

**EL ESTABLECIMIENTO DE RELACIONES  
DIPLOMÁTICAS Y EL ENVÍO DE  
REPRESENTANTES**

Jaume SAURA ESTAPA  
*Profesor titular de Derecho internacional público de la  
Universidad de Barcelona*

CONTENIDO: Introducción. I. El establecimiento de relaciones diplomáticas y el derecho de legación. II. Establecimiento de la misión diplomática. III. Nombramiento y envío del jefe de misión y de los agentes diplomáticos. IV. Recapitulación. ANEXO: BIBLIOGRAFÍA.

## Introducción

En estas notas vamos a abordar dos grandes cuestiones que se hallan íntimamente ligadas si bien son bien distintas conceptualmente: en primer lugar, el establecimiento de relaciones diplomáticas entre Estados soberanos y, a continuación, el envío y establecimiento de misiones diplomáticas, incluyendo el nombramiento del jefe de misión y del resto de agentes diplomáticos. Se trata de cuestiones que cuentan con una vasta práctica internacional y que, además, han sido codificadas a escala universal por la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 18 de abril de 1961. Dado que este tratado ha sido ratificado por un extraordinario número de Estados, vamos a seguir por línea general sus disposiciones allí donde sea pertinente. Otro instrumento jurídico internacional relevante en el plano regional es el Convenio de La Habana sobre funcionarios internacionales de 1928, en particular sus artículos 1 a 11.

### I. EL ESTABLECIMIENTO DE RELACIONES DIPLOMÁTICAS Y EL DERECHO DE LEGACIÓN

El artículo 2 de la Convención de Viena de 1961 es el único que se refiere al establecimiento de relaciones diplomáticas y se limita a decir que:

*“El establecimiento de relaciones diplomáticas entre Estados y el envío de misiones diplomáticas permanentes se efectúa por consentimiento mutuo”.*

Merece la pena destacar dos ideas claves de este precepto. En primer lugar, la diferencia conceptual entre “relaciones diplomáticas” y “envío de misiones diplomáticas”. Tal diferencia se hace patente por ejemplo cuando uno observa que entre dos gobiernos que han acordado o que mantienen relaciones diplomáticas puede no haber intercambio recíproco de misiones diplomáticas e, incluso, que un Estado puede no establecer una representación en la capital del otro y en cambio aceptar que éste último la establezca en el suyo.<sup>1</sup> La segunda idea a destacar

es el carácter fundamental que tiene el consentimiento recíproco en todo el espectro de la materia que nos ocupa, tanto para el establecimiento de las relaciones diplomáticas, como para la definición de los distintos elementos materiales y personales que integren las misiones diplomáticas.

En el marco del complejo relacional que constituyen las relaciones internacionales, las *relaciones diplomáticas* son sólo un *tipo* relación que se establece entre Estados soberanos. Se trata de relaciones oficiales, formales y permanentes entre Estados.<sup>2</sup> En tanto que relación “oficial”, se realiza a través de unos órganos específicos propios para las relaciones exteriores, que actúan en nombre del Estado y cuyas conductas le son atribuibles jurídica y políticamente. Esos órganos son, principalmente, las misiones diplomáticas permanentes, pero no únicamente: también los órganos centrales del Estado con vocación exterior o las misiones temporales. En tanto que relaciones “formales”, a diferencia de la mayoría de relaciones interestatales, su forma no es libre, sino que debe cumplir unos requisitos establecidos empezando por la necesidad de acuerdo formal para su establecimiento. Por su parte, la vocación de “permanencia” no impide que se produzcan todo tipo de vicisitudes en la representación del Estado (llamada a consultas o retirada del Embajador) o incluso la suspensión y ruptura de relaciones diplomáticas en el marco de conflictos políticos graves entre las partes. En fin, en un contexto de relaciones internacionales y transnacionales entre actores y sujetos muy diversos, de una sociedad mundial cada vez más compleja, las relaciones diplomáticas siguen jugando un papel crucial como canal de comunicación y negociación entre los principales sujetos de Derecho Internacional.

El establecimiento de relaciones diplomáticas exige algunos presupuestos previos. Para Salmon, estos se limitan a la personalidad jurídica internacional y el acuerdo mutuo. Vilariño añade el reconocimiento y el derecho de legación.<sup>3</sup> Este

<sup>1</sup> Vid. PÉREZ DE CUÉLLAR, J.: *Manual de Derecho Diplomático*, Fondo de Cultura Económico, 2ª edición, México, 1997, p. 33.

<sup>2</sup> Vid. VILARIÑO PINTOS, E.: *Curso de Derecho Diplomático y Consular (Parte General y Derecho Diplomático)*, Tecnos, 3ª edición, Madrid, 2007, p. 30.

<sup>3</sup> Vid. SALMON, J.: *Manuel de Droit Diplomatique*, Bruylant, Bruselas, 1996, pp. 33-49; Vilariño, op cit., pp. 36-54.

último requisito, en realidad, lleva incorporado implícitamente a los anteriores. En efecto, el derecho de legación puede definirse como la facultad de las entidades que poseen personalidad jurídica internacional de hacerse representar recíprocamente, previo acuerdo, por agentes oficiales. Desde antiguo se reconoce que los Estados soberanos poseen un derecho de legación, tanto activo como pasivo. El derecho de *legación activo* significa el derecho a acreditar agentes diplomáticos ante terceros Estados; el derecho de *legación pasivo* significa el derecho a recibir a los enviados de dichos Estados. Así pues, el derecho de legación activo y pasivo es la cualidad que poseen los sujetos de Derecho Internacional que les permite ser representados a nivel exterior y recibir representantes de terceros sujetos. Esa idea queda perfectamente reflejada en el artículo 1º del Convenio de La Habana citado más arriba:

*“Los Estados tienen el derecho de hacerse representar unos ante otros por medio de funcionarios diplomáticos”.*

En realidad, la doctrina es unánime en considerar que se trata de "derechos imperfectos" del Estado, porque en ningún caso es obligatorio establecer relaciones diplomáticas ni misiones de este tipo. No hay por tanto un “derecho” a establecer o mantener relaciones diplomáticas con tal o cual Estado, porque ello depende del mutuo consentimiento. Lo que hay es una “capacidad”, en tanto que sujeto de Derecho Internacional, para relacionarse formalmente con otros sujetos. Cosa distinta es que la práctica demuestre que la utilización de esta facultad es inmensa.

Establecido que el derecho de legación es una capacidad inherente a la subjetividad internacional, podemos pasar a precisar los requisitos específicos del establecimiento de relaciones diplomáticas:

- En primer lugar, que las partes tengan la condición de Estados soberanos.
- En segundo lugar, el reconocimiento mutuo como Estados y Gobiernos.
- Y, finalmente, un acuerdo formal, sea *ad hoc*, mediante canje de notas, memorando conjunto, etc. o bien en el marco de un tratado de contenido más amplio, tipo Tratado General de

Amistad o similar.

Fijémonos por un momento en los dos primeros condicionantes. Ya hemos dicho que el derecho de legación se predica de todo sujeto internacional, pero esa cualidad se traduce, en el caso concreto del Estado, en la capacidad de establecer “relaciones diplomáticas” con otros Estados a los que reconocen. Otros sujetos internacionales, como las organizaciones internacionales o los movimientos de liberación nacional, gozan del derecho de legación, pero las relaciones formales que establecen entre sí no son, propiamente, “diplomáticas”, por mucho que las normas y prácticas de éstas les sean aplicables *mutatis mutandis*. La única excepción la constituye el caso muy singular de la Santa Sede, sin duda por motivos históricos, que, sin ser Estado, envía y recibe agentes diplomáticos y es parte en la Convención de Viena de 1961. De otro lado, los entes que no gozan de subjetividad internacional no disfrutan tampoco de derecho de legación y mucho menos de la capacidad de establecer relaciones diplomáticas. Con todo, entes territoriales como estados miembros de una federación o las comunidades autónomas españolas, practican de hecho una cierta paradiplomacia fomentada, o al menos tolerada, por las autoridades centrales que, sin menoscabo de su relevancia, no puede acogerse a las normas de Derecho Internacional que estamos analizando en esta obra.

Por su parte, la cuestión del reconocimiento recíproco está íntimamente vinculada con la del establecimiento (y en su caso mantenimiento) de relaciones diplomáticas. No en vano, en Derecho Internacional general se reconoce unánimemente que el establecimiento de relaciones diplomáticas implica reconocimiento. Es decir, relaciones diplomáticas y reconocimiento de Estados y de Gobiernos son dos caras de la misma moneda, si bien con matices. Si bien es cierto que la mayor parte de nuevos Estados soberanos de la escena internacional han sido reconocidos por los demás Estados mediante el expediente implícito del establecimiento formal de relaciones diplomáticas, no es menos cierto que hay otras formas de reconocimiento y que, por tanto, puede haber reconocimiento sin voluntad de establecer relaciones formales y oficiales.

El caso inverso (establecimiento de relaciones diplomáticas sin reconocimiento) no es, en cambio posible. Suele citarse como excepción el artículo 7 del Convenio de 1969 sobre misiones especiales, pero en realidad lo que este precepto dice es que:

*“Para el envío o la recepción de una misión especial no será necesaria la existencia de relaciones diplomáticas o consulares”.*

De lo que se desprende que, a pesar que la misión especial tiene “carácter representativo del Estado” (art. 1.a CVME 69), no implica reconocimiento por ninguna parte ni del Estado ni, en su caso, del Gobierno acreditantes o receptores. En este caso hay representación sin relaciones diplomáticas permanentes, *ergo* no se produce el reconocimiento.

Cosa distinta es el *mantenimiento* de relaciones diplomáticas con gobiernos no reconocidos. En principio, el cambio inconstitucional de gobiernos demandaría, por parte de los Estados que no desean reconocer al nuevo poder, la ruptura de relaciones diplomáticas. Como el reciente caso del golpe de Estado en Honduras (2009) ha puesto de manifiesto, las relaciones diplomáticas se pueden mantener, incluso la existencia de una misión diplomática permanente en funcionamiento, siempre y cuando se haga constar de manera explícita la voluntad de no reconocer al gobierno *de facto* y, en consecuencia, la misión se limite a despachar asuntos administrativos o de trámite.

## II. ESTABLECIMIENTO DE LA MISIÓN DIPLOMÁTICA

La misión diplomática es la agencia o establecimiento que un Estado instala en otro, con el consentimiento de éste, para mantener con él relaciones diplomáticas. Se trata de un instrumento para un fin, aunque como ya hemos señalado no es estrictamente necesario el envío de misiones diplomáticas para establecer o mantener relaciones diplomáticas. Por otra parte, desde el punto de vista administrativo, se han definido las misiones diplomáticas como: *“aquellos órganos activos de la Administración General del Estado en el*

*exterior, de estructura compleja y con competencia generales, que [el Estado] acredita con carácter permanente ante otro u otros Estados”.*<sup>4</sup> Se trata, en cualquier caso, de un órgano exterior del Estado y no sólo de la suma de agentes diplomáticos acreditados ante un tercero.<sup>5</sup>

El carácter orgánico que tiene la misión diplomática explica, como apunta el mismo Vilariño, que esté dotada de capacidad funcional propia en tanto que órgano representativo del Estado y que el *status* diplomático del que se beneficia la misión tenga distinto contenido y mayor alcance que el aplicable a los agentes diplomáticos.<sup>6</sup>

En materia de establecimiento de la misión rige el principio fundamental de consentimiento recíproco de los Estados acreditante y receptor. Consentimiento que es necesario, obviamente, para el establecimiento propiamente dicho de una misión diplomática, dado que ya hemos dicho que las relaciones diplomáticas nunca son obligatorias, pero también para determinar las características que va a reunir la misión. Entre los aspectos sobre los que, en principio, se debe llegar a un acuerdo destacan el rango y la estructura de la misión.

Corresponde a las partes la determinación del rango de la misión, que a su vez será decisivo para determinar la categoría del jefe de misión. De hecho el artículo 14 CVRD 61 plantea la cuestión desde la perspectiva de las “clases” de jefes de misión, desde los Embajadores o nuncios hasta los encargados de negocio, dando por sentado esa relación entre el rango de la misión y la clase de su jefatura. En la actualidad, esta cuestión no tiene ninguna trascendencia práctica pues, de entrada, los Estados acuerdan siempre otorgar el máximo rango a uno y otro: Embajada y Embajador.<sup>7</sup>

<sup>4</sup> Vid. PAZ AGÜERAS, J.M.: *La Administración General del Estado en el Exterior*, Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid, 1999, p. 29

<sup>5</sup> Vilariño aclara que, junto a esta concepción “objetiva” de la *misión diplomática*, puede haber una noción más “subjetiva” en tanto que período de tiempo y lugar donde el agente diplomático ejerce sus funciones como tal. También se utiliza la expresión *misión diplomática* en referencia al cometido a desarrollar, bien por los agentes, bien por el órgano diplomático. Vid. Vilariño, op. cit., p. 174.

<sup>6</sup> Vid. Vilariño, op. cit., pp. 174-175.

<sup>7</sup> Paz Agüeras señala acertadamente que el término

En el caso de los enviados de la Santa Sede, la Nunciatura se halla dirigida por un Nuncio. Han desaparecido pues en la práctica otras misiones de inferior rango previstas en el artículo 14 del CVRD 61 como las *legaciones* (que podían estar encabezadas por un ministro plenipotenciario o por un encargado de negocios) y las *internunciaturas* (al frente de las cuales hallaríamos un internuncio papal). Pero hay que recordar que el artículo 14 CVRD 61 no sólo ha quedado parcialmente obsoleto, sino que además era y es incompleto. En el caso de los países de la *Commonwealth*, dado que la jefa del Estado es la misma para todos ellos, la representación diplomática no se efectúa a través de embajadas sino del Altos Comisionados. Su rango es equivalente al de embajada y el *High Commissioner* tiene igualmente rango de Embajador. Por su parte, entre los países miembros de la Comunidad Francesa existe la práctica, algo irregular, de hacerse representar por la figura del Alto Representante.<sup>8</sup>

El hecho de que todas las misiones diplomáticas establecidas en la actualidad tenga rango de embajada o equivalente no es óbice para que, si por cualquier motivo (normalmente como fruto de una crisis política), el Estado acreditante desea disminuir la representación, pueda retirar al Embajador y acreditar un encargado de negocios como jefe de misión con carácter temporal. O que ello suceda transitoriamente mientras se produce un cambio en la jefatura de la misión por

---

“Embajador” es polisémico en derecho español, así como también en otras latitudes. Junto al Embajador que ostenta la jefatura de una misión diplomática, al que nos estamos refiriendo en este capítulo, tienen esa categoría otros representantes estatales (representantes permanentes ante organizaciones internacionales; jefes de misión especial; jefes de delegación en conferencias internacionales), así como Embajadores en misión especial en los servicios centrales del Ministerio de Asuntos Exteriores, Embajadores de categoría en el escalafón de la carrera diplomática, Embajadores natos (por ejemplo, el Subsecretario del Ministerio) e incluso Embajadores a título meramente honorífico. Vid. Paz Agüeras, op. cit., pp. 51-54.

<sup>8</sup> Como otras situaciones de rango equivalente propias tendríamos: las Oficinas del Pueblo de la Jamahiriya Árabe Libia o, en su momento, las representaciones permanentes que se establecieron entre la República Federal y la República Democrática de Alemania. Vid. Salmon, op. cit., pp. 62-63.

traslado, defunción, etc. Nada de ello afecta a la categoría de la misión en tanto que tal.

Señala Salmon que “*El Estado receptor puede rechazar una misión cuya estructura o composición sea anormal*”. Su consentimiento es por tanto necesario para determinar el tamaño de la misión, así como para aceptar características aparentemente anómalas (aunque recurrentes en la práctica) como la acreditación múltiple o conjunta.<sup>9</sup>

a. *El número de miembros que integran la misión.* En efecto, puede resultar una cuestión conflictiva, y no únicamente en el momento de su establecimiento inicial. En principio, corresponde al Estado acreditante determinar cuántas personas y con qué estatuto y funciones van a integrar su misión, pero la CVRD 61 reconoce el derecho del receptor a limitar dicho número “a lo que sea normal y razonable según las circunstancias del Estado y las necesidades de la misión” (artículo 11). Se trata, en definitiva, de casar dos intereses contrapuestos. De un lado, algunos Estados acreditantes con fuertes intereses en el Estado receptor (por vecindad, intereses económicos o, en el caso de las grandes potencias, en todo caso) pueden necesitar un número de personas elevado que dé cumplimiento a funciones diversas y especializadas. Del otro, hay que tener presentes las circunstancias propias del Estado receptor, particularmente si se trata de un país en vías de desarrollo, que se va a ver obligado a garantizar privilegios e inmunidades a muchos individuos, y a velar por su seguridad, al margen de que pueda haber otro tipo de suspicacias de por medio. En fin, el acuerdo explícito no es imprescindible: en principio, el acreditante es plenamente soberano para decidir el tamaño y composición de su misión. El silencio del receptor sólo puede interpretarse como aquiescencia, pero en cualquier momento éste puede decidir, unilateralmente, que es necesario reducir el tamaño de la misión. En la práctica, los casos conflictivos han sido muy numerosos,<sup>10</sup> incluyendo también el área latinoamericana. Por ese motivo hay que presuponer que el artículo 10 del Convenio de La Habana, que establece sin cualificaciones que “*Cada misión tendrá el personal determinado por su gobierno*”, ha quedado superado

---

<sup>9</sup> Vid. Salmon, op. cit., p. 153.

<sup>10</sup> Vid. Salmon, op. cit., pp. 157-158.

por la práctica y por la más reciente codificación universal.

*b. Múltiple acreditación.* En una figura que tiene como un elemento clave la bilateralidad y la reciprocidad, parecería necesario que cada Estado acreditante abriera una única embajada, y nombrara consiguientemente un jefe de misión, para cada Estado receptor con el que, más allá de establecer relaciones diplomáticas, deseara sostener una representación permanente. Sin embargo, debido a constreñimientos presupuestarios e insuficiencia de recursos humanos, agravados por la proliferación de Estados en la sociedad internacional actual, se ha generalizado la figura de la acreditación múltiple. Se trata de designar un mismo y único jefe de misión ante varios Estados receptores. Obviamente, la misión diplomática tendrá su sede, y el Embajador su residencia, sólo en uno de los Estados receptores; y el Embajador u otros agentes diplomáticos deberán desplazarse periódicamente a los demás Estados receptores para tratar los asuntos bilaterales que sean necesarios. Aquí el consentimiento juega por la necesidad de que todas las partes (acreditante singular y múltiples receptores) acepten la situación. Todos los Estados del mundo, en mayor o menor medida, hacen uso de esta posibilidad que ofrece el artículo 5 del Convenio de Viena.

Con todo lo frecuente y extendida que es esta práctica no sobran ejemplos de situaciones en que ha planteado dificultades. Por ejemplo, en el momento de abrir representaciones en las tres repúblicas bálticas (Estonia, Letonia y Lituania), España se encontró con que ninguna de ellas quería dejar de ser la sede de la embajada y del Embajador, tener en definitiva la representación “principal”, en detrimento de las otras dos repúblicas “hermanas”. Mientras España no tuvo capacidad para abrir simultáneamente tres embajadas, no pudo abrir ninguna y las relaciones diplomáticas con los tres países se gestionaban a través, respectivamente, de las embajadas en Finlandia (Estonia), Dinamarca (Lituania) y Suecia (Letonia). Del mismo modo, antes de abrir la misión en Bosnia-Herzegovina, el representante español acreditado en esta república ex yugoslava era el Embajador en Austria, aunque la embajada

en Croacia estaba mucho más próxima. Las autoridades de Bosnia preferían tener que dirigirse a una legación más lejana antes que estar en una posición en cierta medida secundaria respecto de las croatas.

*c. Acreditación conjunta.* En paralelo con la figura anterior cabe la posibilidad, de nuevo si media el consentimiento de todos los implicados, de que dos o más Estados acrediten a un mismo jefe de misión ante un único Estado receptor. Aunque Salmon cita algunos ejemplos históricos (Holanda y Bélgica ante Ceilán; Costa Marfil, Dahomey, Alto Volta y Níger ante Israel), se trata de una figura muy excepcional, que sólo es viable cuando los Estados acreditantes tienen una política exterior muy homogénea y unos intereses internacionales, particularmente económicos, perfectamente alineados. De lo contrario, los conflictos de intereses en el seno de la misión estarán a la orden del día.

Aunque en el marco de la Unión Europea no se ha planteado explícitamente utilizar el artículo 6 del Convenio de Viena, qué duda cabe que la iniciativa de crear un Servicio Exterior Común formado por funcionarios diplomáticos provenientes de los distintos Estados miembros en una única representación bilateral con terceros (que por descontado no sustituirá las representaciones bilaterales de los Estados Miembros) está perfectamente amparado por la figura de la acreditación conjunta.

En cualquier caso, no se debe confundir esta figura con la del “encargo de intereses” del artículo 45.c) CVRD 61, en el que una misión diplomática puede asumir frente al gobierno receptor el cuidado de los asuntos de un tercer país con el que el receptor no mantiene relaciones diplomáticas, a menudo, después de una ruptura. El encargo de intereses tiene carácter accidental y vocación temporal: no hay propiamente “representación”, sino solamente “*protección de los intereses [del Estado] y de los intereses de sus nacionales*”. Eso sí, también aquí es necesario, primero, el acuerdo entre el Estado encargante y el encargado y, después, la aprobación del Estado receptor.<sup>11</sup> Un caso longevo de encargo de intereses, no

<sup>11</sup> Vid. Salmon, op. cit., p. 155.

carente de fricciones, es el que asume la embajada de Suiza respecto de los intereses norteamericanos en Cuba.

Finalmente, hay que hacer notar que tanto la figura de la acreditación múltiple como la de la acreditación conjunta están plenamente aceptadas en la práctica latinoamericana, de manera que el artículo 5 del Convenio de La Habana establece que:

*“Todo Estado puede hacerse representar por un solo funcionario ante uno o más Gobiernos. Varios Estados pueden hacerse representar ante otro por un solo funcionario diplomático.”*

Aunque nada disponen al respecto la Convención de Viena de 1961 o el Convenio de La Habana de 1928, en la práctica internacional las misiones diplomáticas se establecen en la capital del Estado receptor. Las contadas excepciones se deben a motivos coyunturales (el traslado de la capitalidad de Brasil desde Río de Janeiro a Brasilia) o políticos (el no reconocimiento de Jerusalén como capital de Israel hace que la inmensa mayoría de misiones acreditadas en este Estado tengan su sede en Tel-Aviv). En cambio, sí establece el artículo 12 del CVRD 61, quizás en aras al principio de unidad de acción en el exterior que:

*“El Estado acreditante no podrá, sin consentimiento previo y expreso del Estado receptor, establecer oficinas que formen parte de la misión en localidades distintas de aquella en que radique la propia misión”.*

### III. NOMBRAMIENTO Y ENVÍO DEL JEFE DE MISIÓN Y DE LOS AGENTES DIPLOMÁTICOS

El conjunto de personas que componen una misión diplomática pertenecen a tres categorías funcionales: agentes diplomáticos, personal administrativo y técnico y personal de servicio. A efectos del establecimiento de la misión diplomática, nos interesa principalmente el primer grupo.

Los agentes diplomáticos se definen en la Convención de Viena de 1961 como *“el jefe de la misión o un miembro del personal diplomático de la*

*misión”* (art. 1.e); personal que a su vez se identifica de manera tautológica como *“los miembros del personal de la misión que posean la calidad de diplomáticos”* (art. 1.d). En fin, se trata de las personas que un Estado envía a otro para representarle y desarrollar oficialmente las relaciones internacionales entre ambos. Son personas que gozan de un doble estatuto jurídico: nacional (regulado en su derecho constitucional y administrativo) e internacional. En este último ámbito, hay que distinguir claramente al jefe de misión del resto del personal diplomático. En realidad, para algunos autores sólo el primero ostenta la representación del Estado acreditante, mientras que los demás puede decirse que sólo actúan como mandatarios de aquél. En cualquier caso, sólo los agentes diplomáticos tienen la capacidad para ejercer las funciones diplomáticas y, por tanto, de representación del Estado acreditante.

El establecimiento de la misión diplomática requiere la entrada en servicio tanto de un jefe de misión como del resto de personal diplomático, pero con forma y en momentos distintos. Respecto del primero, corresponde al Estado acreditante, de manera soberana, decidir qué persona va a encabezar sus misiones diplomáticas. Cada Estado decide internamente los mecanismos de selección y designación de sus Embajadores. En algunos casos, como el español, se trata normalmente de diplomáticos de carrera. En Italia, la ley obliga a que lo sean. En otros, como Estados Unidos o la mayoría de países latinoamericanos, predominan los llamados “Embajadores políticos”, que son personas de la confianza del jefe del Ejecutivo. De otro lado, el nombramiento puede ser discrecional, como en el caso norteamericano pero también en el español (a cargo del Consejo de Ministros) o revestir un componente técnico que evalúe las capacidades de los candidatos, caso del Reino Unido entre otros.<sup>12</sup>

Ahora bien, la libertad de elección del Estado acreditante está matizada por el interés del Estado receptor de comprobar la idoneidad de esa persona para el puesto. En fin, a ambas partes interesa que el jefe de misión, que va a ser uno de los principales canales de comunicación entre

<sup>12</sup> Vid. Paz Agüeras, op. cit., p. 59-62

ambos Estados, sea una persona que convenga a uno y otro. La práctica de solicitar al Estado receptor la aprobación de la persona elegida como jefe de misión, que podía considerarse un uso de cortesía antaño,<sup>13</sup> adquiere naturaleza obligatoria conforme al artículo 4.1 del Convenio de Viena:

*“El Estado acreditante deberá asegurarse de que la persona que se proponga acreditar como jefe de la misión ante el Estado receptor ha obtenido el asentimiento de ese Estado”.*

Precepto que venía anticipado por lo establecido en el artículo 8 del Convenio de La Habana de 1928, con un carácter además mucho más amplio, referido a todos los agentes diplomáticos:

*“Ningún Estado podrá acreditar sus funcionarios diplomáticos ante los demás Estados, sin previo arreglo de estos”.*

Así pues, el Estado acreditante comunica el nombre y *curriculum vitae* de la persona elegida al Estado receptor para que éste pueda valorarlo. Lo hace a través de canales oficiales, bien mediante las respectivas embajadas o directamente entre ministerios de asuntos exteriores. La aceptación del jefe de misión se otorga a través de un documento llamado *placet* o *agrément*, una especie de visto-bueno o beneplácito que el Estado receptor puede rechazar de manera discrecional, sin necesidad de dar explicaciones, según se desprende del artículo 4.2 del Convenio de Viena y del artículo 8 del Convenio de La Habana. Si la petición se rechaza, el Estado acreditante debe designar un nuevo jefe de misión y proceder de nuevo a la solicitud del *placet*.

Aunque Salmon enumera un buen número de casos históricos en los que se ha denegado el *placet* a un Embajador,<sup>14</sup> en la práctica ese rechazo no es en absoluto frecuente y menos aún por causas atribuibles personalmente al jefe de misión *in pectore*,<sup>15</sup> salvo que a esas razones personales se

sumen las malas relaciones entre los Estados concernidos. El último caso conocido en la práctica española fue el rechazo del Embajador Josep Coderch por parte de Cuba en 1998, en el contexto de una política exterior más agresiva hacia la isla caribeña por parte del gobierno Aznar.<sup>16</sup>

Tampoco establecen los tratados internacionales o el Derecho Internacional general plazos para conceder o denegar el *placet*, si bien una tardanza excesiva puede considerarse una descortesía o prueba de un malestar más profundo en las relaciones bilaterales. Por otra parte, también hay que señalar que la concesión del *placet* no obliga al Estado acreditante a confirmar el nombramiento del jefe de misión. Si en el ínterin hubiera cambiado de criterio, nada le impediría abstenerse de nombrar a la persona inicialmente designada y solicitar el *placet* para otro candidato. Esta situación tan singular se produjo el 6 de febrero de 1997 cuando al Embajador designado por Ecuador, tras un largo proceso para obtener el *placet* de los Estados Unidos de América, le fueron revocadas las credenciales por parte de su propio gobierno, al caer el presidente Bucaram en Quito.<sup>17</sup>

En cualquier caso, esta aceptación previa que hace el Estado receptor no impide que, una vez esté ejerciendo sus funciones, el jefe de misión pueda ser declarado *persona non grata* como cualquier otro miembro del personal diplomático. Una declaración discrecional que obligaría al jefe de misión a cesar en sus funciones y salir del territorio del Estado receptor en un breve período de tiempo. Una situación intermedia también posible es la retirada del *placet*: antes de la entrega de las cartas credenciales, y por tanto de la entrada en funciones formal del Embajador, el Estado

---

Arabia Saudí porque su nombre, completamente inocuo en urdu, alude en árabe al tamaño superlativo del miembro viril. Vid. “Lo que cuesta ser Embajador”, Diario *El País*, 1 de marzo de 2010.

<sup>16</sup> En cualquier caso, la práctica diplomática exige discreción en el nombramiento de los jefes de misión antes de la concesión del *placet*, a fin de evitar situaciones embarazosas, y tampoco se considera de buen tono hacer público por parte del Estado receptor la negativa a su concesión y las causas que la motivan.

<sup>17</sup> Vid. ARTEAGA SERRANO, R., *La presidenta*, Edino, Guayaquil, 1997, p. 188

---

<sup>13</sup> Vid. GÓMEZ MAMPASO, V. – SÁENZ DE SANTAMARÍA, B.: *Una aproximación histórica a las relaciones diplomáticas*, Universidad Pontificia de Comillas, Madrid, 2001, p. 89

<sup>14</sup> Vid. Salmon, op. cit., pp. 144-145

<sup>15</sup> Con todo, no podemos dejar de mencionar el caso aparecido en la prensa española del diplomático paquistaní Zeb Akbar, rechazado como Embajador por

receptor puede por cualquier motivo desdecirse de su consentimiento inicial e impedir al jefe de misión designado llegar a tomar posesión de su cargo (eso fue en realidad lo que le sucedió al malogrado Embajador Coderch). Con todo ello se hace patente que la aprobación inicial del jefe de misión o de cualquier otro de sus integrantes no compromete al Estado receptor a mantener indefinidamente ese consentimiento.<sup>18</sup>

Una vez obtenido el *placet* del Estado receptor, el Estado acreditante puede proceder al nombramiento formal del jefe de misión, conforme a su derecho nacional; nombramiento que se hará constar en un instrumento acreditativo que en su momento habrá que presentar ante las autoridades del Estado receptor. Este documento tiene distintas formas en función del rango y tipo del jefe de misión. Las “cartas credenciales” se entregan a los Embajadores y nuncios así como, cuando existían, a “enviados, ministros e internuncios” (art. 14 CVRD 61). Entre los países de la *Commonwealth*, ese mismo documento recibe el nombre de “cartas de comisión”. En cambio, cuando el jefe de misión es de tercera categoría (encargado de negocios), se acredita a través de la “carta de gabinete”. Las diferencias entre estos y otros instrumentos acreditativos son más formales y protocolarias que sustantivas y en ningún caso afectan al alcance de las funciones diplomáticas del representante estatal. Las cartas credenciales vienen firmadas por el jefe del Estado acreditante y, en justa correspondencia, se entregan en ceremonia oficial al jefe del Estado receptor. En cambio, las cartas de gabinete están firmadas normalmente por el ministro de asuntos exteriores acreditante y se entregan a su homólogo en el Estado receptor. Dado que los países de la *Commonwealth* comparten jefe de Estado, el protocolo respecto de los representantes de mayor rango (Altos Comisionados) es distinto al de los Embajadores y las cartas de comisión las firman y reciben los respectivos primeros ministros.<sup>19</sup>

<sup>18</sup> Por otra parte, una alternativa a la solicitud del *placet* es proponer una terna de candidatos para que, de entre ella, sea el Estado receptor quien elija a la persona que prefiere para ser acreditada como jefe de misión. Vid. Vilariño, op. cit., p. 218

<sup>19</sup> Un supuesto francamente curioso se produce con la

El momento de entrega de estos documentos señala el inicio oficial de las funciones del jefe de misión y sirve también para determinar la precedencia entre ellos, al menos entre los de la misma clase. Con anterioridad a ese momento, el jefe de misión no puede realizar en el Estado receptor ninguna actividad oficial, aunque sí protocolaria, salvo entregar copia de la carta credencial (“copias de estilo”) al Ministro de asuntos exteriores u otro competente según la práctica del Estado receptor. Es Embajador “designado”, pero no en funciones. Si tuviera que participar en cualquier tipo de acto o actividad oficial, debería ir acompañado del encargado de negocios *ad interim*, que es quien, mientras tanto, ostenta la representación del Estado acreditante.

Una vez se ha hecho la entrega de documentos, se comunica este hecho a todo el cuerpo diplomático acreditado ante el país receptor, tras lo cual se inician tradicionalmente una serie de visitas protocolarias, que empiezan por el decano del cuerpo diplomático (en el caso de España, el Nuncio de la Santa Sede), para seguir después con las más altas autoridades del país y los demás jefes de misión.<sup>20</sup>

---

entrega de credenciales en el Principado de Andorra, en particular por lo que se refiere al Nuncio de la Santa Sede. Andorra es un régimen constitucional que ha mantenido en la jefatura del Estado a dos copríncipes que son, motivos históricos, el Obispo de La Seu d'Urgell y el Presidente de la República Francesa. Todos los Embajadores acreditados en el Principado hacen entrega de sus cartas credenciales a ambos copríncipes, de los cuales uno es el jefe de otro Estado y el otro una dignidad eclesiástica. En el caso del Nuncio, para más inri, suele tener más rango desde el punto de vista de la jerarquía católica (cardenal) que el Obispo de La Seu, pero su relación en tanto que Embajador y Jefe de Estado respectivamente se escapa de esa lógica.

<sup>20</sup> Vid. Pérez de Cuéllar, op. cit., p. 46. En sentido amplio, por “cuerpo diplomático” se entiende el conjunto de agentes diplomáticos acreditados ante un mismo Estado (en sentido estricto, sólo los jefes de misión). Se trata de un órgano *sui generis*, sin personalidad jurídica, pero que tiene importancia a efectos de ceremonial y representación. Su decano es el jefe de misión más antiguo o, en países de tradición católica, el Nuncio de la Santa Sede. El decano del cuerpo diplomático se encarga de dirigir el órgano y recibe precedencia protocolar. Además de cuestiones de ceremonial, su relevancia radica en permitir el contacto entre delegaciones de gobiernos que no se reconocen o han roto relaciones; también puede realizar reclamaciones o gestiones de tipo colectivo ante el gobierno receptor, de manera que se convierte en una representación y testimonio de la

Como categoría distinta al jefe de misión se distinguen los "miembros del personal diplomático". Ya hemos dicho que son los miembros del personal de la misión que gozan de la calidad de agentes diplomáticos. La regla general es que los agentes diplomáticos distintos al jefe de misión son libremente nombrados por el Estado acreditante y no están sujetos a *placet*, si bien su nombre debe ser notificado a las autoridades del Estado receptor con anterioridad a su llegada, así como la fecha de su llegada y partida, junto con el de los familiares que los acompañen (art. 10 CVRD 61). La razón de estas notificaciones es que se trata de personas que gozan de privilegios e inmunidades en el territorio del Estado receptor y a las que éste va a tener que ofrecer protección, por lo que le es imprescindible saber quiénes son y desde cuándo ejercen sus funciones. Esta justificación explica que también haya que notificar:

*"la contratación y el despido de personas residentes en el Estado receptor como miembros de la misión o criados particulares que tengan derecho a privilegios e inmunidades"* (art. 10.1.d CVRD 61).

A pesar de la libertad de que disfruta el Estado acreditante para nombrar los integrantes de la misión, la Convención de Viena articula tres situaciones que le permiten al Estado receptor un cierto control sobre quiénes son esas personas. En primer lugar, se establece que los agentes diplomáticos (incluso el jefe de misión) deben ostentar la nacionalidad del Estado acreditante, si bien, con el consentimiento del receptor, se puede aceptar que sean nacionales de un tercer Estado o del mismo receptor. En este último supuesto, sus privilegios e inmunidades se ven seriamente mermados. En cualquier caso, pues, el Estado receptor puede limitar la presencia de personas de una nacionalidad distinta a la del Estado acreditante, como agente diplomático, en la misión diplomática de éste. En este punto, el

---

comunidad internacional frente al gobierno local (Pérez de Cuéllar, op. cit., pp. 65-68). No debe confundirse, pues, cuerpo diplomático con "carrera diplomática", que es el conjunto de diplomáticos profesionales ("de carrera") acreditados en cualquier país o bien destinados a los servicios centrales del Ministerio de Asuntos Exteriores u otros.

artículo 8 del Convenio de Viena coincide en esencia con el artículo 7 del Convenio de La Habana. En segundo lugar, respecto de los "agregados militares, navales o aéreos" el artículo 7 del Convenio de Viena establece que:

*"el Estado receptor podrá exigir que se le sometan de antemano sus nombres, para su aprobación"*.

Es decir, no se requiere el *placet* de estos agentes diplomáticos con carácter general, sino únicamente a petición del receptor. Se entiende que esta petición tiene carácter de política general, que se aplica sin discriminación a todos los agregados militares de todas las misiones acreditadas en ese Estado. Además, aunque la disposición se ciñe explícitamente a los agregados de defensa, nada impide que un Estado receptor exija la sumisión de todos los agentes diplomáticos a *placet* previo. Recordemos en este sentido el artículo 8 del Convenio de La Habana antes citado. En fin, en tercer lugar, los agentes diplomáticos pueden ser declarados persona *non grata* en cualquier momento, incluso antes de su llegada al territorio del Estado receptor, figura que en definitiva permite el control absoluto por parte del Estado receptor de las personas, como mínimo de rango diplomático, que integran las misiones diplomáticas acreditadas en su territorio.

Una vez nombrados los agentes diplomáticos deben ser acreditados por el Estado acreditante, si bien sin las formalidades que se exigen para el jefe de misión, a través de un instrumento emitido normalmente por el Ministerio de asuntos exteriores. Este documento servirá para que el Estado receptor pueda expedir una tarjeta de identificación diplomática que es el único instrumento que acredita a los agentes diplomáticos como tales, incluso el jefe de misión, ante las autoridades del Estado receptor. Salmon cita otras formas de identificación posibles, como las "listas diplomáticas" o la acreditación del Ministerio de Exteriores del Estado acreditante.<sup>21</sup> En todo caso, merece la pena aclarar en este contexto que el pasaporte diplomático es un mero documento de viaje, ciertamente privilegiado, que suelen poseer los diplomáticos, pero también otros altos cargos del Estado. Y que, incluso entre

---

<sup>21</sup> Vid. Salmon, op. cit., p. 168.

los diplomáticos, no puede ni pretende acreditar que su titular esté ejerciendo funciones diplomáticas en tal o cual destino. Es la tarjeta de identificación diplomática, pues, la que deberá exhibir un agente diplomático que necesite ejercer sus prerrogativas o inmunidades en el Estado receptor.

Hay que mencionar que, junto al jefe de misión y el resto de personal diplomático, la misión suele estar compuesta por otro personal subalterno: administrativo y técnico (traductores, mecanógrafos, etc.) y de servicio (cocinero, jardinero, etc.) que pueden ser nacionales del Estado receptor y que, caso de no serlo, gozan de algunos privilegios e inmunidades, aunque en menor medida que los agentes diplomáticos. Su nombramiento es libérrimo para el Estado acreditante, si bien se extiende a todos ellos los deberes de notificación al Estado receptor a que hemos hecho referencia más arriba.

Por otro lado, aunque este tipo de personal no tiene carácter representativo del Estado acreditante, el artículo 19.2 CVRD 61 prevé la excepcional figura del *encargo administrativo*: en caso de ausencias de todo el personal diplomático, supuesto no tan infrecuente en misiones en las que sólo están acreditados uno o dos agentes diplomáticos, se puede delegar en un miembro del personal administrativo los asuntos administrativos corrientes de la misión, siempre que el Estado receptor lo autorice. Normalmente, esta tarea recae en el canciller de la embajada. Lógicamente, dado que tal persona no tiene carácter representativo del Estado acreditante, sólo puede llevar a cabo asuntos de trámite.

#### IV. RECAPITULACIÓN

El establecimiento de relaciones diplomáticas es una competencia que posee todo Estado soberano, que se ejercita con el consentimiento recíproco de otro Estado y se fundamenta en el derecho de legación que poseen todos los sujetos de Derecho Internacional. El establecimiento de relaciones diplomáticas constituye un requisito previo para el envío y recepción de misiones diplomáticas permanentes, aunque dicho intercambio no es imprescindible para el establecimiento o

mantenimiento de relaciones diplomáticas. El mutuo consentimiento, en cambio, preside y atraviesa completamente el ejercicio del derecho de legación. Desde el establecimiento de relaciones al intercambio de Embajadores, y todo lo relativo a las misiones diplomáticas, el consentimiento recíproco resulta de capital importancia.

#### ANEXO: BIBLIOGRAFÍA

- ARTEAGA SERRANO, R., *La presidenta*, Edino, Guayaquil, 1997
- GÓMEZ MAMPASO, V. – SÁENZ DE SANTAMARÍA, B.: *Una aproximación histórica a las relaciones diplomáticas*, Universidad Pontificia de Comillas, Madrid, 2001
- PAZ AGÜERAS, J.M.: *La Administración General del Estado en el Exterior*, Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid, 1999
- PÉREZ DE CUÉLLAR, J.: *Manual de Derecho Diplomático*, Fondo de Cultura Económico, 2ª edición, México, 1997.
- SALMON, J.: *Manuel de Droit Diplomatique*, Bruylant, Bruselas, 1996
- VILARIÑO PINTOS, E.: *Curso de Derecho Diplomático y Consular (Parte General y Derecho Diplomático)*, Tecnos, 3ª edición, Madrid, 2007.

