

**LA RUPTURA DE LAS RELACIONES  
DIPLOMÁTICAS: UNA APROXIMACION SISTEMÁTICA  
CON UNA REFERENCIA ESPECIAL A LAS  
CONSECUENCIAS DE LA ENTRADA EN VIGOR DEL  
TRATADO DE LISBOA EN LA PRAXIS DIPLOMATICA.**

***BREAKING OFF DIPLOMATIC RELATIONS: A  
SYSTEMATIC APPROACH WITH SPECIAL REFERENCE  
TO THE CONSEQUENCES IN DIPLOMATIC PRACTICE  
OF THE ENTRY INTO FORCE OF THE TREATY OF  
LISBON.***

**Carles Pérez-Desoy i Fages\***

Sumario : I. CARACTERIZACIÓN DE LA RUPTURA DE RELACIONES DIPLOMÁTICAS. II. LA ESCALADA HACIA LA RUPTURA. III LA PUESTA EN ESCENA. IV LA ADMINISTRACIÓN DE LA RUPTURA. V. ¿HAY VIDA DESPUÉS DE LA RUPTURA?. VI. MEDIDAS DIPLOMÁTICAS EN EL MARCO DE ORGANISMOS INTERNACIONALES, SINGULARMENTE LA UNIÓN EUROPEA Y LA OTAN. VI. EL ULTIMÁTUM. VII LA DECLARACIÓN DE GUERRA.

RESUMEN: Este trabajo tiene por objeto ofrecer un análisis sistemático de las distintas formas en que puede producirse la ruptura de relaciones diplomáticas entre dos estados soberanos, así como de las diversas fases en que puede descomponerse un proceso de este tipo, caracterizadas por la adopción de distintos tipos de medidas diplomáticas y la combinación de unas con otras (llamada a consultas, retirada de Embajadores, etc.) lo que constituye un lenguaje de signos decodificable en términos diplomáticos, que ha sido poco estudiado desde un punto de vista sistemático. El elemento casuístico es, necesariamente, muy importante, máxime cuando las referencias a esta cuestión dentro de las normas codificadas del Derecho Diplomático son muy limitadas, y la jurisprudencia es con frecuencia inexistente. Por otra parte, la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, y la puesta en marcha del Servicio de Acción Exterior Europeo (SEAE) abre la posibilidad de que, en caso de crisis diplomática, acciones características de la diplomacia clásica puedan ser aplicadas también en el marco del proceso de toma de decisiones colectivas de la UE, ampliando así significativamente la panoplia de posibles medidas a adoptar. La entrada en vigor del Tratado de Lisboa abre también nuevas opciones teóricas de gran interés en el caso de ruptura de relaciones diplomáticas de un Estado Miembro de la UE con un tercer Estado,

---

Fecha de recepción del original: 3 de mayo de 2013. Fecha de aceptación de la versión final: 15 de octubre de 2013

\* Diplomático y profesor de Derecho Diplomático de la Universitat de València, correo electrónico: [perezdesoy@gmail.com](mailto:perezdesoy@gmail.com)

como por ejemplo la posible creación de una "sección de intereses" de ese Estado en el seno de la Delegación de la UE en ese país.

*ABSTRACT: The present paper aims to provide a systematic analysis of the different ways in which breaking off diplomatic relations between two sovereign States might take place, and the different phases in such a process, each one characterised by the adoption of different types of diplomatic measures, as well as the way in which they might be combined (e.g., recall of an ambassador for consultations or withdrawal of ambassadors). Although this constitutes its own form of diplomatic sign language, which can be decoded, it has been subject to very little systematic analysis. Even though we can find many examples of such situations in diplomatic practice, there are very few codified rules in diplomatic law, and case law is often nonexistent. The entry into force of the Treaty of Lisbon, and the launch of the European External Action Service (EEAS), opens up the possibility that, in the event of a diplomatic crisis, traditional diplomatic measures may be applied as part of a collective decision-making process within the EU, thus also significantly widening the range of possible measures that can be adopted. It also opens the door to new, hypothetical options of great interest in the event that an EU Member State and a third State break off their diplomatic relations; for example, the possible creation of an "interests section" of that State within the EU Delegation in that country.*

**PALABRAS CLAVE:** Ruptura de relaciones diplomáticas; Derecho diplomático; crisis diplomática; convocatoria de un Embajador; declaración de *persona non grata*; la llamada a consultas de un Embajador; la retirada de un Embajador; suspensión temporal de las actividades de una Embajada; Tratado de Lisboa, Servicio de Acción Exterior Europeo (SEAE); el ultimátum; la declaración de guerra; Misiones Diplomáticas de la UE

*KEYWORDS: breaking off diplomatic relations; diplomatic law; diplomatic crisis; recall of an ambassador for consultations; persona non grata declaration; summoning of an ambassador; withdrawal of an ambassador; temporary suspension of the activities of an embassy; Treaty of Lisbon; European External Action Service (EEAS); ultimatum; declaration of war; EU Diplomatic Missions*

## **I. CARACTERIZACIÓN DE LA RUPTURA DE RELACIONES DIPLOMÁTICAS.**

Mientras que el establecimiento de relaciones diplomáticas requiere del consentimiento del otro Estado, la ruptura es un acto de carácter unilateral<sup>1</sup>. De manera apriorística puede afirmarse que la ruptura de relaciones diplomáticas es una de las más graves patologías que pueden padecer las relaciones entre dos Estados soberanos, superada únicamente por el enfrentamiento bélico al que en muchas ocasiones – aunque no siempre – precede, como veremos más adelante.

PAPINI Y CORTESE, en su obra clásica de referencia en esta materia<sup>2</sup> observan con agudeza que si bien desde el final de la Segunda Guerra Mundial la ruptura y la suspensión de relaciones diplomáticas “son cada vez más frecuentes debido a que los Estados recurren cada vez menos a la guerra” sorprendentemente, y “a pesar de su

---

<sup>1</sup> MARTÍNEZ LAGE, S. *Breve Diccionario Diplomático*. 1ª Edición, Oficina de Información Diplomática, Madrid, 1982. p. 121.

<sup>2</sup> PAPINI, R., CORTESE, G. *La rupture des relations diplomatiques et ses conséquences*, 1ª Edición A. Pedone, Paris (1972).

importancia creciente, estos fenómenos no han sido estudiados a fondo y los convenios reguladores les han consagrado poco espacio”<sup>3</sup>, hasta el punto de que los tres principales textos sobre relaciones diplomáticas apenas mencionan esta cuestión, cuando no la ignoran<sup>4</sup>. Por lo que se refiere a la doctrina, “es prácticamente inexistente, con excepción de algunas tesis de valor muy limitado, un artículo de M. SFEZ publicado en 1966<sup>5</sup> y de un proyecto de convenio de la Harvard Law School<sup>6</sup>”. Aparte naturalmente de la ya mencionada obra de PAPINI y CORTESE y de la también clásica de ROSETTO “La rupture des relations diplomatiques. Aspects récents du droit des relations diplomatiques”<sup>7</sup>.

Generalmente, la ruptura de relaciones obedece a razones muy graves y es consecuencia de una aguda crisis diplomática, aunque las causas pueden ser diversas, y, como veremos, difíciles de sistematizar por su propia naturaleza esencialmente casuística.

Así, ROSETTO señala las injerencias (reales o imaginarias) en los asuntos internos del Estado receptor, así como las acusaciones de desestabilización del régimen político existente como las causas que con mayor frecuencia dan lugar a la ruptura de relaciones diplomáticas<sup>8</sup>.

VILARIÑO por su parte, considera que la ruptura de las relaciones diplomáticas puede ser consecuencia de tres situaciones distintas: el deterioro de las relaciones bilaterales; actos de un Estado considerados “odiosos” por otro y, finalmente, por una decisión colectiva de una organización internacional<sup>9</sup>.

Este último supuesto es relativamente menos frecuente que los dos primeros. El artículo 41 de la Carta de las NNUU, por ejemplo, contempla la ruptura de relaciones diplomáticas, dentro de las posibles decisiones en caso de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz, o actos de agresión. Pero por lo general, son otras las medidas que acostumbran a adoptarse con más frecuencia en el marco del Capítulo VII de la Carta de NNUU. También la Asamblea General de la ONU puede recomendar por las mismas razones, la ruptura de relaciones diplomáticas, tal como sucedió en 1946 con España en 1946<sup>10</sup>.

---

<sup>3</sup> *Ibidem*, p.14.

<sup>4</sup> “El reglamento de Viena de 1815 no hace mención de la ruptura (de relaciones diplomáticas), la Convención de La Habana de 1928, ratificada por diversos países americanos, habla un poco, y la Convención de Viena de 1961 (sobre relaciones diplomáticas), elaborada bajo los auspicios de NNUU le consagra algunos artículos, aunque aún de manera insuficiente”, *Ibidem*, p. 15.

<sup>5</sup> SFEZ, LUCIEN, “La rupture des relations diplomatiques”, *Revue générale de droit international public*, 1966 pp 359-427.

<sup>6</sup> *Harvard Law School, Research in International Law*, 1932, pp. 144-187.

<sup>7</sup> ROSETTO, J. “La rupture des relations diplomatiques. Aspects récents du droit des relations diplomatiques” *Société Française pour le Droit International*, 1989.

<sup>8</sup> *Ibidem* p. 107.

<sup>9</sup> VILARIÑO PINTOS, E, *Op. cit.*, p. 135.

<sup>10</sup> Resolución 39 (I).

En ocasiones también se ha producido la ruptura de relaciones diplomáticas por acuerdo de un grupo de Estados como consecuencia de ciertas afinidades. Así sucedió cuando en 1967, los Estados comunistas del llamado “bloque soviético” rompieron relaciones diplomáticas con Israel, a raíz de la “Guerra de los Seis Días”. Poco antes, en 1965, siete Estados africanos hicieron lo propio con el Reino Unido como protesta por la forma en que Londres había gestionado la declaración de independencia unilateral e ilegal de Rhodesia.

Parece, de cualquier forma, conveniente subrayar que la ruptura de relaciones diplomáticas “es un acto que, a la vez, tiene características jurídicas y políticas: es un acto político pues es el Estado el que escoge el momento de la ruptura y su motivación oficial, pero se trata también de un acto jurídico, en tanto que la protesta y la renuncia (a mantener relaciones oficiales con un determinado Estado) tienen efectos jurídicos, el primero de los cuales es el de cambiar la situación existente”<sup>11</sup>.

En todo caso, como se verá más adelante, conviene distinguir entre la ruptura de relaciones diplomáticas, y la suspensión de las mismas. Sin perjuicio de desarrollar posteriormente con más detalle estos conceptos, se puede anticipar de manera general que mientras que la segunda tiene carácter temporal, la primera supone el cese completo de la actividad de la misión diplomática, y su cierre. Conviene asimismo no confundir la ruptura de relaciones diplomáticas con el no reconocimiento de un Estado, como consecuencia, por ejemplo, de una guerra, o de un proceso revolucionario, pues los efectos pueden ser también, diversos. Aunque nos limitaremos a notar este hecho, sin desarrollarlo, por no tratarse del objeto de este trabajo.

Por lo general, la ruptura de relaciones diplomáticas es la culminación de un proceso de deterioro de las relaciones bilaterales entre dos países, que acostumbra (aunque no siempre) a responder a un crescendo de gestos perfectamente identificables en la práctica diplomática, como veremos a continuación.

## **II. LA ESCALADA HACIA LA RUPTURA.**

Es de notar que ninguna de las acciones diplomáticas que se describen a continuación está recogida por la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 1961 (en adelante CVRD1961), salvo la ruptura de relaciones diplomáticas *per se*, a la que se hace una única mención en el artículo 45. Aun cuando éste se refiere en realidad no a la ruptura de relaciones en sí, sino a sus consecuencias. Pero todas estas acciones están fuertemente arraigadas, de forma consuetudinaria, en la tradición diplomática, y, lo que es tal vez más importante, son fácilmente descifrables, algo esencial en todo lenguaje de gestos, como el que, en tantas ocasiones, acaba siendo la diplomacia.

---

<sup>11</sup> PAPINI, R., CORTESE, G. *Op.cit.*, página 39.

Cuando se produce una crisis bilateral los Estados acostumbran a adoptar una serie de medidas de menor a mayor intensidad que con frecuencia pueden tomar la forma de una “escalada”.

Desde luego, no todas las crisis siguen esta secuencia de manera lineal. Con frecuencia, en las relaciones diplomáticas ocurre como en el fútbol, según advertía perspicazmente Jean Paul Sartre, donde a pesar de las previsiones tácticas, una vez sobre el terreno, “tout est compliqué par la présence de l'équipe adverse”<sup>12</sup>. La historia está llena de episodios en los que la progresión de los acontecimientos es distinta a la que se describe a continuación (y en este trabajo se recogen algunos). Sea porque se omita alguna de las fases<sup>13</sup>, sea porque la secuencia es otra. Aún así, la sucesión de medidas diplomáticas que se detalla aquí responde a priori a un criterio de escalada, en la que se encadenan distintas acciones, cada una de ellas de mayor gravedad que la anterior.

### **1. La convocatoria del Embajador.**

La primera señal de malestar entre dos Estados, acostumbra a concretarse en la convocatoria del Jefe de Misión. Es frecuente confundir esta figura con la llamada a consultas del Embajador (vid. infra 2.3) que es un gesto mucho más dramático y contundente. La convocatoria del Embajador es un acto diplomático relativamente frecuente, que consiste en citar a un Embajador al Ministerio de Asuntos Exteriores del Estado receptor al objeto de expresarle el malestar o la protesta por una determinada situación. A veces, puede realizarse para hacer entrega de una nota diplomática de protesta, en cuyo caso, se añade además, una nueva “vuelta de tuerca” a la puesta en escena del malestar diplomático. El mayor o menor nivel del funcionario que convoca, permite también añadir matices y gradaciones.

### **2. La expulsión de diplomáticos (de rango inferior al de Embajador).**

Éste sería un nuevo escalón en la cadena de la crisis diplomática. Aunque la expulsión de funcionarios puede producirse también por razones objetivas - generalmente vinculadas al desarrollo de actividades incompatibles con las Convenciones de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 1961 y sobre Relaciones Consulares de 1963, como el espionaje -, en el contexto de una escalada de crisis, la expulsión de diplomáticos es un gesto claro, que añade un grado adicional de tensión. De nuevo, el número de expulsados, y el nivel de los mismos, permite introducir gradaciones, siendo, lógicamente, la expulsión del Embajador, el nivel máximo, por lo que se ha singularizado como una categoría propia.

---

<sup>12</sup> “Les écrivains et le foot”, *L'Orient Littéraire*, 10-2013 / n° 88 (Disponible en Web: [http://www.lorientlitteraire.com/article\\_details.php?cid=29&nid=3169](http://www.lorientlitteraire.com/article_details.php?cid=29&nid=3169))

<sup>13</sup> El 26 de agosto de 2004, cuando el gobierno de Cuba rompió relaciones diplomáticas con Panamá después de conocerse que la presidenta saliente Mireya Moscoso decidió indultar a cuatro personas a los que el gobierno de La Habana acusaba de intentar asesinar al presidente Fidel Castro. En un comunicado, el gobierno cubano anunció que “(...)a partir de este minuto (...) quedan rotas por tiempo indefinido las relaciones diplomáticas entre la República de Cuba y la de Panamá, un Estado que ha demostrado ser incapaz de evitar la monstruosa acción que acaba de realizarse”. No hubo recurso alguno a medidas de menor nivel.

Normalmente, la expulsión de diplomáticos acostumbra a tener una respuesta equivalente en el otro Estado. Aunque no siempre. España, por ejemplo, en la crisis que en la primavera-verano de 2011 desembocó en la caída del dictador libio Muammar El Gaddafi, procedió a la expulsión de diplomáticos libios en distintos momentos -entre ellas la del Embajador-, que no fueron contestadas por las autoridades de Trípoli, lo que, inevitablemente, transmitió un inequívoco mensaje de debilidad <sup>14</sup>. En cualquier caso, conviene señalar que la expulsión de un Encargado de Negocios (que fue el caso de España con Libia), supone un punto de no retorno, puesto que, según la Convención de Viena de 1961 (artículo 19-2), un Encargado de Negocios únicamente puede ser nombrado por el Embajador o por el Ministerio de AAEE, lo que, en la práctica, supone dejar la Embajada sin jefatura y, por tanto, sin interlocutor legal ante el Estado receptor (conviene apuntar aquí la figura, excepcional y con facultades limitadísimas del "Encargado de los archivos" que se analiza con detalle más adelante).

### **3. La llamada a consultas del Embajador**

Constituye un peldaño más en la escalada. Se refiere al Embajador propio, al que el Estado acreditante hace viajar desde el país en el que está acreditado (Estado receptor) hasta su capital, con el objetivo de evacuar consultas con las autoridades. A pesar de su nombre, se trata principalmente de un gesto diplomático, siendo la evacuación de consultas un objetivo menor.

La llamada a consultas constituye ya una crisis mayor en una relación bilateral. España, por ejemplo, durante la llamada "crisis de Perejil" en julio de 2002, reaccionó a la ocupación del islote por gendarmes marroquíes con la llamada a consultas de su Embajador en Rabat. También los países de la UE reaccionaron a las primeras noticias de posibles violaciones de derechos humanos en Siria con la llamada a consultas de sus Embajadores. En estos casos, la Embajada queda a cargo, lógicamente, del Encargado de Negocios *ad ínterin* (Encargado de Negocios a.i. en lo sucesivo), que es como se denomina al diplomático que queda a cargo de la legación diplomática en ausencia del Embajador (artículo 19 CVRD1961). La convocatoria puede ser por unos pocos días, o prolongarse en el tiempo, hasta ser indefinida, lo que, de nuevo, permite modular el grado de la crisis.

---

<sup>14</sup> En este caso, se produjo una escalada parecida a la que se describe en este trabajo, aunque, como se verá, el orden de las acciones diplomáticas no es exactamente el mismo. Curiosamente, se inicia con la "suspensión temporal de las actividades de la Embajada", simplemente, porque la situación sobre el terreno, (básicamente el deterioro de las condiciones de seguridad, así lo exige). También es llamativa la falta absoluta de capacidad de respuesta de las autoridades libias. 23-2-2011 España suspende temporalmente las actividades de su Embajada en Trípoli y retira al personal diplomático; 8-6-2011 España "reconoce como único representante legítimo del pueblo libio" al Consejo Nacional de Transición (CNT), 17-6-2011. España anuncia la expulsión del Embajador de Libia y otros 3 diplomáticos; 28-7-2011. España congela las cuentas de la Embajada de Libia en Madrid. 3-8-2011. España anuncia la expulsión del Encargado de Negocios de Libia. 22-8-2011 España acredita al Encargado de Negocios nombrado por las autoridades del CNT de Benghazi. 16-11-2011. España nombra un nuevo Embajador en Trípoli (fuente: archivo documental del diario *El País*).

#### **4. La expulsión del Embajador**

La expulsión del Jefe de Misión adquiere, por su importancia y carácter simbólico, una significación especial. La representación diplomática queda en manos de un Encargado de Negocios a.i. y, de alguna manera, constituye un punto de no retorno, a partir del cual, la normalización de relaciones diplomáticas pasará inevitablemente por la solicitud - y concesión - de *pláacet* para un nuevo Embajador. Con frecuencia la expulsión del Embajador es contestada con la expulsión recíproca, salvo si éste ha sido llamado ya a consultas o retirado.

#### **5. La retirada del Embajador**

La retirada del Embajador dejando a cargo de la Embajada al Encargado de Negocios a.i. es sin duda un gesto de mayor contundencia que la llamada a consultas. La diferencia es que, en la práctica, para que regrese el Embajador, tiene que producirse un nuevo nombramiento por parte del Estado acreditante, con la correspondiente petición de *pláacet*, lo que no sucede con la llamada a consultas. En este caso, cabe también introducir modulaciones en función del nivel del funcionario que quede a cargo de la Embajada. No es lo mismo dejar la plantilla al completo a cargo del anterior Ministro-Consejero, que dejar la representación en manos del más moderno de los secretarios, retirando al resto del personal diplomático. En este contexto, un caso extremo es el supuesto previsto por el artículo 19 de la CVRD1961, que establece la posibilidad de que un miembro del personal administrativo y técnico se haga cargo de los asuntos administrativos corrientes de la misión, siempre que exista el consentimiento del Estado receptor, lo que, lógicamente, deja las relaciones diplomáticas bilaterales a un nivel mínimo.

#### **6. La suspensión temporal de las actividades de la Embajada y la retirada del personal diplomático**

La suspensión de las actividades de la Embajada es, como ya se ha indicado más arriba, una medida de carácter temporal, mientras que la ruptura de relaciones “comporta no sólo la completa cesación de la actividad de las misiones diplomáticas, sino también el cierre de esas misiones”<sup>15</sup>. Lleva aparejada, lógicamente, la retirada del personal diplomático.

En todo caso, la suspensión puede ser incluso el paso previo a la ruptura de relaciones diplomáticas. En este caso, al igual que sucede con la ruptura de relaciones, la Convención de Viena de 1961 prevé, como veremos más adelante, distintas opciones para la adecuada protección de los intereses y propiedades del Estado acreditante.

Aquí conviene tener en cuenta, como acertadamente señala VILARIÑO, que “la suspensión, al no implicar ruptura de relaciones diplomáticas, cuando la misma se dé por terminada no hace falta ningún nuevo acuerdo entre los Estados acreditante y

---

<sup>15</sup> PAPINI, R., CORTESE, G. *op.cit.*, p. 41.

receptor para reanudar la actividad de la misión (diplomática), basta con comunicar este hecho”<sup>16</sup>.

### III. LA ESCENIFICACIÓN DE LA RUPTURA

La política exterior se expresa en gran medida – ya se ha señalado anteriormente -, por medio de gestos; las formas son por lo tanto, extremadamente importantes. Tal vez por eso decía Talleyrand que “sólo los tontos se ríen del protocolo”<sup>17</sup>. La ruptura de relaciones diplomáticas acostumbra a escenificarse de manera solemne. En los medios de comunicación, naturalmente, por medio de declaraciones y comunicados, a veces grandilocuentes. Pero también en los despachos de las cancillerías.

Como analizaremos más adelante, la CVRD1961 (artículo 45) establece algunas previsiones de carácter práctico con objeto de regular el escenario posterior a la ruptura de las relaciones diplomáticas. No hay en cambio referencias concretas a la manera en que debe producirse la ruptura de relaciones. PASTOR RIDRUEJO entiende que esta ausencia de regulación se debe a que la ruptura de relaciones diplomáticas no es más que una de las varias causas por las que pueden terminar las funciones de una misión diplomática, junto a otros hechos políticos de distinta naturaleza (como por ejemplo el conflicto armado, la extinción de Estados, o el no reconocimiento del gobierno del Estado acreditante entre otras), “que la Convención de Viena no tiene por qué regular”<sup>18</sup>.

La Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas tampoco dice nada en cuanto a la forma que debe adoptar este acto, pero, en atención a los usos diplomáticos parecería imponerse de manera natural la convocatoria del Embajador o Jefe de Misión del Estado acreditante por parte del Ministerio de Asuntos Exteriores del Estado receptor, para hacerle entrega de una nota diplomática comunicando la ruptura<sup>19</sup>.

### IV. LA ADMINISTRACIÓN DE LA RUPTURA

Como ya se ha indicado anteriormente, la Convención de Viena de 1961 no regula de manera específica la ruptura de relaciones diplomáticas, sino que se limita a imponer algunas obligaciones al Estado receptor y a enunciar derechos del Estado acreditante para alguno de aquellos supuestos.

---

<sup>16</sup> VILARIÑO PINTOS, E *op. cit.* p. 188.

<sup>17</sup> “Historia de la Etiqueta y el Protocolo”, Graciela Parra Chacón, *Globedia.com*, 01-11-2010 Disponible en Web: <http://es.globedia.com/historia-etiqueta-protocolo>

<sup>18</sup> PASTOR RIDRUEJO, J.A. *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*, 12ª Edición, Tecnos, Madrid 2008 p. 500.

<sup>19</sup> Es el caso, por ejemplo, de la declaración de guerra de Alemania a Rusia el 1 de agosto de 1914 (Vid. *Infra VIII*)

Así, el artículo 45 dispone que:

*“en caso de ruptura de relaciones diplomáticas entre dos Estados, o si se pone término a una misión de modo definitivo o temporal, el Estado receptor estará obligado a respetar y proteger, aún en caso de conflicto armado, los locales de la misión, así como sus bienes y archivos”.*

Al respecto, por citar un ejemplo en el contexto de una ruptura conocida, la protección de la Embajada de Irán en Washington (y otras 11 propiedades inmobiliarias) corre a cargo del Departamento de Estado desde que en 1980, con motivo de la “Crisis de los Rehenes”, ambos países rompiesen relaciones diplomáticas<sup>20</sup>. Curiosamente, alguna de estas propiedades (no la sede de la Cancillería), están alquiladas, al objeto de ayudar a subvenir al coste del mantenimiento y protección de estos inmuebles.

El Artículo 45 de la CVRD1961 también dice que:

*“el Estado acreditante podrá confiar la custodia de los locales de la misión, así como de sus bienes y archivos, a un tercer Estado, siempre que este sea aceptable por el Estado receptor”.*

Por otra parte, el artículo 44 CVRD1961 establece que

*“el Estado receptor deberá, aún en caso de conflicto armado, dar facilidades para que las personas que gozan de privilegios e inmunidades y no sean nacionales del Estado receptor, así como los miembros de su familia, sea cual sea su nacionalidad, puedan salir de su territorio lo más pronto posible”.*

Incluso, si fuese necesario, la Convención de Viena impone la obligación de facilitar “los medios de transporte indispensables para tales personas y sus bienes”. En este mismo sentido, el artículo 39.2 CVRD1961 establece además garantías personales para los agentes diplomáticos en los supuestos de terminación de sus funciones, al imponer que los privilegios e inmunidades de que disfrutaban en función de su cargo “subsistirán” – y precisa que esto será así incluso en caso de conflicto armado - hasta el momento en que se produzca la salida del país ”o en el que expire el plazo razonable que le haya sido concedido para permitirle salir de él”. Pero aún después de esto, se mantendrá la inmunidad “respecto de los actos realizados “en el ejercicio de sus funciones como miembro de la misión”.

---

<sup>20</sup> “In a question submitted to the State Department that asked what is happening with the building and if there's been any use made of it since its closure, the office of the spokesman said in a statement: "After the State Department took custody of Iran's properties in Washington, we informed Iran's protecting power that we were undertaking measures to respect and protect the properties in furtherance of international obligations. In so doing, we are providing essential maintenance and repairs to the properties." The statement added: "The Department of State has served as the custodian for the former Iranian chancery – and other Iranian diplomatic and consular properties in the United States – since the break in diplomatic relations in 1980. US is protecting former Iranian embassy building in DC (“US is protecting former Iranian embassy building in DC”, *Jerusalem Post*, 01-12-2011 Disponible en Web: <http://www.jpost.com/Breaking-News/US-is-protecting-former-Iranian-embassy-building-in-DC> )

En definitiva, tal como señala QUEL, “no cabrá una suspensión en cuanto al respeto de los privilegios e inmunidades ni siquiera en los casos que exista una violación previa de las obligaciones que incumben a la representación diplomática. En otras palabras: aunque se rompan las relaciones diplomáticas por un “ejercicio inapropiado” de las funciones de los agentes diplomáticos o de las propias misiones, no es posible que se dejen de respetar y garantizar los citados privilegios e inmunidades diplomáticos, por muy grave que haya sido el comportamiento abusivo que haya dado lugar a la ruptura de relaciones”<sup>21</sup>.

## V. ¿HAY VIDA DESPUÉS DE LA RUPTURA?

La respuesta es inequívoca: sí, existe vida tras la ruptura de relaciones diplomáticas. La CVRD1961 en el artículo 45, c) establece con nitidez que “el Estado acreditante podrá confiar la protección de sus intereses y de los intereses de sus nacionales a un tercer Estado”. Hay distintas maneras de articular esta protección, propiciadas por el silencio sabio de la Convención de Viena, que se abstiene de regular estas modalidades, limitándose a señalar que debe ser “aceptable” - y por consiguiente, acordado - “para el Estado receptor”.

Más allá de episodios más bien folklóricos como la llamada “Diplomacia del ping-pong”<sup>22</sup>, existen casos muy interesantes de mecanismos alternativos a la ausencia de relaciones diplomáticas. El más sencillo pasa, simplemente, por acordar con algún otro Estado que su Embajada en un determinado país asuma la protección de sus intereses, incluyendo eventualmente el ejercicio de la protección consular a sus nacionales, conforme a lo previsto por el artículo 46 de la CVRD1961.

Una fórmula más compleja pasa por la creación de una “Sección de Intereses” de un Estado en el seno de la Embajada de otro Estado. El caso más conocido es el de Cuba y EEUU, que rompieron relaciones diplomáticas en 1961 por decisión unilateral de EEUU<sup>23</sup>. En 1977, en el marco de los acuerdos Carter-Castro, ambos países acordaron

---

<sup>21</sup> QUEL LÓPEZ, FJ, *Los privilegios e inmunidades de los agentes diplomáticos en el Derecho Internacional y en la práctica española*, 1ª Edición, Civitas, Madrid 1993, p. 122.

<sup>22</sup> El término “diplomacia del ping-pong” fue acuñado para designar un intercambio de partidas de tenis de mesa entre jugadores chinos y estadounidenses a comienzos de la década de 1970, que fueron aprovechadas para celebrar discretos encuentros informales por China y EEUU, con destacables implicaciones políticas posteriores. De hecho, este episodio marcó el comienzo del deshielo en las relaciones entre la China comunista y los Estados Unidos, además de preparar el camino para la histórica visita al país asiático por el entonces presidente Richard Nixon en 1972.

<sup>23</sup> El 3 de enero de 1961 el secretario de Estado de Estados Unidos, Christian Herter ordenó remitir una nota diplomática a la Cancillería cubana anunciando la ruptura de relaciones diplomáticas y consulares con la República de Cuba.

Como causa para la ruptura el gobierno de Estados Unidos invocó una nota verbal entregada por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Cuba a la embajada norteamericana veinticuatro horas antes, en la que ratificaba a esa misión diplomática la decisión del Gobierno Revolucionario de disminuir el número de personas en ambas representaciones diplomáticas en los siguientes términos: “... en las circunstancias actuales el personal de la Embajada y Consulado de Cuba en la Ciudad de Washington, diplomático, consular, o de otra índole, cualquiera que sea su nacionalidad, no exceda de once personas. Asimismo ha

la apertura respectiva de una “Sección de Intereses” en la Embajada de la entonces Checoslovaquia en Washington y en la embajada de Suiza en La Habana. Así, el Jefe de Misión de EEUU en La Habana, tiene el rango administrativo de jefe de sección de la embajada de Suiza. Se da por tanto la paradoja de que una de las secciones de la embajada es mayor que todo el resto de la representación diplomática junta. Físicamente, está ubicada en la sede de la antigua embajada de EEUU en La Habana. Las acreditaciones, las matrículas, o las comunicaciones escritas son, obviamente, de la embajada de Suiza. Por lo tanto, es el Embajador de Suiza, en muchas ocasiones, el que lleva a cabo gestiones en nombre de EEUU. Lo mismo sucede, lógicamente, en Washington, donde, después de la caída del bloque soviético, la sección de intereses de Cuba pasó a formar parte de la embajada de Suiza en Washington. El recurso a este mecanismo es bastante frecuente en caso de ruptura de relaciones diplomáticas. Así, cuando en 1976 Islandia rompió relaciones diplomáticas con el Reino Unido, se estableció una “Sección de Intereses Británicos” en la embajada de Francia en Reykjavik, integrada por todo el personal de la antigua embajada británica, excepto el Embajador<sup>24</sup>.

Por otra parte, la Convención de Viena de 1963 sobre relaciones consulares establece en su art. 2.3 que la ruptura de relaciones diplomáticas no entrañará *ipso facto* la ruptura de relaciones consulares (pg. 54). Fue el caso de Costa Rica que, en plena Guerra Fría y, al parecer por presiones de Washington, rompió relaciones diplomáticas con Cuba en 1961, aunque manteniendo un consulado de forma ininterrumpida hasta el año 2009 en que ambos países restablecieron las relaciones diplomáticas plenas.

SATOW apunta agudamente que la ruptura de relaciones diplomáticas bilaterales no puede ser ya tan absoluta como lo fue antes de que existieran organizaciones internacionales. El mero hecho de que dos Estados convivan en un mismo organismo internacional bajo el esquema que el Departamento de Estado de EEUU etiqueta como “passive acceptance of representation in multilateral bodies” implica una modificación sustancial de la situación de ruptura de relaciones diplomáticas. Ofrece incluso –como apunta el mismo autor<sup>25</sup> –, la posibilidad de que se lleven a cabo discusiones privadas aprovechando el periodo de sesiones de la Asamblea General de la ONU<sup>26</sup>.

Finalmente, conviene tener en cuenta que incluso “la ruptura o ausencia de relaciones diplomáticas o consulares entre dos o más Estados no impedirá la celebración de

---

decidido que el personal de la Embajada y Consulado de Estados Unidos en la ciudad de La Habana, diplomático, consular, o de otra índole, cualquiera que sea su nacionalidad, sea también limitado a once personas”. (CESPEDES CARRILLO, Alicia, Cuba-Estados Unidos. Cincuenta años de la ruptura unilateral de relaciones diplomáticas, GRANMA, 1-1-2011).

<sup>24</sup> SATOW, E. M., *Sir Satow's Guide To Diplomatic Practice*, 6ª Edición Longman Group Limited, London 1986, p.189.

<sup>25</sup> *Ibidem* p 188.

<sup>26</sup> En el caso de la cruenta guerra que enfrentó a Irán e Irak de 1980 a 1988, y debido al fatídico sorteo que cada año determina la ocupación de los escaños de la Asamblea General de la ONU, tomando al azar un país, y siguiendo consecutivamente con los demás según el orden alfabético en inglés, los dos beligerantes se vieron obligados durante varios periodos de sesiones a compartir escaño, puesto que la mayoría de ellos acomodan a dos Estados miembros.

tratados entre dichos Estados”, según dispone el art. 74 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los tratados de 1969.

## **VI. MEDIDAS DIPLOMÁTICAS EN EL MARCO DE ORGANISMOS INTERNACIONALES, SINGULARMENTE LA UNIÓN EUROPEA Y LA OTAN**

Una aproximación a las medidas diplomáticas susceptibles de ser adoptadas por un Estado en medio de una crisis diplomática sería incompleta si, en pleno siglo XXI nos refiriésemos únicamente a la dimensión estrictamente bilateral, ignorando las medidas que pueden ser adoptadas de manera concertada en un ámbito multilateral. La referencia a la OTAN y, sobre todo, a la Unión Europea (UE) es imprescindible.

En este sentido, conviene tener en cuenta que en el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), es posible acordar en el seno de la UE distintos tipos de medidas para casos de crisis. Sucede lo contrario que con las medidas de carácter bilateral analizadas más arriba (vid. Supra III) que, como se recordará siguen unos usos refrendados por la práctica diplomática. Las medidas en el ámbito de la PESC en cambio, están perfectamente definidas en textos de carácter normativo tanto por lo que se refiere a los conceptos, como a las directrices para su uso.

La PESC es un intento, aún inacabado, de crear una Política Exterior Europea, y surgió como un mecanismo de concertación intergubernamental de la política exterior de los distintos países, regido por la regla de la unanimidad para la toma de decisiones. Con el tiempo se fue incorporando a los Tratados (a partir del Acta Única y sobre todo desde el Tratado de Maastricht) y desarrollando sus propios órganos, procedimientos de decisión y mecanismos. La entrada en vigor del Tratado de Lisboa en diciembre de 2009, ha supuesto un profundo cambio en el ámbito de la PESC, y para la acción exterior de la UE en su conjunto, al crear una Alta Representante (AR) para la Política Exterior y de Seguridad de la UE, que es a la vez Vicepresidenta de la Comisión, y preside el Consejo de Asuntos Exteriores (CAE). Bajo su responsabilidad directa aparece además el novedoso Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) es decir, el Servicio Diplomático de la UE<sup>27</sup>.

El Tratado de Lisboa pretende, en esencia, que la Unión Europea en su acción exterior se comporte como un actor global, expresando, con una sola voz, una única posición en cada asunto relevante de la agenda internacional. Para ello se ha llevado a cabo una profunda remodelación institucional, que busca integrar más los dos ámbitos de la acción exterior de la UE, el tradicional ámbito comunitario y la PESC.

---

<sup>27</sup> Servicio Europeo de Acción Exterior, Disponible en Web: [http://eeas.europa.eu/background/organisation/index\\_es.htm](http://eeas.europa.eu/background/organisation/index_es.htm)

La PESC cuenta con un variado abanico de posibles instrumentos<sup>28</sup>: Acuerdos Internacionales, Declaraciones de la AR o de su portavoz<sup>29</sup>, reuniones de diálogo político con terceros Estados, gestiones diplomáticas<sup>30</sup>, misiones (de observación electoral, PCSD (Política común de seguridad y defensa de la UE), de control de fronteras, humanitarias, etc.) o el establecimiento de medidas restrictivas (sanciones sobre personas, instituciones o bienes)<sup>31</sup>. De hecho, la mera inclusión de un país en la

---

<sup>28</sup> Cabe destacar que, con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, ha desaparecido la antigua tipología de actos de instrumentos de la PESC que distinguían entre estrategias comunes, posiciones comunes, acciones comunes y decisiones. Ahora únicamente existen las decisiones, si bien éstas se corresponden, por sus diferentes funciones, con las antiguas figuras.

<sup>29</sup> Las Declaraciones manifiestan públicamente una posición, una solicitud o una expectativa de la UE frente a un país tercero o a una cuestión internacional. Se trata de un instrumento flexible, que permite expresar el punto de vista de la UE y reaccionar con rapidez cuando se producen acontecimientos o incidentes importantes en un país o en una región. Responden a la siguiente tipología:

1. Declaraciones del Consejo Europeo y del Consejo: adoptadas por los mismos, normalmente durante una reunión de dichas Instituciones.

2. Declaraciones de la Alta Representante en nombre de la UE: Estas declaraciones sustituyen a las antiguas “Declaraciones de la Presidencia en nombre de la UE” y reflejan la posición oficial de la UE. Este tipo de declaraciones son emitidas por la Alta Representante previa aprobación de los Estados miembros. Los Terceros Estados tienen posibilidad de alinearse a estas Declaraciones.

3. Declaraciones de la Alta Representante: Sustituyen a las antiguas “Declaraciones de la Presidencia”. Se emiten para responder de manera inmediata a acontecimientos que requieren una reacción rápida, cuando el contenido de la reacción no sea controvertido y siga una línea acordada. Estas declaraciones se emitirán bajo la autoridad de la AR sin necesidad de una consulta formal a los Estados miembros. Los Terceros Estados no tienen posibilidad de alinearse a estas Declaraciones.

4. Declaraciones realizadas por el portavoz de la AR: Aunque en su encabezamiento se identifica al portavoz de la AR como su origen, en su texto es la AR la que se pronuncia, y por lo tanto cabe considerar que estas declaraciones vienen a ser una modalidad de las declaraciones de la AR descritas más arriba (para responder de manera inmediata a acontecimientos que requieren una reacción rápida, cuando el contenido de la reacción no sea controvertido y siga una línea acordada). No obstante el SEAE diferencia claramente entre ambos tipos y da menor relieve a éste frente al anterior.

5. Declaraciones locales realizadas por la Delegación de la UE o por el Estado Miembro que representa a la UE de modo transitorio en un tercer país o ante una organización internacional. Cuando se produce un acontecimiento local que requiere una intervención de la UE, dentro de la competencia de la PESC, y en el que no se considera oportuno realizar una “Declaración de la AR en nombre de la UE” o una “Declaración de la AR”, se podrá realizar una “Declaración Local”.

<sup>30</sup> Las gestiones diplomáticas se llevan a cabo (de manera confidencial o pública) para suscitar con un Estado determinado cuestiones pendientes, por ejemplo sobre derechos humanos, democracia y Estado de Derecho o asuntos de naturaleza humanitaria.

<sup>31</sup> Las medidas restrictivas (sanciones) pueden constituir un instrumento útil para ejercer presión sobre un tercer Estado, una entidad no estatal, un individuo o un grupo de individuos de manera que cumplan determinados objetivos políticos, generalmente en términos de seguridad regional y nacional, de prevención de conflictos armados, de lucha contra el terrorismo, de no proliferación y de promoción de los derechos humanos.

Las medidas restrictivas abarcan una gama de acciones muy amplia: pueden revestir carácter económico, comercial, financiero, armamentístico, diplomático o restringir los desplazamientos de determinadas personas. En la mayoría de ocasiones se establecen como continuación a una Resolución del Consejo de Seguridad basada en el artículo 41 de la Carta de Naciones Unidas. La actividad de la Unión Europea en la materia a lo largo de los últimos años es considerable, y existe una abundante normativa al respecto. Desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, incluye incluso las medidas para combatir el terrorismo. Por último, la labor de la Unión Europea en este ámbito también se refleja en la esfera de Naciones Unidas y, en particular, en su activa participación en los Comités de Sanciones del Consejo de Seguridad, en el Grupo de Trabajo del Consejo de Seguridad sobre cuestiones generales relativas a las sanciones

agenda política de la UE (a cualquiera de sus niveles) es ya, de por sí, un gesto diplomático de elevado valor simbólico y político. Sin embargo, el principal acto jurídico actualmente en la esfera PESC es la Decisión<sup>32</sup>. Asimismo, en el artículo art. 222 del Tratado sobre el Funcionamiento de la UE (TFUE) se establece que “la Unión y sus Estados miembros actuarán conjuntamente con espíritu de solidaridad si un Estado miembro es objeto de un ataque terrorista o víctima de una catástrofe natural o de origen humano. La Unión movilizará todos los instrumentos de que disponga, incluidos los medios militares puestos a su disposición por los Estados miembros<sup>33</sup>”.

---

(establecido el 17 de abril de 2000 y cuya función es formular recomendaciones generales sobre la forma de mejorar la eficacia de las sanciones de Naciones Unidas) y en el al Comité Especial de la Carta de Naciones Unidas y del fortalecimiento del papel de la Organización (en el que suele celebrarse un debate sobre sanciones con carácter anual desde 1998). En estos foros, la Unión Europea contribuye de manera constructiva a la proposición de recomendaciones sobre la mejora técnica de las sanciones establecidas en el marco de Naciones Unidas, en aras a hacerlas “inteligentes” y selectivas, a evitar sus consecuencias indeseadas en la población civil y a establecer excepciones de carácter humanitario. Igualmente, la Unión pretende establecer criterios generales para la imposición y el levantamiento de sanciones para establecer mayores garantías y una creciente seguridad jurídica en los regímenes establecidos.

<sup>32</sup> Hay varios tipos de Decisiones:

1. Decisiones del Consejo Europeo. Determinan los intereses estratégicos de la Unión, fijan sus objetivos y definen las orientaciones generales de la PESC, incluidos los asuntos que tengan repercusiones en el ámbito de defensa. Equivalen a las antiguas estrategias comunes.
2. Decisiones necesarias para la ejecución de acciones operativas de la Unión. Suceden a las antiguas acciones comunes. El Consejo las adopta cuando una situación internacional exija una acción operativa de la UE y deben fijarse los objetivos, el alcance y los medios que han de ponerse a disposición de la UE, las condiciones de su ejecución y en caso necesario, su duración. En la práctica, estas decisiones constituyen la base jurídica de las acciones de la UE en el ámbito de la PESC que requieren medios materiales financieros para su ejecución, como, por ejemplo, el lanzamiento de una misión PCSD(Política común de seguridad y defensa de la UE).
3. Decisiones que definen el enfoque de la Unión sobre un asunto concreto de carácter geográfico o temático. Sustituyen a las antiguas posiciones comunes. Los Estados miembros deben velar por la conformidad de sus políticas nacionales con las posiciones comunes de la Unión.

Finalmente, la información y consulta recíproca entre Estados miembros pasa a materializarse en los llamados enfoques comunes, de acuerdo con el art. 32 del TUE, que establece que los Estados miembros se consultarán en el seno del Consejo Europeo y del Consejo sobre cualquier cuestión de política exterior y de seguridad que revista un interés general a fin de definir un enfoque común. Cuando el Consejo Europeo o el Consejo hayan establecido un enfoque común, el AR y los MAEs coordinarán su acción en el seno del Consejo.

<sup>33</sup> Artículo 222 TFUE:

1. La Unión y sus Estados miembros actuarán conjuntamente con espíritu de solidaridad si un Estado miembro es objeto de un ataque terrorista o víctima de una catástrofe natural o de origen humano. La Unión movilizará todos los instrumentos de que disponga, incluidos los medios militares puestos a su disposición por los Estados miembros, para:
  - a) — prevenir la amenaza terrorista en el territorio de los Estados miembros;  
— proteger a las instituciones democráticas y a la población civil de posibles ataques terroristas;  
— prestar asistencia a un Estado miembro en el territorio de éste, a petición de sus autoridades políticas, en caso de ataque terrorista;
  - b) prestar asistencia a un Estado miembro en el territorio de éste, a petición de sus autoridades políticas, en caso de catástrofe natural o de origen humano.
2. Si un Estado miembro es objeto de un ataque terrorista o víctima de una catástrofe natural o de origen humano, a petición de sus autoridades políticas los demás Estados miembros le prestarán asistencia. Con este fin, los Estados miembros se coordinarán en el seno del Consejo.
3. Las modalidades de aplicación por la Unión de la presente cláusula de solidaridad serán definidas mediante decisión adoptada por el Consejo, a propuesta conjunta de la Comisión y del Alto

Todos estos instrumentos pueden combinarse para ser utilizados, en un supuesto de crisis diplomática, de una manera parecida al abanico de medidas diplomáticas descritas más arriba (Supra III). Pueden ser adoptadas de manera independiente de aquellas, pero también pueden complementarlas, en función de que la crisis tenga además de una dimensión global, una o varias aristas de carácter bilateral.

Por otra parte, en la medida que el Tratado de Lisboa crea Delegaciones de la UE en terceros países al Tratado que, a diferencia de las antiguas Delegaciones de la Comisión Europea, son auténticas Misiones Diplomáticas de la UE<sup>34</sup>; éstas pueden también, lógicamente, adoptar medidas análogas a las descritas en el apartado III – que deberán ser acordadas en el marco de la PESC. No hay motivo para que los Estados Miembros puedan llamar a consultas a su Embajador, o rebajar el nivel de su representación en un determinado país, y que no pueda hacerlo también la UE.

Siguiendo este mismo razonamiento, parece interesante plantearse en el caso de que uno o varios de los Estados Miembros de la UE hubiesen roto relaciones diplomáticas con un determinado Estado, si sería posible abrir secciones de intereses de aquel o aquellos Estados en la Delegación de la UE. En tal caso, siguiendo las previsiones de la Convención de Viena de 1961 y la práctica diplomática, haría falta lógicamente el acuerdo del Estado receptor.

Finalmente, parece conveniente hacer una referencia, aunque sea breve, a la posibilidad de adoptar medidas concertadas, en el marco de una crisis diplomática, en el ámbito de otros organismos internacionales. Se ha hablado ya más arriba de la ONU (vid. Supra I), pero existe también el caso del artículo 5 del Tratado del Atlántico Norte, que permite considerar la agresión a uno de los Estados Miembros como una amenaza colectiva, y adoptar medidas al respecto, en términos muy parecidos a los del artículo 222 del TFUE analizados más arriba. Así sucedió de hecho con motivo de los ataques contra EEUU el 11-S, y de los atentados del 14 de marzo de 2004 en Madrid.

---

Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. Cuando dicha decisión tenga repercusiones en el ámbito de la defensa, el Consejo se pronunciará de conformidad con el apartado 1 del artículo 31 del Tratado de la Unión Europea. Se informará al Parlamento Europeo.

A efectos del presente apartado, y sin perjuicio del artículo 240, el Consejo estará asistido por el Comité Político y de Seguridad, con el apoyo de las estructuras creadas en el marco de la política común de seguridad y defensa, y por el comité contemplado en el artículo 71, que le presentarán en su caso, dictámenes conjuntos.

4. Para asegurar la eficacia de la actuación de la Unión y de sus Estados miembros, el Consejo Europeo evaluará de forma periódica las amenazas a que se enfrenta la Unión.

<sup>34</sup> “La Delegación de la Unión Europea (...) es una misión diplomática, asimilable a cualquier otra Embajada acreditada en el país. (...) La peculiaridad de una misión diplomática de la Unión Europea es que no representa a un país, sino a un conjunto de ellos. La Unión Europea no es, como muchos creen, una organización internacional asimilable, por ejemplo a las Naciones Unidas o a otros organismos regionales, sino un caso único de delegación de poderes de los Estados Miembros hacia organismos comunes”. (“El papel de la Delegación de la UE”, *Delegación de la UE en El Salvador* Disponible en Web: [http://eeas.europa.eu/delegations/el\\_salvador/about\\_us/delegation\\_role/index\\_es.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/el_salvador/about_us/delegation_role/index_es.htm))

## VII. EL ULTIMÁTUM

Como acertadamente señalan PAPINI y CORTESE “la ruptura (de relaciones diplomáticas) puede ser de hecho condicional, bajo la forma de ultimatum ”.<sup>35</sup> En puridad, el ultimátum es el establecimiento de un plazo determinado para que se cumplan unas exigencias concretas y que, además, viene respaldado por una advertencia o amenaza para el caso de que aquellas no sean satisfechas. El tiempo asignado suele ser poco, y se sobreentiende que no se abrirá ninguna negociación posterior. La amenaza que respalde el ultimátum puede variar dependiendo de la demanda en cuestión y de otras circunstancias. Históricamente el ultimátum se ha utilizado con frecuencia como paso previo para declarar la guerra<sup>36</sup>, pero indudablemente también puede serlo para la ruptura de relaciones diplomáticas, o la imposición de algún tipo de sanciones, como restricciones comerciales o embargos.

El ultimátum, en su acepción histórica más tradicional es, esencialmente, un acto formal, generalmente dramatizado mediante la entrega de una nota o comunicación diplomática y, principalmente vinculado a la declaración de guerra. Aunque esta puesta en escena ha caído prácticamente en desuso, en cambio, en un formato más laxo, el ultimátum sigue siendo un recurso muy frecuente, generalmente difundido también a través de los medios de comunicación<sup>37</sup>. Sin ir más lejos, el ultimátum fue utilizado por el Presidente Kennedy durante la “Crisis de los Misiles”<sup>38</sup> y, más recientemente, por la

---

<sup>35</sup> PAPINI, R., CORTESE, G. *op. cit.* página 39.

<sup>36</sup> Durante la crisis que acabó desencadenando la IGM se registraron varios ultimátums. El 23 de julio de 1914 Austria presentó un ultimátum a Serbia. El 26 de julio rechazó la respuesta de Belgrado, y el 28 declaró la guerra a Serbia. El 31 de julio Alemania presentó un ultimátum a Rusia, solicitando que desmovilizara sus tropas en el plazo de 12 horas e hiciera una declaración pública en tal sentido.

<sup>37</sup> Algunos ejemplos de “ultimátum mediático”: Obama da un ultimátum a los ayatolás. El Presidente estadounidense advierte a Irán que recurrirá a la guerra para mantener abierto el estrecho de Ormuz. Ante el alarmante incremento de la tensión con Irán, la Marina de Estados Unidos ha preparado distintas opciones militares para mantener abierto el estrecho de Ormuz. La Administración norteamericana ha advertido directamente al máximo líder iraní, ayatolá Alí Jamenei, según ha podido saber el diario The New York Times, que no dudaría en recurrir a la guerra para impedir el cierre de ese punto esencial para el tránsito internacional del petróleo. El Gobierno de Barack Obama, según el periódico, ha establecido una vía directa de comunicación con Jamenei para hacerle saber que el cierre del estrecho de Ormuz significaría “cruzar una línea roja”, ante lo que EE UU no se quedaría de brazos cruzados. El jefe de las fuerzas armadas norteamericanas, general Martin Dempsey, ha advertido que, ante una contingencia como esa, “se tomarían acciones”. (*El País*, 13-1-2012).

Israel delivers ultimatum to Barack Obama on Iran's nuclear plans. At Monday's meeting between Benjamin Netanyahu and Barack Obama the Israeli prime minister will deliver a stark warning, reports Adrian Blomfield in Jerusalem. (...) When the two men meet in Washington on Monday, Mr Obama will find his guest once more at his most combative (...) Mr Netanyahu effectively brings with him an ultimatum, demanding that unless the president makes a firm pledge to use US military force to prevent Iran acquiring a nuclear bomb, Israel may well take matters into its own hands within months. The threat is not an idle one. According to sources close to the Israeli security establishment, military planners have concluded that never before has the timing for a unilateral military strike against Iran's nuclear facilities been so auspicious. (*The Telegraph* 25-3-2012)

<sup>38</sup> El 22 de octubre de 1962, el Presidente Kennedy anunció su decisión de dar un ultimátum a la URSS, estableciendo el bloqueo naval de Cuba para impedir la llegada de armamento nuclear a la isla.

ONU en la Primera Guerra del Golfo, y por el Presidente George W. Bush durante la Segunda Guerra del Golfo<sup>39</sup>.

## VIII. LA DECLARACIÓN DE GUERRA

Si, como dice VILARIÑO, jurídicamente las guerras ya no existen, lógicamente, tampoco se declaran. Y no existen “porque está prohibido el uso de la fuerza - excepto en las ajustadas condiciones de legítima defensa y en los casos de acciones de seguridad colectiva -, por lo que “no puede procederse a la declaración formal de la misma que en sí, sería ya un acto ilícito”<sup>40</sup>. Es, quizá, un caso llamativo de falta de adecuación del derecho a la realidad.

En todo caso sabemos que históricamente las cosas no han sido siempre así. De hecho, hasta no hace mucho, las guerras comenzaban de manera solemne, con la entrega por parte del Embajador acreditado de una nota verbal al Ministro de Relaciones exteriores del Estado receptor, comunicando formalmente la declaración de guerra y eventualmente, la ruptura de relaciones diplomáticas (aunque como ya hemos visto, una cosa no va necesariamente ligada a la otra). Es bien conocido el episodio de la entrega de la declaración de Guerra de Japón al Embajador de EEUU en Tokio, Joseph Grew, el 7 de diciembre de 1941, a las pocas horas del ataque a Pearl Harbour. La literatura nos ofrece la recreación emotiva de alguno de estos episodios.

En “Los cañones de agosto”, BARBARA TUCHMAN reproduce de manera dramática la entrevista del Embajador de Alemania en Moscú, Friedrich Pourtalès, con el Ministro ruso Sazonov para hacerle entrega de la declaración de guerra<sup>41</sup>. BARBARA

---

<sup>39</sup> Durante la Segunda Guerra del Golfo, el Presidente de EEUU George W. Bush, hizo un ultimátum público al Rais Saddam Hussein para que, en el plazo de 48 horas, abandonase el país. El plazo venció el 19 de marzo de 2003 a las 04.00 hora local de Irak, empezando los bombardeos norteamericanos apenas una hora y media más tarde (“Irak, la Guerra inconclusa, cronología,” Alberto de Rojas, *El Mercurio on line*, Chile. Disponible en Web: [http://www.emol.com/especiales/guerrairak/frameset\\_antecedentes.htm](http://www.emol.com/especiales/guerrairak/frameset_antecedentes.htm)

<sup>40</sup> VILARIÑO PINTOS E., *op. cit.* p. 190.

<sup>41</sup> “A las siete en punto (del 1 de agosto de 1914) en San Petersburgo, a la misma hora en que los alemanes entraban en Luxemburgo, el embajador Pourtalès, con sus ojos azules inyectados en sangre, presentó con mano temblorosa la declaración de guerra alemana a Sazonov, el ministro de Asuntos Exteriores ruso.

- ¡La maldición de las naciones caerá sobre ustedes! - exclamó Sazonov

- Defendemos nuestro honor - replicó el embajador alemán.

- Su honor no está en juego. Pero hay una justicia divina.

- Esto es verdad - murmuró -. Una justicia divina, una justicia divina.

Portalès se acercó a la ventana, se apoyó contra la misma y estalló en lágrimas.

- Este es el fin de mi misión - dijo cuando se sintió de nuevo con fuerzas para hablar.

Sazonov le golpeó amistosamente en el hombro, se abrazaron y Pourtalès se dirigió a la puerta, que apenas logró abrir, debido al temblor de su mano, y murmuró:

- Adiós, adiós.

Esta escena tan emotiva ha sido transmitida por Sazonov con artísticos comentarios del embajador francés, Paléologue, sin duda alguna por lo que le contara Sazonov. Pourtalès informa de que solicitó por tres veces una respuesta al ultimátum, y cuando Sazonov por tercera vez respondió en sentido negativo, le

TUCHMAN se pregunta por qué motivo el Embajador alemán había de entregar la nota diplomática. Al parecer, el Ministro de Marina almirante Von Tirpitz había apuntado cuando se discutió esta cuestión en el gabinete que si Alemania no tenía intención de invadir Rusia, no veía motivo alguno para declarar formalmente la guerra a ese país. Según refiere BARBARA TUCHMAN, Tirpitz responsabilizó a los jurisperitos del Ministerio de Asuntos Exteriores alemán, que alegaron que esto era lo que procedía hacer en aquel caso. “Fuera de Alemania no saben apreciar estas cosas”. En Francia, lamentablemente, sí sabían apreciarlas, como apunta con ironía la autora<sup>42</sup>.

Pero como decíamos más arriba, las cosas han cambiado y ahora las guerras no se declaran. En algunos casos recientes, los beligerantes no sólo no rompieron relaciones diplomáticas, sino que mantuvieron abiertas las respectivas misiones diplomáticas durante todo el enfrentamiento bélico o gran parte del mismo. Fue el caso de la guerra que enfrentó a Irán e Irak de 1980 a 1988, cuando ambos países mantuvieron abiertas sus embajadas durante casi todo el conflicto, con la única salvedad de que no había agregados militares.

Asimismo, la irrupción de las armas nucleares en el escenario internacional después de la II Guerra Mundial, así como la proliferación de nuevos Estados, puso de manifiesto el riesgo de que un conflicto inicialmente local acabase arrastrando a las dos superpotencias a una guerra atómica. Esta inquietud, observa SATOW, no impidió que se produjesen conflictos locales, pero si tuvo cierto efecto disuasorio sobre las pulsiones bélicas de unos y otros. En estas circunstancias, el recurso a medidas como la expulsión de un Embajador, o la ruptura de relaciones diplomáticas podían ser suficientes para servir de válvula de escape de las emociones patrióticas, confiriendo paradójicamente una nueva dimensión a estas antiguas medidas diplomáticas<sup>43</sup>.

## IX. CONCLUSIONES

La ruptura de relaciones diplomáticas debe ser entendida, como ya se ha indicado, como una patología de las relaciones entre Estados, pero, sobretudo, como la culminación de un proceso que, paradójicamente, sólo en contadas ocasiones llega a hacer crisis con la ruptura de relaciones entre dos sujetos de Derecho Internacional. Con frecuencia, este “crescendo” se concreta únicamente en la adopción de alguna de las medidas anteriormente descritas, la mayoría de las cuales constituyen por si solas una crisis mayor en las relaciones bilaterales entre dos Estados.

La frecuente práctica diplomática en esta materia, contrasta notablemente con las mucho menos numerosas aproximaciones teóricas, y aún menos, de carácter sistemático, con destacadas excepciones como el clásico “La rupture des relations diplomatiques et ses conséquences” citado abundantemente en este trabajo. Las razones de este olvido tal vez

---

entregó la nota de acuerdo con las instrucciones recibidas”. BARBARA TUCHMAN, *Los cañones de Agosto*. 1ª Edición, Península, Barcelona 2004, p. 126.

<sup>42</sup> BARBARA TUCHMAN, *op. cit.* p. 127

<sup>43</sup> SATOW, E. M., *op. cit.* P. 191.

podrían hallarse en las limitadas referencias a esta cuestión dentro de las normas codificadas del Derecho Diplomático que ya han sido analizadas más arriba, o, quizás, al injusto descrédito que con frecuencia padece la praxis diplomática (necesariamente casuística) en ciertos ámbitos académicos. Paradójicamente, y a pesar de que, como se ha indicado, estamos ante una cuestión eminentemente práctica, la jurisprudencia es “con frecuencia inexistente”<sup>44</sup>. Seguramente porque este tipo de cuestiones muy raramente acaban en los tribunales, ni siquiera en los de carácter internacional. Con excepción, claro está, de los aspectos que hemos calificado de “administración de la ruptura”, que son los únicos regulados por la Convención de Viena de 1961 y sobre los que si existe un cierto acervo teórico.

En todo caso, es obvio que la adopción de este tipo de medidas, y la combinación de unas con otras (convocatoria de embajadores, expulsión de diplomáticos, etc), constituye un lenguaje de signos decodificable en términos diplomáticos, que, de nuevo, ha sido poco estudiado desde un punto de vista global y sistemático. Este trabajo ha intentado realizar una modesta aportación en este sentido.

La entrada en vigor del Tratado de Lisboa, y la puesta en marcha del Servicio de Acción Exterior Europeo (SEAE) abre la posibilidad de que, en caso de crisis diplomática, acciones características de la diplomacia clásica (imaginemos por ejemplo la convocatoria de un Embajador para hacerle entrega de una nota de protesta) puedan ser aplicadas también en el marco del proceso de toma de decisiones colectivas de la UE. Pensemos también en la posibilidad de combinar estas medidas con las que puedan adoptarse en el ámbito bilateral por los Estados Miembros, con lo cual la panoplia de posibilidades en caso de crisis diplomática se enriquece - y se complica - muchísimo. Otro campo nuevo por estudiar.

Por otra parte, además de lo ya indicado en el campo de las medidas diplomáticas, la entrada en vigor del Tratado de Lisboa abren también opciones teóricas nuevas e inesperadas de gran interés en el ámbito de la representación de los intereses de un Estado en caso de ruptura de relaciones diplomáticas. Pensemos en la posibilidad ya comentada de que en la eventualidad de una ruptura de relaciones diplomáticas entre un Estado Miembro y un tercer Estado, la Delegación de la UE pueda ser utilizada para dar cabida a instituciones tan antiguas como la Sección de Intereses<sup>45</sup>. En nuestra opinión la Convención de Viena de 1961 es suficientemente flexible como para dar cabida a estas nuevas figuras, a pesar de que en el momento en que fue negociada no podían siquiera ser imaginadas. En todo caso, el estudio de estas cuestiones excede con mucho el ámbito de este trabajo, en el que nos limitamos a apuntarlas y a analizar sucintamente las posibles implicaciones tanto en el ámbito de la práctica diplomática como en el jurídico. Es de esperar que la praxis diplomática obligue a retomar esta cuestión en un futuro no muy lejano, para estudiar de que forma se han desarrollado estas nuevas figuras.

---

<sup>44</sup> PAPINI, R., CORTESE, G. *op.cit.*, p. 16.

<sup>45</sup> Un supuesto parecido de gran interés teórico fue la decisión del gobierno español de “reubicar” a su personal diplomático en Siria dentro de la Delegación de la UE. (“España suspende la actividad de la embajada en Damasco”, *La Vanguardia*, 06-03-2012 Disponible en Web: <http://www.lavanguardia.com/politica/20120306/54264614906/espana-suspende-actividad-embajada-damasco.html> )