

LA DIPLOMACIA EN EL MUNDO DE HOY

Lección impartida en el acto académico de apertura del curso 2023-2024 en la Universidad de Córdoba. 29 de septiembre de 2023. Salón de Actos Juan XXIII. Campus Universitario de Rabanales

RAFAEL CASADO RAIGÓN
Catedrático de Derecho internacional público

Sr. Rector Magfco. de la Universidad de Córdoba, sr. consejero de Universidad, Investigación e Innovación de la Junta de Andalucía, autoridades, compañeros, señoras y señores:

Mi vinculación a la Universidad de Córdoba se remonta a enero de 1982, primero como becario del plan de formación del personal investigador en España y después como encargado de curso, como profesor titular y, desde 1997, como catedrático. Durante este largo e ininterrumpido periodo de mi vida he tenido la suerte de conocer a muchos de sus eminentes profesores, de los que tanto he aprendido por sus conocimientos, experiencia y reflexiones. Citarlos a todos no me es posible en este acto, pero permítanme que dedique esta intervención a dos de ellos, que simbolizan perfectamente la *universidad* de la que me siento tan próximo: el profesor Enrique Aguilar Benítez de Lugo, cuya memoria sigue muy viva, y el profesor Juan José González Rus, con el que, además, me une una sincera amistad.

Transcurridos más de cuarenta años, tengo esta mañana el privilegio de impartir la lección inaugural del curso académico 2023/2024, lección con la que, en un esfuerzo de síntesis, me propongo presentarles, como profesor de derecho internacional, un panorama de *la diplomacia en el mundo de hoy*.

1. La diplomacia tradicional

Por tanto, la *diplomacia* de la que voy a hablar se sitúa en el plano de las relaciones internacionales. Llevada a cabo por personas que representan a sujetos de derecho internacional, a las que éste concede un estatuto de privilegios e inmunidades para garantizar el eficaz

desempeño de sus funciones, la diplomacia siempre ha tenido como primera y principal finalidad la de negociar asuntos de interés común¹.

Si no entramos en detalles, podríamos afirmar que “la diplomacia es tan antigua como los pueblos mismos”, porque, en las relaciones entre comunidades políticas independientes, entre grupos humanos con poder de autodeterminación, los enviados especiales con el encargo de dar solución a un asunto de interés común (o de negociar un *tratado* de paz, alianza, amistad o comercio) se conocen desde la Antigüedad. Con el paso del tiempo, a esta primera forma histórica de la diplomacia, de carácter temporal y de cometidos determinados o concretos, se sumó la que se confía a la embajada permanente de un Estado ante otro, que, con orígenes en la Italia de los siglos XIV y XV, se consolida en Europa en la Edad Moderna².

¹ Para una definición del término “diplomacia”, véase, entre otros, Philippe Cahier, *Derecho diplomático contemporáneo*, Ed. Rialp, Madrid, 1965, pp. 15-19.

² La institución consular es anterior en el tiempo a la de la diplomacia permanente. Sus orígenes (los del consulado) pueden situarse en la Grecia de las ciudades-Estado con la figura del *proxene*, ciudadano influyente de la polis de residencia de los extranjeros, que designaba la polis de origen de éstos, para velar por sus intereses y prestar otros servicios a la ciudad que lo nombraba. Esta figura entronca claramente con los actuales funcionarios consulares honorarios, conocidos históricamente como cónsules *electi*, que suelen ser habitualmente nacionales del propio Estado receptor que ejercen en él una actividad comercial o profesional. Hoy, aunque la figura del cónsul honorario esté muy extendida (por ejemplo, de los 30 consulados existentes en Málaga, 24 están encabezados por cónsules honorarios; véase al respecto, José García Castillo, *La institución consular en Málaga*, Edición actualizada 2003-2018 por Rafael Pérez Peña, Costa del Sol, Málaga, 2018), las más importantes funciones consulares se desempeñan de hecho por los funcionarios consulares de carrera (en España, en particular, funcionarios de la Carrera Diplomática), nacionales (al menos en principio) del Estado que envía, que reciben una remuneración de éste por sus servicios y no pueden ejercer otra profesión, de ahí que tengan una dedicación exclusiva a sus funciones. Vinculada en un principio a las necesidades del comercio internacional, a la protección de los comerciantes en el extranjero, la *oficina consular*, tal y como se la conoce en la actualidad (*consular post, poste consulaire*), tiene como especial cometido el de prestar asistencia y protección a los nacionales en el exterior, si bien son muchas y heterogéneas las funciones que lleva a cabo, producto del dinamismo de la institución consular. Algunas de estas funciones guardan un cierto paralelismo con otras que desempeñan las misiones diplomáticas permanentes. Estas últimas, por su lado, pueden ejercer, en su caso, funciones estrictamente consulares. Por estas y otras muchas razones, la conexión

Ambas formas tradicionales de la diplomacia, la de la misión especial y la de la embajada permanente, tienen por definición un carácter bilateral, pues en ella están involucrados dos sujetos, en la terminología diplomática en español, el *Estado acreditante* (o *Estado que envía*, según el caso), por un lado, y el *Estado receptor*, por otro.

En las relaciones internacionales contemporáneas, que rebasan ese bilateralismo y también la preocupación primaria o casi exclusiva por las cuestiones políticas, distintos factores han provocado transformaciones significativas en la diplomacia. Como veremos, dichos cambios han afectado, *grosso modo*, a los escenarios en los que se desenvuelven las relaciones diplomáticas, a la frecuencia de éstas, a los ámbitos o materias de las que son objeto y a las personas que en ellas participan.

Uno de esos factores es el del contexto en el que se sitúa, muy diferente del que tenía hasta bien entrado el siglo XX. Hasta entonces, el mundo respondía, en sus más importantes rasgos, a una sociedad internacional liberal y descentralizada y reducida y homogénea. Así, en una obra de gran autoridad a principios de ese siglo, la de Franz von Liszt, jurista alemán nacido en Viena³ (conozco la traducción francesa en su edición de 1928: *Le droit international. Exposé systématique*), se decía que, en ese tiempo, la comunidad internacional estaba compuesta de cuarenta y tres Estados: veintiún Estados europeos, veintiún Estados americanos y un Estado asiático (Japón). Solo ellos integraban lo que entonces se denominaba la “familia de las naciones civilizadas”, basada en el modelo de civilización europeo-occidental.

2. El mundo contemporáneo

Las Naciones Unidas (la ONU), uno de los mejores *inventos* de la humanidad, han transformado enormemente el mundo y el sistema

e interacción entre ambas instituciones (la diplomática y la consular) es evidente, pero también lo es la autonomía que tienen una y otra. Como primer y principal matiz diferenciador debe ser puesto de manifiesto que solo la misión diplomática tiene por función la de representar al Estado acreditante (al Estado que envía) ante el Estado receptor.

³ Elena Íñigo, “Franz von Liszt (1851-1919)”, en Rafael Domingo (ed.), *Juristas universales. 3. Juristas del s. XIX*, Marcial Pons, Madrid, 2004, pp. 605-610.

internacional. Ante todo, la sociedad internacional contemporánea ha pasado a tener un alcance verdaderamente mundial, universal, ya que, con iguales derechos, participan en ella más de 200 Estados⁴ soberanos e independientes que proceden de los cinco continentes, responden a diversas culturas y tienen muy distintos intereses y preocupaciones. También un muy distinto grado de desarrollo. En 2023 (hoy) sigo pensando que la *segunda gran descolonización*, la de la segunda mitad del siglo XX (regulada y controlada por las Naciones Unidas y por la que han adquirido la independencia muchos nuevos Estados que son mayoría actualmente en la comunidad internacional) constituye el acontecimiento histórico más importante sobrevenido tras la Segunda Guerra Mundial, y no solo por ese dato cuantitativo, sino también por el cualitativo: la sociedad internacional contemporánea ya no responde exclusivamente al modelo de civilización occidental.

Los Estados soberanos e independientes siguen conservando una posición central en el nuevo sistema internacional, pero el fenómeno de organización internacional se ha convertido en un instrumento esencial para canalizar sus relaciones de coexistencia y de cooperación. Como cauces para la diplomacia multilateral y la acción colectiva de los Estados, las (aproximadamente) 300 organizaciones internacionales intergubernamentales existentes (universales y regionales, de fines generales y de fines específicos) se encomiendan, consideradas en su conjunto, a casi todos los ámbitos de las relaciones sociales, a casi todos los sectores de la vida internacional de nuestro tiempo.

La realidad social a la que tienen que hacer frente estos actores de las relaciones internacionales es cada vez más interdependiente y global. El mundo se ha convertido en una especie de “aldea global”. Lo que ocurre en cualquier lugar del planeta repercute de forma inmediata en todos los países, a los que, por otra parte, por el desarrollo y el abaratamiento de los medios de transporte, se desplazan incesantemente personas de muy variada procedencia. Los intereses de las empresas están presentes por doquier y las interconexiones mundiales, tanto en el terreno comercial como en el

⁴ 193 son los actuales miembros de la ONU.

científico-técnico, cultural, de entretenimiento, etc., han experimentado una ampliación y profundización enormes⁵.

Pero, al mismo tiempo, esa realidad social a la que se tiene que hacer frente es muy compleja. Compleja no solo por la pujanza de nuevos actores distintos de los Estados y las organizaciones internacionales, como es el caso de los nuevos foros o agrupaciones informales de concertación entre países (léase G7, G20 o BRICS), de las empresas transnacionales o de muchas organizaciones internacionales no gubernamentales (ONG), sino principalmente por los graves y delicados problemas que afectan a todos y que no se encauzan adecuadamente: el hambre y la miseria que padece una parte de la humanidad, que es el primero y principal, el deterioro del medio ambiente, el cambio climático, la explotación desmedida de los recursos naturales, la explosión demográfica en ciertas zonas del planeta, el terrorismo y el crimen organizado, los flujos migratorios, las crisis económicas y financieras, la situación de los derechos humanos en muchas regiones del mundo o el mismo mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

En fin, creo que este mundo tan convulso en el que vivimos está cargado de incertidumbres sobre su futuro y estabilidad⁶. La crisis provocada por la pandemia del coronavirus (que avisa de las que se pueden desatar en el futuro), la guerra de agresión desencadenada contra Ucrania por el líder de un país que sigue siendo una de las dos primeras potencias nucleares del mundo (agresión que, desde luego, supone un absoluto desprecio a principios esenciales del orden internacional), la guerra comercial entre Estados Unidos de América y China (que hace más vulnerables los mercados financieros y siembran dudas sobre la evolución económica) o la misma situación que se vive hoy en el África occidental (que puede tener graves repercusiones, en particular, para España y Europa), muestran que, en esta tercera década del siglo XXI, el porvenir de la sociedad internacional es sin duda inquietante.

⁵ Rafael Casado Raigón y Ricardo Martín de la Guardia, "La estructura de la sociedad internacional contemporánea", en Rafael Casado Raigón, *Derecho Internacional*, Tecnos, Madrid, 2020, pp. 74 ss.

⁶ *Ibid.*

En esta sociedad internacional de hoy día, de alcance verdaderamente mundial, en la que el Estado sigue siendo su principal actor, pero no único, como pone de manifiesto especialmente el fenómeno de organización internacional, y que se enfrenta a grandes retos producto de graves y complejos problemas, así como a los efectos (algunos perniciosos) de la globalización, que ha hecho más interdependientes a las distintas regiones y territorios del planeta, la diplomacia debe seguir desempeñando su función como herramienta o instrumento básico para asegurar la coexistencia pacífica, para hacer realidad la dignidad de todos los seres humanos, para propiciar la prosperidad de los pueblos o para proteger nuestro planeta contra la degradación.

3. Cambios en la diplomacia

Como decíamos antes, respecto de la diplomacia tradicional, la contemporánea es una diplomacia transformada.

Los cambios han afectado, en primer lugar, a los escenarios en los que se desenvuelve. Se mantiene con toda su importancia la diplomacia desarrollada en el plano bilateral (la de la embajada permanente y la de la misión especial), pero es indudable el mayor valor y significación de la que se despliega en el plano multilateral, especialmente la que tiene lugar en el marco de las organizaciones internacionales. Esta diplomacia multilateral tiene normalmente un carácter temporal, *ad hoc*, como la “diplomacia de conferencia”⁷ o la llamada “diplomacia parlamentaria” (esto es, la de las delegaciones enviadas a las sesiones de los órganos de las organizaciones internacionales), pero igualmente puede tener un carácter permanente, la que se ejerce por las misiones o representaciones permanentes que los Estados establecen ante las organizaciones internacionales si las reglas de estas últimas lo permiten.

Cambios, en segundo lugar, en la frecuencia y continuidad de las relaciones diplomáticas. Aparte de hacerlo de forma incesante⁸, la actividad diplomática se despliega de manera simultánea a través de

⁷ La de las delegaciones enviadas a conferencias convocadas por uno o más Estados o por las propias organizaciones internacionales o bajo sus auspicios.

⁸ Eduardo Vilariño Pintos, *Curso de Derecho Diplomático y Consular*, Tecnos, Madrid, 2022, p. 70.

sus distintas formas (la de la embajada permanente, la de la misión especial, la de conferencia, la parlamentaria ... etc.), que se engarzan y complementan.

Cambios, en tercer lugar, en el contenido de esas relaciones, es decir, en los ámbitos, en las materias que son objeto de la acción exterior del Estado. La ley española 2/2014 *de la Acción y del Servicio Exterior del Estado* constituye un buen ejemplo de la vasta ampliación de ese contenido: Entre los diferentes ámbitos de la acción exterior de España, esa ley cita, sin carácter exhaustivo, la que se desarrolla en materia de defensa, en materia de derechos humanos, en materia tributaria, de justicia, de seguridad pública y asuntos de interior, en materia económica, comercial, financiera y de apoyo a la internacionalización de la economía española, en materia de investigación, desarrollo e innovación, en materia de empleo y seguridad social, en materia de emigración e inmigración y de cooperación para el desarrollo, en materia cultural, educativa, de deporte y de turismo, en materia agraria, alimentaria, pesquera, medioambiental y de cambio climático y en materia de salud, de energía, de infraestructuras, transporte y vivienda⁹. Por ende, es difícil concebir un campo de la actividad social que no sea objeto de las relaciones diplomáticas.

Y cambios, en cuarto lugar, en las personas o *sujetos* que participan de la acción exterior del Estado. En virtud de la citada ley española, no solo los agentes diplomáticos y, por supuesto, el jefe del Estado, el jefe del Gobierno y el ministro de Asuntos Exteriores, sino también otros órganos constitucionales, centrales, autonómicos o locales actúan y se proyectan en el exterior en el ejercicio de sus propias competencias¹⁰.

Ahora bien, tomando a España como ejemplo, debe distinguirse entre *Acción Exterior* y *Política Exterior*, ya que la dirección de esta última, según la Constitución de 1978, es competencia exclusiva del Gobierno. Como establece la ley 2/2014 citada, corresponde al ministro de Asuntos Exteriores, en el marco de la superior dirección del Gobierno y de su presidente, planificar y ejecutar la Política

⁹ Artículos 14 a 33 de la Ley (BOE de 26 de marzo de 2014).

¹⁰ Véanse artículos 4 a 13 de la Ley.

Exterior del Estado, amén de coordinar la Acción Exterior y el Servicio Exterior del Estado¹¹, de ahí que las actividades que realicen en el exterior otros sujetos (las Comunidades Autónomas, por ejemplo) deben adecuarse a las directrices, fines y objetivos de la Política Exterior fijados por el Gobierno¹². Las normas jurídicas, por tanto, parecen claras, pero “los hechos resultan muchas veces rebeldes al Derecho”¹³ y muestran las pretensiones y apetencias de las Comunidades Autónomas, y también de ministerios distintos del de Asuntos Exteriores, de practicar sus *propias* relaciones internacionales, lo que pone en entredicho la unidad de la acción exterior del Estado.

4. Los privilegios e inmunidades de los representantes del Estado extranjero

Para el derecho internacional, el jefe del Estado, el jefe del Gobierno y el ministro de Asuntos Exteriores, que participan en la actualidad con una mayor intensidad y frecuencia que en el pasado en las relaciones internacionales, gozan de un *ius representationis omnimoda*: No necesitan presentar credenciales como representantes del Estado en cualesquiera foros o reuniones internacionales y tienen competencias para comprometerlo mediante tratados o declaraciones unilaterales sin que estén obligados a presentar plenipotencia o autorización alguna. Algo distinto es que, en virtud del poder de autoorganización que el derecho internacional reconoce a todos los Estados, corresponda a cada derecho interno decidir las competencias de esos tres órganos o, incluso, la propia existencia de los mismos, como sucede en el supuesto de los regímenes presidencialistas (léase, por ejemplo, Estados Unidos de América), donde el jefe del Estado desempeña al mismo tiempo las funciones que en otros regímenes tiene atribuidas el jefe del Gobierno.

En todo caso, el jefe del Estado, el jefe del Gobierno y el ministro de Asuntos Exteriores de un Estado extranjero, con el fin de garantizar el desempeño eficaz de sus funciones en calidad de representantes de ese Estado, disfrutan en virtud del derecho internacional consuetudinario de grandes privilegios e inmunidades.

¹¹ Artículo 6.5 de la Ley.

¹² Artículo 11.1 de la Ley.

¹³ Juan Antonio Carrillo Salcedo, *Curso de Derecho Internacional Público. Introducción a su estructura, dinámica y funciones*, Tecnos, Madrid, 1991, p. 243.

En particular, sus personas son inviolables y se benefician de una inmunidad de jurisdicción y de ejecución completa ante cualesquiera órganos jurisdiccionales de un Estado extranjero durante toda la duración de su mandato, inmunidad que cubre viajes oficiales y visitas privadas, actos oficiales y privados y actos realizados tanto durante su mandato como con anterioridad a éste. Es más, para los antiguos jefes de Estado y de Gobierno y para los antiguos ministros de Asuntos Exteriores, esta inmunidad continúa respecto de los actos oficiales realizados durante el mandato¹⁴.

El estatuto que tienen estos tres órganos centrales del Estado ha sido expresamente puesto de manifiesto por la Corte Internacional de Justicia (CIJ), órgano judicial principal de las Naciones Unidas, en su sentencia de 14 de febrero de 2002, en la que, en particular, rechazó la alegación de Bélgica en virtud de la cual, ante los tribunales de un Estado extranjero, un ministro de Asuntos Exteriores en ejercicio (en el caso, el de la R. D. del Congo) no goza de inmunidad de jurisdicción si es acusado de haber cometido crímenes de guerra y crímenes contra la humanidad¹⁵. Ahora bien, esta inmunidad no significa que estas personas que ostentan un cargo oficial sean *impunes* por los crímenes que hayan podido cometer, ya que su responsabilidad penal individual podría hacerse efectiva en su propio país o, entre otras, ante las jurisdicciones penales internacionales, como la Corte Penal Internacional (CPI), pero siempre en la medida en que éstas sean competentes. Es muy significativo al respecto que China, Estados Unidos, Federación de Rusia, Ucrania, Irán, Israel o Siria no sean parte en el Estatuto de la CPI.

Como indicábamos antes, los privilegios e inmunidades de los tres órganos centrales del Estado referidos se encuentran reconocidos en el derecho internacional consuetudinario, en el derecho no escrito. En cambio, los de las misiones diplomáticas permanentes y las personas que forman parte de ellas sí cuentan con un importantísimo

¹⁴ Véase la Ley Orgánica 16/2015, de 27 de octubre, sobre privilegios e inmunidades de los Estados extranjeros, las Organizaciones Internacionales con sede u oficina en España y las Conferencias y Reuniones internacionales celebradas en España, artículo 23 (BOE de 28 de octubre de 2015).

¹⁵ Cour internationale de Justice, Affaire relative au mandat d'arrêt du 11 avril 2000 (République Démocratique du Congo c. Belgique), *Recueil des arrêts, avis consultatifs et ordonnances*, 2002, pp. 23 ss.

instrumento codificador de Naciones Unidas, la Convención de Viena de 1961 sobre relaciones diplomáticas¹⁶, de la que en la actualidad son parte 193 Estados. Con ocasión del más grave atentado acaecido en la historia a los principios y normas del derecho diplomático y consular, el producido con el caso de los rehenes norteamericanos en Teherán, la CIJ, en su sentencia de 24 de mayo de 1980, señaló que esos principios y normas conforman “un edificio jurídico pacientemente construido por la humanidad durante el transcurso de los siglos y cuya salvaguardia es esencial para la seguridad y el bienestar” de la comunidad internacional¹⁷.

En su preámbulo, dicha Convención precisa que “tales inmunidades y privilegios se conceden no en beneficio de las personas, sino con el fin de garantizar el desempeño eficaz de las funciones de las misiones diplomáticas en calidad de representantes de los Estados”. Por tanto, es en el principio *ne impediatur legatio vel officium* (para que no se impida la legación u oficio) donde radica el verdadero fundamento o justificación de los mencionados privilegios y no en la teoría (a la que se ha acudido durante siglos) de la extraterritorialidad, una teoría basada en la ficción (inútil, vaga y falsa) en virtud de la cual la embajada es territorio del Estado acreditante en el Estado receptor.

Con esa finalidad de garantizar el desempeño eficaz de sus funciones, los locales de la misión diplomática son inviolables, inviolabilidad que implica, ante todo, que los “agentes del Estado receptor no podrán penetrar en ellos sin consentimiento del jefe de la misión”¹⁸. Recuérdese el caso de Julian Assange, fundador de *WikiLeaks*, refugiado o, mejor, *alojado*, durante siete años (2012-2019) en la Embajada de Ecuador en Londres para evitar su extradición, entre otros Estados, a Suecia o a Estados Unidos. Desde el momento en que Ecuador decidió retirar la protección que le había dispensado al amparo de la inviolabilidad de los locales de la embajada, este *personaje* pudo ser detenido por la autoridades británicas.

¹⁶ BOE de 24 de enero de 1968; corrección de errores en BOE de 2 de abril de 1968.

¹⁷ International Court of Justice, Case concerning United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran (United States of America v. Iran), *Reports of Judgments, Advisory Opinions and Orders*, 1980, p. 43, par. 92.

¹⁸ Artículo 22 de la Convención.

Por su parte, la persona del agente diplomático también es inviolable¹⁹ y, entre otros beneficios y facilidades, goza de inmunidad de jurisdicción penal en el Estado receptor, inmunidad que es absoluta, lo que no es predicable de su inmunidad de jurisdicción civil y administrativa, que contempla excepciones²⁰. En todo caso, si el agente diplomático comete un delito en el Estado receptor, la única medida que éste puede adoptar es la de declararlo persona *non grata*²¹, lo que en la práctica conduce a que dicho agente, por su propio interés, salga sin dilación del territorio de este último Estado.

A este respecto, en el asunto del *personal diplomático y consular de los Estados Unidos de América en Teherán*, la CIJ afirmó que las reglas del derecho diplomático constituyen un régimen jurídico completo *per se*, ya que, por un lado, enuncia las obligaciones del Estado receptor en materia de facilidades, privilegios e inmunidades que debe conceder a las misiones diplomáticas, y, por otro, prevé el mal uso que puedan hacer de ellas los miembros de la misión, precisando los medios de los que dispone el Estado receptor para hacer frente a dichos abusos²².

En efecto, la Convención de Viena otorga al Estado receptor importantes poderes, digamos, *de control*, principalmente sobre el propio establecimiento de la misión (no existe en derecho internacional una obligación de establecer relaciones diplomáticas), sobre la continuidad de la misión (la ruptura de relaciones diplomáticas supone una medida lícita según el derecho internacional), sobre la acreditación del jefe de la misión (que está subordinada al *pláacet* del Estado receptor, quien no está obligado a expresar los motivos de su negativa) o sobre la continuidad de las funciones de los agentes diplomáticos con ese poder discrecional que supone la declaración de persona *non grata* (que tampoco obliga al Estado receptor a exponer los motivos de su decisión).

¹⁹ Artículo 29.

²⁰ Artículo 31.

²¹ Véase el artículo 9 de la Convención.

²² International Court of Justice, Case concerning United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran (United States of America v. Iran), *Reports of Judgments, Advisory Opinions and Orders*, 1980, p. 40, par. 86.

Este último medio o poder (el de la declaración de persona *non grata*), es, por su propia naturaleza, de una eficacia total, puesto que, como dijo la Corte en el asunto citado, si el Estado acreditante no retira en un breve lapso al miembro de la misión que se haya indicado, la perspectiva de la pérdida casi inmediata de sus privilegios e inmunidades, debido a que el Estado receptor dejará de reconocerlo como miembro de la misión, tendrá como resultado — como decíamos antes— obligarle, por su propio interés, a salir sin dilación²³.

Esta es la razón por la que la diplomacia multilateral no cuenta con un instrumento general y universal en vigor. En efecto, aunque no cubra toda esta diplomacia, la Convención de Viena de 1975 sobre la representación de los Estados en sus relaciones con las organizaciones internacionales de carácter internacional, inspirada en gran parte en la Convención de 1961 sobre relaciones diplomáticas y en la Convención de 1969 sobre las misiones especiales²⁴, no ha logrado, tras 48 años transcurridos desde su adopción, entrar en vigor²⁵. Actualmente (desde 2008) cuenta con 34 Estados contratantes, entre los que, además, no se incluyen los Estados en cuyos territorios tienen su sede las organizaciones internacionales universales más importantes. Para estos Estados de sede (o *Estados huéspedes*), cuyo concurso es esencial para el reconocimiento de privilegios e inmunidades, los aspectos más controvertidos de la Convención de 1975 son los referidos, precisamente, al régimen de privilegios e inmunidades que contiene, régimen que, según algunos de estos Estados, no tiene como contrapartida los poderes de control que en las convenciones de 1961 y 1969 se otorgan al Estado receptor.

5. Consideraciones finales

Para el control político y jurídico de la globalización, para dar respuestas adecuadas a los desafíos a los que se enfrenta la comunidad internacional o, sencillamente, a los problemas o conflictos que afectan a dos o a un grupo reducido de Estados, el

²³ *Ibid.*

²⁴ Este instrumento está en vigor desde 1985 y de él son hoy parte 40 Estados, España incluida desde 2001 (BOE de 4 de julio de 2001).

²⁵ Véase el artículo 89 de la Convención de 1975 (entrada en vigor).

único camino a seguir es el del despliegue de la diplomacia en todas sus formas o expresiones.

Los Estados soberanos e independientes, por la posición central que ocupan en el sistema internacional, están llamados a cumplir una función esencial en la regulación ordenada de la vida internacional. Mi maestro, el profesor Juan A. Carrillo Salcedo, Doctor *Honoris Causa* de la Universidad de Córdoba, recordaba a menudo²⁶ que la soberanía no puede limitarse a su aspecto negativo, sino que implica igualmente obligaciones positivas de los Estados, en especial, las que el derecho internacional les impone en relación con la promoción y protección de los intereses generales de la comunidad internacional. ¿Quién está mejor capacitado que el Estado para salir en defensa del planeta, de los marginados o de la paz? ¿Las grandes empresas multinacionales? ¿Las ONG, que, a pesar de la estimable y preciosa labor que muchas de ellas llevan a cabo con limitados medios, no siempre están caracterizadas por su representatividad, por su altruismo o por su rendición de cuentas?

Como instrumentos que en realidad son al servicio de los Estados y como entidades que aseguran la permanencia de la cooperación entre ellos, todas las organizaciones internacionales intergubernamentales, sin excepción, constituyen el mejor marco para la defensa de los intereses comunes. Ahora bien, para reforzar la solidaridad internacional, para la protección de los intereses generales de la comunidad internacional, el cauce privilegiado que tienen los Estados es el del sistema universal de las Naciones Unidas. A pesar de las críticas que ha recibido, algunas justificadas, desempeña un trabajo encomiable en todos los campos de la vida internacional, porque todos ellos son fundamentos de la paz. Repárese en especial en que, aunque en sus 78 años de historia haya habido conflictos bélicos, sobre todo en la *periferia* del mundo, la ONU ha respondido “de alguna manera” (lo que no es poco) a su objetivo primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales.

²⁶ Véase, por ejemplo, Juan Antonio Carrillo Salcedo, *La globalización y el orden internacional. Lección Inaugural leída en la Solemne Apertura del Curso Académico 2004-2005 en la Universidad de Sevilla*, Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Sevilla, 2004, pp. 60 ss.

Los principios de la Carta de las Naciones Unidas siguen, y deben seguir, estando vigentes, de ahí que, más que reformarla, lo que hay que hacer es aplicarla. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, aprobada en 2015 por la Asamblea General de las Naciones Unidas²⁷, constituye, precisamente, una expresión y desarrollo de los principios y propósitos de la Carta. Entre las metas que se propone alcanzar, esta Agenda resalta la de la erradicación de la pobreza en todas sus formas y dimensiones, porque, como dijo un antiguo secretario general de las Naciones Unidas, “la pobreza extrema es una afrenta a nuestra humanidad común”²⁸. Para la Agenda 2030, la erradicación de la pobreza “es el mayor desafío a que se enfrenta el mundo y constituye un requisito indispensable para el desarrollo sostenible”. Pero, como “no puede haber desarrollo sostenible sin paz, ni paz sin desarrollo sostenible”, para el logro de esta Agenda, el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales constituye un pilar central, un punto de partida necesario para que se cumplan todos los objetivos que se propone²⁹.

Y para la preservación de la paz, la diplomacia debe seguir desplegando toda su acción en el marco de los propósitos y principios de la Carta y en el respeto del sistema de seguridad colectiva cuyo eje es el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, porque nadie (ningún Estado, ningún grupo de Estados) puede actuar unilateralmente en nombre de la comunidad internacional para imponer no sé qué solución. La actual guerra de Ucrania, en mi opinión, testimonia la falta de diplomacia, de diálogo o, en todo caso, el fracaso del diálogo previamente intentado por las partes, que, más allá de Ucrania y Rusia, son Estados Unidos y la OTAN, por un lado, y Rusia, por otro³⁰. Estas partes en el conflicto deben ser conscientes de que no pueden aspirar a conseguir la derrota absoluta de la

²⁷ A/RES/70/1: Transformar nuestro mundo: La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

²⁸ Nosotros los pueblos: La función de las Naciones Unidas en el siglo XXI. Informe del Secretario General. Documento A/54/2000, par. 68 ss.

²⁹ Véase, en este sentido, Cástor M. Díaz Barrado, “La paz y los objetivos de desarrollo sostenible: La ausencia de un claro marco normativo”, en Antonio Pigrau Solé *et al.* (dirs.), *La comunidad internacional ante el desafío de los objetivos de desarrollo sostenible*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2023, p. 395.

³⁰ En este sentido, véase Juan Luis Cebrián, “Defender Ucrania hasta la muerte de los ucranios”, Diario *El País* de 14 de agosto de 2023, p. 9.

adversaria si se aspira al mismo tiempo al mantenimiento de la paz en el mundo, o – como dice el preámbulo de la Carta de las Naciones Unidas (redactado en 1945)– “a preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra que dos veces durante nuestra vida ha infligido a la humanidad sufrimientos indecibles”.

Con ocasión del caso de los rehenes norteamericanos en Teherán, que supuso un grave ultraje por la República islámica de Irán al derecho diplomático y consular y una clara ofensa a los Estados Unidos de América (eran tiempos del añorado presidente Jimmy Carter), la Corte Internacional de Justicia señaló que “la institución de la diplomacia ... ha demostrado ser un instrumento esencial de cooperación eficaz en la comunidad internacional, instrumento que permite a los Estados, a pesar de las diferencias de sus sistemas constitucionales y sociales, llegar a la comprensión mutua y resolver sus divergencias por medios pacíficos”³¹.

En efecto, los Estados, en el ámbito interno, no están dotados de los mismos sistemas constitucionales y sociales, o, dicho si se quiere con menos eufemismo, en muchos Estados no se respetan valores que, no solo para el mundo europeo-occidental, son esenciales: los derechos humanos, la democracia y el estado de derecho. Este hecho puede (o debería) condicionar la *intensidad* de las relaciones diplomáticas que se mantengan con esos Estados, pero no puede (o no debería) servir de pretexto para la ruptura o la ausencia absoluta de esas relaciones. La diplomacia “no es una cuestión de paladar”³²: No vivimos en el mundo que queremos, sino en el complejo mundo que nos ha tocado vivir. El radicalismo en las relaciones internacionales (a veces cargado de cinismo) conduce a poco, o a nada bueno. Un espíritu constructivo, en cambio, creo que a mucho, o, al menos, “a algo” que siga manteniendo la esperanza.

Gracias por la amable atención.

³¹ International Court of Justice, Case concerning United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran (United States of America v. Iran), *Reports of Judgments, Advisory Opinions and Orders*, 1979, p. 19, par. 39 (Request for the Indication of Provisional Measures, Order of 15 December 1979).

³² Expresión que tomo de José Antonio de Yturriaga Barberán, *Los órganos del Estado para las relaciones exteriores. Compendio de Derecho Diplomático y Consular*, Colección Escuela Diplomática, n.º 21, Madrid, 2015, p. 64.