

LOS ORGANOS DEL ESTADO EN SUS RELACIONES INTERNACIONALES

Luis A. Varela Quirós
Profesor Asociado de Derecho
Internacional Público,
Universidad de Costa Rica

A: Maribel con amor

ORGANOS CENTRALES

Los órganos centrales del Estado son aquellos que se encuentran en el interior del territorio nacional y que ejercen la soberanía del Estado y el Ministerio de Relaciones Exteriores.

(1) Luis A. Varela Quirós, *Curso de Derecho Internacional Público*, Editorial Universitaria, San José, 1963, Tomo I, pág. 42.

INTRODUCCION

Con el desarrollo del presente trabajo pretendemos hacer un análisis detallado y sistemático sobre los Organos del Estado a los que les compete, la conducción de las Relaciones Internacionales del Estado.

En el desarrollo de este estudio se tendrá como base la subdivisión adoptada por distintos tratadistas de Derecho Internacional, en órganos centrales o primarios y órganos descentralizados o secundarios. También se tocarán aspectos tales como el concepto, función, inmunidades, privilegios y otros aspectos relevantes de los Organos del Estado y los sujetos que los conforman.

Como miembros de la comunidad internacional, los Estados mantienen entre sí relaciones de índole pacífica. Para ellos necesitan órganos adecuados que los representen, que hablen o discutan por ellos, que expongan sus puntos de vista, negocien y celebren acuerdos, defiendan los intereses respectivos y protejan a sus nacionales.

Al ser en sí, el Estado, una abstracción jurídica, para actuar en el ámbito internacional lo hace por intermedio de una persona o grupo de personas físicas, o por medio de un órgano que lo represente. "El órgano — en derecho internacional— es el instrumento por cuyo conducto se realiza una determinada función. Tanto, puede verse constituido por una, como por más personas, por una reunión de personas o por un elemento material. Depende de su forma de estructuración. Ella, ellas o ellos, corporizan, pues, en su caso, la personalidad del Estado o de los Estados".⁽¹⁾

ORGANOS CENTRALES

Los órganos centrales del Estado que se encargan de las Relaciones Internacionales son: el Jefe de Estado y el Ministro de Relaciones Exteriores.

(1) Moreno Quintana, Lucio M. *Tratado de Derecho Internacional*. (Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 1963), Tomo I, pág. 447.

I. JEFE DE ESTADO

Es el órgano supremo del Estado en materia de Relaciones Internacionales. "Es Jefe de Estado la persona que ejerce y representa con carácter supremo el poder público que rige en un Estado. Durante mucho tiempo se ha usado a este respecto el calificativo de "soberano", proveniente del carácter absoluto con que se ejercía el poder".⁽²⁾ En el lenguaje internacional los soberanos se equiparan a los jefes de Estado, cualquiera que sea la forma de Gobierno.

En algunos países, —los menos— la jefatura del Estado no se confía a un solo individuo. Como manifiesta Korovin "...el poder supremo de la representación en los Estados modernos recae en el jefe del Estado, tanto a título individual (Rey, Presidente) como colectivamente (El Presidium del Soviet Supremo de la URSS, los Presidiums de las asambleas nacionales en la mayoría de los Estados socialistas, el Consejo Federal Suizo)".⁽³⁾

Al derecho interno de cada Estado es al único que le incumbe determinar dentro de ese Estado, cuál es el órgano supremo, el tipo de Jefe de Estado que debe tener, su denominación y los límites de sus atribuciones. Hay que tener muy en claro que los jefes de Estado actúan como representación del Estado y no a título personal, tomando en cuenta que el verdadero sujeto de derecho internacional es el Estado y no el individuo como persona física.

Si bien hasta ahora no ha habido ocasión para discutir los alcances del inciso 10) del artículo 140 constitucional en discusiones académicas a nivel del Ministerio de Relaciones Exteriores y de la Universidad de Costa Rica, hemos escuchado el argumento de algunos constitucionalistas en el sentido de que dicha disposición obliga al Presidente a actuar, siempre que firme un tratado internacional, junto con el Ministro de Relaciones Exteriores, como obligado colaborador, y que en consecuencia aquellos tratados en que actúe individualmente serían nulos, por inconstitucionales.

Tal interpretación, aunque no ausente de cierta dosis de validez, nos parece contraria a los principios esenciales del derecho internacional, y a la práctica local y universal en ese sentido, pues el Jefe de Estado, que entre nosotros es también Jefe de Gobierno, tiene por su investidura la representación de la Nación en sus actos internacionales. Si es cierto que para que pueda válidamente sancionar y promulgar las leyes es necesaria su

(2) Podesta Costa, L. A. *Derecho Internacional Público*. (Editorial TEA, Quinta edición 1a. actualizada, Buenos Aires, 1979), pág. 588.

(3) Korovin, Y. A. *Derecho Internacional Público*. (Editorial Grijalbo, Primera edición, México, D. F., 1963), pág. 290.

firma junto con la del Ministro de la respectiva cartera, ello es así porque el efecto del acto es puramente interno, pero el derecho internacional, en lo que se refiere a su ámbito de aplicación no puede ser modificado por el derecho interno, incluso por el derecho constitucional.

Aceptar la tesis contraria, sería no sólo negarle validez a los actos del Presidente cuando actúa como órgano del Estado en sus relaciones internacionales, sino también a la del respectivo Ministro quien no podría actuar tampoco solo, como corrientemente lo hace. Eso no sólo sería absurdo, sino contrario a la práctica del propio Estado costarricense, y dejaría totalmente falseadas las relaciones exteriores del país, al dejar sin efecto todos los actos en que uno u otro hubieran actuado solos, dejando a los Embajadores como únicos plenipotenciarios capaces de actuar individualmente en el plano internacional, a falta de limitación constitucional, y por autorizarlo así el derecho internacional respecto de los tratados suscritos con los Estados y Organismos Internacionales ante los que estén acreditados.

De allí que aunque la tesis no haya sido discutida abiertamente en el ámbito legislativo o judicial, conviene asumir posiciones claras al respecto, pues la interpretación a que nos referimos no es sólo demasiado literal, sino contraria a los más elementales principios del derecho internacional, como lo consagra el artículo 7 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, al disponer que en razón de sus funciones, y sin necesidad de presentar plenos poderes, se considerará que representan a su Estado: a) Los Jefes de Estado, Jefes de Gobierno y Ministros de Relaciones Exteriores, para la ejecución de todos los actos relativos a la celebración de un tratado.

Además, a pesar de que el artículo 140 de la Constitución Política vigente se refiere a atribuciones que corresponden conjuntamente al Presidente y al respectivo Ministro, el 139 del mismo texto constitucional establece como atribución exclusiva de quien ejerza la Presidencia de la República, representar a la Nación en los actos de carácter oficial, y ninguno de más importancia que representarla en la firma de un Tratado.

Por otra parte los actos del Presidente o del Ministro de Relaciones Exteriores en esta materia, están siempre sujetos a la aprobación legislativa, salvo en los casos de aplicación del procedimiento abreviado para su entrada en vigor, que en nuestro país no sólo están expresamente previstos por la Constitución (artículo 121, inciso 4), sino que además tienen el control previo legislativo al tratarse tan solo de los denominados protocolos de menor rango derivados de tratados aprobados por la Asamblea Legislativa, y siempre que dichos instrumentos autoricen expresamente tal derivación.

“El Jefe de Estado representa al país en sus relaciones con otros Estados; él es quien dirige la política exterior, asistido por un Ministro o Secretario. La representación del Jefe de Estado se diferencia de la del agente diplomático: aquél representa al Estado con respecto a todos los demás Estados, mientras que el agente diplomático solo lo representa ante el Estado en que desempeña sus funciones”.⁽⁴⁾

Nuestra Constitución Política en su artículo 140, inciso 12, dentro de las diferentes atribuciones y deberes que otorga al Presidente de la República, establece que éste es el encargado de dirigir las relaciones internacionales junto con el Ministro del ramo.

Manuel Díez de Velasco, nos dice respecto de las funciones de los jefes de Estado que “Es el derecho interno de cada Estado quien nos dirá cuáles son las facultades concretas del Jefe de Estado; pero en el plano internacional, y en líneas generales, le corresponde el llamado *ius representationis omnimodae*, que consiste en la alta dirección de la política exterior, la ratificación o la adhesión a los Tratados, el poder de declarar la guerra y de concluir la paz, la facultad de enviar y recibir agentes diplomáticos y nombrar los consulares, así como el conceder el exequatur a los cónsules extranjeros. Tiene en general la competencia de declarar la voluntad del Estado respecto de los otros Estados. La competencia para formar la referida voluntad le es atribuida generalmente por los ordenamientos internos en colaboración con otros órganos del Estado, como el Gobierno y las Cortes, Cámaras o Senado”.⁽⁵⁾

B. Reconocimiento

Un nuevo Jefe de Estado necesita ser reconocido por los demás, a quienes haya notificado la asunción al mando. El reconocimiento puede ser expreso o tácito. Es expreso cuando se hace por medio de una comunicación especial. Es tácito si resulta del envío de una embajada especial o de un agente diplomático o del recibimiento del mismo con carácter público. Es expreso cuando se acreditan Misiones Especiales a la Ceremonia de asunción del mando, o Traspaso del Poder Ejecutivo como se le denomina entre nosotros.

(4) Antokoletz, Daniel. *Tratado de Derecho Internacional Público*. Tomo II, (Librería y Editorial La Facultad, 5a. edición, Buenos Aires, 1951), pág. 528.

(5) Díez de Velasco, Manuel. *Instituciones de Derecho Internacional Público*. Tomo I, (TECNOS, 6a. edición, 1a. reimpresión, Madrid, 1983), pág. 432.

“Los Estados monárquicos, cuyos jefes se hallan muchas veces unidos por vínculos de familia, suelen dar al hecho importancia notoria. Y, para celebrarlo dignamente, envían embajadas que destacan gran ceremonial en oportunidad del advenimiento de un nuevo monarca. A la inversa, en función de una solidaridad democrática, las repúblicas americanas destacan entre ellas embajadas especiales cada vez que un nuevo presidente asume el poder. En cuanto a los gobiernos de facto, deben ser éstos previamente reconocidos para iniciar relaciones con los gobiernos de los demás Estados”.⁽⁶⁾

“Al producirse un cambio de gobierno irregular, es corriente en la práctica internacional reconocer el nuevo gobierno. Pero este reconocimiento ha de distinguirse del reconocimiento de un nuevo Estado. Sólo al surgir un nuevo Estado coincide el reconocimiento del Estado con el de su primer gobierno. Muchas veces, el nuevo gobierno sólo se reconoce de facto, hasta que su dominio en el país sea indiscutible”.⁽⁷⁾

También se puede dar el caso de que, el gobierno de un país, se encuentra refugiado en el extranjero a raíz de un conflicto bélico, éste sigue teniendo el carácter de gobierno legal del país ocupado hasta que terminada la guerra, se haya impuesto un nuevo gobierno o haya desaparecido el Estado.

Tales situaciones se dan en particular en el presente siglo y, han tenido una mayor o menor importancia según sea el número de países que mantengan el reconocimiento de tal gobierno en el exilio. Así el gobierno Republicano español, fue reconocido como Gobierno en el exilio y permaneció durante casi cincuenta años en México, cuyo gobierno sólo reconoció el Gobierno constituido en Madrid, después de la muerte del General Francisco Franco.

Con un carácter más transitorio, algunos de los soberanos europeos cuyos países habían sido ocupados por Alemania durante la Segunda Guerra Mundial, fueron reconocidos como Gobiernos en el exilio por los aliados e incluso, suscribieron actos como la Declaración Interaliada y la Declaración de las Naciones Unidas, junto a representantes de otros gobiernos.

Los ejemplos más recientes han sido el del reconocimiento del Gobierno del controvertido líder camboyano Pol Pot, que incluso ha seguido ocupando el asiento de dicho país ante las Naciones Unidas y, el del recientemente depuesto gobierno de Kuwait, que, aunque desalojado de su territorio, tras la invasión iraquí del 2 de agosto de 1990, siguió siendo reconocido por la mayoría de los miembros de la Comunidad Internacional

(6) Moreno Quintana, Lucio. *Op. cit.*, págs. 452-453.

(7) Verdross, Alfred. *Derecho Internacional Público*. (Editorial Aguilar S. A., Madrid, 1955), pág. 244.

como el único Gobierno legítimo de ese país, hasta el desalojo por parte de las fuerzas aliadas, en que volvió a reasumir el mando efectivo dentro del territorio.

C. *Privilegios e inmunidades*

El Jefe de Estado, como órgano supremo del mismo, goza de ciertas inmunidades y privilegios de pura cortesía, explicables por la preocupación de no menoscabar, ni aún indirectamente, la independencia del Estado al que representa.

El tratamiento del Jefe de Estado en su propio país se rige por el Derecho Público interno. Durante su permanencia en el extranjero, goza de prerrogativas e inmunidades que, en sustancia, son las mismas que las que se acuerdan a los Agentes Diplomáticos, a saber: inviolabilidad, independencia y prerrogativas de cortesía.

“1. La inviolabilidad de la persona, consistente en una protección especial, garantizada por el Derecho Penal del Estado de residencia, que determina una particular represión:

- a) De los atentados contra los jefes de Estado extranjeros, y
- b) De las ofensas e injurias que se les dirijan, especialmente cuando ello se hace por medio de la prensa.

“2. La inmunidad de jurisdicción, que pese a la controversia doctrinal a que ha dado origen, se extiende:

- a) A los actos realizados en su calidad de persona privada (por ejemplo, en calidad de heredero, de legatario, o de autor de un daño), y
- b) A los actos realizados como representante del Estado, es decir, en el ejercicio de sus funciones públicas”.⁽⁸⁾

“Igual protección que, para su persona, debe también brindar el Estado del territorio al domicilio del Jefe de Estado extranjero. Se halla este domicilio amparado por una inmunidad de carácter real, que descarta la antigua ficción de extraterritorialidad. Tal inviolabilidad de domicilio se

(8) Rousseau, Charles. *Derecho Internacional Público*. (Ediciones Ariel, 3a. edición, Barcelona, 1966), pág. 332.

extiende también a los de los bienes y efectos que tuviese en él, dicho Jefe de Estado”.⁽⁹⁾

El Jefe de Estado tiene derecho a tener libre comunicación con el exterior en forma ilimitada, toda su correspondencia está salvaguardada de cualquier forma de censura.

“Goza, por último, el Jefe de Estado extranjero, de exención impositiva. Esta obra en general para toda clase de impuestos, directos como indirectos, salvo, para los primeros, los que recaigan sobre bienes inmuebles o sucesiones”.⁽¹⁰⁾

Los privilegios del Jefe de Estado duran mientras permanecen en el cargo, no obstante, por razones de cortesía, se le aplican determinadas ventajas después de su cese, sin que haya ninguna norma jurídica que las ampare.

II. MINISTROS DE RELACIONES EXTERIORES

Dada la multiplicidad de funciones que le incumben al Jefe de Estado, éste no puede atender personalmente la dirección de los servicios referentes a las relaciones internacionales del país. Tales servicios están reunidos en un organismo político administrativo con ramificaciones en el extranjero y tienen al frente a un Ministro o Secretario de Estado.

El Ministro de Relaciones Exteriores o de Asuntos Extranjeros, es el órgano competente encargado por el Estado de la conducción de las relaciones internacionales en función de los intereses políticos de la nación”.⁽¹¹⁾

A. *Funciones*

“Las funciones generales de un Ministerio de Relaciones Exteriores son: cultivar las relaciones con los Estados extranjeros; recibir a sus Agentes diplomáticos y conceder el exequatur a sus cónsules; intervenir en la designación de los agentes diplomáticos y consulares acreditados en el exterior; mantener la correspondencia con el cuerpo diplomático extranjero; dirigir la labor del cuerpo diplomático y consular nacional; negociar tratados y velar por su cumplimiento; favorecer en el exterior los intereses políticos,

(9) Moreno Quintana, Lucio M. *Op. cit.*, pág. 456.

(10) *Ibidem*, pág. 457.

(11) Antokoletz, Daniel. *Op. cit.*, pág. 534.

económicos y comerciales del Estado; proteger a los connacionales residentes en país extranjero; tramitar los asuntos relativos a Estados extranjeros en cuanto afecten el país".⁽¹²⁾

Es muy importante hacer notar que, a igual que los jefes de Estado, el Ministro de Relaciones Exteriores, tiene autoridad para hablar y comprometer a su Estado internacionalmente. Además, las comunicaciones de representantes extranjeros, salvo casos de excepción, deben ser dirigidas al Ministro de Relaciones Exteriores.

B. Organización

"La organización del Ministerio de Asuntos Exteriores no es la misma en todos los países, aunque sus funciones sean más o menos idénticas y los puntos de semejanza sean muchos. Los servicios externos, dependientes del organismo central (que en el Brasil, por ejemplo, tienen la denominación de Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores), comprenden misiones diplomáticas y secciones consulares. Hoy es frecuente que los funcionarios de éstas y de aquéllas formen cuadro único, aunque con denominaciones diversas, según están el servicio de las misiones diplomáticas o de las secciones consulares".⁽¹³⁾

Por lo general, los Ministerios de Relaciones Exteriores están compuestos por una serie de entidades administrativas coordinadas y centralizadas en función de su tarea específica; casi siempre se subdividen en direcciones divisiones, secciones y oficinas, así como también en subsecretarías o secretarías auxiliares, las que tienen diferentes cometidos. Frecuente es que existan bajo la dependencia de la dirección o división encargada de la política internacional, distintas áreas, regiones o zonas que agrupan con criterio geográfico, sus países integrantes y en las que funcionarios y empleados especializados se ocupan de sus problemas específicos.

C. Privilegios e inmunidades

Es práctica generalizada que los Ministros de Relaciones Exteriores gozen de los mismos privilegios e inmunidades que disfrutaban los jefes de Estado.

(12) Accioly, Hildebrando. *Tratado de Derecho Internacional Público*. (Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1958), pág. 468.

(13) Podesta Costa, L. *Op. cit.*, pág. 592.

En cuanto a sus inmunidades, cuando viaja al extranjero, es indudable que debe gozar de la inviolabilidad de cualquier medida coercitiva, particularmente de inmunidad penal; aunque es éste, un tema que la doctrina no había estudiado en detalle, hasta que el artículo 28, inciso 2°, de la Convención sobre Misiones Especiales dispuso: "El jefe del Estado, el ministro de Relaciones Exteriores y demás personalidades de rango elevado, gozarán en el Estado receptor o en tercer Estado, además de lo que otorga la presente convención de las facilidades y de los privilegios e inmunidades reconocidos por el Derecho Internacional".⁽¹⁴⁾

ORGANOS DESCENTRALIZADOS

Al referirnos en este título a la categoría de órganos descentralizados, lo hacemos para diferenciar más claramente a los funcionarios que, en virtud del cargo que ostentan, representan al país en el extranjero.

Los diplomáticos son agentes que un Estado envía ante otro Estado para desarrollar las relaciones cordiales entre ambos. Aunque la diplomacia en general es tan antigua como las relaciones entre los pueblos, la institucionalización de la misma a base de la creación de legaciones permanentes se inicia, según la común afirmación de la doctrina, en la República de Venecia durante la segunda mitad del siglo XV. Dicha práctica es seguida por los demás Estados italianos y, Fernando V de Aragón lo introduce en sus reinos. Para el siglo XVI este uso se generaliza por toda Europa.

"La facultad de enviar o recibir Agentes Diplomáticos es el derecho de legación; se dice "activo" el de enviar y "pasivo" el de recibir. Es un derecho que tiene todo Estado soberano; los semi-soberanos lo poseen o no, según el grado de sujeción en que se encuentran con respecto a otros Estados. En un Estado Federal, las provincias carecen de él, en una Confederación cada Estado lo conserva para sus asuntos locales y la Confederación para los negocios generales".⁽¹⁵⁾

"Agente diplomático es la persona que acredita el gobierno de un Estado ante el gobierno de otro para ejercer su representación ante él de modo permanente".⁽¹⁶⁾

(14) Barros Jarpa, Ernesto. *Derecho Internacional Público*. (Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1955), pág. 466.

(15) Moreno Quintana, Lucio M. *Op. cit.*, pág. 466.

(16) Seara Vázquez, Modesto. *Manual de Derecho Internacional Público*. (Editorial Porrúa S. A., 1a. edición, México, D. F., 1964), pág. 95.

A. Funciones

“Las funciones de los agentes diplomáticos son muy numerosas, pero las principales pueden reducirse a los siguientes grupos:

- a) Representación del Estado acreditante en el Estado receptor;
- b) Protección de los nacionales y de los intereses del Estado acreditante en el Estado receptor;
- c) Negociación con el Estado receptor;
- d) Recoger, utilizando todos los medios legales, información sobre la situación en el Estado receptor y enviarla al Estado acreditante;
- e) Promover las relaciones de amistad entre ambos Estados y desarrollar sus relaciones económicas, culturales y científicas”.⁽¹⁷⁾

La Convención de Viena de 1961, establece en el inciso 2° del artículo 3, que las misiones diplomáticas también pueden ejercer funciones consulares.

Respecto del embajador, el profesor Angel Ossorio nos dice: “Las funciones de estos diplomáticos son: ostentar la personalidad oficial de su país, negociar todas las cuestiones políticas y administrativas, y llevar la misma representación para lo económico, lo cultural, lo militar y naval, lo judicial y los tratos de recíproca cortesía”.⁽¹⁸⁾

B. Clasificación

En un tiempo no había más que una categoría de agentes diplomáticos, los embajadores, que también eran llamados Procuradores. Posteriormente, ante el incremento de las actividades de las diferentes misiones diplomáticas, se empezó a acreditar un diplomático de menor jerarquía llamado Ministro Residente. Más tarde apareció otro tipo de diplomático denominado Enviado, así como el Ministro Plenipotenciario, Ministro Residente y el Encargado de Negocios.

“Los agentes diplomáticos difieren entre sí, ora en cuanto a la índole de sumisión, ora en cuanto a las categorías respectivas. En el primer caso, divídense en ordinarios y extraordinarios, según sea la misión, permanente o temporal. Estos últimos suelen ser enviados para fines protocolarios, en

(17) Ossorio, Angel. *Nociones de Derecho Internacional Público*. (Editorial Atlántida, 1a. edición, Buenos Aires, 1984), pág. 67.

(18) Accioly, Hildebrando. *Op. cit.*, pág. 471.

circunstancias especiales, tales como: toma de posesión presidencial, coronaciones, matrimonios, conmemoraciones, etc.; o para congresos o conferencias”.⁽¹⁹⁾

La clasificación que establece las diferentes categorías de agentes diplomáticos, fue creada mediante el Acuerdo de Viena, del 19 de marzo de 1815. “La clasificación establecía las siguientes categorías:

- 1ª Embajadores y Nuncios —(estos últimos tienen precedencia sobre los demás, por lo menos en los países católicos o de mayoría católica);
- 2ª Enviados Extraordinarios, Ministros Plenipotenciarios e Internuncios;
- 3ª Ministros Residentes (creados por el Protocolo de 1818 y en la actualidad suprimidos por el artículo 14 del Convenio de Viena de 1961); y
- 4ª Encargados de Negocios permanentes o temporales, que, frecuentemente, ocupan con carácter interino el cargo de diplomático vacante por muerte, dimisión o traslado del titular. Los agentes de las tres primeras categorías (hoy, dos) están acreditados cerca del Jefe de Estado, mientras que los Encargados de Negocios sólo están acreditados cerca del Ministro de Asuntos Exteriores”.⁽²⁰⁾

La Convención de Viena sobre las Relaciones Diplomáticas, establece hoy únicamente las siguientes categorías de Jefes de Misión:

- a) Embajador o Nuncio, acreditados ante los Jefes de Estado y otros Jefes de Misión con rango equivalente, dentro de los que puede incluirse a los Altos Comisionados enviados por la Corona Inglesa en algunas de sus ex colonias, o los representantes de la Comunidades Europeas, siempre y cuando sean acreditados ante el Jefe de Estado;
- b) Enviados, Ministros o Internuncios; y
- c) Encargados de Negocios, pero solamente si se tratan de los debidamente acreditados ante los Ministros de Relaciones Exteriores, como Jefe de la Misión Diplomática de un país y no de los Encargados de Negocios a.i., que sustituyen a los Embajadores o Encargados de Negocios en sus ausencias temporales.

(19) Rousseau, Charles. *Op. cit.*, pág. 335.

(20) Sepúlveda, César. *Derecho Internacional*. (Editorial Porrúa S. A., 8a. edición, México, D. F., 1977), pág. 161.

C. Inicio y fin de la función diplomática

Tanto el establecimiento de relaciones diplomáticas, como el de misiones permanentes, tiene lugar por mutuo consentimiento. Cuando un Estado desea enviar determinada persona como Jefe de su Misión, debe solicitar previamente del Estado receptor su *placet* o beneplácito, es decir, comunicar de antemano su nombre para asegurarse de que es persona grata. Si el *placet* no es concedido, debe procederse al nombramiento de otra persona.

Las cartas credenciales, es el documento en que el jefe del Estado acredita la personalidad de un Jefe de Misión ante un Estado extranjero. En el caso de los Encargados de Negocios, quien firma las cartas credenciales es el Ministro de Asuntos Exteriores.

Cada Estado establece, por medio de su derecho interno, la manera en que se deben nombrar sus representantes diplomáticos y determina, en cada caso, su número, requisitos de nombramiento y rango.

La misión del diplomático termina por diversas causas, entre ellas las siguientes:

- a) Ser llamado el Agente por el Estado acreditante, ya sea por jubilación, traslado a otro destino, destitución, para manifestar su descontento ante el Estado receptor, ya sea por razones de las relaciones bilaterales o en cumplimiento de decisiones de un Organismo Internacional con capacidad para ordenar el retiro de los Jefes de Misión, como el Organo de Consulta del TIAR;
- b) Por ser declarado el Agente persona non grata; para lo que el Estado receptor no necesita explicar los motivos; y
- c) Por ruptura de las relaciones diplomáticas, caso en el cual no sólo se retira el Jefe de la Misión, sino a los demás miembros de ella.

“La extinción de la personalidad internacional del Estado acarrea también el término de la misión. Finalmente, la guerra entre el país del diplomático y el de residencia ocasiona que la misión finalice”⁽²¹⁾

CH. Privilegios e inmunidades

Desde época remota estuvieron los enviados diplomáticos rodeados de respeto y consideraciones. Estos usos y preceptos se transmitieron, en

(21) *Ibidem*, pág. 161.

cierto modo, a la Edad Media y a la época moderna, hasta ser consagrados en su forma actual por el derecho internacional contemporáneo, en que siguen siendo respetados en la actualidad, ya como derecho consuetudinario, ya como derecho escrito por los Estados partes en la Convención de Viena sobre las Relaciones Diplomáticas del 18 de abril de 1961.

“Un representante diplomático no puede cumplir funciones responsablemente, si él y los miembros de su familia y el personal que le rodea no están protegidos contra toda clase de presiones y violaciones por parte de la población y autoridades del Estado en que reside”⁽²²⁾

Los agentes diplomáticos gozan, al igual que los Jefes de Estado y los Ministros de Relaciones Exteriores, de los mismos privilegios e inmunidades, a saber:

- i. Inviolabilidad o inmunidad personal;
- ii. Inmunidad de jurisdicción;
- iii. Inmunidades dictadas por razones de cortesía.

i. *Inviolabilidad o inmunidad personal*

La inviolabilidad se aplica al personal diplomático; también respecto de la correspondencia, implica la protección de los correos que llevan valija diplomática, así como la posibilidad de usar el sistema de cifra para enviar y recibir telegramas oficiales; el edificio diplomático también goza de ciertos privilegios.

La inmunidad personal no cubre al agente diplomático, al realizar cuestiones ajenas a su cargo, tales como la actividad profesional o comercial con fines de lucro.

ii. *Inmunidad de jurisdicción*

Es una protección contra las posibles acciones civiles o penales que pudieron entablarse en contra de ellos. “Este principio se completa con algunos más:

- a) En primer lugar, el agente diplomático no puede ser citado como testigo; sólo se le puede pedir que extienda su testimonio por escrito;
- b) Está prohibido citar directamente un agente diplomático para que comparezca ante la justicia;

(22) Korovin, Y. A. *Op. cit.*, pág. 303.

- c) Añádase a todo ello que los bienes del agente no pueden ser embargados (efectos personales, sede de la embajada, automóvil, papeles, equipaje, etc.), pero esta inmunidad no se extiende a los inmuebles —situados en el Estado de residencia— de los que el agente sea personalmente propietario”.⁽²³⁾

iii. *Inmunidades dictadas por motivos de cortesía*

Entre las principales, se encuentra:

- a) *Exención de impuestos*: Cabe hacer la salvedad que, en lo referente a los impuestos indirectos y los que recaen sobre los bienes inmuebles que posea a título personal, la inmunidad fiscal no lo ampara;
- b) *Derecho de capilla*: “El derecho de capilla o de culto, de singular importancia antes de la instauración de la libertad religiosa, constituye una excepción de la supremacía eclesiástica del Estado que recibe al agente diplomático, puesto que da facultad a éste para tener un clérigo adscrito a la embajada y organizar en una capilla sita en su residencia algún culto no autorizado por las leyes del país, pero que no se oponga a las buenas costumbres, al que pueden asistir los miembros de la misión diplomática, sus familiares y personas a su servicio”.⁽²⁴⁾

II. DIPLOMACIA “AD HOC”

Al lado de las misiones diplomáticas permanentes, los Estados utilizan también la llamada diplomacia “ad hoc”, en la que deben incluirse los enviados itinerantes, las delegaciones a conferencias y las misiones especiales enviadas a un Estado con fines restringidos.

Otra forma de diplomacia “ad hoc”, que en la actualidad es muy usada sobre todo para discutir cuestiones técnicas y en especial económicas, es la realizada por medio de funcionarios de la Administración del Estado, distintos a los diplomáticos, que se desplazan a otros países para indicar contactos, negociar préstamos, discutir con sus colegas asuntos de interés común incluso para prestar asesoramiento en materias determinadas sin constituir una misión especial. Algunas de ellas, en particular las que se ocupan de la renegociación de la deuda son de especial importancia para

(23) Rosseau, Charles. *Op. cit.*, pág. 342.

(24) Accioly, Hildebrando. *Op. cit.*, pág. 537.

países como los nuestros. Estos representantes gozan, en principio, de los privilegios e inmunidades propios de la misión diplomática y a ellos se refiere la Convención sobre Misiones Especiales de las Naciones Unidas.

III. CONSULES

Los cónsules son funcionarios administrativos o agentes oficiales, sin carácter diplomático o representativo, que un Estado nombra para que sirvan en ciudades o puertos de otros Estados, con la misión de velar por sus intereses comerciales, prestar ayuda y protección a sus nacionales, legalizar documentos pertenecientes a éstos o destinados a surtir efectos en su país, ejercer la policía de la navegación con los puertos nacionales, suministrar informaciones de naturaleza económica y comercial referentes al país o distrito donde sirvan.

Los funcionarios consulares pueden ser Cónsules, Generales, Cónsules y Vicecónsules y se dividen en Cónsules de carrera y honorarios. Los cónsules honorarios, llamados también cónsules elegidos porque en un principio eran elegidos por las representaciones comerciales en el extranjero (Cónsules Electi), son hoy escogidos por el Estado que los acredita, generalmente de entre los habitantes del país en que están acreditados, aunque nada impide que lo haga también de entre sus ciudadanos y tienen funciones muy limitadas.

Los Cónsules de carrera (o Cónsules Missi), son nacionales del país que los envía y tienen la plenitud de funciones.

Los funcionarios consulares, cualquiera que sea su tipo no tienen carácter representativo, de allí que su nombramiento o aceptación no implican reconocimiento de ninguna clase, y que dos Estados puedan romper sus relaciones diplomáticas, manteniendo sin embargo, las consulares.

Entre las principales inmunidades se que gozan los Cónsules se pueden citar las siguientes:

a) *Respecto de las cosas*

- i) Inviolabilidad de los locales del Consulado;
- ii) Exención de impuestos sobre los locales del consulado;
- iii) Inviolabilidad de los archivos y documentos.

b) *Respecto de las personas*

- i) Inviolabilidad personal;
- ii) Inmunidad de jurisdicción. Esta inmunidad es gozada sólo respecto de los actos ejecutados en virtud de su cargo;
- iii) Exención de impuestos.

La Convención de Viena sobre las Relaciones Consulares del 24 de abril de 1963, regula entre otras cosas, lo referente a inmunidades y privilegios de los Cónsules en sus artículos 40 al 57.

Desde luego, que cuando el Cónsul, como es usual entre nosotros, también está acreditado como funcionario diplomático ante el Estado en que desempeña sus funciones, le serán aplicables las inmunidades y privilegios correspondientes a dicha función, que son mayores que las que tiene como funcionario consular.

Entre las funciones principales de los agentes consulares, según sea la doctrina y la Convención de Viena, están las siguientes:

1. Proteger los intereses de sus connacionales, individuos o personas morales dentro del territorio del Estado receptor, y de acuerdo con lo que permite el derecho internacional.
2. Promover el comercio y el desarrollo de las relaciones económicas culturales y científicas entre el Estado receptor y el acreditante.
3. Informar a su gobierno y a las personas interesadas, acerca de las condiciones y la evolución económica, cultural, comercial y científica del Estado receptor.
4. Facilitar pasaportes y documentos de viaje a los nacionales de su propio Estado, y los visados necesarios o los documentos apropiados a las personas que deseen visitar el Estado acreditante.
5. Proteger las personas de sus connacionales.
6. Actuar como notario y funcionario del registro civil, y realizar ciertas funciones de carácter administrativo.
7. Representar, en determinadas condiciones a sus nacionales ante los tribunales y otras autoridades del Estado receptor.
8. Facilitar documentos judiciales o ejecutar cartas rogatorias de acuerdo con las convenciones en vigor o, en ausencia de tales convenciones, de cualquier otra manera compatible con las leyes del Estado receptor.
9. Ejercer los derechos de supervisión e inspección previstos en las leyes del Estado acreditante, sobre los barcos de la nacionalidad del Estado acreditante, de las aeronaves registradas en él, y de sus tripulaciones.
10. Asistir a los navíos y aeronaves mencionados, y a sus tripulaciones en toda clase de tramitaciones administrativas, hacer investigaciones

(25) Quien tenga interés en profundizar en el tema pueden consultar el "Manual Consular" preparado por Ana Lucía Nassar Soto, Ministerio de Relaciones Exteriores. San José, Costa Rica, 1988.

respecto a los incidentes que hubieran ocurrido durante el viaje, resolver disputas que hubieran podido surgir entre los oficiales y las tripulaciones.⁽²⁵⁾

El derecho Consular, en contraposición con el derecho diplomático deriva de varias fuentes, algunas internacionales como los tratados, la costumbre y la reciprocidad y otras de derecho interno, sobre todo en lo que se refiere al valor de sus actos comerciales, judiciales o notariales, así como las normas que fijan el límite de sus atribuciones.

CONCLUSIONES

Los órganos del Estado en sus Relaciones Internacionales, así como los privilegios que a cada uno corresponden no son siempre los mismos según el Derecho Internacional Público. Todos, sin embargo e independientemente de su jerarquía, realizan una labor esencial para el Estado y para la seguridad de las relaciones internacionales.

La interdependencia existente entre los miembros de la Comunidad Internacional hoy día, hace indispensable que esos órganos actúen con agilidad y que los distintos actores sepan los límites y potencialidades de éstos.

Para ello el Derecho Internacional ofrece una regulación general, que otorga seguridad jurídica a los Estados en sus relaciones, pero es el derecho interno, y en particular el Constitucional el que fija los límites de dichas competencias. En nuestro criterio tales límites pueden ser ampliados, mas no disminuidos por el derecho interno en contravención a lo que el derecho internacional, tanto particular como general, disponen.

El caso de Costa Rica, y aunque el asunto no haya sido planteado como cuestión esencial a estas alturas de nuestro desarrollo constitucional, pareciera que la norma del inciso 10, del artículo 140, como lo discutimos antes, no admite otra respuesta que la de que el Presidente de la República, por su función de órgano supremo de las relaciones internacionales, puede firmar tratados internacionales, y con su sola firma obligar al Estado costarricense en el ámbito internacional.

Aceptar otra solución nos llevaría no sólo a disminuir la condición del órgano principal, sino también el de los órganos derivados, y en último término a incurrir en una práctica absurda, contraria al derecho internacional y totalmente ajena a la práctica, no sólo universal sino también local, pues lo cierto es que el Presidente representa tanto en sus actos internos como internacionales, a la Nación.