

CAPITULO 7.- LA DIPLOMACIA.

Evolución histórica de la diplomacia.-Concepto y funciones de la diplomacia.-Los cambios en la sociedad internacional y las nuevas formas de la diplomacia.-La misión diplomática.-Privilegios e inmunidades diplomáticas.

1.-EVOLUCION HISTORICA DE LA DIPLOMACIA.

Los orígenes de las relaciones diplomáticas son tan antiguos como la historia de las propias sociedades humanas. A medida que estas se fueron configurando como unidades políticas autónomas, surgió la necesidad de relacionarse y comunicarse con aquellas que les circundaban. Evidentemente, la diplomacia actual presenta sustanciales diferencias de aquellas "prácticas diplomáticas" sustentadas por las comunidades primitivas. Sin embargo, hoy, como ayer, las relaciones diplomáticas forman, junto con la guerra, el comercio y la comunicación, el sustrato esencial de una sociedad internacional cuyo entramado de relaciones y actores ha experimentado una constante y creciente complejidad a lo largo de la historia.

Los autores suelen dividir la historia diplomática en dos grandes períodos:

1.-*Desde la Antigüedad hasta el siglo XV.*

Durante esta etapa, la diplomacia poseyó un *carácter ambulante*. Es decir, era una diplomacia que se realizaba mediante representantes designados de forma excepcional y que desempeñaban su actividad en un país extranjero y ante su monarca durante un período de tiempo limitado acorde, generalmente, con la naturaleza de las gestiones que debían llevar a cabo; por ej. la negociación de tratados de paz o de alianzas, el establecimiento de acuerdos comerciales, la delimitación de fronteras, etc.

Las actividades diplomáticas carecían de organización y de normas básicas que regulasen su funcionamiento. A ello habría que agregar las limitaciones que imponían los medios de transportes y comunicaciones de aquellas épocas y las dificultades de carácter lingüístico, religioso o cultural, factores todos ellos que impidieron la instauración de unas misiones diplomáticas estables o, al menos, regulares.

Hubo que esperar a la Edad Media para constatar cómo la Santa Sede, potencia religiosa y política de la Cristiandad, adoptaba la costumbre de enviar misiones diplomáticas temporales ante los soberanos con el fin de resolver sus diferencias, espirituales y temporales. Anticipaba así una práctica que se consolidaría, más tarde, con la implantación de las Nunciaturas Apostólicas acreditadas ante las Cortes y monarcas católicos, práctica que todavía perdura en nuestros días.

2.-*Desde el siglo XV hasta la actualidad.*

En esta segunda fase, la *diplomacia* se convirtió en *permanente*. Lo que exigió que los países confiriesen un grado de estabilidad y duración a sus relaciones diplomáticas mediante el

establecimiento de misiones diplomáticas permanentes. Ello era una consecuencia directa de la concurrencia de nuevos factores internacionales entre los que destacan: la emergencia de los modernos Estados europeos, el nacimiento de un nuevo sistema de relaciones económicas capitalistas y la expansión ultramarina, que puso en contacto a las principales potencias europeas con los grandes imperios de Extremo Oriente y del continente americano. Estas nuevas condiciones políticas y económicas del mundo internacional exigían una básica institucionalización de la acción exterior de las monarquías, que necesitaban unos órganos permanentes de representación y unos canales oficiales de comunicación e información ante las autoridades de terceros países.

Aunque este análisis es útil por cuanto destaca la principal diferencia entre las dos formas de diplomacia que han dominado cada una de las etapas históricas, resulta oportuno precisar un poco más los diversos subperíodos que han jalonado la historia diplomática desde los inicios de la Edad Moderna, de este modo lograremos comprender mejor las razones que han conducido a la diversidad y complejidad de las relaciones diplomáticas que imperan en la sociedad internacional de nuestros días. Según los estudios históricos recogidos por Cahier¹; Miaja de la Muela² y Vilariño³, podemos diferenciar tres fases importantes:

1.- Desde mediados del siglo XV hasta el Congreso de Viena de 1815.

La diplomacia se convirtió en permanente, durante la primera mitad del siglo XV, en el intrincado contexto de las relaciones políticas que imperaban entre los reinos y repúblicas italianas. Se suele citar a Venecia como la instauradora de la diplomacia moderna de carácter permanente, con el establecimiento de misiones en Roma y Constantinopla. Sus embajadores, denominados *oratores*, mantuvieron una intensa y periódica correspondencia oficial. En ella reunían cuanta información política, económica o social de los Estados y las Cortes, ante las que estaban acreditados, lograban obtener. Estos informes resultaron de extraordinaria utilidad tanto para la política exterior veneciana como para el desarrollo de una nueva ciencia: la Historia Diplomática, de la que fueron una de sus primeras y más importantes fuentes documentales de la época.

Entre las primeras misiones diplomáticas permanentes que se conocen figuran las que instauraron, entre 1425 y 1432, el Ducado de Milán y Segismundo, rey de Hungría. También se puede mencionar la embajada desempeñada por Nicodemo da Pontremoli que en 1446 representaba al Duque de Milán, Francesco Sforza, ante la ciudad de Florencia. Por su parte, España contó con embajadores permanentes desde la época de los Reyes Católicos, quienes nombraron a D. Alfonso de Silva, embajador en París en el año 1464, y a D. Rodrigo González de Puebla, embajador en Londres, tres años más tarde.⁴

¹-CAHIER, Ph.-*Le Droit Diplomatique Contemporain*.-Ginebra, 1962. Edit. Publications de l'Institut Universitaire des Hautes Etudes Internationales. (traducción de José Vicente Torrente, Marcelino Oreja y Julio González Campos.-*Derecho diplomático contemporáneo*.-Madrid, 1965. Edit. Rialp; págs. 20-45.)

²-MIAJA DE LA MUELA, A.-*Introducción al Derecho Internacional Público*.-Madrid, 6 ed., 1974. Edit. Atlas; págs. 341-357; 369-372; 469-470.

³-VILARIÑO, E.-*Curso de Derecho Diplomático y Consular. Parte General y textos codificados*.-Madrid, 1987. Edit. Tecnos; págs. 59-76.

⁴-MIAJA DE LA MUELA, A.-*op. cit.*; págs. 369-370.

Con la consolidación del Sistema Europeo de Estados, tras la Paz de Westfalia de 1648, la diplomacia permanente se generalizó entre todos los países y monarcas de Europa. Surgió así la necesidad de constituir unas *oficinas* encargadas de administrar las relaciones diplomáticas y la política exterior de los Estados. Paralelamente va configurándose un cuerpo de funcionarios especializados en las tareas diplomáticas que pasaron a depender de un Secretario de Estado, nombrado por el monarca entre la nobleza de su confianza, constituyendo así el antecedente remoto de los actuales Ministros de Asuntos Exteriores.

Los rasgos definidores de la diplomacia de este período eran los siguientes:

a).-Existían muy pocas normas de derecho diplomático, tanto en lo referente a privilegios e inmunidades, del personal y de las misiones, como en lo relativo a la jerarquía y rangos de los agentes diplomáticos. Los abusos y violaciones de tales normas eran frecuentes y respondían a los cambios que experimentaba una política exterior completamente personalizada.

b).-Habida cuenta del carácter patrimonialista del Estado que poseían los monarcas absolutistas, el agente diplomático actuaba como un representante personal del soberano, y/o de la correspondiente dinastía, mucho más que como el representante del Estado.

c).-En sentido estricto no se puede, todavía, hablar de una *carrera diplomática*, entendida como una profesión específica en el seno de una Administración estatal muy embrionaria. Los embajadores son elegidos y nombrados personalmente por el monarca, ante el que responden directamente, y sus colaboradores son los criados particulares de la persona elegida que les paga de su propio erario.

d).-Las funciones del diplomático no se limitan a la negociación e información a su propio soberano. Con frecuencia interviene en la vida política interior de los Estados ante los que se encuentra acreditado, apoyando a los grupos o facciones cuyos intereses coinciden más estrechamente con los móviles políticos y económicos de sus monarcas. Desde esta perspectiva, el agente diplomático es también un agente político de su país, ámbito en el que gozaron de una apreciable autonomía funcional.

e)De forma consuetudinaria, comienza a desarrollarse una jerarquía diplomática y a imponerse unas normas protocolarias (*Comitas Gentium*) o de cortesía internacional cuya importancia creciente llegará hasta nuestros días.

2.-Desde el Congreso de Viena hasta el final de la Primera Guerra Mundial.

Durante esta etapa, el cambio más significativo que se produjo consistió en la implantación de un auténtico derecho diplomático, cuyas normas eran obligatorias para todos los países. La mayoría de ellas se habían convertido ya en una costumbre consolidada durante los siglos precedentes. Se implanta también una incipiente jerarquía del personal diplomático.

Las principales características de las relaciones diplomáticas de este período son las siguientes:

a).-Como resultado de la evolución de los regímenes políticos estatales (aparición de las Monarquías constitucionales y de las Repúblicas presidencialistas),así como del reconocimiento del principio de la soberanía popular,proclamado en las revoluciones americana y francesa,los diplomáticos se convirtieron cada vez más claramente en representantes de los Estados antes que de los monarcas.

b).-Se comenzó a perfilar una carrera diplomática como parte sustantiva de la Administración civil del Estado.Ello terminó confiriendo a los diplomáticos un status funcional y burocrático, que les permitió independizarse,en el ejercicio de sus funciones exteriores,de los criterios particulares de los monarcas.

c).-Se consolidaron unas normas jurídicas internacionales que constituyeron la médula del derecho diplomático.Estas normas regulaban temas como el de la jerarquía y precedencia de las distintas categorías de agentes diplomáticos (Ministros plenipotenciarios;Secretarios de Embajada;etc.);los privilegios e inmunidades de la sede y los agentes diplomáticos;los requisitos y el procedimiento de acreditación,envío y retirada del personal diplomático;etc.

d).-Aunque las decisiones en materia de política exterior,pasan a ser cada vez más claramente,una responsabilidad de los Gobiernos y de los Ministros de Asuntos Exteriores,los diplomáticos siguen manteniendo un significativo grado de autonomía en la ejecución de las directrices que les son encomendadas que,sin embargo,la revolución en los medios de transporte y comunicación que se produjo a fines del siglo XIX terminó erosionando.

e).-Finalmente,la diplomacia desarrollada durante este período poseyó un carácter predominantemente *secreto*,propiciado por el restringido acceso a los asuntos exteriores que quedó reservado a un reducido grupo de personas,integrado por los miembros del Gobierno,altos funcionarios de la Administración estatal y miembros de las Cámaras legislativas.Al evitarse el control popular,las negociaciones diplomáticas pudieron mantenerse en la confidencialidad de las cancillerías.

c).-Desde la Primera guerra Mundial hasta la actualidad.

En el transcurso de esta etapa,la diplomacia permanente experimentó una relativa decadencia en favor de nuevas formas de diplomacia ambulante,poderosamente estimuladas por las modernas tecnologías de los transportes (ferrocarril;navegación a vapor;aviación) y las comunicaciones (telegrafía; telefonía;radiofonía;televisión,por ondas y por satélite,etc.),de alcance mundial.⁵

Los principales rasgos definitorios de este período son:

a).-La diplomacia pasa de ser secreta y restringida a ser abierta y pública.Este cambio fue auspiciado por el Presidente norteamericano Woodrow Wilson,quien en su conocido *Programa de los Catorce Puntos* defendía:

⁵-**ZIEGLER,D.W.**-*War,Peace and International Politics.*-Boston/ Toronto,1987.Edit.Little Brown & Comp.; 291-295.

*"la adopción de Acuerdos de Paz concluidos abiertamente, y según los cuales no habrá acuerdos internacionales privados, cualquiera que fuese su naturaleza; la diplomacia procederá siempre de forma franca y pública."*⁶

b).-La expansión de los medios de comunicación social, propició un mayor control de la política exterior por la opinión pública. Naturalmente, también la diplomacia pasó a ser objeto de una creciente preocupación de amplios sectores políticos y sociales. De este modo, la diplomacia dejó de ser un asunto exclusivo de los Gobiernos y los funcionarios diplomáticos. Se establecieron mecanismos políticos, como los referéndums, para canalizar el control popular en la política exterior.

c).-La independencia de los agentes diplomáticos, y también sus privilegiadas funciones como observadores, informadores y representantes de sus países ante otros Estados, se vio sustancialmente mermada a consecuencia de los nuevos sistemas de transporte que facilitaron la ejecución directa, de una parte importante de la diplomacia, por los propios Gobiernos y los más altos cargos del Estado (Jefes de Estado y/o de Gobierno; Ministros de Asuntos Exteriores; etc.)

d).-La progresiva transformación, ampliación y especialización de las funciones diplomáticas, unida al sustancial aumento del número de Estados y otros sujetos del derecho internacional ante los que deben desempeñarse dichas tareas (incremento del número de OIG.), ha debilitado el protagonismo de la diplomacia permanente, de tipo clásico, y de sus agentes, propiciando la aparición de misiones diplomáticas especiales, así como de nuevos diplomáticos constituidos por funcionarios técnicos o especialistas (economistas; militares; periodistas; etc.) que desempeñan importantes actividades en el seno de las delegaciones diplomáticas (agregados comerciales; militares; culturales; de prensa; etc.).

A pesar de todo lo indicado, las misiones diplomáticas permanentes siguen desempeñando insustituibles funciones como canales privilegiados de comunicación, información y negociación entre los Estados, al tiempo que sigue actuando como instituciones protectoras de sus nacionales y de los intereses de sus respectivos gobiernos, ante las autoridades de los Estados en los que se encuentran acreditadas. Desde esta perspectiva, se ha alcanzado una eficaz síntesis histórica surgida, por una parte, de la creciente complementariedad entre la diplomacia permanente clásica y las nuevas formas de diplomacia ambulante desempeñada por los máximos responsables de la política exterior y, por otra, de la propia interdependencia que impone la dinámica internacional y que obliga a los Estados a coordinar sus actividades exteriores con objeto de poder abordar los principales problemas que aquejan a la sociedad mundial⁷. Como se ala Sondermann:

"No obstante, la diplomacia ha cambiado mucho en el siglo diecinueve y especialmente en los últimos treinta años. Como Gilbert Winham se ala en la siguiente selección, la diplomacia hoy en día es menos un arte que un proceso de gestión. Ello es debido a que los Estados y las sociedades son más

⁶-LE FURL,.;CHKLAVER,G.-Recueil des textes de droit international public.-París,2 ed.,1934;pág.287.

⁷-TOMASSINI,L.-"La necesidad de una nueva diplomacia".-TOMASSINI,L.; MONETA,C.J.; VARAS, A.- La política internacional en un mundo postmoderno.-Buenos Aires,1991.Edit. Grupo Editor Latinoamericano; págs. 269-283.

*interdependientes y los asuntos poseen una creciente complejidad. En los viejos tiempos, el resultado de las negociaciones era probable que tuviese escasos efectos sobre la población doméstica salvo que condujese a la guerra. Pero hoy en día hay un sin fin de problemas que sólo pueden ser resueltos en conjunción con otras naciones, y no son problemas que puedan ser desconocidos o fácilmente pospuestos. El control de armas nucleares, los temas aduaneros y monetarios, los acuerdos para regular el tráfico aéreo y las comunicaciones, evitar el peligro de polución, terrorismo o colapso económico, todos ellos son menos una causa de conflicto sobre las respuestas que una cuestión de encontrar soluciones a los problemas comunes."*⁸(La traducción es nuestra.)

2.-CONCEPTO Y FUNCIONES DE LA DIPLOMACIA.

La breve referencia histórica que hemos realizado nos resulta útil para comprender que tras el término diplomacia se ocultan una diversidad de formas y técnicas de relación internacional entre los Estados que han experimentado sustantivos cambios a lo largo de los siglos. Tal vez por ello no resulta sencillo encontrar una definición, suficientemente general y precisa, que abarque la pluralidad de actividades que han existido o se desarrollan en el campo de las relaciones diplomáticas. En una primera aproximación podríamos coincidir con la fórmula, un tanto simplificadora, de Satow cuando afirma que la diplomacia es *"la conducción de los negocios entre los Estados por medios pacíficos"*.⁹

Claro está que dado el peso que han adquirido las cuestiones económicas o ideológicas y la influencia que ejercen los cambios tecnológicos en las relaciones interestatales, cabría preguntarse si

⁸-SONDERMANN, F.A.; MC LELLAN, D.S.; OLSON, W.C.-op. cit.;pág. 130.

⁹-Citado por CAHIER, Ph.-op. cit.;pág. 16.

Resulta interesante constatar la difundida asimilación que en la doctrina anglosajona se realiza entre los conceptos de política exterior y diplomacia, tomando esta última, en su acepción genérica. Estimamos, con Vilariño, que semejante identidad conceptual es abusiva incluso en una aproximación general. Así, Morgenthau indica:

"En su sentido más amplio, comprendiendo todo el campo de la política exterior, la tarea de la diplomacia es cuádruple: 1) La diplomacia debe determinar sus objetivos a la luz del poder actual y potencialmente disponible para perseguir estos objetivos. 2) La diplomacia debe evaluar los objetivos de las otras naciones y el poder actual y potencialmente disponible para la persecución de estos objetivos. 3) La diplomacia debe determinar hasta qué punto estos objetivos diferentes son compatibles entre sí. 4) La diplomacia debe utilizar los medios apropiados para la persecución de estos objetivos."

En el mismo sentido, Rosecrance afirma:

"El término diplomacia se utiliza por lo menos en dos sentidos: el primero y más restringido hace referencia al proceso por el cual los gobiernos se comunican entre sí, por conducto de agentes oficiales; el segundo, de ámbito más amplio, hace referencia a los métodos o técnicas de la política exterior que influyen en el sistema internacional."

VILARIÑO O, E.-op. cit.; págs. 79-82.

MORGENTHAU, H. J.-op. cit.;pág. 712.

ROSECRANCE, R. N.-*"Diplomacia"*.-Enciclopedia Internacional de Ciencias Sociales.-Madrid, 1974. Edit. Aguilar; vol. 3;pág. 724.

la gestión pacífica de tales asuntos corresponde también a la diplomacia. Análogamente y a la vista de las diversas formas de violencia que han surgido en la sociedad internacional, podemos igualmente interrogarnos sobre la oportunidad de incluir bajo este término aquellas gestiones que realizan los países para mejorar sus oportunidades de éxito en un conflicto armado (negociación de alianzas; comercio de armamentos; etc.) o para poner fin a las hostilidades, bien de modo temporal (treguas; alto el fuego; etc.) o definitivo (negociaciones de paz).

Por su parte, Pradier-Fodéré ha intentado precisar algo más esta definición señalando que:

*"La diplomacia, efectivamente despierta la idea de gestión de los asuntos internacionales, de conducción de las relaciones exteriores, de administración de los intereses nacionales de los pueblos y de sus gobiernos en sus contactos materiales sean pacíficos u hostiles."*¹⁰

Esta definición, no sólo destaca algunas de las funciones de la diplomacia, sino que subraya claramente su carácter instrumental al servicio de los intereses tanto de los gobiernos como de los pueblos, poniendo con ello de manifiesto la posibilidad de divergencias entre ambos, y, por último, la necesidad de la diplomacia incluso bajo circunstancias bélicas. Sin embargo, esta conceptualización deja sin especificar dos importantes aspectos, a saber:

a).- En primer lugar, si la diplomacia puede desarrollarse entre cualquier actor internacional, con independencia de su naturaleza jurídica internacional. En otras palabras, si la gestión de los asuntos de cualquier actor internacional, por el mero hecho de serlo, debe ser calificada como diplomacia, con independencia de cualquier otra consideración de carácter jurídico. De la respuesta a esta cuestión depende el que consideremos dentro de la diplomacia las negociaciones entre ejecutivos de Empresas Multinacionales o las gestiones realizadas por los representantes de colectividades políticamente organizadas (pueblos; movimientos de liberación) que todavía no han sido reconocidas como sujetos de derechos y obligaciones internacionales por el resto de los miembros de la comunidad internacional.¹¹

b).- En segundo término, si las relaciones diplomáticas existen con independencia de los medios o técnicas empleados o si, por el contrario, sólo ciertas categorías de actividades pueden ser consideradas propias de la diplomacia, ya que como afirman Sondermann; Mc Lellan y Olson *"la diplomacia es un **proceso** y un **método** por el que los gobiernos persiguen su política exterior; esta no es la propia política."*¹²

Estas cuestiones son abordadas de un modo más completo y riguroso en la definición que ha realizado Vilari o, para quien bajo el término diplomacia nos referimos a:

¹⁰-PRADIER-FODERÉ, P.- Cours de droit diplomatique. -París, 1899. vol. I; pág. 2.

¹¹-POCH, A.- *"Del lugar de la diplomacia"*. -MEDINA, M.; MESA, R.; MARI O, P. (Coordinadores). - Pensamiento....op. cit.; vol. II; págs. 1003-1015.

¹²-SONDERMANN, F.A.; MC LELLAN, D.S.; OLSON, W.C. -op. cit.; pág. 127

*"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 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."*¹³

De acuerdo con esta definición podemos sistematizar los principales elementos que nos permiten definir cuándo nos hallamos ante una auténtica relación diplomática. Estos elementos son:

1.- La subjetividad jurídica internacional de los actores.

Desde el momento que la diplomacia dejó de ser una relación arbitraria y ocasional para convertirse en una relación internacional regulada jurídicamente, en la que se atribuyen derechos y se asumen obligaciones entre los Estados, resulta ineludible admitir que sólo pueden aceptarse como diplomáticas determinadas actuaciones entre aquellos actores que gozan de subjetividad y capacidad según el derecho internacional. Bien entendido, que la subjetividad jurídica internacional no atribuye automáticamente la capacidad diplomática. Esta es una condición necesaria pero no suficiente.¹⁴

En tal sentido, no sólo los Estados sino también las Organizaciones intergubernamentales o los pueblos y movimientos de liberación reconocidos como tales por la comunidad internacional, son actores con capacidad para generar o participar en las relaciones diplomáticas.¹⁵ Por el contrario, las ONG, las Empresas Multinacionales o cualquier otra categoría de actores no reconocidos internacionalmente, carecen de competencias de carácter diplomático.

¹³-VILARIÑO, E.-*op. cit.*;pág. 90.

¹⁴-Sobre la subjetividad jurídica internacional véanse las clarificadoras reflexiones de: **BARBERIS, J.A.**-*Los sujetos del Derecho internacional actual*.-Madrid, 1984. Edit. Tecnos. **íd.**-*"Nouvelles questions concernant la personnalité juridique internationale"*.-*Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de La Haye*, 179 (1983);págs.145-304.

¹⁵-Como ha escrito Rodríguez Carrión:

"En efecto, si las Organizaciones son sujetos, una de las primeras cuestiones a plantear es la de la capacidad para relacionarse internacionalmente, es decir, hasta qué punto pueden las Organizaciones establecer relaciones permanentes u ocasionales, bien con otras Organizaciones, bien con los Estados como categoría diferenciada de sujetos de Derecho internacional. Como quiera que el actual desarrollo del Derecho y de las relaciones internacionales muestran sin discusión la existencia de estas relaciones, habrá que concluir que lo que clásicamente se entendía como Derecho diplomático ha experimentado una considerable ampliación cualitativa: incorporación de normas que regulan las relaciones internacionales en las que, al menos, uno de los sujetos intervinientes es una Organización internacional."

RODRIGUEZ CARRION, A.J.-*Lecciones de derecho internacional público*.- Madrid, 1987. Edit. Tecnos; pág. 288.

2.- **Carácter ejecutivo e instrumental.**

En realidad, la actividad diplomática constituye una parcela relevante de la actuación exterior de los sujetos de derecho internacional y, de modo más exacto, de la fase ejecutiva de la misma, por contraposición a las fases de decisión y control. En la medida en que la mayor parte de la diplomacia se desarrolla entre los Estados, podemos admitir que su dimensión ejecutiva se refiere a la política exterior. No obstante y puesto que las relaciones diplomáticas también son establecidas por otros sujetos internacionales no estatales, en una tendencia que cada vez está adquiriendo mayor relevancia en el contexto internacional, resulta inadecuado asociarlas a la política exterior que sólo puede predicarse de los Estados. Por esta razón, sería más adecuado hablar de la diplomacia como una parte ejecutiva de la actuación exterior de tales sujetos internacionales.

Además, la diplomacia posee un carácter instrumental. En cuanto tal, quedará supeditada en sus objetivos inmediatos y en su alcance por los fines a los que debe servir, teniendo siempre presente que existen otras muchas categorías de relación que no son diplomáticas (comerciales; bélicas; etc.) y que también se configuran como instrumentos alternativos para la consecución de los mismos fines.

3.- **Representatividad de los agentes u órganos diplomáticos.**

Para que la relación diplomática goce de plena validez jurídica y efectividad política, debe ser establecida entre aquellas personas u órganos que gocen de representatividad del sujeto internacional. En consecuencia, no todas las actuaciones, individuales o colectivas, de sus miembros constituyen verdaderas actividades diplomáticas. Conviene destacar que la representatividad, debe ostentarse respecto del sujeto al que pertenece el agente u órgano, pero también debe ser admitida por aquel otro sujeto ante el que deberá desempeñarse la actividad diplomática.

4.- **La diplomacia se desarrolla mediante la negociación.**

La negociación constituye el medio esencial por el que discurre la actividad diplomática. Gracias a ella, la diplomacia se singulariza de otras formas de relación internacional. En efecto, cuando no hay **negociación**, entendiendo por tal *la defensa de los propios intereses mediante la búsqueda de un compromiso o acuerdo aceptable para todas las partes afectadas*, tampoco puede hablarse verdaderamente de diplomacia, aunque formalmente pudiera aparentarlo.

En la vida internacional ocurre con mucha frecuencia que los Estados recurren a la coacción o a la dominación, para tratar de imponer sus intereses a otros países. También es frecuente que estos actos, de un descarnado despotismo, traten de ser disimulados bajo formas de apariencia diplomática, lo que ha dado origen a la aparición de términos y expresiones tan conocidas como las de "diplomacia del dólar"; "diplomacia de las cargas"; etc.¹⁶ Realmente no puede admitirse que estas categorías de relaciones sean equiparadas a aquellas negociaciones mantenidas por los agentes diplomáticos y desarrolladas sin coacciones abusivas ni atropello de las partes más débiles por las más poderosas, aún cuando en las auténticas negociaciones diplomáticas existirá siempre una desigualdad de poder entre las partes que evidentemente incidirá en los resultados sin que quepa por ello negarse la equidad y validez de los acuerdos alcanzados.

¹⁶-SCHELLING, Th. C.- "*The Diplomacy of Violence*".-ART, R.J.; JERVIS, R. (Eds.).-op. cit.; págs. 171-185.

La naturaleza negociadora de la diplomacia, pone de manifiesto el carácter cooperativo que posee esta relación, pues no puede desarrollarse ningún tipo de negociación si las partes afectadas no están dispuestas a colaborar, al menos en lo tocante a la búsqueda de algún tipo de compromiso y a su posterior cumplimiento.

Ahora bien, aunque la quintaesencia de la diplomacia sea la negociación, no cabe identificar ambos términos.¹⁷ Existen numerosas negociaciones internacionales que no forman parte de la diplomacia. Ello puede deberse a la falta de subjetividad de los actores, a la naturaleza de las cuestiones negociadas o a la falta de representatividad de los negociadores. En todos estos supuestos la negociación no es una auténtica negociación diplomática aunque en ocasiones se utilicen los canales diplomáticos (agentes, misiones) para realizarlas.

Un caso frecuente de negociación no diplomática, lo constituyen las negociaciones entre ejecutivos de Empresas Multinacionales y miembros de la misión diplomática con vistas a formalizar la adopción de proyectos conjuntos (*joint ventures*), ya sea en el propio país o en terceros Estados. Otro ejemplo habitual de negociaciones no diplomáticas surge cuando dos gobiernos se disputan la representatividad de un Estado. En estos casos, el gobierno que no es reconocido como legal por la comunidad internacional carecerá de competencias diplomáticas. En esta situación se encuentra actualmente el Gobierno de Formosa, para quien el reconocimiento por Estados Unidos y los países occidentales del Gobierno de Beijing como el único gobierno chino, le obligó a suspender las relaciones diplomáticas que durante décadas había mantenido con ellos. Un supuesto similar experimentó el gobierno republicano español, tras la normalización de relaciones con el gobierno franquista a partir de 1953. Sólo México y algunos países comunistas se negaron a establecer relaciones diplomáticas con el Régimen.

5.- **Finalidad pacífica.**

En toda relación diplomática, y sea cual sea el objetivo inmediato de la acción exterior por el que dicha relación se ha entablado, la finalidad última que justifica su existencia y le da pleno significado es la de alcanzar o mantener unas relaciones internacionales pacíficas.¹⁸

¹⁷-La distinción entre negociación internacional y diplomacia resulta tan clara como los puntos que ambas tienen en común. No obstante, no compartimos la visión de aquel sector de la doctrina que sigue el modelo burocrático ya que para tales autores la política exterior no es más que el resultado de un permanente regateo o negociación entre los diversos sectores de la Administración nacional o de los diversos gobiernos. Con este criterio se difuminan las diferencias entre aquellas actuaciones de política exterior que no asumen la negociación como característica esencial, por ej. las presiones económicas; propaganda; la violencia armada; etc. y los que como la diplomacia incorporan la negociación como un elemento intrínseco.

Análogamente, consideramos que hoy en día no se puede sustentar seriamente la idea de la negociación como "un sutil arte", tal y como afirmaban los autores internacionalistas clásicos. La negociación es un proceso o relación que sigue unas reglas precisas y utiliza unas técnicas bien conocidas que pueden aprenderse y aplicarse con éxito.

MERLE, M.- "*De la négociation*".- *Forces...* *op. cit.*; págs. 242-262.

SNYDER, G.; DIESING, P.- "*External Bargaining and Internal Bargaining*".- MATTHEWS, R. O.; RUBINOFF, A. G.; STEIN, J. G. (Eds.).- *op. cit.*; págs. 238-246.

WINHAM, G. R.- "*Negotiation as a Management Process*".- SONDERMANN, F. A.; MC LELLAN, D. S.; OLSON, W. C. (Eds.).- *op. cit.*; págs. 135-146.

La diplomacia se perfila así no sólo como una forma de relación alternativa a la guerra sino también como una forma de relación destinada a evitarla. Cuando la diplomacia se concibe y ejecuta para incrementar el poder de los actores internacionales, propiciando el desencadenamiento de conflictos armados, termina siendo rehén de la estrategia bélica y, llegado ese punto, acaba por quedar desvirtuada y, con frecuencia, desacreditada ante los restantes gobiernos y organismos internacionales, así como ante la opinión pública, nacional e internacional.

Una vez hemos determinado el significado y alcance del concepto de diplomacia, debemos referirnos a las principales funciones que cumple en el marco general de las relaciones internacionales. De acuerdo con lo establecido por el art. 3 del Convenio de Viena sobre relaciones diplomáticas, de 1961, y con la mayoría de la doctrina, se pueden destacar las siguientes: **representación; comunicación e información; negociación; protección y asesoramiento.**¹⁹

a).- **Función de representación.**

En la evolución histórica, la representación política constituyó, junto con la función comunicativa, la base de la diplomacia. El diplomático tenía como principal actividad, representar a su monarca ante otros soberanos. Esta representación, originariamente política, se ha convertido también en una representación administrativa.

Con frecuencia, se asocia la labor de los diplomáticos con su participación en las ceremonias y actividades protocolarias a las que deben asistir en nombre del sujeto internacional al que representa. Sin embargo, esta imagen no se corresponde más que de un modo muy inexacto con la realidad. La verdadera importancia del agente diplomático radica en la representación política que desempeña. Gracias a ella, el Estado acreditante goza de la capacidad de mantener y participar en una variada y decisiva gama de relaciones con el Estado receptor. En efecto, precisamente porque los gobiernos de ambos países admiten políticamente que sus respectivas misiones diplomáticas

¹⁸-Un autor tan alejado de nuestra posición como es Morgenthau, sustenta la misma tesis, aunque desde premisas netamente distintas, cuando escribe:

"Ya hemos tenido ocasión de enfatizar la importancia de la diplomacia como elemento del poderío nacional. La importancia de la diplomacia para preservar la paz internacional es sólo un aspecto particular de esa función general. Una diplomacia que termina en la guerra, ha fracasado en su objetivo primario: la promoción de los intereses nacionales por medios pacíficos. Esto siempre ha sido así y particularmente en el caso de las potencialidades destructivas de una guerra total."

MORGENTHAU, H.J.-op. cit.; págs. 711-712.

¹⁹-HOLSTI, K.J.-op. cit.; págs. 182-188.

ZIEGLER, D.W.-op. cit.; págs. 282-285.

Una posición diferente es mantenida por Morgenthau, para quien la diplomacia *"satisface tres funciones básicas para su gobierno: simbólicas, legales y políticas."* Consideramos que esta es una clasificación equívoca pues al fin y al cabo las funciones legales forzosamente tienen que ser políticas, aunque no a la inversa, y ambas pueden ser al mismo tiempo simbólicas. Por ej. La ausencia de invitación al gobierno del país receptor, en el acto protocolario de celebración de la fiesta nacional por parte de una misión diplomática, ciertamente cumple una función política y a la vez es claramente simbólica. Más certera nos parece la apreciación de este autor sobre los principales medios de la diplomacia que reconduce a tres: la persuasión; el compromiso y la amenaza del uso de la fuerza.

MORGENTHAU, H.J.-op. cit.; págs. 714-715.

representan a los propios Estados, sus agentes pueden actuar comprometiendo con sus decisiones y actividades la voluntad y responsabilidad estatal. Esta función de representación política constituye, por tanto, el sustrato último sobre el que descansa el ejercicio de todas las demás funciones que se desempeñan por los agentes diplomáticos.

b).- La función de comunicación e información.

Aunque los autores suelen concederle poca atención, constituye una de las funciones primordiales que justifican la necesidad de la diplomacia permanente. El desarrollo de las nuevas formas de diplomacia directa y al más alto nivel (Jefes de Estado o de Gobierno y Ministros de Asuntos Exteriores) exige para su eficacia la disponibilidad de canales oficiales de comunicación y gestión que sólo pueden garantizarse con la presencia de misiones permanentes.

Las funciones de comunicación que realizan las misiones y agentes diplomáticos, operan en ambos sentidos, de las autoridades del Estado acreditante a las del Estado receptor y viceversa. A diferencia de las informaciones realizadas por los medios de comunicación social, la comunicación diplomática posee la característica de la *oficialidad*, es decir garantiza que la información comunicada se corresponde con la posición gubernamental.

La función comunicativa resulta decisiva para el desarrollo de los procesos negociadores y la notificación de las instrucciones que deberán seguir los representantes diplomáticos en el desempeño de su actividad. Pero también sirve para facilitar cuantas informaciones son solicitadas por el gobierno acreditante sobre las condiciones políticas, económicas, sociales, etc. del país receptor. Dichas informaciones se incorporarán al proceso decisional de la política exterior que realizarán el gobierno y otros órganos estatales. Esta tarea de obtención de información ha sido la que ha asociado la diplomacia, no siempre de forma correcta, con oscuras funciones de espionaje (militar, político o industrial) ejercidas al amparo de la cobertura política y jurídica que ofrecen las misiones diplomáticas y que, en todo caso, violan lo dispuesto por el Convenio de Viena en sus arts. 3, 1 d y 41. En cualquier caso, la diplomacia ofrece unos canales de comunicación e información privilegiados que facilitan las relaciones interestatales, incluso en las difíciles condiciones que ofrecen los conflictos armados.

c).- La función negociadora.

Ya hemos señalado que la negociación forma parte intrínseca de la diplomacia. No obstante, coincidimos con Ziegler en que durante las últimas décadas, esta función ha tendido a desplazarse desde el ámbito de actividades de la misión diplomática permanente al de las nuevas formas de diplomacia, singularmente *la diplomacia en la cumbre*. No podemos desconocer que los nuevos medios de transporte y comunicación han estimulado la creación de equipos negociadores específicos y la celebración de conferencias internacionales en las que se abordan las negociaciones sobre los principales temas que afectan a las relaciones entre los países. El ejemplo de las negociaciones sobre desarme SALT I y II; START I y II o la más reciente Conferencia para la Paz en Oriente Medio, inaugurada en Madrid, son suficientemente reveladores. Sin embargo, las misiones permanentes siguen desempeñando sus funciones negociadoras en relación con la mayor parte de las relaciones interestatales secundarias.

d).-La función de protección de los nacionales y los intereses del Estado.

Junto a las funciones se aladas,la diplomacia ha venido desempe ando tradicionalmente la tarea de proteger a sus ciudadanos que se encuentran en el Estado receptor.Esta protección se extiende desde la seguridad física,en los supuestos de desórdenes políticos o conflictos bélicos,llegando incluso a coordinar operaciones de evacuación,hasta el asesoramiento jurídico o las gestiones políticas ante las autoridades del país receptor.²⁰

Pero la función de protección unida a la de representación,posee otro destacado cometido:facilitar el ejercicio de derechos o la gestión de actuaciones jurídico-administrativas ante las autoridades del país acreditante.La misión diplomática,junto con las misiones consulares,se convierten así en órganos de la Administración estatal establecidas en el extranjero.Ya se trate de las inscripciones registrales (nacimientos,matrimonios, defunciones);de la participación electoral;de la expedición de visados,pasaportes o tarjetas de identidad;de la legalización de documentos;etc.,la diplomacia opera como un decisivo instrumento del Estado para facilitar y garantizar sus relaciones tanto con los nacionales del país acreditante como con los ciudadanos del país receptor.

Estas múltiples actividades de protección,desempe adas por la misión diplomática acreditada en un Estado,han adquirido una creciente importancia ante el auge experimentado por los movimientos migratorios de mano de obra,los desplazamientos estacionales que provoca el turismo o el endémico problema de las poblaciones refugiadas a causa de las guerras y las persecuciones por motivos políticos.Todo ello ha provocado que la mayor parte del personal diplomático esté adscrito a esta función protectora que, naturalmente,se hace extensiva a los intereses generales del propio Estado y a sus bienes establecidos en el extranjero (inversiones;empresas).

e).-La función de asesoramiento.

Finalmente,las misiones diplomáticas ejercen una función de asesoramiento ante sus propios gobiernos que resulta,en ocasiones, determinante en la adopción y ejecución de las distintas opciones de política exterior.Debido al conocimiento de las condiciones políticas,económicas y sociales que imperan en el país receptor,los informes que periódicamente envían las misiones a sus respectivos gobiernos pueden ser ocasionalmente completados mediante consultas directas entre el gobierno y los embajadores,con objeto de que estos aporten sus valoraciones sobre las distintas alternativas de actuación exterior que contemplan las autoridades de sus países.La función asesora puede resultar particularmente útil para el desarrollo de las negociaciones que realizan misiones diplomáticas especiales o los propios Jefes de Estado o de Gobierno.

Como se puede apreciar,la diversidad y alcance de todas estas funciones convierten a la diplomacia permanente,y a los representantes diplomáticos,en un instrumento imprescindible de las relaciones entre Estados y,en último extremo,de la propia sociedad internacional.Sin embargo,los cambios

²⁰-Históricamente merece citarse la protección que recibieron los peregrinos y minorías cristianas,establecidas en el Imperio Turco, y que durante siglos estuvo encomendada a las autoridades francesas y regulada por el régimen de capitulaciones.

TRUYOL,A.-op. cit.;págs.60-62.

experimentados en la vida internacional durante el último siglo han propiciado el desarrollo de nuevas formas de relación diplomática que resulta oportuno analizar.

3.-LA EVOLUCION DE LA SOCIEDAD INTERNACIONAL Y LAS NUEVAS FORMAS DE DIPLOMACIA.

Si nos atenemos a los cambios experimentados por la sociedad internacional durante el último siglo, podemos apreciar una significativa aceleración de los acontecimientos internacionales que corre paralela a una mayor complejidad de los problemas que deben enfrentar los Estados y a una progresiva facilidad y rapidez de los medios de transporte y comunicación. Todo ello está provocando una constante erosión del tiempo de que disponen los gobiernos para adoptar sus decisiones y ejecutarlas, acentuándose de este modo el riesgo de errores de apreciación o evaluación política de la realidad internacional, con las graves consecuencias que puede acarrear en un mundo nuclearizado. Como ha sucedido certeramente Kissinger, el gobernante se enfrenta a la difícil elección entre *"lo urgente y lo importante"*.

Además, durante este siglo la sociedad internacional ha visto multiplicarse el número de Estados y crecer exponencialmente el panorama de las organizaciones intergubernamentales. Ello impide que la mayor parte de los países del Tercer Mundo, incluso de las potencias medias, puedan arbitrar una red de misiones diplomáticas permanentes que se extienda a la totalidad de actores estatales y organismos internacionales.

Un tercer factor sustancial es el que se deriva de la poderosa tendencia centralizadora que domina las estructuras político-administrativas de los Estados, especialmente en materia de política exterior y de seguridad, y que induce a los gobiernos a asumir el control y ejercicio de un número cada vez mayor de las actividades exteriores del Estado. Este creciente intervencionismo de las más altas instancias del poder ejecutivo, conduce a un protagonismo directo y personal de los Jefes de Estado o de Gobierno y de sus Ministros de Asuntos Exteriores en las negociaciones políticas, al tiempo que deben delegar en sus embajadores y expertos las negociaciones técnicas y las gestiones necesarias para garantizar la eficacia del proceso negociador y la aplicación de los acuerdos alcanzados.

Estos cambios experimentados por la sociedad internacional han provocado como respuesta la emergencia de nuevas formas de relación diplomática o la proliferación de formas ya existentes pero poco frecuentes. En general podemos clasificarlas en tres categorías:

- 1.-La diplomacia en la cumbre.
- 2.-La diplomacia "ad hoc".
- 3.-La diplomacia parlamentaria.²¹

1.-La diplomacia en la cumbre.

²¹-Esta clasificación se basa, parcialmente, en la adoptada por Cahier que distingue entre la diplomacia a través de los Jefes de Estado y de los Ministros de Asuntos Exteriores; la diplomacia "ad hoc"; la diplomacia a través de Conferencias internacionales y la diplomacia a través de los organismos internacionales.

Es la diplomacia que se realiza directamente por los máximos órganos estatales de la política exterior: Jefes de Estado; Jefes de Gobierno y Ministros de Asuntos Exteriores. Esta forma de diplomacia se practicó ya durante el siglo XIX mediante el sistema de congresos periódicos que realizaron los más altos representantes de las potencias europeas. Más tarde, durante la segunda guerra mundial, las conferencias de Teherán; Moscú; Yalta y Potsdam, demostraron su importancia en la búsqueda de acuerdos sobre la colaboración bélica de los aliados o la articulación del sistema político mundial de la postguerra. Desde entonces ha ido adquiriendo una frecuencia y un peso crecientes en la política internacional hasta el extremo de que actualmente resulta difícil imaginar la negociación sobre alguna importante cuestión, mundial o regional, en la que no intervengan directamente los máximos responsables políticos del Estado.

Dado el carácter eminentemente político y el máximo rango de poder y representatividad que ostentan los agentes de este tipo de diplomacia, presenta un alto grado de efectividad en sus resultados. La diplomacia en la cumbre condiciona la actividad diplomática de las representaciones permanentes al convertirla en meras ejecutoras de las decisiones adoptadas.

2.-La diplomacia "*ad hoc*".

La diplomacia "*ad hoc*", expresión utilizada por primera vez por la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas, es una diplomacia caracterizada por su **temporalidad** y su **excepcionalidad**.

En efecto, se trata de unas relaciones diplomáticas establecidas con objeto de resolver problemas o cuestiones internacionales que por su especificidad y/o su breve duración, no son abordadas por las misiones permanentes. En los trabajos de la citada Comisión de Naciones Unidas, se contemplaban tres supuestos de diplomacia "*ad hoc*": **los delegados en congresos o conferencias internacionales**; **los enviados itinerantes**, encargados de desempeñar una misión en varios países, y **las misiones especiales**. Estas últimas son definidas en la Convención de 1969 como "*una misión temporal que tenga carácter representativo del Estado, enviada por un Estado ante otro, con el consentimiento de este último, para tratar con él asuntos determinados o realizar ante él un cometido determinado.*"

Los elementos característicos de las misiones especiales son los siguientes:

- a).- Su temporalidad.
- b).- Su cometido específico.
- c).- Su origen, desarrollo y conclusión vienen determinados por un acuerdo interestatal.

Precisamente porque las misiones especiales se encuentran reguladas, de modo particular, por un acuerdo entre los Estados correspondientes, no se ven afectadas en su duración y cometido por las vicisitudes que puedan darse en las relaciones diplomáticas o consulares entre ellos. Una ruptura o suspensión de estas últimas no conduce, necesariamente, a una conclusión o suspensión de la misión especial.

Los **enviados itinerantes**, carecen de una regulación jurídica propia. Básicamente pueden considerarse dos supuestos: **los enviados itinerantes con rango diplomático**, a los que se les

aplicarán las normas internacionales relativas a los agentes diplomáticos, y *los enviados intinerantes sin rango diplomático*, a los que se aplicarán los usos de cortesía (*comitas gentium*) o las normas basadas en la reciprocidad.

Por último, debemos referirnos a la diplomacia que se desarrolla entre los delegados o representantes de los Estados reunidos en un Congreso o Conferencia internacional. En función de las categorías de las Conferencias internacionales podemos distinguir entre:

a).- *La diplomacia de las conferencias políticas.* Una modalidad singular de esta categoría la constituyen las reuniones en la cumbre que, sin embargo, por razón de su importancia hemos preferido tratarlas como parte de la diplomacia en la cumbre. Un ejemplo de esta diplomacia de conferencias políticas lo constituirían las reuniones periódicas de la Conferencia de Seguridad y Cooperación Europea.

b).- *La diplomacia de las conferencias ordinarias y extraordinarias convocadas por los organismos especializados y las organizaciones regionales;* por ej. la Conferencia de Río sobre el Medio Ambiente.

c).- *La diplomacia de las conferencias ocasionales convocadas para preparar tratados internacionales;* por ej. la Conferencia para la reducción de tropas convencionales en Europa.

d).- *La diplomacia de las conferencias destinadas a crear nuevas organizaciones intergubernamentales u organismos especializados de las NN.UU.;* por ej. la Conferencia de San Francisco.

3.-La diplomacia parlamentaria.

Es la diplomacia que se desarrolla entre los Estados miembros de las OIG y las propias organizaciones. En efecto, los Estados miembros de una organización intergubernamental, establecen misiones diplomáticas permanentes acreditadas ante ella con objeto de canalizar cuantas actividades les corresponden como miembros. Una parte sustancial de esta diplomacia es la que se realiza en el marco del *sistema de Naciones Unidas*. Su regulación jurídica se encuentra recogida en el Convenio de Viena sobre la representación de los Estados en sus relaciones con las organizaciones de carácter universal, adoptado en 1975.

A esta categoría pertenecen también las misiones permanentes de observación que pueden enviar aquellos Estados que careciendo de la condición de miembros de la organización, desean establecer vínculos de colaboración estable con ella.

4.-LA MISION DIPLOMATICA.

Podemos definir la misión diplomática como **aquella persona o conjunto de personas nombradas por un Estado, denominado acreditante, para desempeñar funciones**

diplomáticas bajo la autoridad de un jefe de misión en el territorio de otro Estado llamado receptor.²²

A diferencia de períodos precedentes, el actual Convenio de 1961 sobre relaciones diplomáticas, ha renunciado a considerar el *derecho de legación* como un atributo exclusivo y unilateral de cada Estado, pasando a considerar el establecimiento de relaciones diplomáticas como el resultado del mutuo acuerdo entre los Estados acreditante y receptor.

Aunque la misión diplomática posee unos elementos personales y otros materiales, son aquellos y no estos los que verdaderamente definen a la misión como tal. Los elementos materiales poseen, como es lógico, un carácter estrictamente instrumental lo que significa que por sí mismos carecen de relevancia para la existencia misma de la relación diplomática. Por el contrario, el nombramiento y correspondiente aceptación del personal diplomático, aún careciendo de medios materiales tan elementales como los locales de sede, etc., constituyen una base suficiente para considerar la existencia de la relación diplomática, como lo demuestran los casos de misiones especiales.

Las categorías del personal de la misión diplomática, definidas en los arts. 1 y 14 del convenio de 1961, son las siguientes:

a).-El Jefe de la misión:

Se considera Jefe de la misión "*la persona encargada por el Estado acreditante de actuar como tal*". En virtud de este criterio corresponde al Estado acreditante el nombramiento del máximo responsable de la misión quedando reservado al Estado receptor la concesión del "placet" o aceptación de dicho nombramiento.

Entre los Jefes de misión, el Convenio establece tres categorías, que se corresponden con las que se adoptaron en el Congreso de Viena de 1815, momento en el que se regularon por primera vez los distintos rangos del personal diplomático y los criterios de precedencia aplicables a cada uno de ellos. De este modo se indican las siguientes clases:

- a).- Los Embajadores o Nuncios, acreditados ante los Jefes de Estado, y otros Jefes de misión de rango equivalente;
- b).- Los Enviados, Ministros o Internuncios, acreditados ante los Jefes de Estado;
- c).- Los Encargados de negocios, acreditados ante los Ministros de Asuntos Exteriores.

Como se puede apreciar en esta clasificación, el principal criterio diferenciador no reside, en contra de lo que habitualmente se cree, en la denominación que recibe el Jefe de misión sino en el órgano del Estado receptor ante el que se encuentra acreditado. En todo caso, el mismo art. 14 en su apartado 2 se expresa que:

²²-Con algunas variaciones secundarias, esta definición se corresponde con la realizada por Colliard.

COLLIARD, C.A.-*Institutions des relations internationales*.-París, 6 ed., 1974. Edit. Jurisprudence Générale Dalloz. (traducción de Pauline Forcella de Segovia.-*Instituciones de relaciones internacionales*.-México, 1978; pág. 239).

"Salvo por lo que respecta a la precedencia y a la etiqueta, no se hará ninguna distinción entre los Jefes de misión por razón de su clase."

Además del Jefe de la misión, también forman parte de ella **el personal diplomático**, responsable de las funciones estrictamente diplomáticas y organizado en diversas categorías (secretarios; consejeros; agregados; etc.) cuya denominación varía de unos países a otros; **el personal administrativo y técnico**, encargado de desempeñar las funciones administrativas y técnicas que exige el funcionamiento de la misión (mecanógrafas; traductores; etc.); **el personal de servicio**, formado por aquellas personas destinadas al servicio doméstico de la misión (chóferes; asistentes y personal de limpieza; etc.) y **los criados particulares**, que son aquellas personas dedicadas al servicio doméstico de algún miembro de la misión y que no son empleados por el Estado acreditante.

Esta distinción entre los miembros del personal de la misión, posee particular importancia en dos ámbitos significativos: en relación con la nacionalidad que deben poseer y con referencia a las inmunidades y privilegios que les son aplicables. En efecto, por lo que respecta a la nacionalidad, el art. 8 del Convenio de Viena de 1961, establece como principio que la nacionalidad del personal diplomático de la misión sea la del Estado acreditante y sólo admite, de modo excepcional, los casos en que la nacionalidad sea la del Estado receptor o la de un tercer Estado. En estos supuestos excepcionales se requiere el consentimiento del Estado receptor que en todo momento posee la libertad para retirarlo. En lo tocante a las inmunidades y privilegios nos remitimos al apartado siguiente.

Junto a los elementos personales, la misión diplomática cuenta también con una serie de elementos materiales entre los que destacan *los locales de la misión*, que el art. 1, i del mencionado Convenio, define en los siguientes términos:

"los edificios o 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 servicio de esos edificios o de parte de ellos."

En otros artículos del mismo texto normativo se citan además como elementos materiales de la misión diplomática los siguientes: el mobiliario; los medios de transporte y de comunicación al servicio de la misión, sus archivos o documentos y demás bienes situados en los locales de la misión (arts. 22; 24 y 27, 1).

5.-PRIVILEGIOS E INMUNIDADES DIPLOMATICAS.

Históricamente, la concesión de ciertas inmunidades y privilegios a los embajadores se realizaron por los monarcas de forma unilateral y arbitraria, atendiendo a diversos criterios, tales como la importancia del soberano al que representaba el embajador, la pertenencia a una misma dinastía, el grado de amistad u hostilidad imperantes en las relaciones bilaterales, etc. Tras la consolidación del Estado moderno y el desarrollo de un incipiente Derecho internacional público, se desarrolló *la teoría de la extraterritorialidad*, recogida por Grocio en 1724, según la cual las leyes del Estado receptor no eran aplicables a la misión diplomática en base a la ficción jurídica de que sus locales y su personal formaban parte del territorio Estado acreditante a pesar de hallarse en el interior del Estado receptor.

En la actualidad se sigue el *criterio de la funcionalidad*, que considera que las diversas inmunidades y privilegios se conceden para garantizar la función general que cumple la misión diplomática en orden a mejorar las relaciones internacionales. Así se afirma expresamente en el Preámbulo del Convenio de 1961, cuando se alude a que:

"tales inmunidades y privilegios se conceden, no en beneficio de las personas, sino con el fin de garantizar el desempeño o eficaz de las funciones de las misiones diplomáticas en calidad de representantes de los Estados"

y más adelante, el art. 25 establece que

"El Estado receptor dará toda clase de facilidades para el desempeño o de las funciones de la misión."

Como reiteradamente ha sucedido la doctrina, el criterio de la funcionalidad sólo puede explicar la concesión de unos privilegios e inmunidades básicos. No obstante, la práctica ha hecho que en numerosas ocasiones los Estados se reconozcan, bien sea en tratados particulares o mediante aplicación recíproca, privilegios e inmunidades que van más allá de lo que exige el desempeño o de las funciones de la misión diplomática.

El Convenio de Viena establece una distinción entre *las facilidades, los privilegios y las inmunidades*. Las facilidades más destacadas son las referentes a:

- 1.- Obtención de locales para la misión y de alojamiento para sus miembros.
- 2.- La libertad de circulación y tránsito del personal diplomático.
- 3.- La libre comunicación de la misión en temas oficiales.

En lo referente a los privilegios, merecen destacarse los siguientes:

- 1.- El uso de la bandera y el escudo del país acreditante.
- 2.- La exención de impuestos sobre los locales de la misión.
- 3.- La exención fiscal sobre los derechos y aranceles que perciba la misión por actos oficiales.
- 4.- La exención de impuestos y gravámenes reales o personales, ya sean estos nacionales, regionales o locales, del agente diplomático.

Finalmente, las principales inmunidades varían según que recaigan sobre los elementos personales o materiales de la misión diplomática. Entre ellas destacan:

- 1.- La inviolabilidad de los locales de la misión y de la residencia particular del agente diplomático.²³

²³- La inviolabilidad de los locales de la misión no sólo impide al Estado receptor acceder a ellos sin previa autorización del Jefe de la misión, sino que también le obliga a adoptar todas las medidas de protección necesarias para evitar que los locales sean violados por terceros particulares.

En este sentido, el asalto a la sede de la Embajada de los Estados Unidos en Teherán y la toma de rehenes entre su personal diplomático, realizada en 1979, durante la revolución jomeinista, provocó un grave conflicto entre ambos países y tuvo una decisiva influencia en la política interior y exterior norteamericana de la década posterior.

En relación con la violación de locales de misiones diplomáticas españolas, merecen recordarse los casos del asalto a la Embajada española en Lisboa, realizado por un grupo de manifestantes, y el asalto e incendio de la sede de la Embajada española en Guatemala, realizado por las fuerzas de seguridad de este país.

BURGOS, P.- "Análisis jurídico de los sucesos ocurridos en la Embajada de España en Guatemala".- Revista de Estudios Internacionales, vol. 1, n.º 1 (Enero-Marzo 1980); págs. 107-129.

SAENZ DE SANTA MARÍA, M. P.- "La crisis de la inviolabilidad de las misiones diplomáticas. Una perspectiva estructural del análisis".- Revista de Estudios Internacionales, vol. 2, n.º 2 (Abril-Junio 1981); págs. 261-303.

2.-La inviolabilidad de los archivos y documentos de la misión,con independencia de donde se encuentren.

3.-La inviolabilidad de la correspondencia oficial.²⁴

4.-La inviolabilidad del agente diplomático.

5.-Inmunidad de jurisdicción penal absoluta e inmunidad de jurisdicción civil y administrativa del agente diplomático,salvo para algunos supuestos menores (acciones reales sobre bienes inmuebles particulares; acciones sucesorias y ejercicio profesional o comercial al margen de sus funciones oficiales).

6.-Exención de cualquier prestación personal,servicio público o carga militar del agente diplomático.

El personal administrativo y técnico de la misión que no posean la nacionalidad del Estado receptor o tengan en él su residencia permanente,goza de los mismos privilegios e inmunidades,salvo la inmunidad de jurisdicción civil y administrativa,por cuantos actos realicen al margen de sus funciones oficiales.

Estas inmunidades y privilegios se hacen extensivas a las familias del personal diplomático,administrativo y técnico,siempre y cuando no sean nacionales del Estado receptor.

Al personal de servicio que no posea la nacionalidad del Estado receptor,ni tenga en él su residencia permanente,se le aplican las inmunidades se aladas pero sólo para los actos realizados en el desempe o de sus actividades oficiales.Gozan,en cambio,del privilegio de exenciones fiscales y grav menes sobre los salarios percibidos por sus servicios a la misión diplomática.

Los criados particulares de los miembros de la misión que no sean nacionales del Estado receptor,ni tengan en él su residencia permanente,gozarán de las exenciones fiscales sobre sus salarios y de aquellos otros privilegios e inmunidades que les reconozca el Estado receptor.

Ciertamente estos privilegios e inmunidades,pueden ser objeto de abusos por parte del personal de las misiones diplomáticas.En ocasiones,las Embajadas han amparado actividades de espionaje o terrorismo,aprovechando las ventajas que les ofrecía la inviolabilidad de locales,correspondencia,etc.Sin embargo,la utilidad que tales privilegios e inmunidades han tenido para el desarrollo de la diplomacia está,hoy en día,fuera de toda duda.

²⁴-Mención particular merece el tratamiento que el convenio de Viena concede,en su art. 27,a la *valija diplomática* por la correspondencia,documentos u objetos de uso oficial de la misión diplomática, debidamente identificados con signos exteriores y confiados a un correo diplomático o al comandante de una aeronave comercial.