
—Vattel, Emeric de: 219
—Vera, Juan Antonio de: 28, 35, 125
—Verdross, Alfred: 417
—Verhoeven, Joe: 69, 72
—Vidal, Ginés: 30, 36
—Vignes, Daniel de: 404

—Vilariño, Eduardo: 14, 31, 32, 33, 34, 38, 67, 70, 72, 73, 75, 118,120, 158, 159, 183, 184, 190, 213, 217, 218, 229,239, 242, 272, 303
—Villanueva, Ramón: 15
—Villar, Francisco: 53, 300, 325, 326, 333, 349
—Virally, Michel: 20
—"Voltaire", Arouet, François-Marie 423

W)

—Waithayakon, Wan: 417
—Wilcquefort, Abrham de: 219
—Wilson, Woodrow: 122, 301
—Wotton, Henry: 125

X)

—Ximénez de Sandoval, Felipe: 28

Y)

—Yáñez-Barnuevo, Juan Antonio: 15, 17
—Yakushkin, Dimitri: 90
—Yankov, Alexander: 314, 418, 419
—Yeltsin, Boris: 87, 89, 134, 167
—Yiang Zemin: 104, 192
—Yturriaga, Enrique de: 17
—Yturriaga, José Antonio de: 19, 20, 25, 51, 53, 57, 58, 59, 61, 62, 63, 64, 86, 89, 90, 129, 130, 134, 135, 137, 140, 152, 157,167, 172, 173, 175, 176, 180, 185, 194, 210, 234, 249, 254, 259, 264, 271, 272, 273, 310, 311, 312, 314, 315, 316, 319, 330, 343, 399, 401,403, 404, 405, 406, 407, 408,409, 411, 414, 418, 421, 422,

Z)

—Al-Zaider, Muthahar: 101
—Zeller, Gaston: 382
—Zoureck, Jaroslav: 215, 218 , 239