

**LA DIPLOMACIA DIRECTA.  
SU ALCANCE Y VALOR ACTUAL**

por **EDUARDO VILARIÑO PINTOS**



## SUMARIO

- I. CONSIDERACIÓN GENERAL
- II. LOS ÓRGANOS CENTRALES PARA LAS RELACIONES EXTERIORES
  1. El jefe del Estado
  2. El jefe del gobierno
  3. El ministro de relaciones exteriores
  4. Otros órganos
  5. Características de los órganos centrales
- III. MODOS DE EJERCICIO
  1. El ámbito bilateral
  2. El ámbito multilateral
  3. El comunicado común
  4. Condiciones y utilidad de la diplomacia directa
- IV. EL *STATUS* DIPLOMÁTICO
  1. El *status* del jefe del Estado
  2. El *status* del jefe del gobierno y del ministro de relaciones exteriores
  3. El *status* en visita o estancia no oficial
  4. El *status* una vez terminada la condición de órgano central
- V. CONSIDERACIÓN FINAL



## I. CONSIDERACIÓN GENERAL

En una primera aproximación nocional y como *prius* conductor, se puede entender por diplomacia directa aquella que se lleva a cabo por los órganos centrales para las relaciones exteriores de un sujeto de derecho internacional, ante sus homónimos de otro u otros sujetos de derecho internacional.

Tal calificación de directa se debe a que a esos órganos centrales les corresponde, en principio, individual o conjuntamente, la elaboración y dirección de la política exterior del sujeto, de modo que ésta se ejecuta, a través de medios diplomáticos, directamente por quienes, de un modo u otro, participan en su decisión.

Esta forma de diplomacia, que tiene sin duda ventajas, presenta, también, riesgos y, en cualquier caso, exige una cuidada preparación, en mayor o menor grado, para su adecuado ejercicio y utilidad, a fin de posibilitar, aunque no siempre resulte así, un mínimo resultado positivo.

Comparándola con otras formas de diplomacia, puede decirse, que si, en el orden bilateral, la diplomacia permanente se consolida como instrumento constante de cooperación internacional y la diplomacia especial como el instrumento generalizado para desarrollar convencionalmente ámbitos concretos de las relaciones bilaterales (o para la representación protocolaria en actos extraordinarios), y, en el orden multilateral, la diplomacia de conferencia y la diplomacia parlamentaria en el seno de las organizaciones internacionales, se afirman como instrumentos para elaborar convenios de amplio alcance normativo y, particularmente la segunda, como medio para un mayor entendimiento internacional, en tanto foro para el debate de los principales temas de la actualidad internacional y, en su caso, para la adopción de resoluciones obligatorias al respecto, la diplomacia directa destaca su utilidad en tanto impulsora de relaciones, sobre todo bilaterales, o como medio adecuado, en determinadas circunstancias, para el tratamiento y arreglo de situaciones graves o de crisis, bien de orden bilateral, bien de orden multilateral.

Cuáles sean los órganos centrales para las relaciones exteriores, es decir, los órganos a quienes corresponde el ejercicio de la diplomacia directa, es algo que el derecho internacional deja a la libre decisión de sus sujetos, pero en cuanto a unos órganos se les atribuye tal condición, devienen, entonces, destinatarios de las normas internacionales a ellos referidas. Considerando los Estados como sujetos principales de derecho internacional y por quienes se lleva a cabo, en su forma más completa y con mayor relevancia, el ejercicio de la diplomacia directa, hay que señalar, ante todo, que no todos los órganos que de una u otra forma pueden participar en la decisión de la política exterior, son órganos centrales para las relaciones exteriores, en el sentido de ser, en cuanto tales, representantes del Estado con capacidad para actuar y asumir en su nombre derechos y obligaciones jurídico-internacionales, mediante la acción diplomática. Así, no son, en tal sentido, órganos de las relaciones exteriores: *a)* el presidente o los miembros de las comisiones parlamentarias de relaciones exteriores; *b)* los miembros del gobierno, a excepción del jefe del gobierno y del ministro de relaciones exteriores, a pesar de que participen, en las reuniones del gabinete, en la determinación de la política exterior; *c)* tampoco lo son los representantes de los partidos políticos, en la medida en que en cuanto tales, y aun es-

tando en el poder, puedan intervenir en la elaboración de la política exterior, cuando actúan en el plano internacional, con sus homónimos extranjeros, por grande que sea su autoridad política y moral interna e internacional; hay que exceptuar, sin embargo, de esta regla los casos de regímenes con partido único en los que el secretario o principal dirigente del partido en el poder está investido de funciones políticas internacionales, y cualificado para actuar diplomáticamente como órgano de las relaciones exteriores del Estado, porque en él reside el máximo poder del Estado.

Por otra parte, los representantes de otros poderes del Estado, como pueden ser los presidentes de las cámaras legislativas, o del poder judicial, por importantes que puedan ser sus visitas al exterior, y aunque tengan carácter oficial, tampoco gozan de la calidad de órganos de las relaciones exteriores; e igualmente no tendrán tal carácter los jefes superiores de las fuerzas armadas.

Pero, si no son órganos de las relaciones exteriores todos los órganos que participan en la elaboración de la política exterior y que incluso tienen la condición de órganos centrales del Estado (como particularmente los miembros del gobierno), inversamente, y con mayor razón, tampoco todos los órganos para las relaciones exteriores son órganos de la diplomacia directa, porque, obviamente, no todos son órganos centrales; de modo que no gozan de esta condición las diversas manifestaciones de misiones diplomáticas permanentes o temporales —y menos aún los consulados—, que, si bien son órganos para las relaciones exteriores, se configuran como órganos externos de las mismas.

Ambos grupos de órganos, aparte de su distinta naturaleza formal, se diferencian por su distinto modo de ser, cuyas características principales son, siguiendo a Maresca<sup>1</sup>, las siguientes:

La primera responde a un dato material e institucional a la vez: la sede normal de los órganos centrales está establecida en la capital del Estado al que pertenecen tales órganos y no en el exterior, como los órganos externos; de ahí que sus funciones diplomáticas se ejerzan en y desde esa capital, o incluso en otras ciudades del propio Estado, pero sin que esta «centralidad» excluya, sino que, bien al contrario, también comporte el ejercicio de la actividad diplomática en el extranjero, a través de las visitas oficiales, que reviste siempre un carácter de especial relevancia, por frecuente que llegue a ser.

La segunda está basada en el ámbito internacional de la competencia: los órganos centrales son titulares de una competencia internacional ilimitada, pues no sólo abarca todo el espectro de materias posibles a tratar, sino que se extiende a todo el complejo sistema de las relaciones internacionales del Estado mismo y no limitada a uno o unos determinados Estados o foros internacionales, como ocurre con los órganos externos. Tal ámbito de competencia se refleja en que los órganos centrales no necesitan ser acreditados diplomáticamente, sino que el ostentar esta condición conlleva e implica esa competencia, que ha de ser reconocida por los demás Estados, una vez que se les haya comunicado formalmente el nombre de quien personalice el órgano, bien a través de las misiones extranjeras acreditadas en el propio Estado, bien a través de las misiones de este Estado acreditadas ante los demás Estados o, también, directamente de gobierno a gobierno cuando no haya misiones diplomáticas permanentes.

La tercera es la irrelevancia de la voluntad del Estado extranjero con relación al establecimiento de los órganos centrales mismos, voluntad que, en cambio, incidirá

<sup>1</sup> Vid. MARESCA, A., *Il procedimento protocollare internazionale*, Milán, 1969, vol. I, pp. 234-253.

en la de los órganos externos. Es decir, el derecho internacional deja a cada Estado la libertad de dar a los propios órganos centrales de las relaciones exteriores su particular modo de ser, de conformidad con el propio ordenamiento constitucional; y es igualmente libre para nombrar a las personas titulares de tales órganos. Sin embargo, excepcionalmente los Estados pueden encontrar su capacidad limitada al respecto, en virtud de derecho internacional convencional, debidas a circunstancias particulares, generalmente insertas en armisticios o tratados de paz.

Esta libertad de cada Estado tampoco excluye la posibilidad de reacciones, incluso jurídicamente relevantes, de parte de terceros Estados por cambios de los órganos centrales producidos en forma irregular o por acciones de los mismos consideradas odiosas.

La cuarta está en el procedimiento normativo regulador de los órganos centrales, que, como se desprende de lo que se acaba de exponer, el derecho internacional no lleva a cabo directamente, como respecto a los órganos externos, sino por reenvío al derecho interno, asumiendo como propios los presupuestos que el orden jurídico interno de cada Estado prevea a fin de que un órgano central de las relaciones exteriores pueda considerarse legítimamente constituido. Pero hay también excepciones a esta diferencia, como es, por ejemplo, la regulación directa, por el derecho internacional, del *status* que corresponde en el extranjero a estos órganos centrales.

## II. LOS ÓRGANOS CENTRALES PARA LAS RELACIONES EXTERIORES

Teniendo en cuenta el derecho comparado y la práctica actual de los Estados, son, desde luego, órganos centrales para las relaciones exteriores, y por ello órganos típicos de la diplomacia directa, el jefe del Estado, el jefe del gobierno y el ministro de relaciones exteriores.

### 1. El jefe del Estado

Al encarnar la más alta magistratura del Estado, el jefe del Estado se configura como la más alta representación y símbolo personalizado del mismo, tanto en el orden interno como en el internacional, independientemente de las atribuciones políticas que en cada caso pueda tener; es decir, la condición de órgano central se otorga a los jefes de Estado tengan responsabilidad política o no, por tanto, no sólo cuando sean jefes de gobierno —caso de los regímenes presidencialistas— o tengan propias competencias políticas distintas de las del jefe del gobierno o compartidas con él —como ocurre en los sistemas «acaballados» entre el régimen parlamentario y el presidencialista, del tipo de la V República Francesa y de los Estados de Europa Central y Oriental—, sino también cuando está desprovisto de responsabilidad política y no participa en la elaboración y decisión de la política del Estado, al menos de forma directa —caso de los regímenes parlamentarios—, ya que este «nudo» jefe de Estado no deja de ostentar la más alta magistratura y representación del Estado y, por ello, estará siempre inmediata y debidamente informado de todas las decisiones políticas del ejecutivo, de la situación general del país y de la de sus relaciones exteriores. Los jefes de Estado, además de tener atribuido, usualmente, el papel de moderador y árbitro del correcto desarrollo de la vida política y el de velar por el respeto de la constitución (en un sentido general, no en el resolver, en principio,

conflictos constitucionales), son el órgano competente —debidamente refrendado, en el caso de los nudos jefes de Estado— para la firma de determinados instrumentos de orden interno (p. ej., leyes y decretos) y de orden internacional (p. ej., manifestación del consentimiento en obligarse por un tratado, cartas credenciales), y, también, se dispone su presencia en actos protocolarios (p. ej., respecto al exterior, la recepción de cartas credenciales). El jefe del Estado se encuentra, así, como no podía ser de otro modo, vinculado a la vida y acción política del Estado, tenga o no competencias *per se* y a cuyo servicio se encuentra.

Respecto a la institución de la nuda jefatura del Estado, en general habrá que considerar que el carácter representativo de sus titulares se limita, realmente, a los aspectos simbólico y político, es decir, el jefe del Estado representa y hace presente simbólicamente, al más alto nivel, al Estado en sus relaciones con otros sujetos de derecho internacional y propugna y defiende la política exterior definida por el poder ejecutivo (o por un específico poder exterior, cuando éste existe), donde y cuando el poder ejecutivo programe las llamadas «visitas de Estado», pero muy probablemente sin que pueda comprender actos estrictos de ejecución de esa política ni compromisos políticos, salvo que sean debidamente refrendados, pues de lo contrario se trataría de una actuación *ultra vires* por la que podría exigírsele su responsabilidad en derecho interno. En cuanto al aspecto jurídico de la representación, en principio hay que entender que queda excluido del alcance de la representación del jefe del Estado, toda vez que su condición de «no responsable» le impide asumir *per se* derechos y obligaciones jurídico-internacionales; su capacidad en este aspecto se reduce a una actuación en casos concretos, previamente determinados y siempre con el correspondiente refrendo; de no ser así, una hipotética asunción por el jefe del Estado de compromisos jurídicos implicaría, también, una actuación *ultra vires*, que además de tener en el derecho interno las mismas consecuencias que en la situación anterior, en el derecho internacional, en el ámbito de los tratados, aunque, en principio, sería irrelevante, de conformidad con los artículos 27 y 46 del Convenio de Viena de 1969 sobre derecho de los tratados, podría acarrear la nulidad de un tratado si tal actuación constituye una violación manifiesta que afecta a una norma de importancia fundamental del derecho interno, y bien pueden considerarse manifiestas las limitaciones constitucionales respecto al contenido y alcance de la representación de los nudos jefes de Estado, toda vez que, al menos, las más comunes resultarán objetivamente evidentes para cualquier Estado que proceda conforme a la práctica usual y de buena fe, como dispone el artículo 46.2; por eso ha de interpretarse restrictivamente el artículo 7.2.a) del mismo Convenio cuando dispone:

2. En virtud de sus funciones, y sin tener que presentar plenos poderes, se considerarán que representan a su Estado:

a) los Jefes de Estado, Jefes de Gobierno y Ministro de relaciones exteriores para la ejecución de todos los actos relativos a la celebración de un tratado;

pues si bien es cierto que, por su condición de órgano central para las relaciones exteriores, los jefes de Estado no necesitan en ningún caso plenos poderes, ello no invalida el hecho que los nudos jefes de Estado tengan, como muestra el derecho comparado, escasas competencias y sustancialmente limitada su capacidad de actuación, que, en todo caso, ha de estar debidamente refrendada, aunque varíen las competencias que cada Estado les atribuya.



Mayores cautelas se habrán de adoptar respecto a la actuación de los jefes de aquellos Estados con un sistema acaballado en los que se conjuga el régimen parlamentario con el presidencialista, debido a la elección del jefe del Estado por sufragio universal, a los que se les atribuyen competencias exclusivas, propias de gobierno, especialmente en los ámbitos de defensa y de relaciones exteriores, respecto a los cuales asume directamente la responsabilidad política; en tales casos los demás Estados deberán estar debidamente informados para conocer con seguridad las materias concretas en las que el jefe del Estado puede actuar con capacidad *per se* hacia el exterior, en las que el alcance y contenido de su representación abarca, también, el aspecto jurídico.

Naturalmente, en los regímenes presidencialistas, en los que el jefe del Estado es el jefe del gobierno, desaparecen los problemas de su capacidad de actuación como tal, pues al confundirse en la misma persona ambas magistraturas, donde teóricamente acabaría su capacidad como jefe del Estado comenzaría la correspondiente a su condición de jefe de gobierno.

El derecho español se mantiene dentro de las coordenadas en las que se sitúa la regulación de la jefatura del Estado en la práctica constitucional de los regímenes parlamentarios, correspondiendo, por tanto, a las características que hasta aquí se han expuesto respecto a los nudos jefes de Estado. Así, en cuanto al alcance y contenido de la representación diplomática del Rey, los artículos 56 y 63 de la Constitución disponen:

*Artículo 56.* 1. El Rey es el Jefe del Estado, símbolo de su unidad y permanencia, arbitra y modera el funcionamiento regular de las instituciones, asume la más alta representación del Estado Español en las relaciones internacionales, especialmente con las naciones de su comunidad histórica, y ejerce las funciones que le atribuyen expresamente la Constitución y las leyes.

[...]

3. La persona del Rey es inviolable y no está sujeta a responsabilidad. Sus actos estarán siempre refrendados en la forma establecida en el artículo 65.2 [«Actos relativos a su familia y a su Casa»].

*Artículo 63.* 1. El Rey acredita a los embajadores y a otros representantes diplomáticos. Los representantes extranjeros en España están acreditados ante él.

2. Al Rey corresponde manifestar el consentimiento del Estado en obligarse internacionalmente por medio de tratados, de conformidad con la Constitución y las leyes.

3. Al Rey corresponde, previa autorización de las Cortes Generales, declarar la guerra y hacer la paz.

Respecto a los plenos poderes, el artículo 5.a) del Decreto 801/1972, de 24 de marzo, sobre Ordenación de la actividad de la Administración del Estado en materia de tratados internacionales (BOE de 8 de abril de 1972), dispone, siguiendo el Convenio de 1969 sobre derecho de los tratados, que en virtud de sus funciones el jefe del Estado no necesita plenipotencia para representar a España. Del mismo modo que se decía respecto al precepto convencional, ha de hacerse aquí, en cuanto a su alcance, una interpretación restrictiva en los mismos términos, máxime teniendo en cuenta la posterior regulación constitucional de la jefatura del Estado.

## 2. El jefe del gobierno

El jefe del ejecutivo, cualquiera que sea su denominación, en tanto dirige o coordina la política del Estado, es la primera autoridad política del mismo; por ello asume, con plena responsabilidad, la máxima representación del Estado al interior y al exterior. Como órgano diplomático su representación abarca, sin limitación alguna, los tres aspectos de la misma, por lo que, además de hacer presente simbólicamente al Estado y propugnar y defender su política exterior ante otros sujetos, puede asumir *per se*, en cumplimiento y ejecución de tal política, compromisos políticos y derechos y obligaciones jurídico-internacionales. Por su condición de órgano central para las relaciones exteriores, el jefe del gobierno no necesita plenos poderes para representar a su Estado, tal como reconoce el artículo 7.2.a) del Convenio sobre derecho de los tratados. El jefe del gobierno, en el ejercicio de sus funciones actuando hacia el exterior, compromete siempre al Estado y éste será responsable internacionalmente por su actuación, incluso en caso de una actuación *ultra vires*, salvo que constituya una violación manifiesta de una norma de importancia fundamental del derecho interno, tal como, respecto a los tratados, establece el artículo 46 del Convenio de 1969, lo que, sin embargo, en principio, nunca se presumirá de un jefe de gobierno.

En derecho español esta capacidad del Presidente del gobierno viene determinada por el juego de los artículos 97 y 98.2 de la Constitución, que disponen:

*Artículo 97.* El Gobierno dirige la política interior y exterior, la Administración civil y la defensa del Estado. Ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes.

*Artículo 98.* [...]

2. El Presidente dirige la acción del Gobierno y coordina las funciones de los demás miembros del mismo, sin perjuicio de la competencia y responsabilidad directa de éstos en su gestión.

Conforme al artículo 5.a) del Decreto 801/1972, siguiendo el precepto convencional, en materia de tratados, el Presidente del gobierno, en virtud de sus funciones, no necesita plenipotencia para representar a España.

## 3. El ministro de relaciones exteriores

Cualquiera que sea su denominación, el responsable en el ejecutivo de la organización de la actividad exterior del Estado y de las acciones concretas para la realización de su política exterior, se configura como el órgano central específico para las relaciones exteriores; existe por y para este cometido. En el departamento de relaciones exteriores se integran los órganos externos para las relaciones exteriores y de él dependen los miembros del personal de estos órganos; reciben las instrucciones para su actuación y los instrumentos que les acreditan como tales. El departamento de exteriores prepara, igualmente, la acción diplomática de los propios órganos centrales, aunque, naturalmente, salvo el propio ministro, no dependen orgánicamente de él y, en fin, coordina, en virtud del principio de unidad de acción en el exterior, toda la actividad del Estado en sus relaciones con otros Estados y demás sujetos de derecho internacional. Por estas razones se califica al ministro de relaciones

exteriores como el órgano representativo típico y el alcance de su representación del Estado tiene las mismas características que las que se acaban de indicar respecto del jefe del gobierno, tanto en relación con su contenido como con una posible actuación *ultra vires* en el ejercicio de sus funciones y en cuanto a la no necesidad de plenos poderes, por su condición de órgano central, conforme al artículo 7.2.a) del Convenio de Viena de 1969 sobre derecho de los tratados.

En derecho español, sobre la base del artículo 97.2 de la Constitución, que reconoce la competencia y responsabilidad directa de los miembros del gobierno en su gestión, el Real Decreto 1.473/2000, de 4 de agosto, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Asuntos Exteriores (BOE de 5 de agosto de 2000), dispone:

*Artículo 1.* 1. Al Ministerio de Asuntos Exteriores compete, de conformidad con las directrices del Gobierno y en aplicación del principio de unidad de acción en el exterior, las funciones de:

- a) Planificar, dirigir, ejecutar y evaluar la política exterior del Estado.
- b) Concertar y potenciar sus relaciones con otros Estados y Organizaciones internacionales.
- c) Defender los intereses y llevar a cabo una adecuada y eficaz política de protección de ciudadanos españoles en el exterior.
- d) Dirigir la política de cooperación internacional para el desarrollo y coordinar a los órganos de la Administración General del Estado que, en el ámbito de sus competencias, realicen actuaciones en esta materia.
- e) Fomentar las relaciones económicas, culturales y científicas de España.
- f) Participar, en la esfera de actuación que le es propia, en la propuesta y aplicación de la política de extranjería.

El artículo 5.a) del Decreto 801/1972, del mismo modo que respecto a los dos órganos anteriores, reconoce, en materia de tratados, la representación de España por el Ministro de Asuntos Exteriores, sin necesidad de plenipotencia, en virtud de sus funciones.

#### 4. Otros órganos

Además de estos tres órganos, de calificación común en el derecho comparado como órganos centrales, los Estados pueden atribuir tal condición a otros órganos, que asumirán, entonces, las competencias propias de los mismos y, por tanto, la capacidad para representar al Estado en sus relaciones exteriores de manera general y sin plenipotencia, por el hecho de tener esa condición; así se viene a reconocer, en materia de tratados, por el repetido artículo 7 del Convenio de Viena de 1969, en cuyo párrafo 1.b) se considera la representación de un Estado sin necesidad de plenos poderes:

si se deduce de la práctica seguida por los Estados interesados, o de otras circunstancias, que la intención de esos Estados ha sido considerar a esa persona representante del Estado para esos efectos y prescindir de la presentación de plenos poderes.

El caso más destacable de órgano central para las relaciones exteriores, distinto de los indicados, es el de los secretarios generales del partido en los regímenes de partido único, quienes en cuanto tales, con independencia de que acumulen la condición de jefe de Estado o de jefe del gobierno, se configuran formalmente como la máxima magistratura del Estado con poder decisorio y, por ello, con capacidad para representarle en el exterior.

Por el contrario, los llamados «hombres-fuertes», aunque, sin duda son quienes ostentan realmente el poder en su Estado, lo que ha de ser tenido en cuenta por los demás Estados en las relaciones que puedan mantener, no son formalmente órganos centrales para las relaciones exteriores y, en la hipótesis de que viajen a otro Estado, no tendrán la condición ni los tratos correspondientes a un órgano de la diplomacia directa<sup>2</sup>.

En cuanto a la representatividad y capacidad de los titulares de los entes subestatales para actuar, en cuanto tales, en nombre del Estado del que forman parte, habrá de estarse a lo que disponga el ordenamiento jurídico de cada Estado. Al respecto, el Proyecto de artículos sobre las inmunidades de los Estados y de sus bienes, en el artículo 2.1.b), en la redacción que, en 1999, propone la Comisión de Derecho Internacional, modificando la originaria de 1991, de los puntos ii) y iii), dice que se entiende por Estado:

ii) los elementos constitutivos de un Estado federal y las subdivisiones políticas del Estado que están facultados para realizar actos en ejercicio del poder público [siempre que se establezca que esas entidades actúan en tal carácter]<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Vid. WATTS, A., «The Legal Position in International Law of Heads of States, Heads of Governments and Foreign Ministers», *RCADI*, vol. 247 (1994-III), p. 98.

<sup>3</sup> Vid. *Informe de la Comisión de Derecho Internacional a la Asamblea General sobre la labor realizada en su 51 período de sesiones* (1999) y comentario, pp. 315-326. En la práctica, el único caso expresamente establecido —que sepa—, en esta materia, es el de Bélgica, que, en Declaración, de noviembre de 1998, dirigida al Consejo de la Unión Europea, sobre la firma de tratados en calidad de miembro de la misma, manifestó que: «Tiene la intención, en principio, de actuar en lo sucesivo de la manera siguiente cuando el Reino de Bélgica proceda a la firma de tratados en calidad de miembro de la Unión Europea: a) en estos acuerdos figurará una única firma en nombre del Reino de Bélgica, ya sea la de un ministro federal, regional o comunitario; b) bajo esa firma figurará una declaración que mencionará las comunidades y las regiones del Reino de Bélgica cuando el Derecho constitucional belga así lo imponga.» Y confirma «que es dicho Reino, en cuanto tal, el que quedará comprometido, en todos los casos, en la totalidad de su territorio por las disposiciones de los tratados que haya concluido» y «que únicamente a dicho Reino, en cuanto tal, le incumbirá la plena responsabilidad del respeto de las obligaciones suscritas en los tratados de que se trate» (vid. *DOCE*, C 351, de 18 de noviembre de 1998).

En el caso de España, si bien los presidentes de los gobiernos autónomos son los representantes del Estado en su respectiva Comunidad, nada está establecido respecto a actuación en el exterior. La práctica que se sigue en sus viajes oficiales al extranjero, según información del Ministerio de Asuntos Exteriores, es la siguiente: a) Se comunicará a este Ministerio (MAE), con suficiente antelación, las fechas del viaje y vuelos, en su caso; la composición de la delegación o séquito que le acompañará; y el programa de actividades que el presidente se propone desarrollar. b) El MAE lo pone en conocimiento de nuestra misión diplomática, para que, a su vez, lo notifique al ministerio de relaciones exteriores del Estado del viaje y prepare los contactos que el presidente desee tener. c) Puede el MAE sugerir cambio de fechas, cuando no sean apropiadas las que se indican, en razón de la imposibilidad de realizar los contactos que se pretenden. d) Podrá y deberá el MAE indicar a los presidentes determinados criterios de actuación, en particular cuando con el Estado al que se viaja haya problemas sobre asuntos concretos, para que se eviten esos temas y no crearle dificultades al presidente. e) Si se ha de firmar algún «acuerdo», su texto se ha de enviar previamente al MAE, para que la Asesoría Jurídica Internacional haga, en

## 5. Características de los órganos centrales

Los órganos centrales adquieren su condición de representantes del Estado desde el momento en que acceden al cargo y comienzan a ejercer oficialmente sus funciones, tras el cumplimiento de los requisitos legales que cada ordenamiento jurídico interno tenga establecidos; y como tales órganos centrales han de ser considerados por los demás sujetos desde el momento en que formalmente, por vía diplomática, se les haya comunicado el nombre de la persona titular del órgano de que se trate. A partir de entonces se le tendrá como representante del Estado y su actuación en el ejercicio de sus funciones le será imputada al Estado y, a la vez, le serán debidos, por los demás sujetos, todos los tratos constitutivos del *status* diplomático correspondientes a estas personas por su condición de órgano central para las relaciones exteriores.

Todos los órganos centrales, en virtud del carácter general de su representación y sin necesidad, por tanto, de ningún tipo de acreditación específica añadida, están capacitados para tratar todos los asuntos que interesen al Estado que representan, tanto de carácter bilateral como multilateral y en relación con todos y cualesquiera otros sujetos de derecho internacional, ejerciendo así lo que Virally —aunque refiriéndose en concreto al jefe del gobierno— ha llamado la «diplomacia total»<sup>4</sup>.

La diplomacia directa no es, sin embargo, una forma moderna de diplomacia, pues desde los tiempos más remotos, al menos ya en la Antigüedad documentada, los responsables de los entes políticos, los príncipes medievales o los soberanos absolutos, o los más modernos responsables del gobierno de los Estados, no han dejado de entrevistarse —salvo en algunos cortos períodos en los que no se estimaba apropiado, no era «moda»— para tratar asuntos de particular interés bilateral o general, de manera inmediata y personal, porque, como observa Virally, cada vez «más y más los hombres políticos están a la busca de “interlocutores válidos” en los Estados con los que ellos quieren tratar»<sup>5</sup>; tampoco es moderna por la técnica que

---

su caso, las indicaciones pertinentes; en principio nunca será un tratado internacional, sino, normalmente, acuerdos con entes privados o con entes subestatales. f) El viaje puede ser preparado, como frecuentemente ocurre, con la correspondiente misión diplomática en España del Estado al que se viaja, por lo que, también, a través de ésta estará informado el Estado al que se realiza el viaje. g) En el orden protocolario, los presidentes de Comunidades tienen rango de ministro y el Estado al que se viaja les da un trato deferente, que puede incluir el ser recibidos por personal de protocolo del ministerio de relaciones exteriores.

Para los aspectos de fondo sobre las competencias de las Comunidades Autónomas en el exterior, téngase en cuenta la Sentencia del Tribunal Constitucional 165/1994, de 26 de mayo (BOE de 25 de junio de 1994, Suplemento), en particular los Fundamentos Jurídicos 5 y 6, en los que, en el primero de ellos, se declara que: «[...] las “relaciones internacionales” objeto de la reserva contenida en el art. 149.1.3.<sup>a</sup> CE son relaciones entre sujetos internacionales y regidas por el derecho internacional» y ello excluye «que dichos entes [las Comunidades Autónomas] puedan establecer órganos permanentes de representación ante esos sujetos, dotados de un estatuto internacional, pues ello implica un previo acuerdo con el Estado receptor o la Organización internacional ante la que ejercen sus funciones»; y, en el segundo, que: «[...] la posibilidad de las Comunidades Autónomas de llevar a cabo actividades que tengan una proyección exterior debe entenderse limitada a aquellas que, siendo necesarias, o al menos convenientes, para el ejercicio de sus competencias, no impliquen el ejercicio de un *ius contrahendi*, ni originen obligaciones inmediatas y actuales frente a poderes públicos extranjeros, no incidan en la política exterior del Estado, y no generen responsabilidad de éste frente a Estados extranjeros u organizaciones inter o supranacionales».

<sup>4</sup> Vid. VIRALLY, M., «La conférence au sommet», *AFDI*, vol. 5 (1959), p. 32.

<sup>5</sup> *Ibidem*, *idem*.

utiliza, que es la tradicional de la negociación confidencial, reservada o secreta. La «modernidad» de la diplomacia directa viene dada por la amplitud de su utilización y desarrollo en la actualidad, debido a la forma de ser de las relaciones internacionales, que la convierten en un instrumento característico y fundamental de las mismas y, por ende, en la típica manifestación de la diplomacia en el mundo de hoy.

### III. MODOS DE EJERCICIO

La diplomacia directa puede producirse tanto en el ámbito bilateral como en el multilateral y puede ejercerse al nivel de jefes de Estado o de jefes de gobierno, usualmente denominada «diplomacia en la cumbre», o al nivel de ministros de relaciones exteriores, denominada «diplomacia al nivel más elevado».

#### 1. El ámbito bilateral

En el ámbito bilateral el ejercicio de la diplomacia directa se manifiesta a través de la «visita oficial», acordada entre los sujetos de derecho internacional interesados.

La «visita oficial», entendida en términos jurídico-diplomáticos, significa la reunión formalmente concertada, dentro del sistema de las relaciones de dos sujetos de derecho internacional entre los respectivos órganos centrales para las relaciones exteriores, y con conocimiento de la opinión pública. La visita se hace a un órgano determinado del Estado visitado correlativo al órgano visitante. Para delimitar esta noción es pertinente hacer las siguientes precisiones:

a) Aunque sea diplomacia directa, no entran en la categoría de visita oficial los encuentros multilaterales de esos órganos centrales, ni siquiera respecto al Estado anfitrión invitante, donde ha de tener lugar esa reunión multilateral.

b) Por la misma razón de la bilateralidad, no tiene carácter de visita oficial la asistencia de un órgano central a las sesiones de los órganos de una organización internacional, salvo que se trate de una alocución con motivo de una visita oficial a la organización en cuanto sujeto de derecho internacional. Y tampoco tiene tal carácter, respecto al Estado de sede, aunque éste venga obligado a conceder el *status* a esos órganos centrales extranjeros.

c) El requisito del conocimiento público de la visita oficial excluye el calificarse formalmente como tales aquellos encuentros que, por razones superiores de oportunidad política en las relaciones bilaterales, no sólo su contenido sino su celebración no trascienden, de inmediato, a la opinión pública. Es decir, las visitas de carácter secreto.

d) Asimismo, no son visitas oficiales los encuentros de los órganos centrales, en los que se traten asuntos bilaterales, pero con ocasión y al margen de reuniones multilaterales.

e) Tampoco hay visita oficial cuando los órganos centrales presiden misiones para negociación o misiones de protocolo o ceremonia, en el Estado receptor, pues en estos casos, aunque tales órganos no pierden su propio rango y condición, no se trata ya de diplomacia directa, sino de las concretas manifestaciones de las misiones especiales.

f) De conformidad con la delimitación hecha de órganos centrales de las relaciones exteriores, no son visitas oficiales en el sentido jurídico-diplomático, aunque tengan carácter oficial y relevancia protocolaria, las visitas realizadas por órganos del Estado, que, aun siendo centrales, no son órganos diplomáticos. En esta categoría se encuentran, por ejemplo, en principio y salvo que otra cosa disponga cada Estado, las visitas de los herederos de la corona y miembros de la familia real en las monarquías; de los vicepresidentes de las repúblicas; de los vicepresidentes de gobiernos y de los ministros (a excepción del de exteriores); de los presidentes de cámaras parlamentarias; de los presidentes de tribunales constitucionales o supremos o del poder judicial; o de los jefes superiores de las fuerzas armadas. Por tanto, los titulares de estos órganos, para poder comprometer y obligar al Estado jurídica-internacionalmente, han de estar provistos de la correspondiente autorización o acreditación específica que les capacite para ello.

Dentro de la visita oficial en sentido técnico-diplomático, se distingue, desde el punto de vista protocolario, entre la primera visita y la visita de devolución; calificaciones que se han de entender referidas a los órganos que realizan la visita y no a quienes sean titulares de los mismos en cada momento. Desde el punto de vista de las exigencias formales, cabe hablar de visitas de Estado, visitas oficiales en sentido estricto y visitas de trabajo. Desde el punto de vista del número de órganos centrales que participan en la visita, pueden ser singulares, cuando quien la realiza o, mejor, quien la protagoniza es un solo órgano central de las relaciones exteriores, aunque en el séquito figure algún otro; o visitas gemelas, cuando la visita se realiza conjuntamente por varios órganos centrales, normalmente dos, manteniendo cada uno su individualidad<sup>6</sup>.

Las visitas oficiales de los jefes de Estado, sean o no jefes de gobierno, configuran, sin duda, la más típica visita de Estado, en cuanto que, en el más alto grado, personifican a éste, aun cuando sean nudos jefes de Estado, pues su valor político es indudable, toda vez que tales visitas se concertarán según los deseos de los responsables políticos de cada Estado, que atenderán a su oportunidad para el desarrollo de las relaciones bilaterales, ya que el propio hecho de la visita supone una muestra de deferencia y consideración hacia el Estado visitado que lo podrá predisponer a actitudes más abiertas de estrechar lazos y desarrollar las relaciones mutuas.

Pero, sin duda, el mayor interés de la diplomacia directa, desde el punto de vista de la efectividad jurídico-política, se centra en las visitas que realizan los órganos que tienen atribuida responsabilidad política hacia el exterior en la representación del Estado, es decir, las de los jefes de gobierno (o los jefes de Estado, cuando tengan atribuida tal responsabilidad) y las de los ministros de relaciones exteriores.

Las visitas oficiales de los jefes de gobierno y de los ministros de relaciones exteriores, más que visita de Estado, son visitas oficiales en sentido estricto, y el centro de la misma no serán los aspectos protocolarios, sino las conversaciones a solas entre el visitante y su homónimo. Estas conversaciones pueden ser, como observa Pambou<sup>7</sup>, cerradas o ampliadas.

A) Las *conversaciones cerradas* son aquellas en las que participan sólo los titulares homónimos, en el sentido de correspondencia de funciones, de cada Estado.

<sup>6</sup> Vid. MARESCA, A., *op. cit.*, vol. II, pp. 751-753.

<sup>7</sup> Vid. PAMBOU TCHIVOÛNDA, G., *La conférence au sommet*, París, 1980, pp. 278-286.

También se caracterizan por una relación de paridad de modo que, cuando esos titulares se hacen acompañar de intérpretes, la práctica muestra que son en número igual por cada parte, sin que su presencia afecte en nada al carácter «cerrado» de las conversaciones.

Su contenido no está sometido a un orden del día estricto y preciso; generalmente se intercambian o exponen los propios puntos de vista sobre asuntos o problemas de interés común, presentes o que pueden surgir en el futuro, tanto de carácter bilateral como internacional general. La reunión puede así asumir la doble función de «ser a la vez un crisol y un transformador potencial» y surge como «una técnica, una operación, en que cada interlocutor pretende dejar sentado, si no la verdad, al menos la justeza de sus puntos de vista confrontándolos con los de su homónimo, sobre el conjunto de los problemas internacionales de mayor importancia»<sup>8</sup>.

La informalidad del procedimiento en estas reuniones permite la libertad de decir y contradecir, como símbolo de igualdad y libertad de expresión democrática, lo que les da el valor de ir esencialmente a los problemas de fondo de interés inmediato, sin ocuparse de los puntos de detalle y de orden formal y con independencia de que se concreten o no en una decisión inmediatamente aplicable. La eficacia de estas reuniones resulta limitada por la falta de tiempo suficiente para un análisis amplio de los asuntos, dada la breve duración de las mismas, que hace que éstos sean tratados desde el ángulo exclusivamente político, sin descender a las incidencias de orden técnico, que serán consideradas con la asistencia de otros órganos o por otros órganos.

B) Las *conversaciones ampliadas* son aquellas en las que participan, en la mayor parte de los casos, además de los jefes de Estado o jefes de gobierno, los ministros de relaciones exteriores y los respectivos embajadores acreditados en uno y otro Estado, y también es frecuente que participen altos funcionarios, especialistas en política exterior, que forman parte del séquito del visitante y del Estado visitado. En cualquier caso, la ampliación es siempre reducida, presidida por el criterio de paridad y homonimia, y mantiene el carácter de conversación directa y secreta; lo tratado en ella sólo será conocido por el comunicado final.

El objeto de la conversación ampliada es esencialmente de orden técnico; en ella se trata de llegar de común acuerdo a un proyecto cuya realización necesita una definición de las modalidades técnicas y un reparto de tareas, e introduce los elementos de precisión y de realismo en las conversaciones, de modo que esta ampliación al círculo de los especialistas en política exterior, con su visión concreta y la experiencia profesional, viene a completar, limitando sus consecuencias, el idealismo del hombre político.

Los méritos de la conversación ampliada vienen dados por la propia apertura a un diálogo más amplio, que adquiere un mayor dinamismo y espontaneidad y, sobre todo, por la confrontación entre lo particular y lo general, lo concreto y lo abstracto que surgirá de la diversidad de los planteamientos de los especialistas y de los políticos. La conversación ampliada cubre así las insuficiencias de la cerrada.

De una manera general esta confrontación pacífica puede desembocar en una decisión, entendida en términos diplomáticos, es decir, como común acuerdo de comprometerse recíprocamente, en asegurar la ejecución del contenido de lo tratado. En

<sup>8</sup> *Ibidem*, p. 281.



este sentido, la conversación ampliada aparece como un órgano colectivo de toma de decisiones.

## 2. El ámbito multilateral

En el ámbito multilateral la diplomacia directa tiene, en la actualidad, particular importancia por su repercusión en las relaciones internacionales de orden planetario, tanto cuando tiene lugar en la cumbre como cuando se produce al más alto nivel. Se trata de las denominadas propiamente «conferencias en la cumbre o al más alto nivel», aunque también se les llame así a las de orden bilateral. En todo caso, la diplomacia directa multilateral debe distinguirse, desde luego:

a) De la diplomacia parlamentaria, es decir, la que se desarrolla en los órganos de las organizaciones internacionales, cuando sus órganos actúan compuestos a nivel de órganos centrales para las relaciones exteriores o cuando a alguno de estos niveles esté exclusivamente configurado un órgano, o, todavía más claramente, cuando la delegación de un miembro ante un órgano de la organización esté presidida por un órgano central, pues en estos casos se trata realmente de la particular composición de un órgano que actúa, en el ejercicio de sus competencias, como institución de ese otro sujeto de derecho internacional que es la organización internacional y de conformidad con sus normas específicas de forma periódica y reglamentada, previamente establecida.

b) También la diplomacia directa ha de diferenciarse de la diplomacia de conferencia o conferencias diplomáticas en sentido técnico-diplomático, que constituyen una distinta forma de diplomacia, en tanto que son convocadas o patrocinadas por uno o varios Estados o por una organización internacional, para tratar sobre un asunto determinado y se desarrollan con sujeción a un reglamento previamente adoptado o acordado en su primera sesión<sup>9</sup>; de ahí que para evitar confusiones sea preferible denominar, a las conferencias objeto de este estudio, «reuniones en la cumbre o al más alto nivel» en lugar de «conferencias». En cualquier caso, ni por la convocatoria, ni por su composición, ni por el desarrollo, ni por el contenido, ni por su fin, pueden en modo alguno identificarse, aunque ambas sean formas de diplomacia multilateral. En efecto, mientras la finalidad de la diplomacia de conferencia es la elaboración y, en su caso, la adopción de un convenio, con la diplomacia directa se pretende la adopción de acuerdos políticos a desarrollar posteriormente o la adopción de soluciones ante controversias o crisis presentes; mientras la conferencia diplomática se convoca para tratar de un solo tema, la diplomacia directa, aunque pueda tratar con prioridad un asunto, o uno sea el que ha movido a su celebración, queda abierta a todos los asuntos que los reunidos crean oportuno considerar, es por naturaleza, con palabras de Plischke, «grande y general»<sup>10</sup>; mientras el desarrollo de una conferencia diplomática viene sujeto a la rigidez de un reglamento pormenorizado adoptado en sus primeras sesiones, con arreglo al cual tendrá lugar todo el trabajo de la misma, la diplo-

<sup>9</sup> Por ello, no parece correcta, y conduce a confusión, la postura de Socini que considera de la misma naturaleza ambas manifestaciones de la diplomacia multilateral, siendo las conferencias multilaterales una modalidad de la diplomacia de conferencia; vid. SOCINI, R., «L'Organisation et la procédure des conférences internationales», Curso en el *IHEI*, París, 1965-1966, p. 2.

<sup>10</sup> Vid. PLISCHKE, E., *Summit Diplomacy*, Maryland, 1958, p. 108.

macia directa no está sujeta a reglamento alguno y, si bien, cuando el número de participantes es relativamente significativo, suelen dotarse de un reglamento o más bien de un *modus operandi* para mejor ordenar su trabajo, no es ni se desarrolla con la rigidez ni el detalle del de las conferencias diplomáticas; mientras las conferencias diplomáticas mantienen su identidad, en tanto no se declaren terminadas, aunque sean numerosos sus períodos de sesiones —y con interrupciones, incluso amplias—, en la diplomacia directa las reuniones se celebran ininterrumpidamente, debido a su necesaria breve duración, y cada una se cierra en sí misma, de modo que otras posteriores, aun entre los mismos órganos y personas que los encarnen, incluso previamente acordadas y para tratar de los mismos temas, serán reuniones jurídicamente distintas; mientras los componentes de la conferencia diplomática son delegaciones acreditadas al efecto por los Estados, integradas por agentes diplomáticos *stricto sensu*, con independencia de que temporalmente, en algún momento concreto de la conferencia, figure en esa delegación un órgano central para las relaciones exteriores, la diplomacia directa, en cambio, es tal porque tiene lugar entre órganos centrales para las relaciones exteriores, aunque se hagan acompañar de aquel personal que consideren más idóneo; mientras la conferencia diplomática se desarrolla, al menos en sus sesiones plenarias, bajo la forma de debate público, la diplomacia directa sigue la técnica tradicional de negociación reservada, confidencial o secreta; mientras la conferencia diplomática puede ser convocada o patrocinada por la iniciativa de uno o varios Estados, o por una organización internacional, la diplomacia directa se produce, únicamente, por iniciativa de uno o varios Estados, tras consultas previas, o por anterior acuerdo conjunto de los participantes. Todas estas diferencias indican la distinta naturaleza jurídica de ambas figuras diplomáticas y podrían resumirse como la consecuencia del distinto carácter de uno y otro tipo de encuentros, que, en principio, mientras el de la diplomacia directa es fundamentalmente político, el de la conferencia diplomática es fundamentalmente técnico. Por otra parte, las distinciones señaladas no quedan invalidadas por el hecho de que, entre una y otra forma de diplomacia, puedan darse coincidencias propias de la multilateralidad, como la existencia de sesiones plenarias y restringidas y de encuentros informales.

A) Las *reuniones en la cumbre*, en tanto principal exponente de la diplomacia directa en el ámbito multilateral, por su especial relevancia en la conducción u orientación de las relaciones internacionales, han sido estudiadas, principalmente, como señala Pambou<sup>11</sup>, sobre la base de las tesis del «gobierno internacional de hecho» y de la que él denomina «organicista».

a) La tesis del gobierno internacional de hecho se apoya en argumentos de carácter sociológico y es definida principalmente por Scellé, para quien, si bien es indiscutible que la inexistencia de un Estado mundial no puede fundamentar la asimilación de la conferencia en la cumbre a un gobierno internacional de hecho, esta asimilación se justificaría sociológicamente por el hecho de que a falta de una verdadera integración política no se puede ignorar la existencia de una solidaridad de hecho creciente entre los pueblos, pues, según escribía en 1961, en ninguna otra épo-

<sup>11</sup> *Op. cit.*, pp. 71 y 73. Más recientemente, E. Decaux, en su estudio «Le statut du chef d'État déchu», *AFDI*, vol. XXVI (1980), asume, sin más, para su análisis, la noción de gobierno internacional de hecho; vid. p. 104.

ca hubo mayor aproximación a una «sociedad ecuménica de hecho», en cuyo nombre y por su cuenta deliberan los gobernantes internacionalmente competentes; por ello, para la salvaguarda y continuidad del fenómeno de la solidaridad en el orden internacional, en el que no existen gobiernos específicamente internacionales, es necesario que, en determinados momentos, los gobiernos estatales los reemplacen, actuando conjuntamente a modo de gobierno internacional de hecho, como una manifestación de «desdoblamiento funcional»<sup>12</sup>.

Sin embargo, aunque sobre una base sociológica pudiese considerarse la conferencia en la cumbre como gobierno internacional de hecho, jurídicamente, en cambio, no es fácil aceptar tal calificación. Virally niega, incluso desde el punto de vista político, la calificación de gobierno de hecho para las conferencias en la cumbre, al observar que a ellas no se les confiere poder jurídico alguno para tomar decisiones para un grupo en su conjunto y que ni siquiera las grandes potencias, conjunta o separadamente, representan más que intereses nacionales, por lo que no es de aplicación el desdoblamiento funcional; además, la idea de gobierno, aun de hecho, implica la posesión de un poder jurídico que no se debe confundir con la idea de preponderancia o de hegemonía que puedan ejercer determinados Estados. El principio de igualdad soberana de los Estados, que implica que los Estados no están vinculados más que a las decisiones a las cuales ellos han dado su consentimiento explícita o implícitamente, impide calificar a las reuniones en la cumbre como gobierno internacional de hecho, incluso cuando con tal carácter se reúne el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, pues, aparte de tener unas competencias específicas delimitadas por la Carta, si bien se presenta como un gobierno respecto al conjunto de las Naciones Unidas, para los miembros permanentes no constituye, en cambio, más que un instrumento diplomático, en tanto se haya de cumplir la exigencia del voto unánime de los mismos para tomar una decisión<sup>13</sup>.

b) La tesis «organicista», desarrollada básicamente por Salvioli con la aportación posterior de Socini, parte de la misma idea de órgano internacional aplicable tanto a las reuniones en la cumbre «autónomas», «reunión de órganos de varios Estados», como a las «automáticas», «órganos comunes a varios Estados», es decir, a las que se celebran entre los representantes de Estados, cuando lo estiman conveniente, para tratar cualesquiera asuntos de interés común y exponer o defender en ellas la propia política exterior, y aquellas que constituyen un órgano de una organización internacional y tienen lugar en su seno, en fechas o circunstancias previamente determinadas, para tratar sobre las materias en las que sea competente, procurando el interés de la organización y actuando en su nombre. Se trata, por tanto, de una postura crítica respecto a la distinción entre las «reuniones de órganos» y «órganos comunes» como consecuencia de entender que si, en la reunión de órganos, varios órganos pertenecientes a diversos Estados se reúnen y manifiestan sus voluntades, también, en los órganos comunes, se reúnen órganos de Estados que manifiestan sus voluntades, aunque conjuntamente configuren un órgano común y, por ello, no puede darse un conflicto de voluntades entre las de los Estados miembros y la de la organización<sup>14</sup>.

<sup>12</sup> Vid. SCELLE, G., «Préalable à l'intégration d'une société internationale universelle», en *Mélanges Sefériadès*, Atenas, 1961, t. I, pp. 10-11.

<sup>13</sup> Cfr. VIRALLY, M., *op. cit.*, pp. 16-27.

<sup>14</sup> Cfr. SALVIOLI, G., «Les règles générales de la paix», *RCADI*, vol. 46 (1933-IV), pp. 80-85; SOCINI, R., *op. cit.*, p. 4.

Pero esta tesis, lo mismo que la anterior, si bien desde un punto de vista sociológico podría ser aceptada, desde el punto de vista jurídico-diplomático y aun político no es correcta. Como ya se ha expuesto, ni el contenido, ni el desarrollo, ni la convocatoria, ni los resultados son iguales en uno y otro tipo de reunión; la sesión de un órgano común está prevista de conformidad con el texto constitutivo de la organización o de su propio reglamento interno; los temas a tratar están previstos en una agenda preestablecida; el desarrollo de la sesión está sujeto a estricto reglamento; la identidad institucional viene dada por el órgano y no por cada reunión concreta; en fin, los acuerdos tomados adoptan la forma de resoluciones y producen su eficacia en la organización o respecto a sus miembros, bien como norma obligatoria, bien como recomendación.

Ambas tesis, por sugerentes que sean, no responden a la realidad y, quizá por ello, carecen del necesario fundamento jurídico. Además, una y otra tesis parece que sólo tienen en cuenta las reuniones en la cumbre de los representantes de las grandes o principales potencias de cada momento histórico, pero si, efectivamente, estas potencias son las que tienen un poder real y, por ende, son las que disponen de capacidad para tomar conjuntamente las decisiones de mayor repercusión en la sociedad internacional, tal evidencia no puede conducir a construir sobre esas reuniones la naturaleza jurídica de toda cumbre multilateral, desconociendo aquéllas las que se celebran entre otros Estados, ya que, en términos diplomáticos, que son los que a tales efectos han de tenerse en cuenta, no existe diferencia alguna entre ellas, lo que, por otra parte, resulta del respeto al principio de la igualdad jurídica de los Estados.

Aunque sea provisionalmente, baste decir ahora que la diplomacia directa multilateral en la cumbre es una forma de diplomacia, de carácter excepcional, que responde y se adapta a las necesidades propias del dinamismo de la sociedad internacional.

B) Las reuniones «al más alto nivel» son hoy ordinarias en la actividad de los ministros de relaciones exteriores, por exigirlo así la forma de ser y el desarrollo actual de las relaciones en una sociedad internacional universal, en la que sus miembros son altamente interdependientes y sus actuaciones tienen repercusión planetaria. El ministro de relaciones exteriores como órgano central típico y específico para estas relaciones y, por ello, responsable de la ejecución de la política exterior diseñada y decidida por los órganos pertinentes del Estado, ha de estar en continua relación con sus homónimos, por lo que las reuniones al más alto nivel se realizan en un marco de mayor discreción y de menor repercusión «social»; de ahí que presenten menos problemas y resulten —al menos en principio— más eficaces, en términos técnicos y jurídicos y, con frecuencia, también, en términos políticos, que las celebradas en la cumbre. En efecto, con gran frecuencia, casi constantemente, en la realidad de la vida de relación internacional actual, los ministros de relaciones exteriores, además de coincidir, al menos periódicamente, en órganos de organizaciones internacionales, conciertan encuentros entre ellos, sobre todo en el orden bilateral, que, si bien rodeados de carácter oficial, no exigen la misma solemnidad de las reuniones en la cumbre, y usualmente se desarrollan como reuniones de trabajo, que facilitan el entendimiento sobre temas comunes bilaterales o de carácter internacional general; el mayor reposo, la menor carga de responsabilidad estatal, unidos, en general, a un mejor conocimiento de los asuntos a tratar, a un mayor oficio y a la existencia de buenas relaciones personales entre los ministros, hacen que, en estas

reuniones al más alto nivel, se obtengan los resultados más firmes y concretos deseados por los Estados.

Las reuniones «al más alto nivel» pueden tener, por otra parte, bien un carácter autónomo, bien un carácter preparatorio de reuniones en la cumbre, e incluso celebrarse de manera regular a efectos de consulta dentro de un marco de cooperación.

### 3. El comunicado común

Los resultados de la acción de la diplomacia directa, en cualquiera de sus manifestaciones, se dan a conocer, formalmente, a la opinión pública, a través del comunicado final o común, distinto de las actas finales y de las declaraciones comunes. Sin entrar en un análisis más detenido respecto a su naturaleza jurídica, quede ahora dicho que el comunicado final o común es breve y se limita a condensar las líneas principales de la reunión celebrada; no tiene forma solemne ni está firmado por los participantes en la reunión, como el acta final o la declaración común. En principio, como señala Pinto, es un acto declarativo no constitutivo; no tiene, en sí mismo, ninguna fuerza creadora de normas, se limita a dejar constancia de lo tratado o reproduce el acuerdo a que se haya llegado, pero no lo crea; no obstante, sí supone una manifestación de voluntad, desde luego política, imputable a los Estados representados en la reunión, que podrá tener valor jurídico, al menos indirecto, en la medida en que en la reunión se haya llegado a un verdadero acuerdo verbal, del que el comunicado da conocimiento<sup>15</sup>.

### 4. Condiciones y utilidad de la diplomacia directa

La eficacia de la diplomacia directa no está garantizada —como, con ligereza, se piensa a veces—; por el simple hecho de ser los órganos centrales para las relaciones exteriores los que la ejercen, no es la panacea universal que asegure el éxito en la resolución de cualquier tipo de asuntos; muy al contrario, en todo caso exige ser cuidadosamente preparada en todos sus aspectos, tanto se trate de visitas oficiales en el ámbito bilateral como de reuniones multilaterales, y tanto sean reuniones al más alto nivel como en la cumbre, particularmente si es una visita de Estado. Una visita sin preparación alguna es algo sin sentido, impensable y que conduciría al fracaso, aunque sea la de un ministro de relaciones exteriores, única que, por otra parte, en mera hipótesis, podría imaginarse sin tal requisito; y si, aun así, se intentase puede suceder que el ministro no sea recibido por su homónimo o serlo por simple cortesía, con lo que la visita no sería propiamente tal, en absoluto se hablaría del asunto objeto teórico de la misma y muy probablemente resultarían dañadas las relaciones entre esos Estados<sup>16</sup>.

Como ventajas de la diplomacia directa, sobre todo si existen unas buenas relaciones personales entre los protagonistas, máxime si es una reunión en la cumbre,

<sup>15</sup> Vid. PINTO, R., «Tendances de l'élaboration des formes écrites du droit international», en *L'élaboration du droit international public*, París, 1975, pp. 29-30; PAMBOU TCHIVOUNDA, G., *op. cit.*, pp. 316-333.

<sup>16</sup> Para los distintos aspectos que han de ser atendidos en la preparación de la visita, vid., MARESCA, A., *op. cit.*, vol. II, pp. 754-764.

puede desembocar en la adopción rápida y directa de resoluciones o de acuerdos susceptibles de aplicación inmediata; puede ser útil, también, para llegar a un amplio acuerdo de principio para posteriores negociaciones por misiones diplomáticas *stricto sensu* y para salir de un *impasse* en negociaciones que estén llevando a cabo estas misiones o para dar, en general, un impulso político a cualquier asunto. Presenta también, instrumentalmente, la ventaja de la máxima capacidad que tienen los órganos centrales para negociar, porque, al ser órganos que participan en la decisión de la política exterior de su Estado, conocen el proceso de su elaboración y, por tanto, el verdadero sentido y alcance que se ha pretendido dar a cada decisión, de modo que, aun sin poder alterarla por sí mismos, cuando actúan como órganos diplomáticos para ejecutarla, disponen del mayor margen de maniobra para llegar a un acuerdo.

Pero, al lado de las ventajas, la diplomacia directa, aun adecuadamente preparada, presenta serios inconvenientes o dificultades. Así, las decisiones pueden ser tomadas con demasiada rapidez, por la brevedad de las reuniones, sin tener en cuenta que, incluso en el caso de necesitarse soluciones urgentes, los asuntos han de ser tratados con un mínimo de reposo. Cuando las reuniones son en la cumbre, un fracaso llevará consigo la congelación *sine die* de relaciones bilaterales o de la solución de problemas generales pendientes, al no poderse acudir a órganos estatales superiores y no se piense acudir, en principio, a instancias internacionales. Además, como observa Noël, estas reuniones suelen suscitar demasiadas esperanzas en la opinión pública, que al no ser satisfechas repercuten negativamente en la vida política nacional e internacional; asimismo, debido al clima de acontecimiento que acostumbra a rodearlas, con los medios de comunicación pendientes de ellas, a pesar de desarrollarse en forma reservada, confidencial o secreta, lleva en ocasiones a los protagonistas a utilizarlas como tribuna de propaganda no sólo nacional, sino personal; y, en fin, por razón de prestigio, se llega, a veces, a mantener posturas rígidas, que dificultan o hacen imposible el acuerdo<sup>17</sup>.

#### IV. EL STATUS DIPLOMÁTICO

A falta de un convenio codificador de la diplomacia directa, el derecho consuetudinario es el que regula básicamente el *status* de los órganos centrales para las relaciones exteriores, y en tal sentido se manifiesta expresamente el artículo 21 del Convenio de Nueva York sobre las misiones especiales, de 16 de diciembre de 1969, al disponer, bajo la rúbrica «Estatuto del jefe de Estado y de las personalidades de rango elevado», que:

1. El jefe del Estado que envía, cuando encabece una misión especial, gozará en el Estado receptor o en un tercer Estado, de las facilidades y de los privilegios e inmunidades reconocidos por el derecho internacional a los jefes de Estado en visita oficial.
2. El jefe de gobierno, el ministro de relaciones exteriores y demás personalidades de rango elevado, cuando participen en una misión especial

<sup>17</sup> Vid. NÖEL, L., «Politique extérieure et diplomatie», en *Les affaires étrangères*, Paris, 1959, pp. 126-127.

del Estado que envía, gozarán en el Estado receptor o en un tercer Estado, además de lo que otorga la presente Convención, de las facilidades y de los privilegios e inmunidades reconocidos por el derecho internacional.

Asimismo, el Convenio de Nueva York sobre la prevención y el castigo de delitos contra personas internacionalmente protegidas, inclusive los agentes diplomáticos, de 14 de diciembre de 1973, en el artículo 2, tras establecer los hechos contra las personas internacionalmente protegidas que los Estados Parte tienen obligación de calificar como delitos en su legislación interna, en su párrafo 3 declara:

Los dos párrafos que anteceden no afectan en forma alguna las obligaciones que tienen los Estados Partes, en virtud del derecho internacional, de adoptar todas las medidas adecuadas para prevenir otros atentados contra la persona, libertad o dignidad de una persona internacionalmente protegida.

Y estas personas internacionalmente protegidas son, entre otras, conforme al artículo 1.1.a) del mismo Convenio:

Un jefe de Estado, incluso cada uno de los miembros de un órgano colegiado cuando, de conformidad con la constitución respectiva, cumpla las funciones de jefe de Estado, un jefe de gobierno o un ministro de relaciones exteriores, siempre que tal persona se encuentre en un Estado extranjero, así como los miembros de su familia que lo acompañen.

De tal modo tanto al jefe del Estado como al jefe del gobierno y al ministro de relaciones exteriores les corresponde, en su actividad diplomática en el extranjero, un particular trato privilegiado, que el Estado receptor o anfitrión viene obligado a concederles por imperativo del derecho internacional, y que se extenderá, en principio en el mismo grado, a la familia que le acompañe, y, en el grado que el derecho internacional determine o que específicamente se haya acordado, a los respectivos séquitos, según la calificación diplomática que a éste se otorgue en su conjunto y al carácter que, también en términos diplomáticos, se dé a sus componentes<sup>18</sup>.

## 1. El *status* del jefe del Estado

El jefe de Estado, máxima individualización del mismo, asume la más alta representación del Estado en las relaciones internacionales, de modo que la honra y el respeto al mismo suponen la honra y el respeto al propio Estado que representa; de ahí que se produzca una particular relación «simbiótica» entre Estado y jefe de Estado —aunque también se dé con otros órganos—, que trasciende al orden internacional y, si bien habrá de considerarse cada caso concreto, permite que sea posible trasladar al jefe del Estado tratos correspondientes a la inmunidad del Estado<sup>19</sup>, y, en tal sentido, es sintomático que mientras el Convenio Europeo sobre inmunidad de los

<sup>18</sup> Vid. BARTOS, M., «Le statut des missions especiales de la diplomatie ad hoc», *RCADI*, vol. 108 (1963-1), pp. 483-484.

<sup>19</sup> Cfr. WATTS, A., *op. cit.*, pp. 35-38.

Estados, de 16 de mayo de 1972, no contiene ninguna disposición relativa a los jefes de Estado, en cambio el Proyecto de artículos sobre inmunidades jurisdiccionales de los Estados y de sus bienes, además de referencias implícitas [art. 2.1.b)] que conducen a aplicar, *ratione materiae*, a determinados órganos y entes del Estado —y entre ellos los órganos centrales para las relaciones exteriores—, las inmunidades que corresponden a éste, se reserva expresamente (art. 3.2) la posición de los jefes de Estado respecto a su *status ratione personae*<sup>20</sup>.

El *status* del jefe del Estado abarca no sólo la totalidad del espectro de privilegios e inmunidades diplomáticos, sino que también le son debidos en el grado más elevado y tanto en su condición oficial como personal mientras encarne la jefatura del Estado:

a) En primer lugar, goza de *inviolabilidad*, es decir —de conformidad con el aspecto pasivo de la misma—, el jefe del Estado no puede ser objeto de ninguna medida de arresto y coerción por parte de las autoridades o agentes de la autoridad del Estado receptor o anfitrión obligado a conceder el *status* y —conforme a su aspecto activo— debe ser, por estos Estados, adecuadamente protegido, por todos los medios pertinentes, de modo que su persona quede a cubierto de todo riesgo o acción, física o moral, proveniente de cualquier ente, persona o grupo de personas, que pueda dañar su integridad, su libertad o su dignidad, incluyéndose el uso abusivo de su imagen o emblemas con fines comerciales no autorizados<sup>21</sup>. La libertad de expresión, si bien en un Estado democrático no puede ser limitada ni suspendida más que en situaciones excepcionales previstas constitucionalmente, ha de ejercerse, como todo derecho, en el respeto de los derechos de los demás; particularmente cuando se ejerce a través de los medios de comunicación social en contra de un jefe de Estado extranjero en visita oficial, el Estado receptor acostumbra a permitir opiniones críticas desde un análisis correcto basado en datos veraces, mientras que perseguirá manifestaciones gratuitas mal intencionadas, ofensivas, insultantes o difamatorias, bien contra el jefe del Estado personalmente, bien contra él como representante de su Estado<sup>22</sup>. La inviolabilidad se extiende, también, en todo su alcance a la residencia, bienes, equipaje, documentación, correspondencia del jefe del Estado, así como a sus medios de comunicación y transporte.

Las obligaciones que implica la inviolabilidad se completan, para perfeccionarla, con la obligación que tiene todo Estado de prever en su legislación una protección jurídica específica para los jefes de Estado extranjeros, que generalmente se concreta en establecer como delitos y sancionar de forma especial los hechos que constituyan atentados u ofensas públicas cometidas contra ellos. Al respecto, el Convenio de Nueva York de 1973, en referencia a toda persona internacionalmente protegida,

<sup>20</sup> Así, tales órganos se considerarán incluidos cuando en el artículo 2.1.b) se entiende por Estado «el Estado y sus diversos órganos de gobierno» y «los representantes del Estado cuando actúen en tal carácter», tal y como se hace expresamente en el comentario al artículo; y explícitamente en cuanto al jefe del Estado, cuando el artículo 3.2 dispone: «Los presentes artículos se entenderán asimismo sin perjuicio de los privilegios e inmunidades que el derecho internacional reconoce *ratione personae* a los jefes de Estado», vid. *ACDI 1991*, vol. II, segunda parte, pp. 14-19, e *Informe de la Comisión a la Asamblea General sobre la labor realizada en su 51.º periodo de sesiones* (1999) y comentario, pp. 315-326.

<sup>21</sup> Vid. para este último aspecto, Watts, A., *op. cit.*, pp. 47-48.

<sup>22</sup> Vid. *ibidem*, *idem*, pp. 44-46.



obliga, en su artículo 2.1 y 2, a los Estados Parte a calificar como delitos en su legislación interna, las siguientes conductas:

1. [...]
  - a) La comisión de un homicidio, secuestro u otro atentado contra la integridad física o la libertad de la persona internacionalmente protegida;
  - b) La comisión de un atentado violento contra los locales oficiales, la residencia particular o los medios de transporte de una persona internacionalmente protegida que pueda poner en peligro su integridad física o su libertad;
  - c) La amenaza de cometer tal atentado;
  - d) La tentativa de cometer tal atentado y,
  - e) La complicidad en tal atentado.
2. Cada Estado Parte hará que esos delitos sean castigados con penas adecuadas que tengan en cuenta el carácter grave de los mismos.

En el derecho español la configuración delictiva de tales conductas se regula en los artículos 305 y 306 del Código penal, «Delitos contra el Derecho de gentes», y 615 y 616 del mismo, relativos a las «Disposiciones comunes» a todo el Título XXIV, «Delitos contra la Comunidad Internacional», que se pronuncian en los siguientes términos:

*Artículo 605.* 1. El que matare al Jefe de un Estado extranjero, o a otra persona internacionalmente protegida por un Tratado, que se halle en España, será castigado con la pena de prisión de veinte a veinticinco años. Si concurrieran en el hecho dos o más circunstancias agravantes se impondrá la pena de prisión de veinticinco a treinta años.

2. El que causare lesiones de las previstas en el artículo 149<sup>23</sup> a las personas mencionadas en el apartado anterior, será castigado con la pena de prisión de quince a veinte años.

Si se tratara de alguna de las lesiones previstas en el artículo 150<sup>24</sup> se castigará con la pena de prisión de ocho a quince años, y de cuatro a ocho años si fuera cualquier otra lesión.

3. Cualquier otro delito cometido contra las personas mencionadas en los números precedentes, o contra los locales oficiales, la residencia particular o los medios de transporte de dichas personas, será castigado con las penas establecidas en este Código para los respectivos delitos, en su mitad superior.

*Artículo 606.* 1. El que violare la inmunidad personal del Jefe de otro Estado o de otra persona internacionalmente protegida por un Tratado, será castigado con la pena de prisión de seis meses a tres años.

2. Cuando los delitos comprendidos en este artículo y en el anterior no tengan señalada una penalidad recíproca en las leyes del país a que corres-

<sup>23</sup> «El que causare a otro, por cualquier medio o procedimiento, la pérdida o la inutilidad de un órgano o miembro principal, o de un sentido, la impotencia, la esterilidad, la grave deformidad, o una grave enfermedad somática o psíquica, será castigado con la pena de prisión de seis a doce años.»

<sup>24</sup> «El que causare a otro la pérdida o la inutilidad de un órgano o miembro no principal, o la deformidad, será castigado con la pena de prisión de tres a seis años.»

pondan las personas ofendidas, se impondrá al delincuente la pena que sería propia del delito, con arreglo a las disposiciones de este Código, si la persona ofendida no tuviese el carácter oficial mencionado en el apartado anterior.

*Artículo 615.* La provocación, la conspiración y la proposición para la ejecución de los delitos previstos en este Título, se castigarán con la pena inferior en uno o dos grados a la que correspondería a los mismos.

*Artículo 616.* En el caso de cometerse cualquiera de los delitos comprendidos en este Título y en el anterior por una autoridad o funcionario público, se le impondrá, además de las penas señaladas en ellos, la de inhabilitación absoluta por tiempo de diez a veinte años; si fuese un particular, los Jueces o Tribunales podrán imponerle la de inhabilitación especial para empleo o cargo público por tiempo de uno a diez años.

b) En segundo lugar, el jefe del Estado goza, asimismo, de *inmunidad de jurisdicción*, tanto penal como civil y administrativa, por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones, respecto a los cuales, siempre que sean propiamente tales, se excluye toda posibilidad de que sea personalmente enjuiciado, porque, realmente, en éstos casos, quien actúa es el Estado mismo; la misma inmunidad se extiende, también, a los actos realizados como particular, fuera de su actividad oficial o en razón de tal actividad<sup>25</sup>, o por los que excedan o no sean propios, aunque como tales se pretendan, del ejercicio de sus funciones, mientras permanezca oficialmente en el Estado de visita.

En cuanto a estos últimos actos, realizados fuera del ejercicio de las funciones, la inmunidad de jurisdicción del jefe del Estado, en visita oficial, es absoluta, no sólo en el orden penal, incluso respecto a los más graves crímenes que le puedan ser imputados, dado que no es imaginable su enjuiciamiento por los mismos durante este tiempo<sup>26</sup>, sino, también en el orden civil y administrativo, porque no serán aplicables las excepciones que en este ámbito afectan, en cambio, a los agentes diplomáticos de conformidad con los respectivos artículos 31 del Convenio de Viena de 1961 y del de Nueva York de 1969; pero, por tanto, la inmunidad, en estos casos, desaparecerá cuando el jefe del Estado ya no se encuentre en el territorio del Estado de visita, por lo que entonces cabrá presentar querrela o demanda contra el mismo por tales actos<sup>27</sup>, lo que habrá de entenderse posible bien ante los tribunales del Estado visitado, bien, en principio, en la medida y en la forma en que lo permita el correspondiente ordenamiento jurídico, ante los tribunales del propio Estado del jefe de Estado.

<sup>25</sup> Sobre la extensión de la inmunidad de jurisdicción no sólo a los actos estrictamente oficiales, sino también a aquellos que sin serlo resultan necesarios para el ejercicio de la función diplomática, aun siendo propiamente *iure gestiones*, cfr. SALMON, J., y SUCHARITKUL, S.: «Les missions diplomatiques entre deux chaises: immunité diplomatique ou immunité d'État?», *AFDI*, vol. XXXIII (1987), pp. 163-194.

<sup>26</sup> Vid. DOMINICE, Ch., «Problèmes actuels des immunités juridictionnelles internationales», en *Cursos Euromediterráneos Bancaja de Derecho Internacional*, vol. II (1998), p. 340.

<sup>27</sup> Vid. CAHIER, Ph., *Le droit diplomatique contemporain*, Ginebra, 1962, pp. 340-341 (hay traducción castellana, *Derecho diplomático contemporáneo*, Madrid, 1965; vid. pp. 453-454); SALMON, J., *Manuel de droit international*, Bruselas, 1994, pp. 599-601.

En el caso hipotético que el jefe de Estado sea demandante durante una visita o estancia oficial, no podrá alegar la inmunidad de jurisdicción respecto a una demanda reconvenzional, aunque, probablemente, no se le podrá dar curso o, por cortesía, no se le debería dar curso mientras dure la visita; lo mismo cabe decir respecto a la hipótesis de acciones reales sobre bienes inmuebles de propiedad particular del jefe del Estado en el Estado de visita o de acciones sucesorias en relación con herencias, abiertas en este Estado, a las que pueda ser llamado, bajo cualquier concepto, a título personal<sup>28</sup>.

En cuanto a la renuncia a la inmunidad de jurisdicción del jefe del Estado, que, sin duda, en términos teóricos es perfectamente posible, de llevarse a cabo, ha de ser expresa y no con carácter general, sino para cada caso concreto, como se prevé, para los agentes diplomáticos, en el artículo 32 del Convenio de Viena de 1961 y el artículo 41 del Convenio de Nueva York de 1969; la renuncia, en este caso, podrá hacerla, como afirman Cahier y Watts, el propio jefe del Estado, sin necesidad de autorización alguna, en tanto que él, como órgano supremo del Estado, es la máxima autoridad del mismo<sup>29</sup>; sin embargo, conviene matizar que, si tal afirmación es cierta respecto a los jefes de Estado con poder y responsabilidad política, no es correcta respecto a los nudos jefes de Estado, que, al no ser responsables políticamente, sus actos han de estar siempre debidamente refrendados por quien tenga la competencia para renunciar en nombre del Estado, ya que es éste el titular del *status* —como expresamente reconocen los convenios codificadores del derecho diplomático— y no los órganos o las personas que actúan en su nombre, que no son más que beneficiarios en quienes se concreta el derecho del Estado y, en consecuencia, sin capacidad para renunciar por sí mismos. La jurisdicción podrá, también, ejercerse por el Estado de visita, respecto a un jefe de Estado extranjero, en el caso de acciones reconvenzionales y, en la medida en que a éste le sea aplicable, en el caso de consentimiento expreso o implícito que haga su Estado en los términos de los artículos 7 y 8 del Proyecto de artículos sobre inmunidades jurisdiccionales de los Estados y de sus bienes.

c) En tercer lugar, goza también de *inmunidad fiscal*, es decir, estará exento del pago de todo tipo de impuestos nacionales, regionales o locales, directos o indirectos y personales o reales, mientras dure la visita oficial. Sin embargo, no estará exento del pago de los impuestos indirectos que integran el precio de las mercaderías o servicios y, por ello, no desglosables del mismo ni de los que correspondan a servicios particulares prestados; tampoco estará exento de los impuestos sobre propiedades que tenga en el Estado de visita, o sobre sucesiones en herencias a su favor abiertas en este Estado, o sobre beneficios por inversiones realizadas en el mismo, siempre que en tales situaciones se encuentre a título personal. Como manifestación específica de la inmunidad fiscal, el jefe de Estado gozará igualmente de inmunidad aduanera, de modo que podrá introducir en el Estado de visita cuantos bienes necesite para su estancia, sin tener que pagar los derechos arancelarios que pudieran gravar su importación. El equipaje del jefe del Estado no será abierto ni inspeccionado, pero no deberá incluir en él, por respeto a la soberanía del Estado que le recibe, bienes cuya importación o exportación esté prohibida por este Estado y, si no fuese una prohibición absoluta, declarar tales bienes y, en su caso, obtener la autorización pertinente.

<sup>28</sup> Cfr. WATTS, A., *op. cit.*, pp. 54-66 y 68-70.

<sup>29</sup> CAHIER, Ph., *op. cit.* p. 342 (p. 455); WATTS, A., *ibidem*, p. 67.

d) En cuarto lugar, los jefes de Estado, en visita oficial, podrán realizar actos extraterritoriales<sup>30</sup>, en tanto que han de disponer de las facilidades necesarias para el *ejercicio de las funciones propias de su cargo* en el territorio del Estado en el que se encuentran, de modo que, además de poder recibir en todo momento información sobre la situación general en su país y sobre el desarrollo de asuntos concretos, manteniendo una comunicación permanentemente abierta con su Estado, podrán realizar los actos correspondientes a su competencia, como toma de decisiones, firma de documentos, etc., siempre que sean no sólo formalmente conformes con su derecho interno, sino también que no constituyan actos que estén en oposición o supongan vulneración de la soberanía u ordenamiento jurídico del Estado de visita o anfitrión y, más aún, que no se trate de actos que violen el derecho internacional, pues de lo contrario, aparte de que unos y otros actos puedan o deban no ser permitidos por estos Estados, en el primer caso, podrían resultar nulos o, cuando menos, su validez ser discutible y, en el segundo, se trataría, como en cualquier otra situación, de actos internacionalmente ilícitos que darían lugar a la responsabilidad internacional del Estado en cuyo nombre los realiza el jefe del Estado e incluso, si es el caso, daría asimismo lugar a imputarle individualmente la responsabilidad penal internacional en que hubiese incurrido<sup>31</sup>.

## 2. El *status* del jefe del gobierno y del ministro de relaciones exteriores

El jefe del gobierno y el ministro de relaciones exteriores, en su función de órganos de la diplomacia directa, gozan de un *status* que tiene el mismo contenido de privilegios e inmunidades que el del jefe del Estado, incluyendo la facultad de realizar las funciones propias de los cargos respectivos, y con este alcance ha de ser respetado por el Estado de visita. Por tanto, prescindiendo de que su vulneración acarree consecuencias de menor gravedad que las derivadas de la violación del *status* del jefe del Estado y de la diferencia del trato protocolario que corresponda a cada uno de ellos, debido al distinto nivel que ostentan en la representación del Estado, el *status* del jefe del gobierno y del ministro de relaciones exteriores es igual que el del jefe del Estado; de modo que su *status* no es propiamente, como considera Maresca, el que corresponde a un agente diplomático en misión especial<sup>32</sup>, al menos si ésta se entiende en los términos del Convenio de Nueva York de 1969 sobre las misiones especiales, pues aparte de no ser su objeto la regulación de la diplomacia directa, que está regida por el derecho consuetudinario, el *status* de los órganos que ejercen esta diplomacia, si bien puede ser en buena medida coincidente con el de la diplomacia especial —y, desde luego, será de aplicación a los órganos centrales cuando formen parte de una misión especial, como ya se ha indicado—, es de mayor alcance y obliga a todos los Estados, y no sólo a Estados parte en algún convenio.

Esta igualdad básica del *status* diplomático de los órganos centrales para las relaciones exteriores se reconoce expresa y significativamente en el Convenio de Nueva York de 1973 citado, cuando, al determinar cuáles son las personas internacionalmente protegidas, incluye, en primer lugar y exclusivamente, en el mismo

<sup>30</sup> Vid. SALMON, J., *Manuel...*, cit., p. 594.

<sup>31</sup> Cfr. WATTS, A., *op. cit.*, pp. 71-72.

<sup>32</sup> Vid. MARESCA, A., *op. cit.*, vol. II, p. 765.

apartado 1.a) del artículo 1.º, a los jefes de Estado, a los jefes de gobierno y a los ministros de relaciones exteriores; asimismo, de forma implícita, como también se ha visto, en el artículo 2.1.b) del Proyecto de artículos sobre inmunidades jurisdiccionales de los Estados y de sus bienes<sup>33</sup>. Por ello, en principio, salvo las estrictas especificidades, es de aplicación lo expuesto respecto al *status* del jefe del Estado en visita oficial; situación diferente es, en cambio, la que se da en el caso de visitas o estancias no oficiales de estos órganos centrales, como se verá a continuación.

### 3. El *status* en visita o estancia no oficial

Los titulares de los órganos centrales para las relaciones exteriores pueden, también, encontrarse en territorio de un Estado extranjero en visita privada o en visita de incógnito.

a) La *visita privada* deberá ser notificada —al menos las de los jefes de Estado y de gobierno y es conveniente que, también, se haga respecto a las de los ministros de relaciones exteriores— y autorizada por el Estado de visita y puede tener lugar *ad hoc* o como consecuencia de una visita oficial en los días anteriores o siguientes a la misma. Cuando se trata de una visita privada *ad hoc* —aunque, en hipótesis, puede ocurrir respecto a ambos supuestos de visita privada—, el Estado de visita puede no permitirla, si estima que así debe hacerlo, como forma de manifestar su rechazo y condena de declaraciones, actividades o actuaciones inamistosas o ilícitas, desde luego cuando sean particularmente graves, que los titulares de los órganos centrales hayan realizado, bien como particulares, antes de acceder al puesto correspondiente o ya desempeñándolo, bien en el ejercicio de su actividad oficial.

Si se trata de la visita de un jefe de Estado, la práctica generalizada de los Estados es la de otorgarles un *status* cercano al que les corresponde en visita oficial, lo que implica, en principio, la concesión de la inviolabilidad y de la inmunidad de jurisdicción, en los términos indicados para esas visitas y que corrobora el Convenio de Nueva York de 1973, que, como ya se ha visto, en su artículo 1.1.a) establece, a favor del jefe del Estado, la condición de persona internacionalmente protegida, *siempre* que se encuentre en un Estado extranjero; pero, en cambio, no gozarán de inmunidad fiscal, salvo en la medida en que, por cortesía, se les quiera conceder, en consonancia con lo que ocurre con el reconocimiento de esta inmunidad respecto a los actos que el jefe de Estado extranjero realice como particular en el curso de una visita oficial. Sin embargo, este *status* en visita privada sí incluye, según práctica usual de los Estados, el permitir al jefe del Estado extranjero el ejercicio de las funciones propias de su cargo, en los mismos términos y con las mismas condiciones que en visita oficial<sup>34</sup>.

Ahora bien, la inmunidad de jurisdicción penal de un jefe de Estado en visita privada no deberá ser relevante, y, por consiguiente, no ser asumida ni aceptada su alegación por el Estado visitado, cuando al jefe del Estado se le impute la comisión de los más graves crímenes internacionales, como son el crimen de genocidio, los crímenes de lesa humanidad, los crímenes de guerra o el crimen de agresión, que

<sup>33</sup> Cfr., WATTS, A., *op. cit.*, pp.102-109.

<sup>34</sup> Vid. SALMON, J., *Manuel...*, cit., p. 594.

hoy, con independencia de su regulación convencional, hay que considerarlos de derecho consuetudinario, y respecto a los cuales, como consecuencia conceptualmente necesaria de su calificación como tales, debe entenderse establecida, al menos en derecho internacional, la jurisdicción universal, aunque no esté expresamente acordada, a pesar de que la práctica no sea constante en tal sentido<sup>35</sup>. El Proyecto de Código de crímenes contra la paz y la seguridad de la humanidad, en el artículo 1, considera que estos crímenes son así calificados conforme al derecho internacional y como tales punibles, *independientemente de que lo sean o no conforme al derecho nacional*, y, en el artículo 8, determina que sin perjuicio de la competencia de un tribunal penal internacional cada Estado parte tomará las medidas necesarias para establecer su competencia a fin de conocer de los crímenes de genocidio, contra la humanidad, contra el personal de la Naciones Unidas y personal asociado, y los crímenes de guerra, *cualesquiera que sean el lugar o el autor de los crímenes*, reservando, únicamente, al tribunal penal internacional o al Estado del que sea nacional la persecución del autor de un crimen de agresión<sup>36</sup>. En España, la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional, en sus Autos de los días 4 y 5 de noviembre de 1998, relativos al procedimiento de extradición del general Pinochet, en el Segundo Fundamento de Derecho de ambos, considera: «Que las Partes contratantes no hayan acordado la persecución universal del delito por cada una de sus jurisdicciones nacionales no impide el establecimiento, por un Estado parte, de esa clase de jurisdicción para un delito de transcendencia en todo el mundo y que afecta a la comunidad internacional directamente, a la humanidad toda, como el propio Convenio entiende» (se refiere al Convenio sobre el genocidio)<sup>37</sup>.

La exclusión de la inmunidad en relación con esos crímenes se desprende de que, en modo alguno, su comisión puede considerarse como actos realizados en el desempeño de las funciones de un jefe de Estado, tal como dejó sentado la Resolución del Tribunal de Apelaciones de la Cámara de los Lores, sobre la inmunidad del general Augusto Pinochet, de 25 de noviembre de 1998, que sería confirmada, aunque limitada a un concreto período de tiempo, por la misma Cámara en su Decisión de 24 de marzo de 1999, pero en la que los jueces Lord Millet y Lord Phillips sostuvieron que el general Pinochet nunca tuvo derecho a la inmunidad por los delitos

<sup>35</sup> Cfr. PIGRAU SOLÉ, A., «Elementos de Derecho Internacional Penal», en *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 1997*, Madrid, 1998, pp. 150-153; REMIRO BROTONS, A., «La responsabilidad penal individual por crímenes internacionales y el principio de jurisdicción universal», y ORIHUELA CALATAYUD, E., «Aplicación del Derecho Internacional Humanitario por las jurisdicciones nacionales», ambos trabajos en *Creación de una jurisdicción penal internacional*, Colección Escuela Diplomática, n.º 4, Madrid, 2000, pp. 194-207 y 243-262, respectivamente.

<sup>36</sup> Vid. *Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su 48.º período de sesiones* (1996). Es cierto, sin embargo, que, aunque no implique contradicción con este artículo 8 del Proyecto, el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional no contiene una disposición semejante de reconocimiento de una jurisdicción universal, con independencia de la propia competencia de la Corte.

<sup>37</sup> Vid. TOMÁS ORTIZ DE LA TORRE, J. A., «Competencia judicial penal internacional de los Tribunales españoles para conocer de ciertos delitos cometidos por extranjeros contra españoles en Iberoamérica», *Anuario Hispano-Luso-Americano de Derecho Internacional*, vol. 13 (1997), pp. 509-512, 513-514 y 516; ABAD CASTELOS, M., «La actuación de la Audiencia Nacional española respecto de los crímenes contra la humanidad cometidos en Argentina y en Chile: Un paso adelante desandando la impunidad», *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, vol. 2 (1998), pp. 51-58, la autora, deja, además, constancia de que los crímenes contra la humanidad están «consolidados» como tales en el derecho internacional consuetudinario (p. 45).

objeto de la solicitud de su extradición. En el ámbito convencional resulta, también, concluyente al respecto lo dispuesto en el artículo 4 del Convenio de Nueva York para la prevención y la sanción del delito de genocidio, de 9 de diciembre de 1948, y en el artículo 27 del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, de 17 de julio de 1998, los cuales se manifiestan, respectivamente, en los siguientes términos:

*Artículo 4.* Las personas que hayan cometido genocidio o cualquiera de los otros actos enumerados en el artículo 3 [los distintos tipos de actos relativos al genocidio: genocidio, asociación, instigación, tentativa, complicidad], serán castigados ya se trate de gobernantes, funcionarios o particulares.

*Artículo 27. Improcedencia del cargo oficial.* 1. El presente Estatuto será aplicable por igual a todos sin distinción alguna basada en el cargo oficial de una persona, sea Jefe de Estado o de Gobierno, miembro de un gobierno o parlamento, representante elegido o funcionario de gobierno, en ningún caso le eximirá de responsabilidad penal ni constituirá *per se* motivo para reducir la pena.

2. Las inmunidades y las normas de procedimiento especiales que conlleve el cargo oficial de una persona con arreglo al derecho interno o al derecho internacional, no obstarán para que la Corte ejerza su competencia sobre ella.

Igualmente, el Proyecto de Código de crímenes contra la paz y la seguridad de la humanidad, en el artículo 7, dispone que la condición oficial del autor de tales crímenes, incluso si ha actuado en calidad de jefe de Estado o de Gobierno, no le exime de su responsabilidad penal y no es motivo de disminución de la pena<sup>38</sup>.

Así, el Estado al que se le notifique la visita privada de un jefe de Estado, presunto responsable de cualesquiera de esos crímenes, deberá, por tanto, desaconsejar la visita, por inconveniente e indeseable, indicándole, a él mismo o a su Estado, el riesgo de ser detenido si se deducen acciones penales contra él bien por los tribunales del Estado de visita, tanto de oficio como mediante querrela, bien por solicitarse su extradición, debidamente formulada, por otro Estado; se está, en este caso, por tanto, ante un claro límite o excepción de la inmunidad de jurisdicción penal de los jefes de Estado y como consecuencia de ello de la inviolabilidad cuando, para asegurar la eficacia de la jurisdicción, haya que proceder a su detención.

b) En *visita de incógnito*, que propiamente se realiza sin notificación al Estado de visita o dentro de la máxima confidencia y discreción diplomática e, incluso, bajo pseudónimo o título nobiliario en el caso de las monarquías, el jefe de Estado, en tanto mantenga su incógnito, no gozará de ningún *status* o trato deferente, no teniendo, por tanto, más condición que la de una persona privada ordinaria; si se conoce confidencialmente su presencia, el Estado de visita podrá, en la medida en que así lo estime conveniente, darle un trato deferente y procurarle protección, siempre en forma adecuada que no desvele el incógnito. Pero si el jefe del Estado, por las razones que sean, abandona el incógnito y revela su verdadera identidad, entonces su

<sup>38</sup> Vid. *Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su 48.º período de sesiones* (1996).

visita vendría a convertirse, técnicamente, en privada y le será debido el *status* que le corresponde en estas visitas<sup>39</sup>. En todo caso, el Estado de visita que llegue a conocer la intención o la existencia de una visita de incógnito de un jefe de Estado cuya presencia en el propio territorio no se desea, podrá impedirla o poner fin a la misma o, si tiene competencia, proceder de oficio judicialmente contra ese jefe de Estado, particularmente si le son imputables crímenes internacionales o, en general, graves violaciones del derecho internacional.

Respecto, en cambio, al trato que pueda corresponder al jefe del gobierno y al ministro de relaciones exteriores en sus visitas o estancias no oficiales en el extranjero, sí que existen diferencias con el que se le otorga al jefe del Estado. Ninguno de ellos, en visita privada, gozará propiamente de *status*, sino del trato deferente y cortés que, en la medida de lo posible, se les quiera otorgar, como, usualmente, una adecuada y discreta protección, particularmente al jefe del gobierno. En visita de incógnito, el jefe del gobierno puede tener el mismo trato que el jefe del Estado, y es aplicable lo arriba dicho en relación con éste; el ministro de relaciones exteriores, en principio, no tendrá trato alguno especial.

#### 4. El *status* una vez terminada la condición de órgano central

Los órganos centrales pueden cesar en el ejercicio de sus funciones como tales, por haber cumplido o darse por terminado constitucionalmente su mandato o, particularmente en relación con los jefes de Estado, aunque también respecto a los de gobierno, por ser depuestos del cargo, provocando su exilio<sup>40</sup>.

a) Un *ex mandatario de visita* en un Estado extranjero no goza de ningún *status*, siendo su situación la de una persona privada; únicamente permanecerá la inmunidad de jurisdicción por los actos propios del ejercicio de sus funciones que haya realizado durante su mandato, pero en absoluto habrá tal inmunidad por los actos privados realizados tanto antes o después de su mandato como durante el mismo y tampoco por los actos exorbitantes pretendidamente realizados en el ejercicio de las funciones del cargo, sobre todo cuando son constitutivos de crímenes internacionales o de graves delitos comunes de derecho interno. Si bien es cierto que los Estados de visita dan, en ocasiones, algún trato deferente a los ex jefes de Estado, sobre todo a monarcas que han abdicado, no tiene su base en el derecho internacional, sino en la *comitas gentium*.

b) En cuanto al *exilio* —figura referida, particularmente, al jefe del Estado, aunque puede plantearse en situaciones especiales respecto a los jefes de gobierno—, el trato que se da a la persona exiliada varía en razón de las concretas circunstancias y de las condiciones de oportunidad política que se den en cada caso. Cuando el exilio se debe a un acto inconstitucional que depone al jefe del Estado o éste abandona el territorio de su Estado debido a una alteración política grave que le conduce a ello, o se produce un golpe de Estado durante su visita oficial o incluso en visita o estancia no oficial, el Estado en el que se encuentra o que le acoge temporalmente, y

<sup>39</sup> Vid. WATTS, A., *op. cit.*, p. 75.

<sup>40</sup> Cfr., para esta materia, DECAUX, E., *op. cit.*, pp. 101-139; WATTS, A., *op. cit.*, pp. 84-96; Salmon, J., *Manuel...*, cit., pp. 602-610.



máxime si le concede el asilo, puede concederle el *status* correspondiente a jefe de Estado en visita oficial, al menos en un período de tiempo razonable, en tanto no se dé una salida constitucional a la situación en su Estado o se mantenga, si es el caso, la defensa de la legalidad por las fuerzas armadas leales a la constitución. Una vez que se cumplan estas condiciones, si el jefe de Estado no es repuesto y pierde legalmente su condición de tal, entonces su posición en el Estado de exilio será la de una persona privada, lo mismo que ocurrirá muy probablemente, en razón del principio de efectividad, si se prolonga por largo tiempo el régimen inconstitucional en su Estado y devienen, cuando menos, remotas sus expectativas de recuperar el poder; en esta posición cabrá, en consecuencia, prohibirse al ex jefe de Estado todo tipo de actividades políticas y, si hay lugar a ello, proceder de oficio o permitir el ejercicio de acciones contra él.

## V. CONSIDERACIÓN FINAL

La diplomacia directa, con existencia desde la Antigüedad, es en la actualidad la forma de diplomacia más dinámica y de utilización constante, con una diversidad de manifestaciones tanto en el orden bilateral como en el multilateral, con frecuencia incluso periódica, que todavía se potencia más si se tiene en cuenta el buen número de órganos internacionales compuestos por los distintos órganos centrales para las relaciones exteriores, así como la participación de los mismos no sólo en misiones especiales en el ámbito bilateral, sino también en delegaciones en conferencias diplomáticas y en sesiones de órganos de organizaciones internacionales que constantemente se celebran. Tan amplio uso de ella muestra que constituye un instrumento adecuado y necesario para la forma de ser de las relaciones internacionales de nuestro tiempo, por su posibilidad de adaptación a cada momento en un mundo de rápidos cambios y en el que los acontecimientos en ciertos ámbitos de la actividad política, económica y social, dondequiera que se produzcan, tienen una repercusión planetaria y exigen un tratamiento a los más altos niveles de los responsables políticos, propugnado y facilitado por la rapidez de los transportes y de las comunicaciones en general.

Sin embargo, es la única forma de diplomacia que no está codificada ni regida, en general, por normas convencionales, aunque quizá, por sus propias características particularmente impregnadas de planteamientos y contenidos políticos, su regulación consuetudinaria más flexible sea básicamente la única adecuada para su desarrollo y la razón de su permanente posibilidad de adaptación y utilidad.

El *status* diplomático de los órganos de la diplomacia directa también resulta afectado por un considerable ingrediente político, ya que, si bien es firme en el ejercicio de la actividad propiamente diplomática de estos órganos y, prácticamente, en el que se le debe durante el tiempo que dure una visita oficial, no ocurre, en cambio, lo mismo en visitas o estancias no oficiales, las que, al no deberse al ejercicio de actividad diplomática alguna, no sólo pueden no ser permitidas, sino que, en caso de que tengan lugar, la concesión o no de *status* y de su alcance depende de la valoración y de la decisión política que, sobre cada situación concreta, adopte el Estado que recibe al titular de un determinado órgano central para las relaciones exteriores en el extranjero, especialmente cuando se trata de un jefe de Estado, si bien deberá siempre excluir la posibilidad de que la persona de que se

trate resulte protegida contra la acción de la justicia en caso de que se le imputen crímenes internacionales o hechos que constituyan graves delitos comunes conforme al derecho interno de su propio Estado, lo que lamentablemente no siempre es así a pesar de que el Estado que recibe a tales personas, se declare, en el terreno de los principios e incluso asuma el compromiso jurídico, contra la impunidad por estos crímenes y delitos.