

2.4. LOS ORGANOS DE RELACION ENTRE LOS ESTADOS

Uno de los grandes aciertos de los entes políticos, que surgieron a comienzos de la Edad Moderna y llenan hoy el espectro contemporáneo, fue el de crear entre ellos unos órganos de relación con carácter permanente. Pueda ser que una de las razones de la supervivencia de estas creaciones del *homo politicus* haya sido precisamente la de no contentarse con contar con unos órganos de relación episódicos, sino la de organizar, con la experiencia debida, unos sistemas de comunicación en virtud de los cuales se mantenía una relación constante entre las Primeras Magistraturas de cada Estado existente (Emperador, Rey, Príncipe, Dux...). De esta forma se conocían mejor los estados entre sí.

Los Estados para relacionarse con otros Estados (relaciones bilaterales) o tomar contacto con varios (relaciones multilaterales) tienen necesidad de la existencia de unos órganos permanentes tanto en la Administración central como en la exterior. Característica de estos órganos, y de ahí su dificultad de gestión, es su dualidad de actuación, por lo que si bien tienen unas funciones claramente reglamentadas por el derecho interno de cada país, trabajan con otras, al mismo tiempo, en la esfera del Derecho Internacional Público. Es al poder ejecutivo a quien generalmente competen tales facultades que las ejerce a través del Jefe del Estado, en primer lugar, y después a través del Ministerio de Relaciones Exteriores. Ambos sirven en la Administración central. En el exterior son los agentes diplomáticos y los agentes consulares quienes se encargan de tales misiones.

2.4.1. EL JEFE DE ESTADO

Las facultades de un Jefe de Estado (Rey, Presidente de República...) vienen determinadas por el derecho interno y algo varían de país a país: pero existe una gran distancia entre un presidente de república presidencialista o de una república parlamentaria. En el ámbito internacional corresponde al Jefe del Estado la dirección de la política exterior, la firma de los Tratados, la declaración de guerra y la firma de la paz, la de recibir y acreditar embajadores... Cuando visita un territorio de otro Estado goza de un status privilegiado y de inmunidades acorde con su rango. Un protocolo especial acompaña sus visitas y las cartas que él dirige o le son dirigidas tienen también fórmulas especiales de cortesía.

En España la Constitución de 1978 reserva a S.M. el Rey unas facultades especiales en su vertiente internacional (art. 33) que el propio Don Juan Carlos destacó en el acto de clausura de los cursos de la Escuela Diplomática, en mayo de 1981.

Los Jefes de Estado suelen hacer visitas de cortesía, bilateralmente. Encuentros multilaterales no suelen ser frecuentes. Sin estar institucionalizado, sin embargo, los Jefes de Estado Americanos se han encontrado en alguna ocasión: en Panamá en 1956 para conmemorar la Asamblea de Plenipotenciarios de los Estados Americanos convocados en 1826 en la propia ciudad por Simón Bolívar; y en 1967, en Punta del Este²⁰. A nivel centroamericano, sí existe

²⁰ La Declaración de Panamá y la Declaración de Punta del Este fueron el respectivo resultado de las reuniones.

la institucionalización: el art. 2 de la Carta constitutiva de la ODECA de 1952 considera como su primer órgano, la Reunión de Jefes de Estado.

En otros continentes también existe cierta institucionalización. Si en el texto constitutivo de la Liga Árabe la Cumbre de Jefes de Estados Árabes no está determinada como tal órgano, es indudable que el hecho de que el propio Consejo de la Liga se reúna a tal nivel, periódicamente, justifica que así se considere. En cambio, el art. 8 de la Carta de Addis-Abeba (1963) creadora de la Organización de la Unidad Africana (OUA) considera la Conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno como el órgano supremo de la Organización. También la Unión de Estados Centrafricanos (UECA) consideró como primer órgano la Conferencia de Jefes de Estado.

2.4.2. EL MINISTRO DE ASUNTOS EXTERIORES

En todos los países existe un Ministerio de Asuntos (o de Relaciones) Exteriores que en algunos lugares toma diferentes nombres (Ministerio de Negocios Extranjeros en Francia, Foreign Office en Inglaterra, Secretaría de Estado en EE.UU...) o que a veces son conocidos, alternativamente, por los lugares que ocupan: 10 Browning Street en Inglaterra, Quai D'Orsay en Francia, Palacio de Santa Cruz en España ²¹, Palacio de la Farnesina en Italia, Itamaraty en Brasil... Suele ser uno de los más antiguos en casi todos los países. El Ministerio de Asuntos Exteriores español es el Ministerio más antiguo, pues es el sucesor de la Secretaría de Estado, creada en 1705 ²², Ministerio de Estado de 1833 a 1938 fecha en que toma el actual nombre.

Al frente del Ministerio existe un Ministro que es el agente de la política exterior del país, bajo la dependencia del Jefe de Estado o del Gobierno, según los casos, por lo que discute, negocia o compromete al Estado con sus declaraciones, etc... Se encuentra al frente de la diplomacia de su país, a cuyos embajadores o jefes de misión imparte directrices e instrucciones. También recibe a los embajadores acreditados quienes le presentan las llamadas Cartas de Estilo, copia de las Cartas Credenciales que aquéllos presentan al Jefe del Estado.

Los Ministros de Asuntos Exteriores son hoy auténticos nómadas, viéndose obligados continuamente a desplazarse de un país a otro o a asistir a las innumerables reuniones previstas en la organización internacional vigente. Un buen número de instrumentos jurídicos internacionales institucionalizan las Reuniones de los Ministros de Asuntos Exteriores como órganos de gestión de diferentes organizaciones. El Comité de Ministros de Asuntos Exteriores es el órgano más importante del Consejo de Europa. El Consejo de la OTAN, a nivel de ministros de AA.EE. es también el órgano supremo. La Reunión de Consulta de los Ministros de Relaciones Exteriores es uno de los órganos principales de la OEA, aunque a nivel consultivo. La Conferencia de Ministros de Relaciones Exteriores es el segundo órgano de la ODECA. El Consejo de Ministros de la OUA está generalmente compuesto por los Ministros de Asuntos

²¹ Puede verse Conde de Altea, *Historia del Palacio de Santa Cruz (1629-1979)*, Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid, 1979.

²² Ministerio de Asuntos Exteriores, Primera Secretaría de Estado, Ministerio de Estado, *Disposiciones Orgánicas (1705-1936)*, recopilación de textos de Carlos Fernández Espeso y José Martínez Cardós, Madrid, 1972.

Exteriores, aunque pueden asistir Ministros de otras ramas. En el ANZUS también existe orgánicamente un Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores.

A través de los Ministerios de Asuntos Exteriores se preparan, negocian, discuten y después se archivan y publican los distintos instrumentos jurídicos internacionales que obligan al país. En todos estos Ministerios, la Dirección de Tratados es de una especial importancia. Sus relaciones con la administración interna es obligada a la hora de concretar la adhesión o ratificación de los mismos. En España, las competencias que en materia de conclusión de Tratados tiene el Ministerio de Asuntos Exteriores están recogidas por el Decreto de 24 de marzo de 1972.

2.4.3. LOS AGENTES DIPLOMÁTICOS

La diplomacia se institucionaliza con la creación del Estado moderno. La necesidad de un Estado de relacionarse con otro da lugar a la creación de Embajadas permanentes. Puede decirse que la gran y la pequeña historia de Europa a partir de la segunda mitad del siglo XV es la historia de la diplomacia que va creando una serie de normas de actuación, de origen consuetudinario, algunas de las cuales (clasificación y precedencias) quedaron recogidas en el Reglamento del Congreso de Viena de 1815 y en el Protocolo de Aix-la-Chapelle de 1818. En la actualidad²³, la Convención de Viena sobre relaciones diplomáticas, de 1961, es la vigente²⁴.

Las misiones diplomáticas están encabezadas por un Jefe de Misión que la Convención de Viena divide en tres clases:

1. Embajadores o Nuncios acreditados ante los Jefes de Estado.
2. Los Enviados, Ministros plenipotenciarios o Internuncios acreditados ante los Jefes de Estado.
3. Los Encargados de Negocios acreditados ante los ministros de Asuntos Exteriores²⁵.

Dentro de estas clases el orden de precedencia viene dado por el de la fecha de presentación de Cartas Credenciales. El Embajador más antiguo es el Decano del Cuerpo Diplomático acreditado. Sin embargo, en muchos países, entre ellos España, esta función está reservada al Nuncio de Su Santidad. Para que un Embajador sea nombrado es necesario una petición previa del país acreditante al país receptor que concede a los efectos oportunos, el correspondiente *placet*. El Embajador es el representante del Jefe de Estado que lo envía. La misión diplomática está compuesta por un número variable de funcionarios diplomáticos de diversa categoría (Ministros Plenipotenciarios, Consejeros de Embajada, Secretarios de Embajada) y Agregados en materias específicas. Cualquier miembro de una misión diplomática puede ser declarado *persona non grata* por el receptor, teniendo que abandonar el país con carácter inmediato.

²³ En la VI Conferencia Internacional Americana de La Habana, 1928, se firmaron sendas Convenciones sobre Funcionarios diplomáticos y Agentes consulares.

²⁴ España se adhirió el 21 de noviembre de 1967, (BOE de 24 de enero de 1968).

²⁵ Estos Encargados de Negocios acreditados mediante Cartas de Gabinete no deben confundirse con los Encargados de Negocios a.i. (*ad interim*) que son quienes sustituyen al Embajador en su ausencia y que es quien le sigue en la «lista diplomática».

Los privilegios e inmunidades diplomáticas de que goza el personal diplomático es el que corresponde a la alta misión a cumplir y está casuísticamente recogida en la Convención de Viena. Las funciones de una misión diplomática son las de representar, proteger, informar, negociar y siempre fomentar las relaciones entre ambos países. Los diplomáticos pueden estar acreditados ante países o ante organizaciones internacionales (ONU, organismos internacionales de Ginebra, o de Viena...). Por el trabajo especial que hay que desarrollar en este último caso es por lo que se habla a veces de diplomacia parlamentaria. También suele hablarse de diplomacia *ad hoc* o la especial para un caso concreto (misión especial) ²⁶.

2.4.3.1. *Evolución de la diplomacia: la diplomacia pública*

Para nadie es un secreto que la diplomacia ha evolucionado y lo ha hecho en la misma medida en que el Estado también ha evolucionado; al fin y al cabo la diplomacia no es sino un sistema de relación de un Estado con otro ²⁷. Aquí no puede estudiarse este proceso evolutivo y cuando se habla de diplomacia pública es obvio que no me estoy refiriendo a aquella diplomacia preconizada por el Presidente Wilson como antagonista de la llamada diplomacia secreta, así identificada por la nula publicidad que recibían sus negociaciones.

Estoy recogiendo el concepto de *public diplomacy* que parece se está abriendo camino en los Estados Unidos y que entre nosotros acepta Orive ²⁸ como la nueva diplomacia que está naciendo merced a los instrumentos de comunicación de masas y que, analizada en su momento por la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado Norteamericano, daría lugar a las formulaciones de Brzezinski con su teoría de la «sociedad tecnocrática» y la «desmedulación ideológica de las masas». No podía faltar esta breve referencia en un estudio relacionado con los medios audiovisuales y ya se tuvo el impacto de lo que ello significa cuando desde la Casa Blanca se lanzó el gran programa televisivo «*Let Poland be Poland*» con la intervención (interpretación) de varios Jefes de Estado y de Gobierno ²⁹.

2.4.3.2. *Consideración de la diplomacia desde el punto de vista de la comunicación*

El título de este apartado es más la expresión de un convencimiento y de una necesidad que la obligación de una cuestión a desarrollar, en esta ocasión. Pero quien lo ha escrito lleva muchos años cumplidos en la profesión diplomática y algunos otros en la de los instrumentos de comunicación social, utili-

²⁶ Luis García Arias, *Antiguas y nuevas formas de diplomacia*, Ed. Universidad Compostelana, Zaragoza, 1966; Eduardo Vilariño, «En torno al concepto de diplomacia», *Anuario Hispano-Luso-Americano de Derecho Internacional*, vol. 5 (1979), pp. 159-179.

²⁷ Andrew J. Pierre, «Arms sales: The New Diplomacy», *Foreign Affairs*, Winter 1981/82, pp. 29-49.

²⁸ Pedro Orive Riva, *Diagnóstico de la Información*, Colección Ciencias de la Comunicación, Ed. Tecnos, Madrid, 1980. p. 244.

²⁹ «Television Diplomacy», editorial de *The Washington Post* recogido en *The Herald International Tribune*, 13-14 febrero 1982.

zados desde una óptica de las relaciones internacionales. El convencimiento nace de la urgencia de que la diplomacia —que siempre fue comunicación, de ahí su éxito— sepa servirse adecuadamente de los medios técnicos que hoy se le ofrecen. La necesidad estriba en conocer tales medios como aperos de trabajo con sus dificultades y riesgos.

Hubo un tiempo en que «la diplomacia trataba de comprender y orientar en toda su extensión, globalmente, las relaciones internacionales. Ni el Derecho Internacional, ni la historia diplomática se fijaban en principio metas tan amplias y ambiciosas», escribirá Celestino del Arenal³⁰, y es que como dice Merle «si las relaciones diplomáticas se confundieron durante mucho tiempo con las relaciones internacionales, se debió a que la red diplomática servía a un tiempo de agente de comunicación para la negociación y de circuito de información. Pero esta doble función resultó seriamente afectada por la telegrafía y por la aviación»³¹. Sin entrar en el análisis de tal juicio, yo hubiera escrito más bien «*aparentemente* afectada» pues no obstante las facilidades de desplazamiento (aviación) la función negociadora continúa siendo hoy importante en la diplomacia y si por la red diplomática no circula hoy la noticia, sí transcurre la información y su valoración.

Lo que sí pudiera suceder es que la diplomacia sin dejar de ser órgano de relación entre los Estados (en el extranjero) ha pasado a ser también un órgano de comunicación función que, si siempre tuvo, ahora adquiere mayor proyección como resultado de los nuevos medios técnicos de que se dispone porque, en definitiva, en carroza, en coche o en avión los diplomáticos *pro patria legatione fungimur, tanquam patria exhortante per nos*.

2.4.4. LOS AGENTES CONSULARES

La institución consular es más antigua que la diplomática. En la Edad Media su papel se cifraba en la protección de los mercaderes y en el desarrollo de las relaciones comerciales entre los países. En las Repúblicas italianas y en los países del Levante (hoy Próximo Oriente) prosperaron mucho. Cataluña ya tenía Consulados en 1381 en Alejandría y en 1386 en Damasco³². En la actualidad, las actividades consulares están recogidas en la Convención de Viena de 1963³³.

Los Agentes Consulares no deben ser confundidos con los agentes diplomáticos por las diferentes funciones que realizan. Lo que sucede es que en algunos países —entre ellos España— existe una única Carrera cuyos miembros atienden indistintamente las funciones diplomáticas o las funciones consulares. En muchas Embajadas existen secciones consulares desempeñados por fun-

³⁰ Celestino del Arenal, «La génesis de las relaciones internacionales como disciplina científica», *Revista de Estudios Internacionales*, vol. 2, n.º 4, octubre-diciembre, 1981, p. 879.

³¹ Marcel Merle, *Sociología de las relaciones internacionales*, versión española de Roberto Mera, Alianza Editorial, Madrid, 1978, p. 174.

³² Cf. Jesús Núñez Hernández, *La función consular en el Derecho Español*, Secretaría General Técnica, Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid, 1980, pp. 75-76. Vid. también Jaime Abrisqueta, *El Derecho Consular Internacional*, Ed. Reus, Madrid, 1974.

³³ España se adhirió el 3 de febrero de 1970 (BOE de 6 de marzo de 1970). Un buen estudio en Amador Martínez Morcillo, *España ante la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares*, Cuadernos de la Escuela Diplomática, año IV, vol. II, Madrid, 1966.

cionarios diplomáticos encargados de los asuntos consulares. Junto a los Cónsules enviados existen los Cónsules locales u honorarios, institución todavía muy extendida en el mundo de hoy.

El Estado que quiere nombrar a un Cónsul extiende una Carta Patente que se entrega al Estado receptor en donde se especifica la jurisdicción que podrá tener el nuevo Cónsul. Este no podrá ejercer sus nuevas funciones hasta que el Estado receptor extienda el *Exequatur*. En cualquier momento puede el Estado receptor revocar este *Exequatur*.

El agente consular disfruta de una serie de privilegios e inmunidades previstas en la Convención de Viena. Su vasta gama de funciones se recogen en el art. 5 de dicha Convención ³⁴.

Con los países del Este de Europa España firmó en los últimos tiempos del período franquista una serie de Acuerdos de «Representación consular y comercial» que en realidad poco tenían de consular pues se trataban, como dice Núñez, de «instituciones de transición hacia la plenitud de relaciones diplomáticas» ³⁵ lo que tuvo lugar después de la muerte de Franco.

³⁴ Interesante: Ministerio de Asuntos Exteriores, *Tratados de Asistencia Judicial Internacional en materia civil, celebrados por España*, recopilados y comentados por R. Bassols Jacas, Madrid, 1957; Ministerio de Asuntos Exteriores, *Tratados Consulares de España vigentes en 1 de enero de 1958*, prologados por Jesús Núñez Hernández, Madrid, 1958.

³⁵ *Op. cit.*, p. 147.