

LA ACTIVIDAD DIPLOMATICA  
DE LAS DELEGACIONES DE LA COMISION  
EN EL EXTERIOR DE LA COMUNIDAD EUROPEA

Por JOSE MANUEL SOBRINO HEREDIA(\*)

SUMARIO

INTRODUCCIÓN.—I. UNA PRÁCTICA DIPLOMÁTICA CONSOLIDADA: A) *El establecimiento de una red de delegaciones de la Comisión en el exterior*; B) *El estatuto diplomático de las delegaciones de la Comisión*.—II. UNA REPRESENTACIÓN DIPLOMÁTICA FUNCIONALMENTE LIMITADA: A) *Las funciones diplomáticas tradicionales*; B) *Las funciones diplomáticas propias a las delegaciones de la Comisión*.—CONCLUSIONES.

INTRODUCCIÓN

La actividad desplegada por la Comunidad Europea (CE) en las relaciones diplomáticas constituye uno de los elementos que mejor permiten diferenciarla de otros sujetos internacionales y especialmente de las restantes organizaciones internacionales, al tiempo que, junto al ejercicio del *ius contrahendi*, traduce con gran claridad la aceptación jurídica de su presencia en la escena internacional

A lo largo del proceso de asentamiento histórico de esta Organización europea se ha ido perfilando un conjunto de prácticas de naturaleza diplomática dotadas de un alto grado de originalidad y de un cierto perfil jurídico homogéneo. Se trata, sin duda, de un fenómeno nuevo en la vida diplomática que refleja la riqueza de matices de la persona-

(\*) Catedrático de Derecho Internacional Público de la Universidad de La Coruña. Letrado del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.

idad jurídica internacional de la CE y su fuerza expansiva en las relaciones internacionales. Fenómeno que, a su vez, está incidiendo en la propia evolución del Derecho diplomático al ampliar cualitativamente su contenido (1).

Desde prácticamente su creación (2) la CE viene manteniendo relaciones con terceros Estados y Organizaciones internacionales y participando en múltiples foros internacionales, lo que la ha obligado a dotarse progresivamente de los órganos de naturaleza diplomática necesarios para actuar, tanto en el marco de la diplomacia tradicional bilateral y permanente, como en el marco de las nuevas formas de diplomacia *ad hoc* y multilateral.

Esta tendencia se ha ido intensificando al ritmo de los progresos en el orden político, económico e institucional alcanzados en la construcción europea. A pesar, como veremos, de verse lastrada, por un lado, por las reticencias de ciertos Estados miembros preocupados por una eventual pérdida de protagonismo en la vida diplomática y, por otro lado, por las dificultades funcionales derivadas de la dualidad orgánica (Consejo-Comisión) sobre la que en buena medida se sustenta la representación comunitaria en el plano internacional.

(1) Esta ampliación del contenido del Derecho diplomático, relacionada con la incorporación en las relaciones diplomáticas de otros sujetos distintos de los Estados, es recogida en la mayoría de las obras recientes consagradas a su estudio. Por ejemplo, *Aspects récents du droit des relations diplomatiques* (SFDI, Coll. de Tours 2-4 juin 1998), París, 1989; DEMBINSKI, L.: *The Modern Law of Diplomacy: External Missions of States and International Organisations*, Dordrecht, 1988, pág. 1; NAHLIK, S. E.: «Development of Diplomatic Law Selected Problems», *RCADI*, 1990-III, págs. 187-364; VILARIÑO PINTOS, E.: *Curso de Derecho diplomático y consular*, Madrid, 1987.

(2) En efecto, desde 1952, esto es al poco tiempo de entrar en vigor el Tratado CECA, el Reino Unido acreditó una delegación permanente ante la Alta Autoridad. Siguió después este ejemplo Suecia, Estados Unidos y Japón y así sucesivamente hasta los más de 150 países acreditados en la actualidad. Paralelamente al desarrollo de esta faceta pasiva del *ius legationis*, la Comunidad, pronto ejerció su faceta activa, como ejemplifica el establecimiento en 1956 de una delegación de la Alta Autoridad en Londres. Sobre estas primeras manifestaciones del derecho de legación de la Comunidad Europea, pueden, entre otros, consultarse, REICHLING, CH.: *Le droit de légation des communautés européennes*, Heule, 1964, págs. 61-62; HARDY, M.: «Diplomatic activities of International Organisations: The United Nations and the European Communities contrasted», *RBDI*, núm. 1, 1969, págs. 41-61; SCHERMERS, H. G.: «Las relaciones de Derecho internacional público de la Comunidad», *Treinta años de Derecho comunitario*, Luxemburgo, 1984, págs. 238-239.

Estas circunstancias, sin embargo, no han impedido el que la CE se haya convertido, con el transcurso del tiempo, en un interlocutor de primer orden a nivel internacional cada vez más solicitado en el ámbito de las relaciones diplomáticas, tal y como refleja, por una parte, el elevado número de misiones diplomáticas acreditadas ante ella, que superaba, en 1992, la cifra de más de 160 representaciones de Estados y otros entes internacionales (3), ejerciendo las funciones propias a la diplomacia tradicional, esto es, representación, negociación e información. Y, por otra parte, la importante red de delegaciones, representaciones y oficinas que la Comisión ha establecido en más de 110 Estados y Organizaciones internacionales (4), y que gozan, como tendremos la ocasión de ver, de los mismos derechos, privilegios e inmunidades diplomáticas que las acordadas a las misiones diplomáticas de los Estados conforme al Derecho diplomático, y muy particularmente, merced a la aplicación por analogía de las disposiciones de la Convención de Viena sobre las relaciones diplomáticas de 18 de abril de 1961.

Estas manifestaciones concretas del ejercicio por la CE del derecho de legación se han venido produciendo a pesar del silencio de los Tratados fundacionales al respecto. En efecto, a diferencia del derecho a celebrar acuerdos internacionales, que aparece expresamente recogido en una serie de disposiciones de estos Tratados (p. e., artículos 113, 130 N, 130 R-5.º, 228, 238 del TCEE) (5), el *ius legationis* es tan solo mencionado, y de manera incidental, en el artículo 17 del Protocolo

(3) Concretamente, en abril de 1992, 151 Estados y 12 otros entes internacionales (Orden de Malta, Organizaciones internacionales, Hong Kong, Macao, etc.) tenían misiones diplomáticas acreditadas ante la CE. Una relación de las mismas puede consultarse en *Corps diplomatique accrédité auprès des Communautés européennes*, Luxembourg, 1992.

(4) A 15 de mayo de 1992 la Comisión estaba representada en 112 Estados y Organizaciones internacionales. En relación con estas cifras puede consultarse el *Répertoire des délégations de la Commission des Communautés européennes et des bureaux dans la Communauté*, Bruxelles, 15 mai 1992.

(5) El ejercicio por la CE de un *treaty making power* expresamente reconocido por los Tratados fundacionales, así como la aplicación a esta actividad de la teoría de las competencias implícitas, constituye uno de los aspectos más sobresalientes de la vida internacional de la CE, tal y como hemos tenido la ocasión de examinar en un trabajo anterior nuestro. SOBRINO HEREDIA, J. M.: «Aproximación a la cuestión de la delimitación de la competencia internacional de la CEE», *Gaceta jurídica de la CEE*, núm. 68, 1989, págs. 147-190.

sobre los privilegios y las inmunidades de las Comunidades Europeas (anexo al Tratado de Bruselas por el que se constituye un Consejo único y una Comisión única de 8 de abril de 1965), al disponer que:

«El Estado miembro en cuyo territorio esté situada la sede de las Comunidades concederá a las misiones de terceros Estados acreditadas ante las Comunidades las inmunidades y privilegios diplomáticos habituales.»

Esta disposición constituye la única referencia, si bien indirecta, al derecho de legación pasivo de la Comunidad. En cuanto al derecho de legación activo, cabe constatar la ausencia, hasta fecha reciente, de cualquier tipo de mención al mismo.

Este silencio de los textos se intentó corregir por el malogrado Proyecto de Tratado sobre la Unión europea adoptada por el Parlamento europeo el 14 de febrero de 1984 (6), al dedicar al derecho de legación una disposición completa, el artículo 89, a cuyo tenor:

«1. La Comisión puede, con el acuerdo del Consejo de la Unión, establecer representaciones en los terceros Estados y ante las organizaciones internacionales. 2. Estas representaciones están encargadas de representar a la Unión en todos aquellos asuntos que se refieran a una acción común. Pueden también, en colaboración con el agente diplomático del Estado miembro que asume la presidencia del Consejo europeo, coordinar la actividad diplomática de los Estados miembros en las materias que corresponden a la cooperación. 3. En los terceros Estados y ante las organizaciones internacionales en las que no haya representación de la Unión, estará representada por el agente diplomático del Estado miembro que asume la presidencia del Consejo o en su defecto por el agente diplomático de cualquier otro Estado miembro.»

La no ratificación por los Estados miembros de este Proyecto de constitución europea dio al traste con el primer ensayo de regulación del derecho de legación de la Comunidad europea, por lo que hubo

(6) JOCE, núm. C 77, 19-3-1984, pág. 33.

que esperar al Acta Unica Europea (Luxemburgo, 17-2-1986; La Haya, 28-2-1986), para ver por primera vez reflejada, aunque de manera tangencial, una mención al *ius legationis* activo comunitario. Y así, el apartado 9.º de su artículo 30, va a indicar que:

«Las altas Partes Contratantes y la Comisión, gracias a una asistencia y a una información mutuas, intensificarán la cooperación entre sus representaciones acreditadas en terceros países y ante las organizaciones internacionales.»

Una alusión al derecho de legación activo de la Comunidad, aunque otra vez también de forma indirecta, es la que recoge el Tratado de la Unión Europea firmado el 7 de febrero de 1992 (TUE). No obstante, incluye una novedad, de indudable transcendencia a los fines de nuestro trabajo, como es la referencia explícita, por primera vez en un texto de esta naturaleza, a la existencia de las delegaciones de la Comisión en el exterior.

La disposición que menciona estos aspectos es el artículo J.6 del TUE, según el cual:

«Las misiones diplomáticas y consulares de los Estados miembros y las delegaciones de la Comisión en los terceros países y en las Conferencias internacionales, así como sus representaciones ante las organizaciones internacionales, cooperarán para garantizar el respeto y la ejecución de las posiciones comunes y de las acciones comunes adoptadas por el Consejo.

Intensificarán su cooperación intercambiando información, procediendo a valoraciones comunes y contribuyendo a la ejecución de las disposiciones contempladas en el artículo 8C del Tratado constitutivo de la Comunidad europea.»

Estas disposiciones que acabamos de mencionar no sólo recogen la existencia de representaciones diplomáticas de la Comisión en el exterior, sino que, al mismo tiempo, están afirmando la necesidad de que éstas cooperen con las misiones diplomáticas y consulares de los Estados miembros fuera de la CE. Esta afirmación pone de relieve un rasgo inherente a la participación de la CE en las relaciones diplomáticas, como es el de la ya mencionada dualidad de representación diplomática

de la Comunidad, fruto de la conexión entre, por un lado, el carácter bicéfalo del ejecutivo comunitario (Consejo-Comisión) y, por otro lado, la dificultad para delimitar e individualizar las áreas materiales comunitarias efectivamente cubiertas por la actividad diplomática de la CE en cada caso concreto. En otros términos, ninguna de las instituciones de la CE goza de un *ius omnimodae repraesentationis*.

Ello pone también de manifiesto la inexistencia de representaciones diplomáticas de la Comunidad Europea en cuanto tal, a pesar de que, la historia de las relaciones diplomáticas de esta Organización, muestra como los primeros balbuceos en el terreno de la legación activa fueron dados por la propia CECA y en su nombre. En efecto, poco tiempo después y como consecuencia directa de la celebración de un acuerdo de asociación entre la CECA y el Reino Unido en 1955, esta Organización decidió abrir una misión permanente en Londres (7).

Al crearse las otras dos Comunidades, la CEE y la CEEA, éstas consideraron a su vez la posibilidad de acreditar ante los gobiernos de terceros Estados representaciones diplomáticas. Por lo que empezó a pensarse en la creación, sobre el modelo establecido por la CECA, de delegaciones de las tres Comunidades en el exterior.

Esta idea encontró un eco favorable en la Asamblea parlamentaria europea, donde en el Informe *Van der Goes van Naters* presentado en 1959 va a defenderse por primera vez el derecho de legación activo de las Comunidades europeas (8). Al poco tiempo, y sobre la base de este Informe, la Asamblea parlamentaria europea adoptaría, el 19 de noviembre de 1960, una Resolución afirmando que las Comunidades europeas, en virtud de su personalidad jurídica internacional, gozan del derecho de legación activo y pasivo. Este reconocimiento se fundamenta además, según la Asamblea, en el principio de la reciprocidad, al constatar que este derecho ha sido ya reconocido por terceros países que han acreditado misiones ante las Comunidades y que se han declarado dispuestas a recibir misiones permanentes que representen a las Comunidades europeas (9).

(7) El primer diplomático comunitario con rango de embajador de una Comunidad europea fue el representante de la CECA ante el Reino Unido, el señor Van Kleffens.

(8) Rapport Van der Goes van Naters, doc. 87 et 88/1959.

(9) Resolución de 19 de noviembre de 1960, JO, núm. 76, 16-12-1960, pág. 1496.

La iniciativa de la Asamblea parlamentaria europea vino a animar a las Comisiones de la CEE y de la CEEA para que planteasen, a los Consejos de Ministros respectivos, la posibilidad de establecer representaciones diplomáticas comunitarias en Londres y Washington. Ambos Consejos adoptaron, a comienzos de febrero de 1960, unas decisiones en principio favorables a esta idea. Resultado de ello fue, que las dos Comisiones más la Alta Autoridad enviaron una nota verbal común a las misiones británica y estadounidense acreditadas en Bruselas, para que informasen a sus gobiernos respectivos de la mencionada posibilidad y éstos pudieran tomar las medidas oportunas. A esta nota verbal siguió una comunicación con un contenido similar procedente, esta vez, de los presidentes de los tres Consejos de las Comunidades europeas dirigidas a ambas misiones diplomáticas (10).

Este procedimiento de concertación, que parecía bien encaminado y había tomado cuerpo en una serie de documentos donde se recogía la legitimidad y urgencia del ejercicio por las Comunidades europeas de un derecho de legación activo, se frena de pronto bruscamente (11) perdiéndose todo rastro del mismo.

La doctrina ha especulado sobre las posibles razones que condujeron a este resultado, así para algunos autores ello fue la consecuencia de un conflicto interinstitucional de competencia, que condujo a la imposibilidad de definir cuál de las dos instituciones, Consejo o Comisión, debería dar las instrucciones necesarias y recibir los informes diplomáticos, lo que a la postre significaba el determinar quién detentaba la «autoridad política» en el seno de la Comunidad. Según otros autores, la razón de este desenlace se debe a que la CEE y la CEEA no fueron capaces de ponerse de acuerdo sobre las modalidades de establecimiento de las representaciones comunes. Finalmente, otro grupo de autores considera que la razón de todo ello fue mucho más prosaica, y era el temor de los Estados miembros frente a la eventualidad de que las misiones comunes de las tres Comunidades adquirieran excesiva

(10) Bull. CEE, 1960, núm. 2, págs. 25-26; Troisième Rapport général su l'activité de la CEE, mai 1960, point 390; Troisième Rapport général sur l'activité de la CEEA, avril 1960, págs. 92-93; Neuvième Rapport général sur l'activité de la CECA, 1961, point 85.

(11) SAUVIGNON: *op. cit.*, pág. 178.

importancia en detrimento de las representaciones diplomáticas nacionales (12).

Sea cual fuese la razón, lo cierto es que no prosperó el intento de establecer una modalidad de representación diplomática única y común que actuase en nombre de las tres Comunidades. De modo que, desde entonces, la representación diplomática de la CE se ha venido apoyando sobre una dualidad orgánica: Consejo y Comisión. Lo que añade una nueva dificultad a todo este proceso, la de determinar a que órgano le corresponde en cada caso concreto la representación internacional de la Comunidad.

Y ello, porque el Derecho comunitario no contiene ninguna norma que disponga de manera expresa a que institución corresponde el ejercicio del derecho de legación. No obstante, en la medida en que este derecho se conecta con las relaciones exteriores, cabría, en la línea apuntada por Louis y Bruckner, inspirarse en las reglas relativas a la negociación y la conclusión de los acuerdos internacionales (13), recogidas esencialmente en el artículo 228 del TCEE. Y en este sentido cabe afirmar que a la Comisión le corresponde la exclusividad de la iniciativa y del monopolio de la función de negociación. Ahora bien, para negociar es necesario que la Comisión entre en contacto con los terceros sujetos, bien con carácter temporal, lo que no plantearía ningún problema pues estaríamos dentro del ámbito de aplicación de la disposición antes citada; bien, con carácter permanente, a través del establecimiento de delegaciones acreditadas en terceros Estados y ante organizaciones internacionales, lo que sí en cambio constituye un aspecto novedoso dentro de las relaciones diplomáticas.

Esta dualidad orgánica proyectada en las relaciones diplomáticas obedece también a otras razones. Así, cuando la Comunidad actúa en el marco de las relaciones internacionales, puede hacerlo, como es sabido, según dos modalidades: una primera, en el ejercicio de la co-

(12) Estas opiniones pueden consultarse en, entre otros, BASTID, S.: *Organisations internationales*, París, 1969-79, pág. 378; NOEL, E., y AMPHOUX, J.: *Les Nouvelles, Droit des Communautés européennes* (GASHOF VAN DER MEERSCH, W. J., dir.), Bruxelles, 1969, pág. 590; SAUVIGNON: *op. cit.*, pág. 178; RUCIRETA, M. A.: «Aspetti del c.d. "Diritto di Legazione" attivo e passivo delle Comunità europee», *Annali del Istituto di Studi Europei A. de Gasperi*, núm. 9, 1987, pág. 133.

(13) LOUIS, J. V., y BRUCKNER, P.: *Relations extérieures (Le droit de la CEE*, vol. 12), Bruxelles, 1980, pág. 6.

operación europea en materia de política exterior (o de política exterior y de seguridad común en la terminología de Maastricht). En este caso actuará a través de técnicas esencialmente intergubernamentales, en las que el Estado miembro (y su aparato diplomático) que asume la presidencia del Consejo desempeña un papel primordial. Correspondiéndole de este modo a la Presidencia la iniciativa, la coordinación y la representación de los Estados miembros ante terceros países para las actividades pertenecientes a la cooperación política europea (14). Estaremos, en estos casos, ante lo que Sauvignon ha calificado como un desdoblamiento funcional (15); esto es, el representante diplomático en cuestión deberá asumir, al mismo tiempo, la representación del Estado miembro al que pertenece (que ocupa *pro tempore* la Presidencia) y la de la Comunidad.

Será también la Presidencia la que, en el marco de la Política exterior y de seguridad común, represente a la Unión europea, y quien exprese la posición de la misma en las organizaciones internacionales y en las conferencias internacionales. Para la realización de estas tareas contará con la asistencia, en su caso, del Estado miembro que haya desempeñado la presidencia anterior y del que vaya a desempeñar la siguiente, mientras que la Comisión se verá, también, asociada a esta labor (16).

Corresponde finalmente, a la Presidencia asegurar la coordinación y concertación entre las misiones diplomáticas de los Doce en terceros Estados y Organizaciones internacionales, así como el establecimiento de contactos regulares con la delegación de la Comisión (17).

La segunda modalidad, a la que nos referíamos, tiene lugar cuando la actuación de la CE se produce en el terreno de la proyección internacional de las competencias comunitarias, y en este ámbito veremos cómo la técnica utilizable se alejará de la cooperación intergubernamental acercándose a mecanismo de integración a medida que las com-

(14) Artículo 30.10.º b), del Acta Unica Europea.

(15) SAUVIGNON, E.: «Les Communautés européennes et le droit de légation actif», *RMC*, 1978, pág. 180.

(16) Artículo J.5.1.º, 2.º y 3.º del Tratado de la Unión Europea.

(17) Estos procedimientos de cooperación han sido estudiados por BOT, B. R.: *Cooperation between the Diplomatic missions of the ten in third countries and international Organisations*, *Legal Issues of European Integration*, núm. 1, 1984.

petencias comunitarias se hacen más patentes (18). En este marco, las relaciones exteriores, y consiguientemente la representación diplomática, descansa en buena medida sobre la Comisión, y dentro de ella sobre los servicios encargados de hacer frente a estas necesidades, esencialmente los dependientes de la Dirección General I (Relaciones exteriores), de la Dirección General VIII (desarrollo), de la Dirección General X (audiovisual, información, comunicación y cultura), y, obviamente, de la red de delegaciones, representaciones y oficinas que ha establecido en el exterior (19).

Ciertamente, el papel que van a desempeñar las delegaciones de la Comisión en cada uno de estos ámbitos jurídicos no será el mismo. De este modo, en los aspectos conectados con la proyección internacional de las áreas puramente comunitarias y su plasmación en las relaciones diplomáticas, las delegaciones que son una emanación de la Comisión ocuparían un puesto central. Mientras que las misiones di-

(18) Estas competencias comunitarias, cuya proyección internacional explica la creación de una red de Delegaciones de la Comisión en el exterior y circunscriben su campo de actuación, son esencialmente de tres tipos: en primer lugar aparecen aquellas que se ejercen en el marco de una política común, se trate tanto de competencias exclusivas como de competencias que tienden a ello (p.e., la política comercial común, las políticas comunes en los ámbitos de la agricultura y de la pesca, la política común en el ámbito de los transportes); en segundo lugar se pueden identificar aquellas competencias ejercidas en el marco de una política comunitaria en un sector donde subsisten políticas nacionales de los Estados miembros, sin que se prevea una «política común», estaremos, en estos supuestos, ante competencias compartidas, mixtas, concurrentes o paralelas según los casos (p.e., la política en el campo del medio ambiente, cuyos aspectos exteriores suelen ser importantes, la política de cooperación para el desarrollo, complementaria tal y como apunta el artículo 130 U del TUE de la realizada por los Estados miembros, la política de asociación de los países y territorios de ultramar); finalmente, se localizan unas competencias ejercidas en el marco de intervenciones comunitarias que no caen dentro de una política en sentido técnico (p.e., las medidas en materia de energía, protección civil o turismo), o que constituyen la proyección internacional de políticas esencialmente internas (p.e., la política de la competencia, la política de investigación y desarrollo tecnológico).

(19) Estas representaciones exteriores, a su vez se vinculan funcionalmente con alguna de estas Direcciones generales. Y así, a título ilustrativo, en febrero de 1992, las 110 delegaciones la Comisión en el exterior, estaban vinculadas del siguiente modo: 44 con la DG I; 69 con la DG VIII; y 3 oficinas de información con la DG X. Véase, al respecto, el Informe HINDLEY del PE («Report of the Committee on External Economic Relations on Community representation in third Countries», PE 148.267/final, 28-2-1992).

plomáticas vinculadas a la Presidencia del Consejo no deberían actuar más que marginalmente, salvo que la materia negociada afecte a competencias mixtas, en cuyo caso, la Presidencia más que en representación de la Comunidad actuaría en nombre de los Estados miembros respecto de aquello en lo que no ha habido transferencia de competencias a la Comunidad.

En cambio, la función de las delegaciones en el marco de la política exterior y de seguridad común, es mucho menos importante, correspondiendo a la Presidencia la representación de la Comunidad. En estos casos las delegaciones de la Comisión, y la propia Comisión deberán estar plenamente asociadas a estas actividades (arts. J.5.3.º, J.6 y J.9 del TUE).

Por consiguiente, la actividad diplomática desplegada por la CE podrá moverse por los cauces de la cooperación intergubernamental (el Consejo estará representado por la misión diplomática del Estado miembro que asume su presidencia), y por la vía de la cooperación comunitaria (a través de las Delegaciones de la Comisión acreditadas en terceros países y ante organizaciones internacionales). Y en ambos casos tenderá a afirmar la identidad de la CE en el ámbito internacional (20), fomentando la cooperación internacional (21) y el desarrollo de las relaciones amistosas con todos los países.

Sin que se pueda descartar el peligro, si no se establecen los adecuados cauces de concertación entre ambos niveles, de que el interlocutor con la CE perciba no una Europa única sino unas Europas múltiples, con la consiguiente confusión entre la «Unión» (representada por la presidencia del Consejo), competente en ciertos ámbitos, y la «Comunidad» (representada por la Comisión), competente también en otros sectores.

Esta confusión puede ser limitada a través de los oportunos procedimientos de identificación de las materias que corresponden a cada uno de estos dos procedimientos —lo que no constituye obviamente una tarea sencilla—, y gracias a la instauración de mecanismos y prácticas de concertación y de cooperación entre los mismos (22). De manera que se pueda respetar la exigencia de unidad en la representación internacional de esta Organización. Exigencia de cooperación y de unidad en la repre-

(20) Objetivo que aparece recogido en el artículo B del Tratado de la Unión Europea.

(21) Artículo J.1.2.º del Tratado de la Unión Europea.

(22) BRINKHORST, L. J.: «Permanent missions of the EC in the third Countries: European diplomacy in the making», *Legal Issues of European Integration*, núm. 1, 1984, 32.

sentación internacional que se desprende de lo dispuesto en el artículo C del TUE y de la que se ha hecho eco el Tribunal de Justicia de las Comunidades europeas en su reciente dictamen, de 19 de marzo de 1993, relativo al Convenio núm. 170 de la Organización Internacional del Trabajo (23).

Fracasados los intentos, como hemos apuntado, de crear misiones diplomáticas de la CE en el extranjero, la Comisión para poder desempeñar eficazmente las funciones que le encomiendan los Tratados fundacionales, se vio en la necesidad de establecer representaciones diplomáticas permanentes en terceros Estados y ante organizaciones internacionales. Y para ello ha actuado en el marco de las competencias que le son propias, haciendo uso del derecho de autoorganización de sus servicios, con el conocimiento y el acuerdo implícito de las autoridades comunitarias en materia presupuestaria (esto es, el Consejo y el Parlamento europeo).

La aparición en la escena diplomática internacional de las delegaciones de la Comisión y su espectacular expansión, es el resultado de una necesidad real sentida en la práctica por esta Institución (24); necesidad de relacionarse de manera permanente con terceros sujetos a través de mecanismos diplomáticos pragmáticos y flexibles que no despierten el recelo de los Estados miembros y sean fácilmente aceptados por éstos.

Desde esta perspectiva, la red de delegaciones, representaciones y oficinas establecidas por la Comisión en el exterior aparece hoy en día, no sólo como un canal privilegiado de comunicación entre la Comisión y los terceros sujetos, sino como un instrumento especialmente adecuado para promover la presencia de la Comunidad en el exterior y defender sus intereses. Aspectos todos ellos que se ven facilitados

(23) Véase el punto 36 del Dictamen 2/91, de 19 de marzo de 1993, relativo al Convenio núm. 170 de la Organización Internacional del Trabajo, sobre la seguridad en la utilización de los productos químicos en el trabajo, aún no publicado en la Recopilación.

(24) En este sentido se expresan, igualmente, RUCIRETA: *op. cit.*, pág. 122. El profesor Isaac considera también que las delegaciones de la Comisión «se han creado en función de las necesidades prácticas», ISAAC, G.: *Manual de Derecho comunitario europeo*, 2.ª ed., Barcelona, 1991, pág. 104; esta es también la opinión mantenida por GREGORY, F., y SACK, F.: «The European Community and International Institutions», *Institutions and Policies of the European Community*, London, 1983, pág. 240.

por la aceptación por parte de estos terceros sujetos de su derecho de legación (25).

Esta aceptación, sin prácticamente oposición (26), propiciada por el principio de reciprocidad que inspira las relaciones diplomáticas (27) y consiguientemente por el hecho de que existen más de 160 misiones diplomáticas acreditadas ante la CE, aparece claramente reflejada en el importante número de acuerdos de establecimiento celebrados por la Comisión donde se define el estatuto diplomático de la delegación de conformidad con las normas contenidas en la Convención de Viena sobre las relaciones diplomáticas de 1961 (28).

Se ha producido, de este modo, un acercamiento progresivo por parte de la CE a la práctica diplomática de los Estados, con el resultado de verse aplicar, *mutatis mutandis*, el cuerpo de normas jurídico diplomáticas que regulan las relaciones de los Estados, y de ejercer, las delegaciones de la Comisión, funciones parecidas a las de las misiones diplomáticas tradicionales (29). Lo que se desprende del análisis de una práctica diplomática ya consolidada, cuyo estudio será objeto de la primera parte de este trabajo (I).

Ahora bien, la falta de una clara regulación jurídica del derecho de legación activo de la CE, provoca el que una de sus manifestaciones concretas, tal vez la más importante, las delegaciones de la Comisión, no ofrezcan un perfil jurídico preciso ni en Derecho internacional ni en Derecho comunitario, con las dificultades consiguientes para valorar su nivel de representatividad, tal y como veremos, en la segunda parte

(25) Como es sabido, el Derecho diplomático no contiene ninguna norma estableciendo la obligación jurídica a cargo de un Estado de recibir representantes diplomáticos de otros Estados. En efecto el establecimiento de relaciones diplomáticas y el envío de misiones diplomáticas permanentes se efectúa por consentimiento mutuo (art. 2, de la Convención de Viena de 1961).

(26) La representada hasta fecha reciente por los países del desaparecido bloque de Estados socialistas.

(27) BRINKHORST: *op. cit.*, pág. 28; SAUVIGNON: *op. cit.*, pág. 178.

(28) Véase, por ejemplo, el apartado 1.º del artículo 3, del Acuerdo entre la Comisión de las Comunidades europeas y el Gobierno de la República de Colombia relativo al establecimiento de la Delegación de la Comisión en la República de Colombia, así como a los privilegios e inmunidades de la Delegación de la Comisión de las Comunidades europeas en la República de Colombia, de 28 de octubre de 1992.

(29) ISAAC: *op. cit.*, 104.

de este trabajo, al examinar las funciones diplomáticas desempeñadas por éstas (II).

### I. UNA PRÁCTICA DIPLOMÁTICA CONSOLIDADA

El establecimiento por la Comisión de delegaciones en el exterior de la Comunidad europea, esto es, en Estados no miembros y ante otras Organizaciones internacionales, constituye un fenómeno nuevo dentro de la vida diplomática que no se corresponde jurídicamente con otras prácticas diplomáticas que, hasta cierto punto, pueden parecerse, efectuadas por las Organizaciones internacionales.

Ciertamente la vida diplomática muestra como las Organizaciones internacionales para responder a las necesidades derivadas del desarrollo de sus actividades operacionales, sobre todo en el terreno de la asistencia técnica y alimentaria, se vieron en la necesidad de enviar representantes y observadores suyos, bien a los Estados donde estas actividades se efectuaban, bien a otras Organizaciones internacionales con el fin de coordinar con ellas estas operaciones (30).

Ahora bien, en estas situaciones lo habitual es que la organización envíe o establezca la representación en sus propios Estados miembros: ora, para desarrollar actividades de asistencia; ora, para informar sobre la acción de la organización. Esta práctica ha encontrado un amplio desarrollo en las organizaciones y organismos especializados del Sistema de Naciones Unidas y, en especial, en la misma ONU.

El ejemplo, sin duda, más destacado es el representado por la creación del denominado «representante residente» de la oficina de asistencia técnica de Naciones Unidas, que pasó más tarde a convertirse en el representante del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), llamado, a partir de 1977, «coordinador residente» (31). Desde su creación se fueron incrementando sus actividades; así, además de representar al PNUD hacen otro tanto respecto del PAM, actúa como agente de enlace con las Comisiones económicas regionales, e, incluso a veces, está encargado de representar al Secretario General de las NU.

(30) DUPUY, R. J.: «Le droit des relations entre les organisations internationales», *RCADI*, t. 100, 1960, págs. 457-589.

(31) COT, J. P., y PELLET, A.: *La Charte des Nations Unies*, 1985, págs. 852 y 917.

La designación de dichos coordinadores es objeto de una acreditación ante el Estado receptor y disfrutan en este país de un estatuto similar, a grandes rasgos, al diplomático (32).

Junto a este ejemplo, cabe destacar el desarrollo de la cooperación entre Organizaciones internacionales, que puede tomar cuerpo bajo formas variadas: agentes o misiones de enlace, invitación especial a participar como observador en la discusión de un problema, concesión de un estatuto general de observador permanente en las reuniones de uno o varios órganos. Esta representación puede, además, ser objeto de un acuerdo de coordinación estableciendo una representación recíproca (33), mientras que otras veces, en cambio, puede ser concedida unilateralmente (34).

Ahora bien, en ninguno de estos casos estamos ante un verdadero derecho de legación activa. En el supuesto de las representaciones de NU, no existe una relación diplomática entre sujetos internacionales ajenos los unos a los otros, sino que esta relación se produce entre la Organización y sus Estados miembros (35). Por lo que nos parece más apropiado calificar, por un lado, esta actividad como una actividad funcional de carácter representativo, y, por otro lado, a las misiones que las efectúan como misiones «paradiplomáticas» (36).

Mientras que en el caso de las Organizaciones internacionales, rara es la vez que las relaciones entre las mismas se plasman en el establecimiento de una representación permanente, la mayor parte de las veces se canalizan a través de mecanismos de enlace *ad hoc*, informales y

(32) «Les coordonnateurs-résidents sont souvent considérés comme de véritables "ambassadeurs" du système des Nations Unies auprès de l'Etat-hôte», NGUYEN QUOC, D.; DAILLIER, P., y PELLET, A.: *Droit international public*, París, 1987, pág. 669.

(33) Por ejemplo, artículo II del acuerdo ONU-BIRD de 15 de noviembre de 1947.

(34) Por ejemplo la Resolución de la Asamblea General de NU 3209 (XXIX) de 11-X-1974, por la que la Asamblea General concedió el estatuto de observador al CAEM. Véase, sobre estos temas, entre otros, JACQUE, J. P.: «La participation de la CEE aux organisations internationales universales», *AFDI*, 1975, págs. 924-948.

(35) Es verdad que la práctica diplomática ofrece algún ejemplo de misiones de Naciones Unidas ante países no miembros, pero ello es excepcional y tiene un alcance y duración limitado. Tal vez, uno de los casos más relevantes es el de la presencia de una misión de NU en Corea, herencia del conflicto de los cincuenta. Véase, en este sentido, BLUMANN, Cl.: «Etablissement et rupture des relations diplomatiques», *Aspects récents du droit des relations diplomatiques*, cit., pág. 15.

(36) VILARIÑO: *op. cit.*, págs. 43-44.



espontáneos (37). En otros casos lo que ocurre es que una de las Organizaciones, merced al estatuto de observador, va a integrarse en la vida de la otra Organización tomando parte activa en los trabajos de sus órganos, por lo que también es difícil hablar, en estos casos, de sujetos internacionales completamente ajenos los unos a los otros (38).

Otras, en cambio, es la situación en la que se encuentran las delegaciones de la Comisión en el exterior, puesto que su representación se efectúa en Estados no miembros de la CE (39) (y ante terceras Organizaciones) quienes les reconocen un estatuto diplomático similar al de las misiones diplomáticas tradicionales, como tendremos ocasión de observar en las páginas que siguen, donde trataremos, en primer lugar, del progresivo establecimiento de un dispositivo original de representación diplomática de la Comisión en el exterior (A), y en un segundo lugar del estatuto diplomático de estas delegaciones (B).

#### A) *El establecimiento de una red de delegaciones de la Comisión en el exterior*

Desde el 21 de diciembre de 1954, fecha del canje de notas entre el Presidente de la Alta Autoridad y el representante británico, conviniendo la instalación de una delegación permanente de la CECA en Londres, sobre la base de una absoluta reciprocidad con la misión bri-

(37) Ver, p.e., el comentario de MANIN, Ph., al artículo 63 de la Carta de Naciones Unidas, en COT y PELLET: *op. cit.*, pág. 972.

(38) Aquí, también existen algunas excepciones, pero curiosamente se presentan en la práctica de las relaciones diplomáticas de la CE y además tienen un alcance bastante limitado (en el sentido de que son representaciones ante la Comisión —que no es un sujeto internacional— y no ante la CE). En este sentido, cabe observar como la Liga de Estados Arabes, la Asociación Europea de Libre Comercio, el Consejo de Europa, la Organización de la Unidad Africana, y una serie de Organismos e instituciones especializadas de NU (OIT, Fondo de Naciones Unidas para la Población, Alto Comisario de Naciones Unidas para los Refugiados) han abierto «Oficinas de Enlace» ante la Comisión de las Comunidades europeas. Véase, *Corps diplomatique accrédité...*, *op. cit.*, págs. 209-221.

(39) Las Oficinas de prensa e información que mantiene la Comisión en los doce Estados miembros no tienen un estatuto asimilado al de las misiones diplomáticas tradicionales. Se trata, más bien, de ejemplos de administración descentralizada de la Comisión.

tánica acreditada ante la CECA en Bruselas (40), hasta los recientes acuerdos de establecimiento firmados por la Comisión con Kazakhs-tan (41) y con Eslovenia (42) en febrero de 1993 y por los que se instalan dos delegaciones una en Alma Alta y la otra en Ljubljana, la Comisión ha ido progresivamente construyendo un importante dispositivo de representación diplomática en el exterior.

Este dispositivo se sustenta en una densa estructura de delegaciones, representaciones, oficinas y antenas que representan a la Comisión en terceros países y ante Organizaciones internacionales.

El número de estas representaciones se ha ido incrementando progresivamente hasta conocer una multiplicación espectacular en esta última década. Así, si nos referimos a las delegaciones que se vinculan funcionalmente con la DG I (Relaciones Exteriores), vemos que las 9 que existían en los años sesenta, pasaron a ser 20 en los ochenta, aumentando esta cifra hasta superar las 50 en la presente década. De las que 5 son delegaciones acreditadas ante Organizaciones internacionales con sede en Ginebra, Nueva York, París, Roma y Viena. Además, y fruto de procedimientos de acreditación múltiple (posibilidad de acreditar a un Jefe de misión ante dos o más Estados), conforme al artículo 5 de la Convención de Viena de 1961, la Comisión está representada en otros 27 Estados (43).

Si nos referimos a las delegaciones funcionalmente vinculadas a la DG VIII (Desarrollo), se observa como su número se ha ido elevando de forma paralela a la inclusión de nuevos Estados, primeramente en el Grupo de países EAMA (esto es, aquellos que concluyeron con la

(40) Un detenido estudio de esta primera manifestación del *ius legationes* activo de la Comunidad, puede consultarse en COSTANZA, C. E.: *Il diritto di legazione delle organizzazioni internazionali*, Palermo, 1973, págs. 61-66.

(41) Acuerdo de establecimiento firmado el 2-2-93 entre el Ministro de Asuntos Económicos y Relaciones Exteriores de Kazakhs-tan Sizdyk Abichev y el Comisario Van den Broek.

(42) Acuerdo de establecimiento firmado el 15-2-93 entre el Embajador y Jefe de la Misión de la República de Eslovenia ante la CE y el Sr. J. Prat, Director general de la DG I de la Comisión.

(43) Por ejemplo, el Delegado de la Comisión en Tailandia está acreditado también en Vietnam (véase en relación con este supuesto la respuesta del Comisario Sr. Matutes a la pregunta escrita núm. 213/91 de la parlamentaria M. Banotti, *DO*, núm. C 66, 16-3-1992, pág. 3). La Delegación en Australia es también responsable de Nueva Zelanda.

CEE los Convenios de Yaundé I de 1963 y Yaundé II de 1969), y posteriormente en el Grupo de Estados ACP (es decir, los países que se han ido incorporando en los cuatro sucesivos Convenios de Lomé, hasta el actualmente en vigor de 15 de diciembre de 1989), que con la incorporación de Namibia en 1990 se eleva a 69 Estados, aunque no en todos ellos la Comisión tiene, como veremos, delegación, pues en algunos mantiene simples antenas, y en otros hay una acreditación múltiple. La suma de delegaciones y antenas alcanza la cifra de 63 representaciones.

Estas cifras reflejan el alcance y la densidad de la red de representaciones diplomáticas que la Comisión «única» (fruto del Tratado de Fusión de 1965), heredera de la experiencia en esta materia de la Alta Autoridad CECA y de la Comisión CEE (44), ha venido, desde que fracasara la idea de crear representaciones de la propia Comunidad, estableciendo en las distintas partes del mundo.

Por otra parte, esta proliferación de delegaciones de la Comisión, más que obedecer a una política precisa es el resultado de unas necesidades concretas, lo que explica esa cierta imagen de desorden que ofrece (45), facilitada por la ausencia de una única dirección general que agrupe los servicios diplomáticos, pues éstos no dependen, como estamos viendo, únicamente de la DG I (Relaciones Exteriores). Situación que además, a nuestro entender, se agrava como consecuencia de la reestructuración de la Comisión operada en 1993 (46). Esta proliferación de delegaciones de la Comisión se enfrenta, finalmente, a un problema de orden presupuestario, puesto que cada una de ella es alimentada con cargo al Presupuesto de la CE y debe contar, por tanto, con la aceptación de las autoridades presupuestarias que pueden ser

(44) En concreto «hereda», la delegación de la Alta Autoridad en Londres, la Oficina de prensa e información de las tres Comisiones en Nueva York (instalada en 1964 ante las NU), la Oficina de enlace de la CECA en Santiago de Chile (creada en 1965). A la Comisión de la CEE sucedió en las delegaciones ante la OCDE y UNESCO (París, 1960-1961), Sistema de Naciones Unidas (Ginebra, 1964).

(45) En este sentido se pronuncian también, HILL, Ch., y VALLACE, W.: «Diplomatic trends in the European Community», *International Affairs*, January, 1979, pág. 50.

(46) Puesto que los servicios diplomáticos van a estar bajo la competencia, no de un solo Comisario, sino de tres: M. Marín, encargado de las relaciones con los países en vías de desarrollo, L. Brittan, Comisario de comercio exterior y H. van den Broek, encargado de las relaciones exteriores.

contrarias al establecimiento de un excesivo número de representaciones (47).

La práctica diplomática de estas representaciones muestra como las mismas se ajustan esencialmente a tres modelos con algunas variantes (48): las delegaciones que se ocupan con carácter general de las relaciones entre la Comunidad y ciertos países y Organizaciones internacionales; las oficinas de prensa y de información; y, las delegaciones en los países ACP partes en los sucesivos Convenios de Lomé.

a) *Las delegaciones que se ocupan con carácter general de las relaciones entre la Comunidad y terceros sujetos internacionales*

Estas representaciones que se vinculan funcionalmente, como acabamos de ver, con la DG I (Relaciones Internacionales) se han establecido en ciertos países y ante ciertas Organizaciones internacionales.

Las delegaciones en terceros países han conocido una evolución importante. Así, en un principio, su número era bastante reducido, y su establecimiento, que no dejaba de ser algo excepcional, se basaba en consideraciones de tipo estratégico: reforzar la presencia de la CE, allí donde mantenía mayores relaciones y sus intereses eran más importante. Esta filosofía viene atestiguada por la elección de los países donde se fijaron las primeras delegaciones: Estados Unidos, 1971; Japón, 1974, y Canadá, 1976.

A partir de los años 80 esta práctica se normaliza, debido fundamentalmente a tres razones: la reciprocidad (un número cada vez más importante de Estados enviaban misiones diplomáticas ante la CE), el deseo de los Estados receptores (que solicitaban ellos mismos la instalación de delegaciones de la Comisión en sus países), la ampliación de las competencias transferidas a la CE (al aumentarse el número de materias comunitarizadas un mayor número de países entraban dentro de los obje-

(47) Sobre los efectos de las restricciones presupuestarias sobre la apertura de delegaciones de la Comisión en el exterior, véase la pregunta escrita núm. 1317/91 del parlamentario Sr. G. de Vries relativa a las oficinas de información en Vilna, Riga y Tallin, *DO*, núm. C 78, 30-3-90, pág. 10.

(48) Véanse, en este sentido, BRINKHORST: *op. cit.*, págs. 24-25; LOUIS y BRUCKNER: *op. cit.*, págs. 6-7.

tivos de las relaciones exteriores de la CE que afectaban a las citadas materias).

Esta normalización se empieza a notar a finales de los setenta y comienzos de los ochenta, sobre todo, merced al establecimiento de delegaciones en los países vinculados a la CEE por la denominada Política Mediterránea, y a la creación de delegaciones regionales cubriendo amplias zonas del planeta alejadas geográficamente de la Comunidad (49). Y se generaliza a partir de mediados de los ochenta y en lo que llevamos de la década de los noventa (50).

No todas estas delegaciones tienen la misma dimensión. Primeramente hay que distinguir entre las delegaciones que abarcan un país, y aquellas que afectan a un área regional. Esta distinción que tuvo gran importancia en el inicio de esta actividad diplomática ha perdido interés a medida que proliferaba el establecimiento de nuevas representaciones de la Comisión. Así, la Comisión tuvo en Santiago de Chile una delegación para América Latina (delegación que trasladó a Caracas en 1977 por razones políticas bien conocidas y bajo la presión del PE), aunque la apertura de delegaciones en países sudamericanos ha hecho que disminuya su alcance. Dimensión regional tienen también: la Delegación de San José en Costa Rica (responsable también para ciertos países de América Central), la Delegación de Nueva Delhi en la India (encargada de las relaciones con ciertos países del Sur de Asia), la Delegación de Jakarta en Indonesia [responsable de ciertos países del Sureste asiático (51)] y, finalmente, la Delegación de Bangkok [que lleva también las relaciones con otros países del Sureste asiático (52)]. Hay que mencionar, igualmente, el supuesto representado por las delegaciones que tienen la responsabilidad sobre dos países, lo que nos lleva a la segunda distinción.

(49) Venezuela, 1978; Tailandia, 1979; Egipto, 1979; Líbano, 1979; Marruecos, 1979; Siria, 1979; Yugoslavia, 1980; Israel, 1980; Jordania, 1980; Australia, 1981; Túnez, 1981; India, 1982.

(50) Brasil, 1984; Costa Rica, 1984; Argelia, 1985; China, 1987; Noruega, 1987; Turquía, 1987; Indonesia, 1988; Méjico, 1988; Paquistán, 1988; Bangladesh, 1989; Suecia, 1989; Uruguay, 1989; Chile, 1990; Chipre, 1990; Hungría, 1990; Malta, 1990; Filipinas, 1990; Perú, 1990; Polonia, 1990; Rusia, 1991; Bulgaria, 1992; Colombia, 1992; Checoslovaquia, 1992; Finlandia, 1992; Estonia, Lituania y Letonia, 1992; Albania, 1993; Arabia Saudí, 1993; Eslovenia, 1993; Georgia, 1993; Kazajistán, 1993; Ucrania, 1993.

(51) En concreto: Indonesia, Singapur, Brunei, Darussalam, y el Secretariado de la ASEAN.

(52) Y, en particular, Tailandia, Birmania, Malasia, Filipinas, Vietnam.

Esta segunda distinción es la existente entre las Delegaciones y las Antenas y Oficinas, que descansa en que en las primeras se encuentra el grueso de la representación diplomática de la Comisión, cuyos miembros residen además en el propio país, mientras que las segundas dependen funcionalmente de las primeras, pudiendo estar localizadas: bien, en el mismo país, como ocurre, por ejemplo, con la Oficina de la Comisión en San Francisco respecto de la Delegación de la Comisión en Washington (53); o, bien, en otro país como fue lo que aconteció con la Delegación de Santiago de Chile que al trasladarse a Caracas el 2 de mayo de 1977 se convirtió en una Antena de la Delegación de Caracas hasta el 20 de septiembre de 1990 en que volvió al rango de delegación. Puede, finalmente, ocurrir que la representación acreditada ante un Estado no resida en este país sino que la Delegación que asuma la responsabilidad de estas relaciones se encuentre establecida en otro Estado, esto es lo que sucede, por ejemplo, con la Delegación establecida en Camberra que es responsable también para Nueva Zelanda, o con la Delegación de Lima que es responsable para Bolivia, etc. (54).

Hay que referirse también, dentro de las delegaciones que estamos examinando, a las que la Comisión ha establecido ante Organizaciones internacionales, cuyo número actual se eleva a cinco, aunque ejerciendo una representación múltiple en varios casos. El primer ejemplo en el tiempo es la asunción por la Comisión «única» de la delegación que las Comunidades europeas habían abierto en París en 1960-1961 ante la OCDE y la UNESCO. A ésta siguió la creación el 15 de febrero de 1964 de una delegación permanente ante los Organismos internacionales con sede en Ginebra (55). La Comisión abrió, más tarde, el 25 de abril de 1976 una representación oficial ante las Naciones Unidas en Nueva York. El 15 de octubre se firmó un acuerdo de establecimiento con Austria por el

(53) La Delegación de Washington incluye 19 funcionarios y 37 agentes locales, la Oficina o Antena de San Francisco un funcionario y tres agentes locales. (Véase, Pregunta escrita núm. 401/91, DO, núm. C 227, 31-8-91, pág. 22.)

(54) La Comisión tiene representación diplomática acreditada, pero no residente, en los siguientes países: Bután, Bolivia, Brunei Darussalam, Camboya, Cuba, Ecuador, El Salvador, Eslovaquia, Estonia, Guatemala, Honduras, Islandia, Laos, Letonia, Lituania, Malasia, Maldiva, Mongolia, Myanmar (Birmania), Nueva Zelanda, Nepal, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Singapur, Sri Lanka, Vietnam, Yemen.

(55) Concretamente, ante: el Alto Comisario de NU para los Refugiados, la Comisión Económica de NU para Europa, el GATT, la OIT, la OMPI, la OMS y la UNCTAD.

que la Comisión estableció una Delegación ante los Organismos internacionales instalados en Viena (56). Por último, la Comisión ha establecido en 1993 una Delegación en Roma ante la FAO. Se trata, en suma, de unas actividades que han dado lugar a un amplio análisis por la doctrina; no obstante, desde la perspectiva del derecho de legación activo, habrá que distinguir entre el derecho de acreditar la Comisión una delegación ante estas Organizaciones y el derecho a participar en el funcionamiento de la misma como miembro de pleno derecho (p.e. de la FAO) o como observador (p.e. de la AGNU), aspecto estos últimos que se aleja de los objetivos fijados en nuestro trabajo (57).

#### b) *Las Oficinas de prensa e información*

Constituyen mecanismos de representación que no gozan del estatuto diplomático de las delegaciones. En muchos casos se han transformado en delegaciones y en otros han, pura y simplemente, desaparecido por la adhesión el país receptor a la CE. Ejemplo del primer caso sería lo sucedido con la Oficina de prensa e información instalada en Nueva York en 1964 ante las NU que se transformó en 1976 en Delegación de la Comisión incorporándose a la misma como un servicio más. Algo parecido ocurrió también con la Oficina que en 1974 se estableció en Ankara que se convirtió en 1987 en Delegación disfrutando de un estatuto

(56) Dentro de esta representación ocupa un lugar prioritario las relaciones entre la CEEA y la Agencia Internacional de la Energía Atómica.

(57) Sobre esta distinción, véase BUCKNER, P.: «The EC and the United Nations», *European Journal of International Law*, núm. 1-2, 1990, pág. 175. La doctrina se ha ocupado ampliamente de la participación de la Comunidad en los trabajos de las Organizaciones internacionales y en las Conferencias internacionales, destacando esencialmente el carácter bicéfalo de la representación, el principio del ejercicio alternativo entre los Estados miembros y la CE de los derechos y obligaciones derivados de la participación en la OI, y la no consiguiente acumulación de los mismos. Consúltense, entre otros muchos, STEPHANOU, C. (dir.): *La Communauté européenne et ses Etats membres dans les enceintes internationales*, Nice, 1985; JACQUES, J. P.: «La participation de la CEE aux Organisations internationales universelles», *AFDI*, 1975, págs. 924-948; MAES, A.: «The European community and the un General Assembly», *Rev. d'Integ. Eur.*, núm. 1, 1979, págs. 73-83; STEINERT, I.: «Un exemple de diplomacie de groupe: les activités de la CEE à Genève», *Relations internationales*, núm. 32, 1982, págs. 543-560; PONS, F. X.: «El estatuto jurídico de las representaciones de la Comunidad Europea en el marco de Naciones Unidas», *RIE*, núm. 1, 1990, págs. 195-232.

diplomático similar a las misiones tradicionales. Manifestaciones del segundo supuesto son las Oficinas que la Comisión abrió en Madrid (1978) y en Lisboa (1979), que desde la adhesión de los Estados ibéricos a la CE en 1986 han perdido toda significación diplomática convirtiéndose en un servicio descentralizado de la Comisión en territorio comunitario.

#### c) *Las delegaciones de la Comisión en los países ACP*

La CE desde su creación ha mantenido relaciones privilegiadas con una serie, cada vez más amplia, de países en desarrollo. Esta relación se apoyaba originariamente en vínculos de naturaleza colonial como los que unían a varios Estados miembros con los denominados PTUM (Países y Territorios de Ultramar) (58); al alcanzar la independencia estos países (esencialmente del Africa francófona) negociaron los Convenios de asociación entre la CEE y los EAMA (Estados Africanos y Malgache Asociados) de Yaounde I y II, en los que se establecían unos mecanismos de ayuda comunitaria al desarrollo. Finalmente, en la década de los setenta y como consecuencia de la incorporación a la CE del Reino Unido se abre estas relaciones a países subdesarrollados de la Commonwealth con la consiguiente ampliación de esta cooperación, lo que se concretó, por primera vez, en el Convenio de cooperación para el desarrollo entre la CEE y los Estados ACP (Africa, Caribe y Pacífico) de Lomé de 1975, que inició la denominada Política de Lomé apoyada en los cuatro sucesivos Convenios de este nombre (59).

(58) Esta relación se regula en los artículos 131 a 136 bis del TCEE y en los sucesivos Convenios de aplicación de los mismos adoptados desde 1957. En la actualidad aún siguen existiendo algunos PTUM en los cuales mantiene la Comisión representación, aunque bajo la forma de no residente, por ejemplo, el delegado de la Comisión en Barbados es igualmente responsable para Anguila, Islas Vírgenes Británicas y Montserrat; el delegado de la Comisión en Trinidad y Tobago, también es responsable para Martinica, Guadalupe, Guyana francesa, Saint-Pierre-et-Miquelon, Santa Helena y dependencias, Islas Malvinas y dependencias, Tierras australes y antárticas francesas y el territorio de la Antártida británica.

(59) El último Convenio de Lomé entró en vigor el 1-9-1991, con una duración de diez años. Sobre esta evolución nos hemos pronunciado en otros trabajos SOBRINO HEREDIA, J. M.: *Las relaciones de cooperación para el desarrollo CEE-Estados ACP*, Santiago de Compostela, 1985; «Las negociaciones CE-ACP: Lomé IV», *An. Inter. CI-DOB* 1989, Barcelona; 1990, págs. 121 ss.

Pues bien, para gestionar esta asistencia técnica y financiera sobre el terreno, la Comisión con el acuerdo de los Estados beneficiarios de la misma, ha creado delegaciones en estos países que reciben instrucciones de la DG VIII (Desarrollo) (60). El establecimiento de estas delegaciones actualmente se sustenta jurídicamente en el artículo 316 del Convenio de Lomé IV, según cual:

«1. La Comisión estará representada en cada Estado ACP o en cada grupo regional que lo solicite expresamente por un delegado autorizado por el Estado o Estados ACP afectados. 2. En caso de que se designe a un delegado ante un grupo de Estados ACP, se adoptarán las medidas adecuadas para que dicho delegado esté representado por sendos agentes residentes en cada uno de los Estados en los que no resida aquél.»

Esta disposición recoge las dos formas de representación de la Comisión en los países ACP: la delegación [hay 55 en la actualidad (61)] y la antena [existen ocho antenas (62)].

#### B) *El estatuto diplomático de las delegaciones de la Comisión*

El establecimiento de la vasta red de delegaciones, representaciones, oficinas y antenas permanentes de la Comisión en el exterior que acabamos de describir, se efectúa, desde el punto de vista del Derecho comunitario, sobre una doble base jurídica: las disposiciones que han ido

(60) Sobre la vinculación de estas delegaciones con la DG VIII, véase la respuesta del Comisario Sr. Cardoso e Cunha a la pregunta escrita núm. 1.924/92 del parlamentario Sr. I. White, relativa a la delegación en Lesotho, *DO*, núm. C 61, 3-3-1993, pág. 7.

(61) Hay establecidas Delegaciones en Angola, Barbado, Benin, Belice, Botswana, Burkina Faso, Burundi, Camerún, Cabo Verde, Costa de Marfil, Centroáfrica, Comores, Congo, Chad, Djibouti, Etiopía, Gabón, Gambia, Gana, Guinea, Guinea Bissau, Guinea Ecuatorial, Guyana, Haití, Mauricio, Islas Salomón, Jamaica, Kenia, Lesotho, Liberia, Madagascar, Malawi, Malí, Mauritania, Mozambique, Namibia, Níger, Nigeria, Pacífico (Fidji), Paupasia-Nueva Guinea, Rep. Dominicana, Ruanda, Senegal, Sierra Leona, Somalia, Sudán, Suriname, Swaziland, Tanzania, Togo, Trinidad y Tobago, Uganda, Zaire, Zambia, Zinbabwe.

(62) Las antenas están establecidas en: Antigua y Barbuda, Bahamas, Grenada, Samoa Occidental, Sao Tomé y Príncipe, Tonga, Vanuatu.

parcialmente cubriendo el silencio existente sobre esta materia en los textos fundacionales (art. 17 del Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades de las Comunidades europeas, art. 39.9.º del Acta Unica Europea, art. J.6 del Tratado de la Unión Europea y, con otra dimensión, los arts. 284, 286 a 290, 292, 296, 301, 311, 312, 316 a 319 del Convenio de Lomé IV) y los poderes de autoorganización de la Comisión.

Y, desde el punto de vista del Derecho internacional, se sustenta en los acuerdos de establecimiento celebrados por la Comisión y los Estados de acogida, y en los actos unilaterales de los Estados receptores donde se reconoce expresamente a las delegaciones de la Comisión un estatuto diplomático similar al de las misiones diplomáticas tradicionales, y al personal de las delegaciones un trato emejante al del cuerpo diplomático acreditando ante el país del que se trate, de conformidad con las disposiciones de la Convención de Viena de 1961. En las páginas que siguen vamos a examinar sucesivamente: el establecimiento de las delegaciones, el personal que integra las delegaciones y los privilegios e inmunidades aplicables a la delegación y a sus agentes.

#### a) *El establecimiento de las delegaciones*

El establecimiento de delegaciones de la Comisión en el exterior se inspira en las normas diplomáticas codificadas en la Convención de Viena de 1961, y consiguientemente está presidido por el principio del mutuo consentimiento entre las partes (art. 2 de la citada Convención). Este mutuo acuerdo domina, por lo demás, todos los aspectos conectados con el establecimiento de la representación, tales como el rango de la misma, la posibilidad de establecer oficinas en otras localidades, el ejercicio de la acreditación múltiple, el número de miembros de la misión.

El estatuto diplomático de la delegación se define: bien, en el acuerdo de establecimiento celebrado entre la Comisión y el Estado receptor; bien, en un acto unilateral por el que el Estado de acogida acepta el establecimiento de la misión; o bien, en el Protocolo núm. 3 relativo a los privilegios e inmunidades anexo al Convenio de Lomé IV de 1989, por lo que respecta a los países ACP.

El procedimiento usual es la celebración de un acuerdo de establecimiento, en el que se indica expresamente que la delegación de la Comisión y sus agentes disfrutan de un trato similar al de las restantes mi-

siones diplomáticas acreditadas ante el Estado de acogida (63). La vía del acto unilateral es más excepcional y está, en la actualidad, prácticamente abandonada salvo en lo que refiere a las representaciones ante Organizaciones internacionales (64); de todas formas, en estos actos unilaterales también se hace mención al estatuto diplomático de la delegación de la Comisión, señalándose que éste será semejante al de las representaciones diplomáticas existentes en el Estado receptor (65). Finalmente, y en cuanto a los Estados ACP, aparece definido el estatuto diplomático de las delegaciones en el Anexo LXXIII «Declaración común sobre el Protocolo núm. 3 referente a las delegaciones de la Comisión», del Cuarto Convenio de Lomé de 1989, donde se indica que el marco de sus respectivas reglamentaciones en la materia, los Estados ACP concederán a las delegaciones de la Comisión un trato análogo a los concedidos a las misiones diplomáticas (66).

En muchos de estos textos jurídicos se hace mención de forma expresa al principio de la reciprocidad a la hora de conceder el estatuto diplomático a la delegación de la Comisión, y concretamente, como tendremos ocasión de ver al reconocerle los privilegios e inmunidades conforme a las disposiciones de la Convención de Viena de 1961.

Por otra parte, la Comisión ha tenido ya la ocasión de establecer Oficinas que forman parte de la misión en localidades distintas de aquella

(63) Por ejemplo artículo 3 del Acuerdo de establecimiento celebrado con el Japón de 11-3-1974 y del Acuerdo de establecimiento celebrado con Colombia de 28-10-1992.

(64) Este es el procedimiento seguido por Australia (Amendment Bill to the Diplomatic Privileges and Immunities Act-1967, de 1980), Canadá (Modificación de la ley sobre los Privilegios e Inmunidades de las Organizaciones internacionales. Canada Privy Council/Conseil Privé: P.C. 1975-2353, P.C. 1975-2354 du 2-10-1975), Estados Unidos (Executive Order de 5-12-1972. President of the USA Federal Register Vol. 37, 7-12-72, núm. 236, Public Law 92-499; y San Francisco Bill H.R. 1869 de 16-6-87), Venezuela (Orden ministerial, núm. 104 de 15-12-77, Gaceta Oficial de la R. de Venezuela, núm. 31.385, 19-12-77), Tailandia (Joint Statement de 22-11-78, Government Gazette, vol. 96, Special issue, Part. 42, of 25th march 1979).

(65) En este sentido, la Orden del Ministerio de Asuntos Exteriores de la Rep. de Venezuela, por la que se acepta el establecimiento de una Delegación de la Comisión en Caracas, no puede ser más explícita, al disponer que dicha delegación disfrutará en el territorio de la República del mismo trato que reciben, de conformidad con lo dispuesto en la Convención de Viena de 1961, las restantes misiones diplomáticas acreditadas en Venezuela. Gaceta Oficial de la Rep. de Venezuela, núm. 31.385: *op. cit.*, pág. 236338.

(66) Cuarto Convenio ACP-CEE firmado en Lomé el 15 de diciembre de 1989, *DO*, núm. L 229, 17-8-1991, pág. 281.

en que radica la propia delegación. Este es el caso de la Oficina de la Comisión en San Francisco. Para ello, la Comisión ha solicitado, conforme a lo dispuesto en el artículo 12 de la Convención de Viena de 1961, el oportuno consentimiento previo y expreso del gobierno de los Estados Unidos.

La decisión de establecer una delegación en un determinado país compete a la Comisión, ahora bien, dado que esta creación repercute sobre el presupuesto comunitario, es necesario contar con el acuerdo, al menos tácito, del Consejo y del PE. Por lo que se refiere a este último, no han faltado oportunidades en las que se ha manifestado en favor de un reforzamiento de su papel a la hora de decidir la apertura de una nueva delegación (67).

#### b) *Los miembros de la delegación*

Entendemos por tales, en la línea fijada por el artículo 1.b), de la Convención de Viena de 1961, el Jefe de la Misión y los miembros del personal de la misión. En atención a ello, vamos a referirnos primeramente a la figura del Jefe de la Misión, y en concreto a los aspectos siguientes: nombramiento, procedimiento de acreditación, rango, precedencia y título de cortesía.

Por lo que respecta al nombramiento de los Jefes de delegación, hay que recordar que la Comisión no posee un cuerpo diplomático, por consiguiente el nombramiento es fruto de un concurso que convoca la Comisión y que se ajusta a un procedimiento interno de nombramiento por parte de la propia Comisión. Quien será, pues, la responsable de designar al Jefe de la delegación. Una vez adoptada la decisión, informa oficialmente de la misma al Consejo de Ministros, tanto de la intención de nombrarlo como del título de cortesía que le corresponde. Transcurrido un plazo de dos semanas, desde la información al Consejo, solicita oficialmente de las autoridades del Estado receptor el oportuno asentimiento o pláacet (art. 4 de la Convención de Viena de 1961) (68).

(67) Por ejemplo, «Report of the Committee on External Economic Relations on Community representation in third countries», E.P.: A3-0090/92, 28-2-1992.

(68) Lo que suele hacer a través de una nota verbal dirigida por la DG I a la Misión del Estado de que se trate acreditada ante la CE.

Una vez recibido el asentimiento del Estado receptor, la Comisión nombra oficialmente al jefe de la delegación de la que se trate. E informa seguidamente, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 10.1.º de la Convención de Viena de 1961, de la fecha de su llegada, a través de una nota verbal dirigida por la DG I a la Misión diplomática de este Estado acreditada ante la CEE.

El jefe de la delegación al llegar al Estado de acogida presentará las cartas credenciales, y en su caso la carta de llamada de su predecesor, ante sus autoridades. Lo que plantea la cuestión del nivel de acreditación del mismo. Observándose, al respecto, como si bien en un primer período las cartas credenciales no especificaban el rango del jefe de la delegación —se dejaba suponer que se trataban de encargados de negocios acreditados ante los ministros de asuntos exteriores (art. 14.1.º-C de la Convención de Viena de 1961)—, sin embargo, a partir de 1983 el rango personal y el título de cortesía de embajador aparece expresamente mencionado en las cartas credenciales, por lo que la acreditación se hace a nivel de Jefe de Estado, o, cuando esto no sea posible, dado el sistema jurídico del Estado receptor, ante el Jefe de gobierno.

La práctica diplomática nos muestra, pues, que el rango diplomático de los jefes de delegación es el de «embajador» (69). Su utilización puede, no obstante, producir ciertos roces protocolarios con los representantes de los Estados miembros; para evitarlo, la Comisión no se acoge al mecanismo de precedencia establecido por el artículo 16 de la Convención de Viena de 1961, basado en la antigüedad de la asunción de las funciones por los jefes de misiones acreditados ante un determinado país. Por lo que se refiere, finalmente, al lugar que ocupa la delegación de la Comisión en las listas diplomáticas de los Estados de acogida, hay que destacar que el examen de la práctica diplomática manifiesta una tendencia a situarlas al final de las misiones de los Estados e inmediatamente antes de las misiones de las Organizaciones internacionales, aunque no en el grupo reservado a éstas.

En cuanto a los miembros del personal de la misión (personal diplomático, personal administrativo y técnico y personal del servicio de la misión), hasta fecha reciente había que distinguir entre los miembros de las delegaciones dependientes de la DG I que eran funcionarios comu-

(69) El rango personal y título de cortesía de embajador es abandonado cuando el funcionario interesado cesa en sus funciones, no se trata, pues, de un título permanente.

nitarios y los miembros de las representaciones vinculadas a la DG VIII que eran reclutados en el marco de contrato de duración indefinida por la Asociación Europea para la Cooperación (una Asociación internacional sin fin lucrativo de derecho belga), hoy en día, sin embargo, se ha producido una asimilación y los agentes de ambos tipos de delegaciones son funcionarios de la CE.

Estos funcionarios son reclutados por la vía de concurso, integrándose seguidamente en la carrera funcionarial comunitaria, donde se les aplica un grado y un título administrativo definido por el Estatuto de los funcionarios de las Comunidades europeas, que corresponde a las categorías usuales: A, B, C y D (70), si bien, se les va a aplicar ciertas medidas particulares para tener en cuenta los supuestos de expatriación (71). Ahora bien, estos grados y categorías carecen de significado fuera de la CE por lo que se les va a dar una denominación diplomática correspondiente al grado que posean (72).

El personal de la misión se completa con los agentes locales, cuyo número es muy variable, llegando a alcanzar cifras importantes, como ocurre con la delegación de Washington donde trabajan 40 agentes locales (73).

Conviene, ya por último, señalar la existencia de un Servicio de inspección de las delegaciones, creado en 1982 y que depende de la Secretaría General de la Comisión.

(70) El personal de la DG VIII en las delegaciones alcanzaba en 1991 la cifra de 289 (246 funcionarios A, 42 funcionarios B, 1 funcionario C, y ningún funcionario D). Sobre estas cifras, véase la respuesta del Comisario Sr. Marín, a la pregunta núm. 2164/90 del Sr. T. Spencer, *DO*, núm. 177, 8-7-1991, pág. 8. Mientras que las delegaciones dependientes de la DG I ocupaban, en 1993, según informaciones proporcionadas en Bruselas, a 223 funcionarios (131 de categoría A, 44 de categoría B, 48 de categoría C, y ninguno de categoría D), a los que hay que añadir 28 funcionarios provenientes de otras DG, por ejemplo de la DG X. Siendo el total teórico, en caso de que se cubrieran todas las vacantes, de 316 funcionarios.

(71) Reglamento (Euratom, CECA, CEE) núm. 3019/87 del Consejo de 5 de octubre de 1987, por el que se establece unas disposiciones particulares y derogatorias aplicables a los funcionarios de las Comunidades europeas afectados en un país tercero, *DO*, núm. L 286, 9-10-1987, pág. 3.

(72) La equivalencia es la siguiente: Funcionario A4-Consejero; A5-Primer secretario; A6-Segundo secretario; A7-Tercer secretario; B-Agregado; C-Agregado adjunto.

(73) Pregunta escrita núm. 401/91 del Sr. F. Wijnsbeek, *DO*, núm. C 227, 31-8-91, pág. 22.

c) *Los privilegios e inmunidades aplicables a la delegación y a sus miembros*

La generalidad de los Acuerdos de establecimiento, algunos actos unilaterales, así como el Cuarto Convenio de Lomé de 1989, se refieren a los privilegios, inmunidades y facilidades que se conceden a la delegación de la Comisión. El tratamiento que dan a estas cuestiones es bastante similar, así se afirma que en el territorio del Estado receptor del que se trate, la delegación de la comisión, su jefe y los miembros de su personal, así como los familiares que de ellos dependan, gozan de los mismos derechos, privilegios e inmunidades diplomáticas que las acordadas a las misiones diplomáticas acreditadas ante el Estado receptor del que se trate, conforme con las disposiciones de la Convención de Viena de 1961.

Estos privilegios e inmunidades no se hacen extensivos a aquellos ciudadanos del Estado receptor que sean miembros de la delegación de la Comisión en el citado Estado. Sin embargo, gozarán de la inmunidad de jurisdicción e inviolabilidad por los actos oficiales realizados en el desempeño de sus funciones, comprendidos en el apartado 1 del artículo 38 de la Convención de Viena de 1961.

El Estado receptor reconoce dichos privilegios e inmunidades diplomáticas a condición de que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 17 del Protocolo sobre los Privilegios e Inmunidades de las Comunidades Europeas, los Estados miembros de la CE concedan los mismos derechos, privilegios e inmunidades a la misión del Estado receptor ante las Comunidades europeas, a su jefe y a los miembros de su personal así como a los familiares que de ellos dependan.

El Protocolo núm. 3 del Cuarto Convenio de Lomé de 1989, relativo a los privilegios e inmunidades, contiene una relación bastante detallada de los mismos, y en concreto dedica el artículo 10 a las Delegaciones de la Comisión (que remite al apartado g), del artículo 309 del Convenio donde se recogen ciertos privilegios en materia fiscal y aduanera). Esta descripción hay que completarla con el reenvío que la Declaración común sobre el citado Protocolo, contenida en el Anexo LXXIII, hace a la práctica diplomática en general, al señalar que «en el marco de sus respectivas reglamentaciones en la materia, los Estados ACP concederán a las delegaciones de la Comisión unos privilegios e inmunidades análogos a los concedidos a las misiones diplomáticas, para que puedan desempeñar con toda la eficacia deseable las funciones que el Convenio les atribuye».

Como deja entrever esta Declaración común y como apunta con claridad el artículo 11 del Protocolo núm. 3 antes citado, el fundamento de los privilegios, inmunidades y facilidades que se le conceden a la delegación y a sus agentes, es de naturaleza funcional. Esto es, se conceden a sus beneficiarios exclusivamente en interés de sus funciones oficiales, se trata en suma de la aplicación en la práctica diplomática comunitaria del principio *ne impediatur legatio*.

De lo que antecede se deduce que se aplican a las delegaciones de la Comisión y a sus miembros, los privilegios, inmunidades y facilidades que recoge la Convención de Viena de 1961, entre ellos la inviolabilidad de la sede de la delegación, de sus archivos, documentos y correspondencia, la libertad de comunicación (utilización del correo y la valija diplomática, así como de los mensajes en clave o cifrados), el derecho a utilizar la bandera y el escudo comunitario, y exenciones fiscales y aduaneras. Además disfrutan de inmunidad de jurisdicción y de ejecución. Y por lo que se refiere a sus miembros, estos gozan de inviolabilidad personal, inviolabilidad de residencia, documentación y correspondencia, inmunidad de jurisdicción, inmunidad fiscal, inmunidad aduanera y exención de las leyes sobre seguridad social.

Del examen de la práctica diplomática analizada cabe extraer, no sólo, la presencia cada vez más importante de las delegaciones de la Comisión en las relaciones diplomáticas, sino también el reconocimiento a las mismas de un estatuto diplomático que se asemeja bastante al de las misiones diplomáticas de los Estados. Ahora bien, a diferencia de estas últimas que representan a los Estados en toda la esfera de sus actividades, las delegaciones de la Comisión desempeñan, en cambio, una representación diplomática funcionalmente limitada, como se tratará de mostrar en las páginas que siguen.

## II. UNA REPRESENTACIÓN DIPLOMÁTICA FUNCIONALMENTE LIMITADA

Las funciones diplomáticas de las delegaciones de la Comisión son una prolongación internacional del ejercicio de competencias comunitarias por ésta. Por lo que dentro de estos límites estas funciones se asemejan a las que desarrollan las misiones diplomáticas



tradicionales (74). Que, como es sabido, consisten principalmente, según dispone el artículo 3 de la Convención de Viena de 1961, en la representación, la protección de los intereses y de los nacionales del sujeto acreditante, la negociación, la información y el fomento de la cooperación (75).

Estamos pues ante una actividad diplomática funcionalmente limitada y especializada que reposa en las competencias comunitarias que asume la Comisión. En este sentido, no todas las funciones antes mencionadas pueden ser realizadas por las Delegaciones.

Así, y ante todo, hay que excluir la función de protección de los intereses y de los nacionales comunitarios; esto es, la protección diplomática, que en el momento actual del Derecho comunitario sigue siendo monopolio de los Estados miembros, con la corrección que ha introducido el artículo 8C del TUE para dar cabida, en esta materia, a la nueva noción de ciudadano de la Unión (76). No obstante, hay que recordar que el artículo J.6, *in fine*, de este mismo texto legal, establece la exigencia de una colaboración de la delegación de la Comisión con las misiones diplomáticas y consulares de los Estados miembros en terceros países para contribuir a la ejecución de las disposiciones contempladas en el artículo 8C precitado.

La amplitud de la red de representaciones diplomáticas de la Comisión, la asunción por las mismas de nuevas funciones, permiten concebir áreas de actividad en las que se puede concretar esta colaboración en materia de protección diplomática. Un ejemplo de lo mismo viene dado por la aplicación de los acuerdos de pesca celebrados por la CE, y concretamente en relación con el tema del procedimiento de apresamiento de buques comunitarios por el tercer país contratante. En efecto, en caso de apresamiento debe ser informada la Delegación de la Co-

(74) En este sentido se pronuncian, entre otros, LOUIS y BRUCKNER: *op. cit.*, pág. 9; ISAAC: *op. cit.*, pág. 104; BRINKHORST: *op. cit.*, pág. 29.

(75) Esta disposición, como el resto de la Convención de Viena de 1961, se aplica *mutatis mutandis* a las delegaciones de la Comisión. Esta afirmación se hace de forma expresa en la generalidad de los acuerdos de establecimiento celebrados por la Comunidad (por ejemplo art. 3.3.º del Acuerdo de establecimiento con Colombia de 28 de octubre de 1992).

(76) En relación con la posible vía comunitaria para la presentación de reclamaciones diplomáticas, véase la pregunta escrita núm. 526/92, del parlamentario Sr. Robles-Piquer, referida al caso del fotógrafo español J. Rodríguez, abatido en 1989 en Panamá. *DO*, núm. C 309, 26-11-92, pág. 18.

misión en ese país en un plazo muy breve, quien además debe ser tenida al corriente del desarrollo de los procedimientos iniciados y de las sanciones que, en su caso, se adopten (77). Frente a un supuesto de esta naturaleza se podría desarrollar una colaboración entre la delegación de la Comisión, encargada de velar por la correcta aplicación del acuerdo de pesca, y el Estado de pabellón, competente para ejercer en su caso la protección diplomática.

Con exclusión de esta función, las delegaciones de la Comisión son competentes para desarrollar su actividad en los ámbitos cubiertos por las funciones diplomáticas tradicionalmente realizadas por las misiones de los Estados. Pero, además, dada las particulares relaciones que la CE mantiene que los países ACP, las delegaciones en los mismos efectúa funciones específicas a las mismas. En atención a ello, vamos a examinar a continuación, en primer lugar las funciones diplomáticas tradicionales desempeñadas por las delegaciones de la Comisión (A), y seguidamente analizaremos las nuevas funciones atribuida a éstas (B).

#### A) *Las funciones diplomáticas tradicionales*

La actividad diplomática de las delegaciones de la Comisión se acerca cada vez más a la desarrollada por las misiones diplomáticas de los Estados. De este modo va a representar a la Comunidad en el Estado o en la Organización ante la que esté acreditada. Van también a desempeñar funciones de información respecto de las actividades, políticas y programas comunitarios que puedan ser de interés para los ciudadanos del Estado receptor o para sus instituciones, al tiempo que informan a la Comisión de aquellos aspectos que puedan interesarle y que ocurran en el país o en la zona geográfica donde estén basadas. Desarrollan, por último, tareas de negociación en los mismos, asistiendo a los diálogos entre la CE y el Estado receptor, tanto a través de negociaciones o iniciativas formales como en el marco de reuniones informales o «meetings». Estas actividades se efectúan en estrecho contacto con el Ministerio de Asuntos Exteriores y con los servicios di-

(77) Véase, a título de ejemplo, el artículo I del Anexo I, del Acuerdo sobre las relaciones en materia de pesca marítima entre la CEE y el Reino de Marruecos, de 19 de diciembre de 1992, *DO*, núm. L 407, 31-12-1992, pág. 3.

plomáticos del Estado receptor. A la hora de examinar estas funciones no hay, por otra parte, que perder de vista el hecho de que en su ejercicio las delegaciones de la Comisión van a coexistir con las misiones diplomáticas de los Estados miembros, y más concretamente, con la del Estado miembro que asume la Presidencia.

a) *La función de representación*

La representación es la función diplomática por excelencia al establecer un canal permanente de comunicación entre el sujeto acreditante y el sujeto receptor. En este sentido, la delegación de la Comisión va a representar a la CE ante el Estado u Organización internacional receptora. En efecto, estas delegaciones no pueden representar a la Comisión, puesto que ésta no constituye un sujeto internacional sino una mera institución de una Organización internacional.

Si representara a la Comisión no estaríamos ante relaciones diplomáticas en sentido estricto. Apreciación, esta última, que parece desmentir la práctica diplomática, tal y como hemos expuesto en páginas precedentes, donde se observa un amplio consenso respecto a la representatividad de las citadas delegaciones a las que se les ha concedido un estatuto diplomático similar al de las misiones diplomáticas de los Estados.

Lo que ocurre es que las delegaciones de la Comisión, por un lado, no gozan de la exclusividad de la representación de la CE (78) ante el sujeto receptor, puesto que comparten en múltiples ocasiones tal función con las representaciones de los Estados miembros. Y, por otro lado, esta representación está limitada a aquellas materias en las que la Comisión es competente y sean por tanto susceptibles de ser delegadas (79).

Ello plantea la delicada cuestión de la coexistencia de dos representaciones: la efectuada por la delegación de la Comisión, y la reali-

(78) En este sentido, LOUIS y BRUCKNER: *op. cit.*, pág. 9; LOUIS, J. V.: *El ordenamiento jurídico comunitario*, 2.ª ed., Luxemburgo, 1987, p. 58.

(79) SAUVIGNON: *op. cit.*, pág. 178; GROUX y MANIN: *op. cit.*, pág. 35. Un ejemplo que nos parece claro es el de la ausencia de delegación de la Comisión en la Santa Sede, pues en las relaciones entre ésta y la CE no hay materias que entren dentro del ámbito competencial de la Comisión, y ello a pesar que existe un Nuncio apostólico acreditado ante la CE en Bruselas.

zada por la representación diplomática del Estado miembro que asume momentáneamente la Presidencia del Consejo.

Lo que a su vez suscita el interrogante del reparto de competencias entre ambas representaciones. Operación que dado el carácter evolutivo de la integración europea difícilmente puede efectuarse de una forma clara, general y previa, sino que se impone una aproximación pragmática basada en la coordinación y el diálogo entre ambas (80).

Ahora bien, partiendo de esta idea, cabe recordar aquellos principios que van a presidir la representación de la CE en el exterior. En primer lugar, y por lo que respecta a las políticas comunitarias, se puede afirmar que las delegaciones disfrutan del monopolio de representación de la CE. En este sentido, ningún Estado miembro, ni siquiera aquél que asume la Presidencia, tiene competencia jurídica para representar a la CE o hablar en su nombre en el Estado receptor. En segundo lugar, en cuanto a las competencias compartidas, parece necesario el definir mecanismos de asociación entre la delegación de la Comisión y las misiones de los Estados miembros que se adapten a cada caso concreto, sin olvidar que en este supuesto la representación de la Presidencia actúa no en nombre de la CE sino en nombre de sus Estados miembros. Y, en tercer lugar, si se trata de una materia incluida en la cooperación política la representación de la CE corresponde a la Presidencia, que debe informar a la delegación de estas actividades.

Se trata, de todas formas, de compartimentos que no son estancos, de ahí que el principio esencial a retener sea, a nuestro entender, el de la colaboración entre la delegación y la misión del Estado miembro que asegura la Presidencia, para que en ningún caso se deje entrometer en el país receptor que existen discrepancias respecto a la titularidad de la representación, lo que puede verse facilitado incrementando la concertación.

En este sentido, cabe recordar que los Ministros de Asuntos Exteriores de los Estados miembros en la Decisión que adoptaron en 1986 con ocasión de la firma del Acta Unica Europea, identificaron una serie de áreas prioritarias donde debería incrementarse la cooperación entre las delegaciones de la Comisión y las representaciones de los Es-

(80) Véase, sobre este particular, LOUIS, J. V., y STEENBERGEN, J. C.: «La repartition des competences entre les Communautés européennes et ses Etats membres en matière de relations extérieures», *RBDI*, núm. 1, 1983.

tados miembros en los terceros países y en las Organizaciones internacionales. Los ámbitos mencionados fueron: el intercambio de informaciones políticas y económicas; el intercambio de informaciones sobre problemas administrativos y prácticos; la asistencia mutua en el plano material y práctico; las comunicaciones; el intercambio de informaciones y puesta a punto de planes comunes para caso de crisis locales; las medidas de seguridad; los asuntos consulares; la salud, especialmente en lo relativo a instalaciones sanitarias y médicas; los asuntos escolares; la información; los asuntos culturales; la ayuda al desarrollo.

Esta coordinación se lleva a la práctica a través de reuniones periódicas (normalmente una reunión mensual y como mínimo cuatro veces al año, dependiendo de la situación internacional o bien local del país donde estén acreditados) entre los embajadores y un miembro de la Comisión (que puede serlo de la delegación acreditada en el país de que se trate). De todas formas, se tratan de procedimientos que se caracterizan por su flexibilidad y que dependen del caso particular que se examine.

Esta cooperación puede plasmarse de forma diversa, por ejemplo, en la elaboración de informes conjuntos, y, en este sentido, la antes citada Decisión de los Ministros de Asuntos Exteriores, prescribe que los Jefes de Misión de los Estados miembros y el representante de la Comisión en los terceros países se reunirán regularmente con el fin de armonizar sus puntos de vista y prepararán informes comunes bien a petición del Comité Político, bien por propia iniciativa, cuando la situación así lo exija. Otras veces, dicha colaboración toma cuerpo en actuaciones diplomáticas concretas (81).

Teniendo presente esta dualidad de representación, hay que destacar la importancia que dentro de esta actividad tiene la delegación, puesto que a diferencia de la misión diplomática del Estado miembro que

(81) Por ejemplo, puede ocurrir que la Comisión (la DG I) solicite a Bélgica (Estado miembro donde está localizado el grueso del servicio diplomático de la Comisión en territorio comunitario), que entre tanto no se establezca un servicio de valija diplomático propio a la Comisión entre los Servicios de Bruselas y la delegación de la Comisión en un país determinado, pida a las autoridades de este país autorización para que la Comisión pueda utilizar la valija diplomática existente entre la capital de ese país y Bruselas. Otras veces la Comisión encarga a la embajada del Estado miembro que asume la presidencia que informe al país donde se ha establecido una delegación que el Jefe de la misma llegará a este país en determinada fecha, etc.

asume la Presidencia, se consagra cotidiana y de manera continuada a esta función: representar a la CE. Mientras que la misión diplomática citada sólo actúa con esta finalidad durante el período que asume el Estado acreditante la Presidencia (82) y durante este tiempo además desarrolla dos funciones, la de representar a su país y la de defender los intereses de la CE, lo que puede ocasionar dificultades de orden administrativo y puramente logístico en las misiones diplomáticas situadas en países con los que la CE mantiene importantes relaciones políticas, económicas o comerciales (por ejemplo, Estados Unidos, Japón, Canadá, Rusia...).

Ello también explica el interés sin cesar creciente de los terceros Estados por recibir delegaciones de la Comisión, a las que cada vez identifican más como las representaciones (las «embajadas») de la CE. Y desde esta perspectiva hay que destacar que, aparte la exigencia de coordinación con las misiones diplomáticas de los Estados miembros, la actividad de la delegación se caracteriza por su autonomía, lo que se manifiesta en sus contactos con las autoridades locales, las agencias gubernamentales, los sindicatos, las representaciones profesionales, etc., en relación con los temas referidos a las políticas comunitarias.

Y dentro de estos límites, a la delegación corresponde el establecer canales de comunicación con el Estado receptor, manifestar y defender el punto de vista de la CE (83), mantener contactos con las fuerzas vivas del citado país, que dada las materias en las que es competente la Comisión son cada vez más los actores económicos dentro del mismo (círculos empresariales y banqueros, asociaciones de industriales, Cá-

(82) Salvo que se dé la casualidad que el Estado que le sigue en la Presidencia y el que le antecede no tienen representación en dicho país.

(83) A título de ejemplo cabe referirse a aquellos aspectos más tratados en las discusiones mantenidas a lo largo de 1990 entre la delegación de la Comisión en Washington y las autoridades americanas. Estos temas fueron: la crisis del Golfo, la cooperación con la Europa centrooriental, las drogas, la Ronda de Uruguay, el Airbus, la utilización de fungicidas en el vino, el acero, la construcción de buques, la cooperación anti-trust, la cooperación R+D, los cambios climáticos y otras cuestiones medioambientales. Véase al respecto las opiniones ofrecidas por el Sr. A. A. M van Agt, Jefe de la delegación de la Comisión en Washington, recogidas en el *Courrier du personnel*, núm. 523, noviembre, 1990, Bruxelles, pág. 22.

maras de comercio, etc.) y preparar los viajes y misiones a este Estado de representantes de otras instituciones, especialmente del PE (84).

La importancia de esta función de representación que asume la delegación, así como la dificultad de determinar el grado de representatividad de la misma aparece con toda claridad de la simple lectura del modelo de Carta de credenciales del Jefe de la delegación que se acredita en un determinado Estado. Se trata de un documento de una evidente, y pensamos querida, ambigüedad (85), que facilita el que el Estado receptor, que no tiene por qué conocer muy bien el funcionamiento interno de la CE, no vaya a tener nada claro a quien recibe y presta su asentimiento, si a un representante de la CE o a un representante de la Comisión.

Estas ambigüedades, unido a la proliferación de delegaciones de la Comisión y al trato diplomático que éstas reciben, no hace más que reforzar la imagen de representación de la CE en el exterior que de la misma tienen sus interlocutores. Pero, además, y esta vez en el marco puramente comunitario, el reconocimiento de un importante grado de representatividad de estas delegaciones aparece en nuestra opinión, implícitamente reconocido por los Estados miembros a tenor de la redacción que dieron a los artículos 30.9.º del AUE y J.6 del TUE, ya examinados.

(84) Las delegaciones de la Comisión colaboran estrechamente con el PE, así se ocupan de preparar misiones parlamentarias, acompañan dichas misiones durante la estancia en el país donde están acreditadas, ofrecen información al PE sobre aspectos concernientes a su actividad o la situación local, envían de manera sistemática informes al Secretario del PE y a algunas de las Comisiones del mismo.

(85) Así, se indica en la misma que la Comisión de la CE, deseosa de mantener las cordiales relaciones que han existido y existen entre tal Estado y las Comunidades europeas, ha nombrado a tal persona Jefe de la Delegación de la Comisión para dicho Estado. El señor tal tiene el rango personal y título de cortesía de embajador. Más adelante se dirige al Estado receptor para que dé las órdenes oportunas para que se le otorguen al Jefe de la delegación todas cuantas facilidades sean adecuadas y necesarias para el feliz desempeño de las tareas que le ha encomendado la Comisión. Y añade en un tercer lugar que al informar a la autoridad competente del Estado en cuestión, de lo que antecede, aprovecha la ocasión para expresar los más sinceros deseos de que continúen desarrollándose en el futuro la estrecha amistad y la estrecha cooperación que felizmente existen entre dicho Estado y las Comunidades europeas.

#### b) *La función de información y de negociación*

La CE constituye un fenómeno relativamente nuevo en la escena internacional, que no siempre es fácilmente comprendido por sus interlocutores, de ahí que una de las funciones más importantes de las delegaciones de la Comisión sea precisamente la de informar al Estado receptor, tanto a las autoridades gubernamentales como a los sectores privados, sobre la misma. La trascendencia de esta función se refleja de forma evidente por la existencia en el personal de las delegaciones, situadas en países que mantienen relaciones especialmente estrechas con la Comunidad, de funcionarios provenientes de la DG X, especialmente encargados de gestionar los servicios de prensa e información (86). Siendo en alguna de estas delegaciones la sección de prensa y asuntos públicos la unidad más grande (87).

Dentro de estas actividades la delegación organiza conferencias, coloquios, seminarios, exposiciones, distribuye publicaciones, entra en contacto con los medios políticos, administrativos, universitarios, profesionales, desarrolla programas de visitas a la Comunidad, etc. A través de los cuales informa sobre las actividades de la CE, sus políticas, sus objetivos, los problemas con los que se enfrenta, su posicionamiento ante los problemas económicos, comerciales y políticos internacionales, etc. Acciones que en el actual proceso de Unión política, económica y monetaria, son cada vez más solicitadas desde diferentes sectores de los Estados receptores (88).

Por otra parte, a la delegación le corresponde mantener informada a la Comisión sobre todos aquellos aspectos y sucesos de interés para la CE que ocurran en el Estado receptor.

Otra función diplomática tradicional desarrollada de manera intensa por las delegaciones es la de negociación. En relación con ello hay

(86) Por ejemplo en la Delegación en Tokio hay cuatro, en la Delegación de Washington hay nueve, en la Delegación de Pekín hay dos funcionarios de esta DG, a lo que hay que añadir los agentes locales.

(87) Respuesta a la cuestión núm. 401/91 del Sr. Fl. Wijsenbeek, sobre las condiciones de trabajo en la oficina de la CE en Washington, *DO*, núm. C 227, 31-8-91, pág. 22.

(88) Sobre estas actividades, véanse los comentarios del jefe del servicio de prensa e información de la Delegación en Washington, Sr. P. Doyle, *Courrier du personnel*, núm. 523, noviembre 1990, Bruxelles, págs. 24 ss.

que recordar que la Comisión disfruta del monopolio de esta actividad que ejerce bajo la dirección del Consejo. Esta facultad se puede descentralizar en las delegaciones que desempeñan en su marco tareas diversas que no se limitan a las negociaciones conducentes a la celebración de un acuerdo, sino que hay que incluir otro tipo de acciones, más o menos conectado con ello, por ejemplo, la celebración de contactos previos, las reuniones preparatorias, los grupos de trabajo (89).

Estas tareas las pueden desarrollar, bien los miembros competentes de la delegación de forma exclusiva, bien en colaboración con el personal de la Comisión afectado por las negociaciones, o incluso, también conjuntamente con representantes de los Estados miembros; lo que dependerá de la naturaleza del objeto de la negociación: por ejemplo, la celebración de un tratado, la adopción de una resolución en el seno de una Organización internacional, la gestión de un acuerdo en el seno de una Comisión mixta (90), la participación en una Conferencia internacional (91).

La presencia sobre el terreno de las delegaciones de la Comisión, su conocimiento de la sociedad nacional del Estado receptor, favorecen la participación de estas delegaciones en las diversas negociaciones que la CE desarrolla con el Estado en el que están radicadas.

(89) En este sentido, SAUVIGNON: *op. cit.*, págs. 187-188; RUCIRETA: *op. cit.*, págs. 138-139.

(90) Numerosos acuerdos celebrados por la CE prevén el funcionamiento de Comisiones mixtas encargadas de su gestión. La composición de este órgano paritario prevé la presencia de representantes de la Comisión de la CE. Este órgano se suele reunir alternativamente en el tercer Estado y en la Comunidad, pues bien, cuando se reúna fuera de la Comunidad, los representantes de la Comisión pueden estar asistidos por el personal de la delegación.

(91) Un ejemplo reciente puede ilustrar la importancia de esta función, y es el representado por la celebración, en el mes de junio de 1992, en Río de Janeiro de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, en la que como es sabido participó de forma activa la CE. Pues bien, en distintas fases de la misma, esta participación contó con los servicios de la delegación de la Comisión en Brasilia, no sólo desde una perspectiva puramente logística, sino también incorporados a las propias negociaciones dentro de la delegación de la Comisión en la Conferencia y, en este sentido, tres funcionarios de la representación en Brasilia asistieron a las mismas y sirvieron de intermediarios durante la última parte de la fase preparatoria. Sobre este particular, véase la respuesta del Sr. Delors en nombre de la Comisión a la pregunta escrita núm. 2008/92 del Sr. A. Smith, *DO*, núm. 47, 18-2-1993, pág. 11.

## B) *Las funciones diplomáticas propias a las delegaciones de la Comisión*

En el marco de las relaciones particulares que desde su creación la CE ha mantenido con un grupo cada vez más numeroso de países en desarrollo, se han ido paralelamente definiendo una serie de actividades diplomáticas fuertemente influidas por las diferencias de desarrollo entre las partes. Se tratan de tareas específicas, propias a las delegaciones de la Comisión en los países ACP y cuyo objetivo prioritario es la gestión y participación activa en la cooperación prevista en los Convenios de Lomé.

Estas funciones aparecen, actualmente enunciadas en los capítulos 5 y 6 del Título III de la Tercera Parte del Cuarto Convenio de Lomé, en vigor desde el 1 de septiembre de 1991 por un período de diez años (92). Y, concretamente, en los artículos: 284, 286 a 289, 290, 292, 301, 311, 312, 316 a 319.

Ahora bien, debido a la política de descentralización de la cooperación para el desarrollo que propugna el Cuarto Convenio de Lomé (p.e., arts. 20 y ss.), estas delegaciones están llamadas a desempeñar otras actividades diplomáticas que van más allá de la pura gestión de la cooperación financiera y técnica.

### a) *La gestión de la cooperación financiera y técnica prevista en los Convenios de Lomé*

Las delegaciones de la Comisión en los países ACP participan, respecto del país en el que están establecidas, en la gestión de los recursos financieros y de la asistencia técnica aportada por la Comunidad, y financiada tanto por el Fondo Europeo de Desarrollo (FED) como por el presupuesto comunitario (ayuda alimentaria, apoyo a las acciones de las ONG).

Para poder optar a la ayuda comunitaria los Estados beneficiarios deben elaborar unos programas indicativos en los que hacen constar

(92) Cuarto Convenio ACP-CEE firmado el 15 de diciembre de 1989, *DO*, núm. L 229, 17-8-1991, pág. 1.

cuáles son sus objetivos y prioridades de desarrollo (93). Estos programas son objeto de un intercambio de pareceres entre el Estado ACP y la Comunidad. Pues bien, es en este marco donde se despliega prioritariamente la labor de la delegación.

En este sentido el delegado recibirá las instrucciones necesarias y las competencias para facilitar y acelerar la preparación, examen y ejecución de los proyectos y programas, así como el apoyo necesario para tal fin. Con esta finalidad, y en colaboración estrecha con el ordenador de pagos nacional, va a desempeñar una serie de importantes funciones, por ejemplo, participará y ofrecerá asistencia en la preparación de proyectos y programas y en la negociación de contratos de asistencia técnica. Participará, también, en el examen de proyectos y programas, en la preparación de la documentación de las licitaciones, en la preparación de las propuestas. Le corresponde, asimismo, el aprobar las propuestas de adjudicación de contratos presentadas por el ordenador de pagos nacional. Se asegurará de que los proyectos y programas financiados con recursos del FED se ejecutan correctamente desde el punto de vista financiero y técnico, e informará a las autoridades nacionales de las actividades comunitarias que puedan presentar un interés directo para la cooperación entre la CE y los Estados ACP. Finalmente participará en la realización de los pagos de estos proyectos.

Para hacer frente a estas funciones es necesario que las delegaciones cuenten con personal especializado en el terreno de la cooperación para el desarrollo (consejeros económicos, consejeros en desarrollo rural, ingenieros, agrónomos, etc.), de ahí el contraste que presentan, en este aspecto, con las delegaciones establecidas en otros Estados que no sean ACP.

Si la supervisión de la correcta ejecución de los proyectos financiados por el FED constituye una misión esencial de estas delegaciones, no creemos, a pesar de lo que ha sostenido algún autor, que sea la única función de la misma (94).

(93) Sobre estas facetas de la cooperación para el desarrollo, en el marco de la Política de Lomé, véase la monografía, ROLDÁN BARBERO, J.: *La Comunidad europea y los Convenios de Lomé: el Stabex*, Granada, 1990.

(94) En este sentido se expresaba, por ejemplo, SAUVIGNON: *op. cit.*, pág. 188.

#### b) *Otras responsabilidades específicas*

Las delegaciones de la Comisión en los países ACP están llamadas a desempeñar un papel cada vez más importante en las relaciones entre estos países y la Comunidad. Ello se ejemplifica en una serie de actividades altamente simbólicas, en cuanto al grado de representatividad, en el Estado receptor.

Así, corresponde a la delegación de la Comisión el coordinar en los países ACP, la ayuda al desarrollo que proviene de la CE y de sus Estados miembros. Esta tarea, será más o menos importante, según la actitud política de los representantes diplomáticos de los Estados de que se trate. Ahora bien, esta actitud deberá medirse, a partir de la entrada en vigor del TUE, por los nuevos parámetros que en la materia fija la Política de cooperación para el desarrollo que en él se incorpora (y, en particular, los arts. 130 U y 130 X).

Por otro lado, dada la importancia que se da en la Política de Lomé al respeto de los derechos humanos (95), es posible que las delegaciones se vean asociadas a las consultas que sobre este particular se efectúen en el Estado de acogida.

Finalmente, cabe referirse a la participación de estas delegaciones en la gestión de los acuerdos de pesca firmados por la CE con numerosos Estados ACP (art. 64 del Cuarto Convenio de Lomé). Y así, a la delegación le corresponde el presentar las solicitudes de licencia por cada buque que desee faenar en virtud del acuerdo. Las autoridades del país contratante entregarán a la delegación las licencias. Los buques autorizados a pescar en la zona de pesca de este país al amparo del acuerdo, deberán enviar una declaración de capturas a los servicios encargados de la pesca marítima y una copia de la misma a la delegación. En caso de suspensión de las licencias se informará inmediatamente a la delegación. Todo embargo o retención de un buque pesquero que enarbole pabellón de un Estado miembro de la Comunidad deberá ser notificado en un breve plazo a la delegación de la Comi-

(95) Considerandos 5 y 6 del Preámbulo del Cuarto Convenio de Lomé y artículo 5 del mismo.

sión (96). Como se puede ver el nivel de responsabilidad de la delegación en la aplicación de estos acuerdos es muy elevado.

Es en el marco de estas funciones diplomáticas específicas donde se observa un mayor grado de autonomía de las delegaciones de la Comisión respecto del Consejo; constatándose, al mismo tiempo, cómo a los ojos de los Estados receptores están alcanzando un nivel de representatividad e importancia superior en muchos casos, incluso, al de las misiones diplomáticas de los Estados miembros. Lo que no es de extrañar dada la situación cada vez más periférica de muchos países ACP en las relaciones internacionales y, en cambio, la presencia cotidiana de las delegaciones de la Comisión en sus territorios, actuando cada vez más en nombre de la Comunidad, al menos por lo que se refiere a los recursos financieros, lo que no deja de constituir uno de sus principales atractivos.

El examen de las funciones diplomáticas desempeñadas por las delegaciones de la Comisión muestran como se va marcando un progresivo acercamiento a las funciones desarrolladas por las misiones diplomáticas tradicionales, lo que conjugado con el reconocimiento generalizado a aquéllas de un estatuto diplomático definido por las reglas fijadas en la Convención de Viena de 1961, está produciendo un importante fenómeno de consolidación de protagonismo y representatividad de estas delegaciones en las relaciones diplomáticas.

#### CONCLUSIONES

La actividad diplomática de las delegaciones de la Comisión, desplegada esencialmente en el terreno de la proyección internacional de las competencias comunitarias, es un rasgo que caracteriza y define la presencia de la CE en la escena internacional.

Esta actividad cada vez más intensa es el fruto de la conjunción de dos factores: la comunitarización creciente de materias cada vez más diversas y el papel cada vez más importante que desempeña la CE en

(96) Véanse, por ejemplo, los acuerdos de pesca entre la CEE y la Rep. de Cabo Verde, de 24 de julio de 1990 (*DO*, núm. L 212, 9-8-90, pág. 1), entre la CEE y la Rep. de Madagascar de 12 de febrero de 1987 (*DO*, núm. L 98, 14-4-87, pág. 9), entre la CEE y la Rep. Unida de Tanzania de 19 de diciembre (*DO*, núm. L 379, 31-12-90, pág. 24), etc.

las relaciones internacionales. En su desarrollo ha debido esquivar un doble escollo: la reticencia de ciertos Estados miembros frente al protagonismo diplomático de las delegaciones y las dificultades funcionales derivadas de la dualidad orgánica (Consejo-Comisión) de la representación diplomática de la CE, consecuencia directa del intento fallido de establecer una representación única que actuara en nombre de la CE.

La creación de una red de más de 110 delegaciones, representaciones, oficinas y antenas de la Comisión en el exterior (como expresión internacional de los poderes de autoorganización de sus servicios), se ha producido, a pesar del silencio de los Tratados fundacionales al respecto y de la ausencia de una disposición señalando expresamente a que institución corresponde el ejercicio del derecho de legación. En efecto, los textos jurídicos comunitarios sólo se refieren a esta posibilidad de forma tangencial y recientemente, como resulta de la lectura del artículo 17 del Protocolo sobre los privilegios e inmunidades diplomáticas de la CE, del malogrado artículo 69 del Proyecto de Tratado sobre la Unión europea de 1974, del artículo 30.9.º del AUE de 1986, y del artículo J.6 del TUE de 1992.

De ahí, el que surja la interrogante de saber a quién representan internacionalmente estas delegaciones. En nuestro trabajo hemos intentado demostrar que, aunque funcionalmente vinculadas a la Comisión, las delegaciones sólo puede representar a la CE, único sujeto internacional. Lo que ocurre es que esta representación no es exclusiva —pues se comparte a veces con las misiones diplomáticas de los Estados miembros y en especial con la del Estado que asume *pro tempore* la presidencia— y, además, se ve circunscrita a aquellas materias en las que la Comisión es competente y son, por tanto, susceptibles de ser delegadas.

Desde esta perspectiva hemos constatado la vocación de las delegaciones de la Comisión a asumir la representatividad de la CE en lo concerniente a las políticas comunitarias, así como su tendencia a asociarse con las misiones diplomáticas de los Estados miembros en las restantes políticas e informarse ante el Estado que asume la Presidencia del Consejo de las materias que se conectan con la Política exterior y de seguridad común.

Por otro lado, se observa como la proliferación de delegaciones de la Comisión en el exterior, más que el fruto de una política determinada es el resultado de unas necesidades que han ido surgiendo en la

práctica. De ahí, ese cierto aire de desorden que ofrecen, propiciado, además, por la ausencia de una única Dirección general de la Comisión que agrupe a todos estos servicios, lo que podría verse agravado por la reestructuración que ha sufrido la Comisión en 1993.

El establecimiento de las delegaciones de la Comisión se ha visto facilitado por su aceptación generalizada en los Estados receptores (que no son Estados miembros de la CE, a diferencia de lo que ocurre en el caso de las restantes Organizaciones, que si son miembros u observadores de las mismas), que desde el primer momento les han concedido un trato jurídico similar al de las misiones diplomáticas tradicionales, definiendo su estatuto diplomático de conformidad con las normas enunciadas en la Convención de Viena de 1961. Esta aceptación, sin duda, se ha visto propiciada por el juego en esta materia del principio de reciprocidad y, consiguientemente, por el hecho de que existen más de 160 representaciones diplomáticas acreditadas ante la CE.

Se ha producido, como consecuencia de ello, un acercamiento de estas delegaciones a la práctica diplomática de los Estados, lo que se manifiesta doblemente: en la aplicación, *mutatis mutandi*, a las mismas de las normas jurídicas que regulan las relaciones diplomáticas entre los Estados (como se desprende de la lectura de los acuerdos de establecimiento existentes), y en el ejercicio por éstas de unas funciones diplomáticas similares a las de las misiones diplomáticas de los Estados (con algunas limitaciones, como la del ejercicio de la protección diplomática, aunque incluso aquí se puede observar una cierta tendencia a la colaboración de las delegaciones con las misiones del Estado miembro o Estados miembros afectados, por ejemplo, en supuestos de apresamientos de buques en el marco de la aplicación de un acuerdo de pesca).

En atención a ello, nos parece observar el nacimiento de una costumbre internacional referida a la participación de las delegaciones de la Comisión en las relaciones diplomáticas, y sostenida en una pluralidad de acuerdos de establecimiento, actos unilaterales y otros instrumentos internacionales (como el Cuarto Convenio de Lomé de 1989) que les conceden a las mismas un estatuto diplomático cercano al que disfrutaban los Estados y muy distante del que pudiera atribuirse a las Organizaciones internacionales.

## RÉSUMÉ

L'activité diplomatique déployée par la Communauté européenne constitue un des éléments qui permettent le mieux de la différencier par rapport aux autres sujets de droit international et notamment aux autres organisations internationales. Ce travail a pour but d'analyser le développement progressif, au fil de l'histoire de la Communauté européenne, d'une pratique diplomatique dotée d'un haut degré d'originalité et d'un certain profil juridique homogène, ce qui se reflète à l'heure actuelle dans le réseau important de délégations que la Commission a établies dans plus de 110 Etats et organisations internationales. Dans la première partie de ce travail, on examine la mise en place de ces délégations ainsi que le statut diplomatique qui leur a été concédé; cette étude permet de constater que la pratique diplomatique de la Communauté est progressivement devenue similaire à une pratique étatique, avec comme résultat que les délégations de la Commission et son personnel se sont vus appliquer *mutatis mutandis* les normes juridiques qui réglementent les relations diplomatiques entre les Etats. La seconde partie du travail est consacrée à l'étude des fonctions diplomatiques remplies par ces délégations, en observant à ce propos que les activités de ces délégations —activités qui son en principe limitées aux compétences communautaires qu'assume la Commission— se sont progressivement étendues à l'ensemble des fonctions qui sont exercées para les missions diplomatiques traditionnelles.



ABSTRACT

The diplomatic activities of the European Community are one of the characteristics by which it can be distinguished from other subjects of international law and especially from other international organisations. The article attempts to analyse the progressive development in the history of the European Community with regard to a diplomatic practice which represents a high degree of originality and certain homogeneous legal features. These elements are at present reflected in an important network of delegations established by the Commission in more than 110 countries and international organisations. In the first part of the article the author examines the setting up of these delegations and their diplomatic status. This analysis leads to the conclusion that the diplomatic practice of the Community has progressively become similar to the practice of a state. This implies that the delegations of the Commission and its staff are subject *mutatis mutandis* to those legal provisions which regulate the diplomatic relations between states. The second part of the article deals with the diplomatic functions of these delegations. In this respect the activities of these delegations—which are in principle limited to Community affairs being dealt with by the Commission—have progressively expanded into an array of functions exercised by the traditional diplomatic missions.