

22
705

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO



LA PERSONALIDAD DEL AGENTE DIPLOMATICO EN EL DERECHO INTERNACIONAL



FACULTAD DE DERECHO
SECRETARIA AUXILIAR DE
EXAMENES PROFESIONALES

TESIS PROFESIONAL

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

A B O G A D O

P R E S E N T A:

LUIS SANCHEZ GUZMAN



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

S U M A R I O

	Pág.
PROLOGO	1
CAPITULO PRIMERO: CONCEPTO DEL TERMINO ESTADO.	
I. Diversas acepciones del término.	4
a) Modo de ser de una comunidad.	5
b) Como una decisión política fundamental.	8
c) La Constitución, derecho fundamental del Estado.	11
d) El Estado y su ubicación en el Derecho Internacional.	13
II. El Estado y el Gobierno	17
a) Formas de Estado	18
b) Formas de Gobierno	21
III. Los Órganos de cada Estado y su relevancia en las relaciones internacionales	25
a) El Jefe de Estado	26
b) El Secretario de Relaciones Exteriores	30
CAPITULO SEGUNDO: ESQUEMA GENERAL; LOS AGENTES DIPLOMATICOS COMO ORGANO IDONEO.	
IV. Los predicados fundamentales	33
a) Ubicación	35
b) El Agente Diplomático	39
c) Designación	43
d) Atribuciones	46
e) Prerrogativas	51
f) Término de la misión	55
V. Personal Paradiplomático	58
VI. Organos del Estado o representante del mismo	64

CAPITULO TERCERO: EL SERVICIO CONSULAR

VII. Naturaleza de las atribuciones y prerrogativas del Servicio Consular	72
a) Origen	74
b) Designación	76
c) Atribuciones y prerrogativas	83
d) Inicio y término de la misión	90
VIII. Ubicación de los Servicios Consular y Diplomático.	95
IX. El Comercio Exterior, una cuestión fundamental para la Diplomacia .	102
a) Bosquejo del hombre económico	102
b) El comercio y la Diplomacia	105

CAPITULO CUARTO: POLITICA Y DERECHO CORRELACION.

X. La política como esencia misma del Estado	109
XI. La dinámica de los Tratados en la formación del Derecho Internacional.	115
XII. El difícil camino de la Diplomacia, situación actual y perspectiva.	121
XIII. El enclaustramiento de la política exterior de México.	127

CONCLUSIONES	135
--------------	-----

BIBLIOGRAFIA	139
--------------	-----

P R O L O G O

El trabajo que hoy presento al examen de los señores jurados ha obedecido principalmente a mis aficiones - al Derecho Internacional y a la investigación del fenómeno de intervención del imperialismo, sin importar en que hegemonía milite, en la vida económica, política y social de los Estados en el contexto mundial. Con especial interés me refiero a la acción diplomática, es decir, al área que ejecutara y responsable de llevar a feliz término tan plausible labor encomendada por la política exterior.

Para precisar los conceptos básicos de la teoría diplomática, que funcionen y sirvan de base y fundamento para interpretar debidamente el objeto de este trabajo, he creído conveniente iniciar el desarrollo de la exposición de un primer capítulo, en el cual trato de determinar el concepto de Estado y Gobierno, además de la diplomacia, que como esenciales que son, están intrínsecamente aparejados a todo ser humano, y que son banderas para portar en cualquier acción social para poder vivir con cierto orden dentro del conglomerado internacional. Porque es definitivo, que al estudiar alguna de las llamadas ciencias sociales y cualquier ordenamiento jurídico que se tome como ejemplo, en este particular caso con respecto al Derecho Internacional Público, no es la excepción, reclama para su cabal inteligencia y comprensión, que se comprenda y analice al Estado, de otra suerte se estaría imposibilitado para comprender la conexión ineludible entre la norma de conducta y la vida humana en general.

Paso en seguida a exponer en el capítulo segundo y tercero al personal que integra el Servicio Exterior Mexi-

cano, para tratar de desentrañar el sentido de su evolución y finalidades y, poder juzgar de esta manera desde un punto de vista más amplio, su situación actual, porque a pesar de estar ambos asimilados a la misma área tienen ciertas características que, tanto los unen como los diferencian; tanto al Agente diplomático como al Agente consular, especialmente al primero cuya noble carrera tan entredicha y específicamente su desempeño, es actualmente foco de atención mundial en la ejecución de la política exterior del país que representa. Y finalmente el capítulo cuarto en el cual analizo brevemente la ubicación de la política y el Derecho Internacional, he tratado de plasmar un juicio crítico y que por ser real, parece cínico y que no se entienda como negativo; al tomar las cartas del asunto con respecto a la desvinculación que existe entre la política interna del Estado y su política exterior, porque toda política además de congruente debe ser racional y sumamente analizada.

Hacer un análisis de las diversas tipologías y clasificaciones y, quizás llegar a formular un esquema propio rebasa los límites y objetivos del presente trabajo, en cada uno de los conceptos que si bien son extremos a menudo se entrelazan, y que por ser ampliamente de todos conocidos son a todas luces dignos de cita, se encuentran ciertas -- ideas que auxilian a agilizar las notas más sobresalientes de la cuestión que intentamos aclarar. Consecuentemente, -- trataremos de enunciar las notas esenciales que son posibles de aplicar, de una forma general y extensiva al concepto de Agente diplomático, encaminando la investigación, especialmente a enumerar las mencionadas notas en relación al citado diplomático, que seguirá siendo pieza angular durante el --

lapso limitativo de esta mínima exposición, la cual tiene - por base y fundamento, además de la premura que acosó al p^asante cuando no un par de años, si a veces buena parte de su vida profesional para obtener el título que como profesionalista lo acredite; me limite al estudio de algunas obras de Derecho Internacional Público, que tenía a la mano por - estar editadas en el país y de algunos documentos que avizoraron mejor claridad en revistas y periódicos de cierta relevancia, que si no mundial, si al menos regional y estatal, que pudieran evidenciar si no efusivamente, sí alguna imagen del problema.

De esta manera, fue tal, el plan y programa de esta breve - investigación que presento ahora como tesis profesional. - Que sin carecer de pretensiones, no va más adelante del fin que desea satisfacer: La obtención del título de licenciado en Derecho, y en cuya realización he depositado toda mi voluntad y empeño. A los señores jurados corresponde tal - decisión.

CAPITULO PRIMERO

CONCEPTO DEL TERMINO ESTADO

SUMARIO: I. Diversas acepciones -- el término. a) Modo de ser de una comunidad. b) Como una decisión política fundamental. c) La Constitución, derecho fundamental del Estado. d) El Estado y su ubicación en el Derecho Internacional. II. El Estado y el Gobierno. a) Formas de Estado. b) Formas de gobierno. -- III. Los órganos de cada Estado y su relevancia en las relaciones internacionales. a) El Jefe del Estado. b) El secretario de Relaciones Exteriores.

I. Diversas acepciones del término.

Pocos conceptos pueden presentarse tan ambiguos e inasibles como el del Estado. Si hay en el Derecho Público un término que ha sido analizado desde muy diversos puntos de vista y con una pluralidad de sentidos es el del concepto en cuestión. Y es que estando el concepto estrechamente unido además de las concepciones de la ciencia jurídica, también lo está preponderantemente, a la vida cotidiana, y a la ideología política en voga, adquiere una función eminentemente polémica. Igualmente la idea que se tenga respecto a la Constitución, irá, frecuentemente a la par del concep-

to que se tenga de Estado de su estructura y de sus fines.

Así para Maquiavelo, el Estado es un concepto - que engloba dos formas de gobierno, Principados y Repúblicas; por extensión, el Estado es un término genérico para - dominar las formas de gobierno contemporáneas; en una posición de rigorismo histórico se le concibe como un fenómeno inicialmente europeo, que comienza a gestarse en las postrimerias de la Edad Media, en virtud del cual surgen los Estados Nacionales modernos; la ciencia política afirma que el Estado surge cuando el poder no se identifica ya con una persona y se institucionaliza; el materialismo histórico - sostiene, en líneas generales, que hay Estado desde cuando aparece la propiedad privada y la sociedad consecuentemente se divide en clases. Este hecho deslumbró el paso de la sociedad primitiva a la sociedad esclavista y finalmente; - quienes haciendo el uso más liberal de la palabra sostienen que "el Estado es el aparato que gobierna a la sociedad".

a) Modo de ser de una comunidad.

La sociedad como la humanidad es propiamente hablando una abstracción. Lo que existe son hombres viviendo en comunidad dentro de la sociedad. El Estado "es una realidad que esta frente al hombre y al mismo tiempo lo comprende. Se impone al conocimiento del hombre, aunque sólo sea en forma superficial, desde que su propia vida lo hace trascender en el ambiente doméstico en que pasa sus primeras edades". (1)

(1) Doctor Reyes Tayabas Jorge, Bases para el estudio del Estado. Pág. 17.

El ser humano busca una sensación de comunidad de pertenecer a algo más grande que ellos mismos. Sentir que se pertenece realmente a un grupo de personas y en particular a la sociedad en la que se vive, significa mucho más que estar mecánicamente incluido en ella, así la comunidad es un grupo de -- personas que entendemos y que nos entienden y todo esto, en conjunto, promete y asegura el establecimiento de una comunidad de persona a persona. Una comunidad como una familia, que se preocupa por sus miembros y trata de ayudarlos a satis facer todas sus necesidades.

Entre las muchas y muy abundantes definiciones -- existentes sobre el Estado, Leon Duguit, estima que "el Estado existe y existió allí donde hubo una relación entre gobernantes y gobernados en orden a la solidaridad social", (2) -- desde este aspecto considerado, el Estado viene a reflejar su característica de lo estatal: que el Estado se reduce a la -- relación entre gobernantes y gobernados, dando a entender que el Estado existió desde los tiempos más antiguos de la humanidad.

Consecuentemente dentro de la primera agrupación humana, primitiva, salvaje que nosotros denominamos la tribu; surge como la base anterior de toda organización política; -- las viejas costumbres, van dejando las bases del Derecho Consuetudinario, motivado por las inmigraciones, cruces de grupos, las necesidades existenciales entre otras causas aglutinan a las tribus y de ese conglomerado se forma la primera organización política que es la polis. La ciudad-Estado.

Es posible que los motivos que indujeron a un de terminado número de tribus a formar la polis haya sido una --

(2) Cit. por Arnaíz Aurora. Ciencia del Estado T.I, Pág. 9.

"crisis social" y esta surge cuando varios órdenes sociales luchan por imponerse a ella, para constituir el orden global total que orientará y organizará la vida de toda la comunidad.

Sobre las costumbres tribuales rigieron reglas generales - que en algunos puntos se contrariaban, pero que hacían posible la vida en común. Este primer intento de someter a un conjunto de tribus a reglas generales y a autoridades generales debió ser el resultado de un consenso común de deliberaciones conjuntas, de acuerdos colectivos entre los antiguos jefes de cada una de las tribus. Así la primera agrupación humana, allí donde apareció el hombre en comunidad, y tuvo que delegar en una autoridad el permiso para actuar - dentro del grupo social, indefectiblemente surgió el Estado.

"La sociedad debemos comprenderla como grupo - organizado y esta organización no puede darse sin la existencia de normas jurídicas que mantengan su orden. Todo es dentro de un régimen político cuya expresión última la - constituye el Estado - y en ello nos da la razón Mario de la Cueva quien afirma que la sociedad no es un simple amontonamiento de hombres, sino que es una comunidad de hombres organizados - igualmente situado en este ángulo Georges Davy ha dicho: si es verdad que el hombre no puede vivir sino en sociedad, ni recíprocamente la sociedad estar compuesta más que por individuos, ni en fin ninguna sociedad estar - mantenida sino por un poder más o menos organizado, de ello debe resultar una simbiosis de estos tres elementos, sociedad, poder, territorio, cuya íntima unión funda la posibilidad misma de la vida humana en sociedad". (3)

(3) Moreno Collado, Jorge Introducción al estudio del poder del Estado. Pág. 20.

El Estado nace dentro de una sociedad de derecho y cuyas normas son anteriores a él y lo limitan. La relación que marcamos al derecho en relación con el Estado no debe entenderse en el sentido de que puede o pudo haber existido un Derecho sin un Estado donde cobramos válidez. Lo que pasa es que la vida humana en sociedad ha evolucionado - en su organización política, pasando de una situación a otra que es su consecuencia. En suma no vivimos aislados, sino en unión de otros seres humanos a los que estamos vinculados por diversos lazos de solidaridad, lenguaje, religión, - costumbre, etc., integrando así la sociedad humana y en esta misma se encuentra la base y el fin del Estado, dándonos a entender que la misma se encuentra en un territorio que - le corresponde con exclusión de otras sociedades estatales, las cuales tienen también su propio territorio, así el Estado es una sociedad humana establecida en el territorio que le corresponde.

b) Como una decisión política fundamental.

En la evolución de la teoría del Estado es de - básica significación recordar que la polis (4) ciudad-Estado puede ser diseñada por la razón, es una estructura construida expresamente por el hombre. Las relaciones de carácter son el presupuesto y la condición de la construcción - política, la cual en un momento dado dicta los lineamientos fundamentales que han de regir la vida de un pueblo y para que exista el Estado, no es suficientemente el sólo propósito de los hombres, sino que además debe haber una situación política que propicie su aparición y surge así como una necesidad

(4) El hombre antiguo tal y como lo definió Aristóteles aparece así como un ser o un "animal cívico". El animal es también social, pero solo el hombre es político. El hombre no vive en manadas o en hordas, su carácter específico es vivir insertado en el organismo social que - constituye la polis, la ciudad, y ésta es por lo tanto una necesidad natural como idea. Praelot Marcel. La Science Politique. Pág. 6.

dad política de defensa hacia el exterior y en el interior como una necesidad de orden.

Lo que importa destacar es que el Estado —como una decisión política fundamental de la sociedad— es una organización y no natural, en el sentido de que no surgió espontáneamente como las relaciones sociales, sino que era algo pensado, deliberado, consentido, el orden político fue -- cuestión de reflexión, de principios, de ideas. Y al mismo tiempo, es cuestión de poder de mando, de dominación sobre el grupo humano. "La organización es arreglo que se hace para prevenir el futuro, para asegurar ciertas conductas sociales".

Aurora Arnaiz menciona una idea ahistórica --no histórica, sin historia— y es válida para todos los tiempos "El Estado como institución política es la forma política de un pueblo o la organización suprema de un pueblo". (5)

Y el Estado existe por la vivencia política de -- los hombres en un tiempo y espacio determinado, en este concepto que sin ser definición encontramos implícitos los elementos clásicos del Estado: el pueblo, el gobierno y el espacio denominado territorio, agregando a ello el Derecho como regla jurídica trascendental y los fines immanentes del propio Estado como organización política suprema de un pueblo. Así Jellinek considera que "el Estado es una agrupación humana sedentaria con un poder de mando originario". (6)

El hombre como elemento creador del grupo en -- el que se encuentra inmerso vive en un Estado. Se nace en un Estado determinado y son los individuos los que en su in-

(5) Arnaiz Aurora, Ciencia del Estado. op. cit. pág. 9.

(6) Citado por Aurora Arnaiz. op. cit. pág. 9.

terrelación política dan vida a su existencia. Se ha considerado que en su participación política lo hace desde sus diversos arreglos como gobernantes o gobernado; la realidad política es la realidad social y, como tal compuesta por las más variadas actividades humanas.

Las decisiones políticas que se adopten en el Estado dependerá sobre todo, de la idea que se tenga del mismo. Indudablemente que el Estado no ha sido siempre el mismo, y no lo ha sido como forma política de los pueblos, ni siquiera en su denominación. El Estado para los griegos era la polis, en Roma era la civitas, en la Edad Media el Estado —que se estaba gestando— se creó alrededor de los poderes políticos privados, de las corporaciones, de los gremios y del alto clero, de los estamentos y de vieja economía religiosa y política de la ciudad. Consecuentemente el Estado moderno se origina en Europa y es producto de la civilización cristiana de occidente y sus causas fundamentales fueron, el Renacimiento, la Reforma y la expansión geográfica motivada por sus descubrimientos todo ello basado en la soberanía que crea al Estado contemporáneo a través del mutuo reconocimiento y respeto entre sí.

Por consiguiente el Estado es una asociación política del hombre, la agrupación humana que vive en el Estado se denomina pueblo y los fines de esta agrupación son el de realizar el bien común, y los medios de que se valen esos hombres son el Derecho y la autoridad de los gobernantes, y esa agrupación u organización política específica se denomina Estado, que es lo que está ahí, lo que el hombre político encuentra ahí y que dentro de su organización política se denomina estatus.

c) La Constitución, derecho fundamental del Estado.

Al Derecho y al Estado no es factible comprenderlo sin la existencia del hombre, el cual al vivir gregariamente, funda la sociedad, la cual, es un producto cultural del hombre y para ser posible la vida en sociedad debe normar su conducta.

Toda conducta del hombre persigue fines y que - vistos en relación al Derecho serán la justicia primordialmente, mientras que el Estado persigue como valor fundamental el bien común temporal.

La justicia y el bien común temporal darán seguridad jurídica pues no es posible imaginar una sociedad que sustente seguridad sin los dos valores antes señalados. Todo esto nos hace concluir que sociedad, estado y derecho se encuentran en constante implicación y la falta de alguno de los dos últimos conceptos llevaría al caos social. Del equilibrio de estos tres conceptos dependerá la seguridad de la sociedad y para ello es necesario una estructura fundamental que le dará vida a través del Derecho Constitucional.

Dice Sismondi; que la Constitución es "La manera de existir de una sociedad, de un pueblo, de una nación.. no podría haber ningún Estado sin Constitución, sin algún modo de existir" (7) de esta manera es una estructura ordenada de la realidad social y política y tiene que seguir los moldes de la realidad social que intenta ordenar.

Se ha dicho que la Constitución es una SUPER -- LEY, NORMA DE NORMAS, o la norma suprema, en efecto a la Cons

(7) Cit. por Manuel García Pelayo, Derecho Constitucional comparado: Manuales de la Revista de Occidente, Pág. 145.

titución hay que considerarla como el ordenamiento jurídico supremo del Estado, ya que de ella deriva el establecimiento de los órganos productores de Derecho, así como de aquellos que aplican en sus diversos aspectos; considerada de esta manera, la Constitución es el armazón del orden jurídico positivo, pues al definir las fuentes y los órganos aplicadores de lo jurídico traza todo el sistema nervioso central del orden legal. Y es esta razón de ser, el núcleo determinante de la estructura normativa del Estado y consecuentemente viene a darle cauce y sentido a la organización política de la sociedad que encarna el Estado.

La Constitución es así la expresión de la unidad política de un pueblo, como un conjunto de decisiones políticas fundamentales, la misma Constitución que se deriva de los factores reales del poder ha requerido una ley fundamental, es la codificación escrita de sus normas. En una hoja de papel, se plasman los factores reales del poder, al decir de Lasalle, y desde ese mismo momento dichos factores se erigen en normas de derecho, pues esas normas van a regir la total ordenación del Estado de una manera permanente estableciendo los principios fundamentales con arreglo a los cuales se ha de comportar en su actividad.

El concepto de Constitución como fundamento de la totalidad del orden jurídico es el quid de la concepción del Estado de Derecho. Esta forma de organización estatal consiste fundamentalmente en que la actividad del Estado ha de estar siempre acorde a los mandatos de Derecho, y en que no solamente no ha de contrariar sus preceptos, sino moverse exclusivamente dentro del ámbito fijado por ellos, solamente

ha de hacer lo que está autorizado a realizar y no más "sobre la Constitución nada, contra la Constitución nadie".

Apoyando lo anterior, se ha intentado racionalizar el modo de vida del Estado. "En las nuevas constituciones se refleja la idea de la supremacía del Derecho, la idea de la unidad del Derecho: Toda la vida del Estado está basada sobre el Derecho y penetrada por él. Se asiste al proceso de racionalización del poder, a la tendencia de someter - al Derecho todo el conjunto de la vida colectiva". (8)

Por medio de la Constitución, no solamente se institucionaliza el poder en sí mismo; también este estatuto del poder fija las reglas concernientes a su ejercicio, reglas a las cuales deberán ajustar su actuación los gobernantes que no son titulares del poder mismo, sino tan sólo agentes de su ejercicio.

Siendo tal la realidad, la Constitución aparece como una norma jurídica suprema, que organiza al Estado, estructura sus órganos y protege la libertad de los hombres al racionalizar e institucionalizar el poder.

d) El Estado y su ubicación en el Derecho Internacional.

El Estado, como una comunidad políticamente organizada es un sujeto de Derecho en el contexto internacional de naciones. Y como entidades soberanas tienen derecho a determinar sus propios objetivos nacionales y las técnicas para lograrlo. Sin embargo, su libertad de acción está con-

(8) B. Mirkine Guetzavich, Las nuevas Constituciones del mundo. Pág. 12

dicionada por las restricciones formales del Derecho Internacional, así como por la relación entre el poder estatal y la situación extraoficial de los factores que caracterizan el ambiente internacional en un período dado.

La denominación "Derecho Internacional" designa el sistema jurídico cuya función primordial es regular las relaciones entre los Estados, a medida que los Estados han formado organizaciones entre sí, esa disciplina ha debido ocuparse también de las organizaciones internacionales y como los Estados se componen de individuos y existen principalmente para satisfacer las necesidades de ellos, el Derecho Internacional ha prestado siempre cierta atención, asimismo, a las relaciones de los individuos si no con su propio Estado, al menos con otros Estados" (9). No obstante, podemos afirmar que los Estados constituyen, no la única, pero sí la principal preocupación del Derecho Internacional.

El Estado como todo ente sujeto a un sistema de Derecho, debe observar: que como sujeto tiene deberes y, por consiguiente incurre en responsabilidad por cualquier conducta diferente a la establecida por el sistema; además, tiene capacidad para reclamar el beneficio de sus derechos y posee la capacidad para establecer relaciones de cualquier índole legal con otras personas jurídicas reconocidas por el sistema legal en cuestión.

La Convención de Montevideo de 1933 sobre Derechos y Deberes de los Estados estableció que un Estado como sujeto de Derecho Internacional, debe poseer una población permanente, un territorio definido, un Gobierno y la capacidad para establecer relaciones con otros Estados. Desde es-

(9) Sorensen Max. Manual de Derecho Internacional Público, Pág. 53.

te punto de vista los elementos anteriores integran el concepto de Estado soberano ante el Derecho Internacional.

Es por regla general, el Estado soberano, un Estado en el cual una autoridad política central —el gobierno como suprema autoridad para crear decisiones y ejecutarlas— representa al Estado interna y externamente. Así el Estado — como detentador del poder lo ejerce sin dependencia o influencia de otras instancias superiores o inferiores. La Soberanía no significa que los Estados tengan una absoluta libertad de acción. La conducta estatal está condicionada por las restricciones del Derecho Internacional, así como por las reglas de los diversos organismos internacionales a que pertenecen.

La soberanía igualmente denota igualdad de los Estados, aunque solo en el sentido de igual capacidad para adquirir Derechos y someterse a Obligaciones. Además la libertad de acción de los Estados soberanos sufre las limitaciones adicionales de las restricciones extraoficiales impuestas por un sistema estatal en el que las capacidades diferentes deben armonizar con objetivos específicos. Consecuentemente la soberanía consiste en la capacidad que tiene determinado pueblo para autolegislar y darse así la forma de gobierno que considere conveniente y además de determinar libremente sus relaciones con otros Estados, o con otras entidades, sin restricción o control por parte de otro Estado u organismo internacional.

Quando se ha establecido un nuevo Estado, — o cuando por medios diferentes a los establecidos en su Constitución ha tomado el poder un nuevo Gobierno en un Estado ya existente, o cuando se ha establecido cualquier otra si-

tuación que afecte las relaciones legales entre los Estados, surge el problema de si las consecuencias legales que se derivan de la nueva situación de hecho surten efecto inmediatamente en relación con otros Estados o de si dichos efectos dependen de un acto de reconocimiento. En la práctica cuando una entidad política se convierte en sujeto de Derecho Internacional es normalmente reconocido por otros Estados, aun que también es posible que tal reconocimiento le sea expresamente negado.

Así el reconocimiento —puede definirse como — un acto unilateral por el cual uno o más Estados declaran, — o admiten tácitamente, que ellos consideran un Estado, a una unidad política que existe de hecho y que se considera a sí misma como un Estado— es una cuestión muy compleja y discutida en el Derecho Internacional porque permite la aplicación discrecional de los principios de cada Estado. El hecho de negar el reconocimiento a la entidad política en cuestión tiende a aislarlo y disminuye su prestigio, porque restringe su capacidad para establecer relaciones normales tanto diplomáticas como legales.

Los tratadistas del Derecho Internacional admiten dos teorías sobre el reconocimiento de los Estados:

Teoría Declarativa, el nuevo Estado o régimen tiene Derechos y Obligaciones con anterioridad al reconocimiento, y por lo tanto, éste indicaría el deseo de establecer relaciones diplomáticas, así como permitir el acceso — a tribunales nacionales o internacionales donde pueden definirse los Derechos y Obligaciones de ambas partes y también las controversias.

Teoría Constitutiva, la cual afirma que un nuevo Estado no se convierte en sujeto de Derecho Internacional, sino por obra del reconocimiento que de él hacen otros Estados.

El artículo 30. de la Convención sobre Derechos y Deberes de los Estados suscrita en Montevideo por las repúblicas americanas el 26 de diciembre de 1933, dice: "La existencia política de un Estado independiente de su reconocimiento por los demás Estados. Aún antes de reconocerlo, el Estado tiene derecho a defender su integridad e independencia, -- proveer a su conservación y prosperidad y, por consiguiente -- organizarse como mejor le conviniere, legislar sobre sus intereses, administrar sus servicios y determinar la jurisdicción y competencia de sus tribunales".

Nosotros consideramos que el reconocimiento es un acto declarativo, por ser un principio esencial para calificar la existencia de un Estado, el cual no depende para su existencia del reconocimiento de otros Estados.

II. El Estado y el Gobierno.

Los conceptos Estado y Gobierno están a la orden del día y son traídos y llevados por todo el mundo. Así la posición geográfica, la extensión del territorio, el aparato económico, la cultura, etc. Son elementos que pueden caracterizar al Estado, desde el punto de vista social; pero lo que lo individualiza desde el punto de vista jurídico es la estructura de sus órganos fundamentales.

Entre la comunidad políticamente organizada de nominada Estado y su dirección de mando llamada Gobierno existe una grande y marcada diferencia, pues aunque "los dos conceptos son políticos, porque se refieren a lo político como -interrelación social", pero no es lo mismo una forma de Estado que una forma de Gobierno.

a) Formas de Estado.

En las formas de Estado se atiende a los elementos constitutivos —mientras que en las formas de gobierno se atiende a los fines del Estado— es decir, nos referimos al Estado visto como un todo, con los diversos elementos que lo componen.

Por lo antes enunciado, los Estados se dividen, en Estados simples y Estados compuestos y para ello toman en cuenta las características del poder, las del pueblo que los habita y las del territorio, según se concentren y se funden en un orden estatal único o estén descentralizados en varios órdenes estatales de que resulten constituidas.

De esta manera el Estado simple o unitario dice Gropali "es aquel en el que la soberanía se ejerce directamente sobre un solo pueblo que se encuentra en un mismo territorio", (10) en el Estado unitario, el poder legislativo, judicial y administrativo pertenece a un solo titular representado por el mismo Estado.

Y el Estado Compuesto, es aquel que está formado por otros Estado, éste es que comprende entre sus elemen-

(10) Cit. por Serra Rojas Andrés, Teoría General del Estado, Pág. 349.

tos constitutivos a Estados menores, siendo en consecuencia un Estado de Estados y la figura típica del Estado compuesto es el Estado Federal.

La forma federativa conoce dos tipos de Estado; la Confederación de Estados y el Estado Federal.

En la Confederación de Estados, estamos en presencia de varios estados que han decidido formar una unión - pero sin desaparecer ni formar una entidad superior a ellos. Y tiene como base un pacto interestatal para realizar determinados propósitos principalmente de carácter defensivo, las facultades de la Confederación no pueden entenderse más allá de lo pactado, ni implica la intervención en los asuntos propios de un Estado soberano. Así podemos apreciar que en esta unión de Estados todos conservan íntegramente su soberanía y su personalidad internacional.

El Estado Federal, ha expresado Mouskhelf "es un Estado que se caracteriza por una descentralización de -- forma especial y de grado más elevado; que se compone de colectividades miembros dominados por él, pero que poseen autonomía constitucional y participan en la formación de la voluntad nacional, distinguiéndose de este modo de las demás -- colectividades públicas inferiores", (11) que visto de una -- manera más sencilla el Estado Federal está constituido por: un territorio propio, que está formado por el conjunto de -- los territorios de los Estados miembros; con una población -- propia que está sometida a su ordenamiento, y que está constituida por el conjunto de las poblaciones pertenecientes -- a cada uno de los Estados miembros, por lo que existe una doble pertenencia estatal, la del Estado Federal y la del Estado miembro y finalmente una propia y originaria soberanía --

(11) Cit. por Serra Rojas Andrés, Op. cit. Pág. 350.

que se ejerce dentro del ámbito del Derecho interno, cuanto dentro de la esfera de las normas internacionales.

Esta última es la característica más saliente del Estado Federal, porque mientras los Estados miembros gozan de una soberanía originaria, y no tienen la soberanía para con la comunidad internacional —que a diferencia del Estado Federal, en la Confederación de Estados cada uno de ellos tiene su propia personalidad internacional— es al Estado Federal, a quien le compete una soberanía que es también originaria, pero al mismo tiempo interna y externa, a diferencia del Estado simple en que la potestad del imperio reservada a los entes públicos menores es derivada siempre y solo puede ejercerse en los límites de la concesión estatal. La fuente del Estado Federal es la Constitución Federal y la fuente de los Estados miembros es la Constitución particular de cada uno de ellos, y ésta última fuente local debe estar acorde y observar los principios que rigen y rige la fuente federal.

En el Estado Federal existen frecuentemente dos asambleas representativas, una la Cámara de Diputados constituida por representantes directos del pueblo federal y la otra por la Cámara de Senadores que está constituida por representantes de los Estados miembros.

Así el Estado Federal, por su estructura constitucional es al Gobierno Federal, la autoridad que puede establecer relaciones exteriores y vincularse por medio de tratados con otros Estados.

b) Formas de Gobierno.

El Gobierno se relaciona con el antiguo arte de la dirección y autodirección como con las nuevas ciencias de información y control denominada cibernética. Los griegos utilizaban la palabra "kybernetes" para designar al conductor o timonel de un barco; las palabras gobernador y gobierno derivan de ese término.

El timonel de un barco debe tener conocimiento de lo que hay a lo largo y de lo que tiene que hacer para seguir controlándolo, saber dónde está su barco y de qué clase se trata, además del que medio ambiente se encuentra. Algo similar constituye el proceso del gobierno; cualquiera que dirija los asuntos de un país -o de cualquier organización- o comunidad- debe saber cómo permanecer en el control; cuál es la naturaleza básica y el estado actual de su país u organismo que está controlando; cuáles son los límites y oportunidades existentes en el medio que debe enfrentarse y cuáles son los resultados que desea obtener; continuando los anteriores conocimientos, y actuando en consecuencia, estamos entonces ante la esencia del gobierno.

Visto el panorama general del gobierno, entendemos que el gobierno es una parte del Estado encargado de llevar al pueblo a la realización de un fin común- público temporal.

Aristóteles realizó un estudio empírico de las formas de gobierno observando las más variadas clases de constituciones de más de ciento cincuenta ciudades -estados griegos-, partiendo de un análisis aritmético habla del gobierno

de uno, en pocos y de más y divide las formas de gobierno en dos importantes grupos: formas puras o perfectas y formas -impuras, degeneradas o corrompidas.

Así las formas puras de gobierno contemplan como factor determinante a la justicia como bien común y son: La monarquía que es el gobierno ejercido por una sola persona, la aristocracia, que es un gobierno ejercido por unos pocos o por una minoría selecta, y la democracia que es el gobierno de los más o sea el ejercido por la multitud o mayoría de los ciudadanos. Y es la democracia la mejor forma de vida dentro de un gobierno, comenta Aristóteles al proponer "que la clase media es un factor determinante e indica que -lo mejor es llegar a una clase de vida tal que puedan participar la mayoría de los hombres, que la vida feliz, es la vida sin impedimentos de acuerdo con la virtud, y que la virtud consiste en el término medio, por lo que necesariamente la vida media será la mejor por estar el término medio al alcance de la mayoría". (12)

Tomando en cuenta que la forma de gobierno, no obstante la clasificación que le correspondiese, podría corromperse y encaminarse, no a obtener el bien general, sino el particular de los gobernantes degenerando así las formas puras de gobierno en:

Formas impuras -de gobierno- degeneradas o corrompidas, cuando se desvían del factor justicia cuya utilidad es el bien común para todos los ciudadanos. Así el gobernante olvida o pervierte su misión y hace del poder público un instrumento para satisfacer sus intereses egoístas por que esta forma de gobierno desvirtúa sus finalidades sirven

(12) Robles Sotomayor, Ma. Elodia. Revista de la Fac. de Derecho de México, Pág. 152

do a intereses o propósitos particulares. Estas formas impuras son: La tiranía, que no es otra cosa que la degeneración de la monarquía, la oligarquía o forma corrompida de la aristocracia; y, la demagogia que también se llama olocracia, y es una degeneración de la democracia.

Más tarde, con gran sentido de la realidad los romanos practicaron una forma de gobierno mixto. El poder se dividía entre el pueblo y el monarca o entre una aristocracia y el pueblo. Así Polibio es el expositor del gobierno mixto o forma constitucional que combina el poder monárquico, el aristocrático y el democrático, representados por el consulado, el senado y los comicios, en la teoría del gobierno mixto se esboza un regimen de coordinación de funciones, sin predominancias de uno sobre otro, coordinando sus actividades sobre la base del equilibrio y la igualdad, los cuales habrán de influir en la Edad Media a Santo Tomás de Aquino.

Con el advenimiento del Estado moderno, Maquiavelo habla de una división bipartita de repúblicas y principados, a su vez los teóricos alemanes Jellinek hablará de monarquía y República y Kelsen conforme a su pureza metodológica de autocracia y democracia.

En la actualidad casi todos los gobiernos son bipartitas; monarquías y repúblicas, subdividiéndose ésta última en gobierno presidencial y parlamentario. En el gobierno presidencial, el jefe del Estado es el Presidente de la República como a su vez del gobierno y encabeza con plenos poderes la administración pública. En cambio en el gobierno parlamentario el Presidente de la República es el jefe del -

Estado, pero no del gobierno, tiene el goce más no el ejercicio de las atribuciones del poder ejecutivo.

Reconocimiento del gobierno. Que es la sucesión de autoridades en el interior de un Estado y que en nada altera su personalidad jurídica, la cual continua idéntica —el reconocimiento de un Estado es el acto por el cual — las demás naciones miembros de la comunidad internacional, — se hacen sabedoras para ciertos efectos, que ha surgido a la vida internacional un nuevo Estado —y el reconocimiento del gobierno lo podemos definir como un acto por el cual se da conformidad para continuar las relaciones habituales de intercambio con el nuevo regimen y, acontece cuando éste último ha surgido de una manera diferente a la sucesión de los gobiernos constitucionalmente establecidos, como sería el caso de un gobierno revolucionario, en donde surgirían problemas de reconocimiento y en esta situación los demás Estados pueden afrontar la cuestión de decidir cual de los "gobiernos" contendientes representa verdaderamente a ese Estado — y el principio que debe presidir esa decisión ha dado lugar a controversias y entonces aparecen varias teorías tratando de justificar o injustificar el reconocimiento de ese gobierno:

Doctrina de la legitimidad, cada gobierno que llegue al poder en un país depende para su legalidad, no del mero control del hecho, sino del cumplimiento del orden legal establecido en este Estado, en oposición a esta doctrina aparece la:

Doctrina de la efectividad, que considera la existencia de un gobierno dentro de un Estado como un simple

problema de hecho y esta teoría se basa en el principio de - que los hechos son creadores de situaciones jurídicas;

Doctrina Tovar, enunciada —por el ministro de relaciones exteriores— en 1907, la cual sostiene que los go**biernos** que habfan ocupado el poder a través de medios extra**constitucionales** no deberían ser reconocidos;

Tesis de conformidad formulada —por Antonio - Carrillo Flores— en 1969, afirma que México desea que haya solución de continuidad en sus relaciones con los demás paí**ses** latinoamericanos, cualquiera que sea el carácter u orien**tación** de los gobiernos.

Consideramos, no a manera de doctrina, sino que en la práctica internacional, y basta que el gobierno en cues**tió**n tenga un control efectivo y carezca de una oposición efi**caz** para que deba ser reconocido por los demás Estados como - gobierno y no de Facto sino de Derecho, ya que el gobierno no es sólo una ejecución mecánica de la voluntad, sino que es un despliegue de la voluntad soberana del pueblo a través de sus recientes autoridades dentro del límite de la ley.

III. Los Órganos del Estado, y su relevancia en las relaciones internacionales.

Los Estados miembros de la comunidad internacio**nal**, no viven en una situación de aislamiento, sino que viven y forman parte de la sociedad de Estados y de toda la humani**dad**, por lo tanto han de relacionarse entre sí, dado que carecen de sustantividad psicofísica, en su calidad de entes jur**í**

dicos y no naturales, requieren de individuos u organismos - que los representen.

Cada Estado tiene una multiplicidad innarrable de atribuciones y son los Derechos y Obligaciones que tienden a la satisfacción de las necesidades colectivas y para agotar tales atribuciones los Estados se valen de ciertos órganos - que nosotros debemos entender como una esfera de competencia, el "Estado es un sistema orgánico —unitario, en el sentido - de que está constituido por un conjunto de órganos, pero entendiéndolo este término no en sentido biológico, sino jurídico. El órgano del Estado es aquel que cumple una función de creación o aplicación del Derecho. Por lo tanto todo individuo, persona o conjunto de personas que realizan una función jurídica —legislativa, administrativa o judicial— constituyen - un órgano del Estado". (13)

Así la esfera de competencia del Estado se desglosa y clasifica por especialidad y una de ellas está constituida por el manejo de los asuntos externos de cada país, y - los órganos del Estado encargados de manejar los asuntos internacionales del Estado son: Los Jefes de Estado, que es - el órgano representativo de mayor jerarquía, los Ministros - de Relaciones Exteriores, los Agentes Diplomáticos y los Agentes Consulares. Los dos primeros se distinguen con el nombre de "órganos centrales" y los dos restantes, con el de "órganos exteriores".

a) Jefe de Estado.

El jefe de Estado desde el punto de vista mera-

(13) Rojina Villegas, Rafael. Teoría General de Estado, 2a. Edición, México, 1968, Pág. 5.

mente gramatical es el Órgano del Estado que jerárquicamente está en la posición más alta. Así indica Franz Von List que "el jefe de Estado tiene la suprema representación internacional dentro de los límites impuestos por la Constitución -- del Estado". (14) Además de ser por lo común el Órgano administrativo más importante del Estado, ejerce la función representativa exterior, y sus actos en materia internacional se reputan directamente actos de Estado, esa función representativa es total, pues abarca los aspectos más trascendentales de la vida estatal.

En el Derecho interno de cada país se determina como se estructura el Órgano supremo representativo del Estado hacia el exterior y además fija los límites de esa representación. Y dado que son diferentes las regulaciones jurídicas internas al establecer la estructura y funciones de los jefes de Estado, y éstos pueden tener diferentes denominaciones así encontramos al Jefe de Estado bajo el rubro de Rey, Primer Ministro, Presidente de la República, etc., y este Órgano denominado Jefe de Estado puede ser unitario, en esta situación, una sola persona tendrá la representación máxima de su país tal como sucede con la República Mexicana (15) O puede que sea designado un Órgano colegiado, como es el caso, del Consejo Federal de Suiza o el Presidium de la Unión Soviética, aún en estos casos, usualmente se designa a un miembro del cuerpo colegiado como su presidente, y éste actúa como portavoz del Estado.

Dependiendo de la estructura constitucional del Estado, el Jefe del mismo puede ser o no ser el Jefe de Go-

- (14) Cit. por Carlos Arellano Garza. Derecho Internacional Público. Tomo I. Editorial Porrúa, México, 1983. Pág. 482.
- (15) Así, en México, la fracción X del artículo 89 de la Constitución Política, señala la fac. del Presidente de la República "dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las potencias extranjeras sometiendo a la ratificación del Congreso Federal" así como en el art. 133 de la misma Constitución marca los límites de los pactos. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Edit. Sec. Gobernación, 1983. pág. 97.

bierno, en ocasiones agota ambas funciones, tal y como lo hace el Presidente de Estados Unidos o el de la República Mexicana, pero en otros países, el Jefe del Estado ostenta funciones representativas limitadas, especialmente de carácter ceremonial, y consecuentemente el Jefe del Gobierno se encuentra investido del poder ejecutivo —Primer Ministro o Presidente del Consejo de Ministros—, como ocurre en el Reino Unido —o la Unión Soviética.

A pesar de las variaciones que existen en cuanto al alcance de los poderes ostentados por los Jefes de Estado o de Gobierno contemporáneos en la conducción de las relaciones internacionales, por regla general éstos se encuentran facultados para nombrar y remover libremente al Secretario de Estado encargado de los asuntos internacionales y éstos últimos son auxiliados por otros funcionarios diplomáticos y representantes ante otros Estados, Organizaciones y Conferencias Internacionales.

Consideramos que el Jefe de Estado debe cuidar que sus entrevistas "en la cumbre", como suelen nombrar las reuniones de los Jefes de Estado; no culminen con la realización de compromisos definitivos pues, éste excedería sus facultades que de acuerdo con la legislación constitucional de su país, los tratados internacionales requieren de su ratificación posterior.

La buena voluntad y el espíritu de cooperación y amistad han de campear en las reuniones cumbre de los Jefes de Estado para que los resultados no sean frustrantes. Consecuentemente la preparación de una buena agenda de trabajo —y un adecuado estudio previo de soluciones por parte de los —

diversos mandatarios que se reúnen, llevará a mejores términos los logros de la entrevista. En la práctica cotidiana, los ministros de asuntos exteriores son los encargados de -- preparar con suficiente anticipación y con la debida eficiencia la entrevista de los Jefes de Estado. Y en virtud del -- carácter representativo de un país, que le corresponde es -- preciso que se le comunique a otros Estados de su arribo al poder.

Por la relevancia que corresponde a la investidura de Jefe de Estado la cortesía internacional a consagra -- do ciertas reglas de ceremonial utilizadas en el supuesto ca -- so de su visita. Así el conjunto de usos, modos y costumbres el empleo de normas y títulos determinados entre los Jefes -- de Estado y de Gobierno, forman lo que se llama etiqueta in -- ternacional.

Como consecuencia de ese carácter representati -- vo, el Jefe de Estado es acreedor de determinados privile -- gios, como la inviolabilidad de su persona, la inmunidad ci -- vil o criminal. Lo mismo sucede con la residencia en donde -- se aloje, tal inmunidad se hace extensiva a su cónyuge y fa -- miliares que lo acompañen, así mismo a su séquito a condi -- ción de que viajen con él. Disfruta también de privilegios -- fiscales, de excepción de impuestos aduanales y personales, con excepción de los bienes raíces que como particular posee.

Todas las legislaciones jurídicas otorgan a su propio Jefe de Estado y reconocen a los jefes de los demás -- Estados que se hallan de paso o en residencia de su territo -- rio nacional, los máximos honores y los más altos privilegios e inmunidades. Así es lógico en el trayecto de su gira ofi --

cial que lo acompañen los privilegios y las inmunidades en su mayor grado y en esos casos la etiqueta establece una serie de reglas, disponiendo quien ha de recibir a tan ilustre visitante, honores que han de dispensársele, funcionarios que han de acompañarlo, etc.

b) El Secretario de Relaciones Exteriores.

El Secretario de Relaciones Exteriores, es el intermediario entre el Jefe de Estado y los demás Estados de la comunidad internacional; y es considerado generalmente como el portavoz principal del Estado en los asuntos internacionales.

Como el Jefe de Estado o de Gobierno, no negocia directamente, ni en persona con una potencia extranjera, las negociaciones conforme a la organización interna de su gobierno, las hacen a través de un grupo de auxiliares inmediatos, de una jerarquía relevante denominados Secretarios de Estado o Ministro; y entre ellos esta el Ministro especializado en el manejo de los asuntos internacionales denominados Secretario de Relaciones Exteriores que recibe nombre diferente en cada Estado; Department of State, en los Estados Unidos; Foreign Office, en Inglaterra; Ministère des Affaires Etrangères, en Francia; Comisariado de Asuntos Exteriores, en Rusia, etc.

Así, en virtud de que el jefe de Estado tiene encomendadas infinidad de atribuciones, realmente el peso del manejo de los asuntos internacionales recae en el Secretario de Relaciones Exteriores quien en esta tarea es auxiliado por

un amplio número de personal del ministerio; la importancia de este órgano ha aumentado en complejidad extraordinaria en los últimos tiempos, - ésto sin restarle importancia a los Agentes Diplomáticos- como resultado del progreso técnico que permite el contacto directo y constante entre el ministro y sus agentes en el extranjero, de esta manera la función del ministro ofrece entonces doble carácter: dirige las relaciones exteriores, en las condiciones indicadas anteriormente y es el jefe de todo el Servicio Diplomático y Consular y, de todos los organismos y personas relativos a las relaciones internacionales. Tal vez, el Jefe de Estado al designar a sus ministros, a sus Secretarios de Estado puede hacerlo en favor de personas improvisadas pero, en el terreno de las relaciones internacionales sería un error el nombramiento de un advenedizo, así el Secretario de Relaciones Internacionales ha de reunir todos los requisitos que exige la legislación interna de cada país para acceder al cargo. El Derecho Internacional no se interesa por las atribuciones del Secretario de Relaciones Exteriores dentro de la legislación de su propio país, por su posición en la jerarquía gubernamental ni por su responsabilidad como administrador de los Servicios Diplomático y Consular. Se interesa como ha ocurrido en el caso de los Jefes de Estado por la autoridad del Secretario en cuestión, para hablar a nombre de su país y comprometerlo (16) internacionalmente, así mismo tiene también como facultad entre otras la de acreditar a los encargados de negocios y recibir las cartas credenciales de los diplomáticos que sean enviados por otros Estados.

La conducción ordenada de las relaciones inter

- (16) El caso más conocido es el del Ministro de Asuntos Exteriores de Noruega, Iilen, que a petición del representante de Dinamarca, declaró que noruega no pondría dificultades al reconocimiento de la soberanía danesa sobre Groelandia Oriental. La Corte Permanente de Justicia Internacional, en su sentencia de 5 de abril de 1933, afirmó que la declaración de Iilen tenía fuerza obligatoria para su propio Estado. Cit. por Seara Vázquez, Modesto. Derecho Internacional, Pág. 195

nacionales requiera que las comunicaciones entre los gobiernos deben ser entrelazadas, por el Ministro de Relaciones Exteriores. Generalmente estas comunicaciones son dirigidas por el representante acreditado del gobierno extranjero al Ministro de relaciones exteriores del país anfitrión, y viceversa, pero la expansión y complejidad de las necesidades del contexto mundial abarca campos que anteriormente estaban fuera de su alcance, en consecuencia, otros ministros y organismos gubernamentales - defensa, comercio, industria, agricultura, pezza educación, finanzas, etc.- se encuentran progresivamente interesados en el manejo de las relaciones internacionales, especialmente en el área que a cada cual le incumbe, y el acuerdo logrado debe ser comunicado solamente por el Ministro de Relaciones Exteriores o por otro ministerio que pueda ser acordado. Asimismo es de carácter irrelevante que las relaciones internacionales sean conducidas por un sólo órgano autorizado por el Estado porque es de gran conveniencia, además de responsabilidad que el Estado hable con voz oficial (17) - en los asuntos internacionales. Generalmente en virtud de la costumbre y de la cortesía, el Secretario de Relaciones Exteriores, tiene derecho a todas las inmunidades y privilegios - que el Derecho Internacional ha conferido al personal diplomático.

Finalmente consideramos que el Secretario de Relaciones Exteriores es el órgano neurálgico y que constituye el quid del asunto, hacia el cual convergen todas las relaciones que el Estado sostiene con la comunidad internacional.

- (17) De gran trascendencia fué, en los Estados Unidos la Ley Logan, promulgada el 30 de enero de 1779, que estableció la sanción de multa y encarcelamiento a los ciudadanos norteamericanos que, sin el permiso del gobierno, mantuvieran correspondencia con un gobierno extranjero. con el intento de influir en las medidas o la conducta de cualquier gobierno extranjero, o en relación con cualquier disputa o controversia con los EUA, o para frustrar medidas del mismo gobierno. Sorensen Max, Manual de Derecho Internacional -- Público, Pág. 384.

CAPITULO SEGUNDO

ESQUEMA GENERAL; LOS AGENTES DIPLOMATICOS COMO ORGANO IDONEO

SUMARIO: IV. Los predicados fun
damentales. a) Su ubicación. --
b) El Agente Diplomático. c) De
signación. d) Atribuciones. --
e) Prerrogativas. f) Término -
de la Misión. V. El personal pa
radiplomático. VI. Organo del -
Estado o representante del mismo.

IV. Los predicados fundamentales.

"La imposibilidad en que se encuentran los Jefes de Estado y los Secretarios de Relaciones Exteriores de ocuparse en el extranjero directa y permanentemente de todos - y cada uno de los asuntos cuya dirección los compete, han creado la necesidad de sostener fuera del país representantes que traten a nombre de su gobierno, los negocios del Estado". (18) Tales representantes son designados con el nombre générico - de Agentes Diplomáticos -- es un representante de su país y al mismo tiempo es un representante del gobierno que lo acredite, está sujeto a las normas jurídicas internas de su -- país, a las normas jurídicas internas del país ante el -- cual ha sido acreditado y ambas legislaciones cohesionadas - por los Tratados de Derecho Internacional sobre la ma --

(18) Sierra Manuel J. Tratado de Derecho Internacional Público. Pág. 295.

teria— que tienen a su cargo, fundamentalmente las relaciones políticas entre el Estado que los designa y aquél o aquellos ante él cual o los cuales son acreditados.

En lenguaje corriente se usa indistintamente — la palabra "diplomacia" para designar varias cosas por completo diferentes. Unas veces se emplea como sinónimo de política exterior, otras significa negociación, más estrictamente, la palabra designa los procesos y mecanismos mediante los cuales se lleva a cabo esa negociación, otro sentido, es aquel en que se la emplea para designar una rama del Servicio Exterior y finalmente la interpretación de esta ambigua palabra que se identifica con una cualidad o don abstracto — que en el sentido más favorable implica habilidad en la conducción de la negociación internacional, y en su peor sentido supone los aspectos más insidiosos del tacto.

Utilizaremos la definición que da el diccionario inglés de Oxford. "La Diplomacia es el manejo de las relaciones internacionales mediante la negociación; el método merced al cual se ajustan y manejan esas relaciones por medio de embajadores y enviados; el oficio o arte diplomático".

Tomando en cuenta la anterior definición, los Agentes Diplomáticos se concretan a mantener las relaciones políticas entre los dos países, vigilando además el desarrollo de las relaciones jurídicas, económicas, financieras, culturales, etc., a fomentar el buen entendimiento entre los pueblos y gobiernos; a observar e informar sobre la situación del país, negociar los tratados y acuerdos que sea necesario; entre otros. En el desempeño de sus funciones los

Agentes Diplomáticos, tratan directamente con el Ministro de Relaciones Exteriores del país en que están acreditados y unicamente con la anuencia del ministro pueden tratar directamente con el Jefe de Estado. Las funciones de los Agentes Diplomáticos ad-hoc se limitan al asunto concreto para que han sido designados, bien se trate de una negociación determinada, o bien de un acto de mera cortesía.

a) Ubicación.

La diplomacia, en cuanto conducta ordenada de las relaciones entre un grupo de seres humanos y otro ajeno, es mucho más vieja que la historia.

Evitando el terreno mitológico y pasando a lo histórico, nos encontramos con el origen más antiguo del - - Agente Diplomático, el Heraldó del período homérico, no eran tan sólo agentes acreditados para negociar sino que además - tenían a su cargo las funciones de administrar la real casa mantener el orden en las asambleas y dirigir ciertos ritos - religiosos. En la civilización griega, la cualidad principal que se exigía a un Heraldó eficaz era que poseyese una - memoria retentiva y una voz muy sonora; con la creciente complejidad de las relaciones comerciales y políticas entre los diversos estados-ciudades se cayó en la cuenta que el arte - de la negociación entraña cualidades de un nivel más elevado que el de las que poseía el pregonero de la ciudad y se hizo entonces necesario elevar el nivel de ese servicio diplomático elemental.

Aproximadamente del siglo VI a. c. en adelante,

los Estados-ciudades griegas, adoptaron la costumbre de elegir como embajadores a los oradores más elocuentes, a los -- abogados forenses más hábiles de la comunidad. La encomienda de esos enviados consistía en abogar por la causa de su ciudad ante las asambleas populares de las ciudades extranjeras, no se les pedía, ni mucho menos se esperaba que adquiriesen noticias acerca de los países que visitaban, o que redactasen informe alguno a su regreso; lo único que se les -- exigía era que pronunciasen un excelente discurso.

Los Estados griegos legaron esas tradiciones y preceptos a los romanos, los cuales, no estaban especialmente dotados para el arte de la negociación y durante los múltiples siglos de supremacía, sus métodos fueron más del legionario y del constructor de carreteras que los que debía -- utilizar un avezado Agente Diplomático.

La contribución romana a la diplomacia no debe buscarse en el campo de la negociación sino en el Derecho Internacional. La Doctrina en cuanto a la validez de los contratos implicaba una buena fe, sobre el deber de fidelidad -- a los compromisos y que la interpretación de los tratados no debe basarse sobre la mera letra del compromiso sino sobre -- consideraciones de equidad y razón. Estas contribuciones valiosas y realmente vitales, lo fueron más a la teoría que -- a su práctica --actualmente no hay diferencia alguna en cuanto a la hegemonía de ciertos países-- pues una vez que lograron la supremacía, sus relaciones con otros países se dirigían desde el punto de vista colonial y administrativo más -- bien que desde el punto de vista diplomático.

Ante la inminente caída del imperio romano se

hizo necesario una diplomacia más idónea, y los emperadores bizantinos ejercieron ese arte con cierta astucia, ingenio - e idearon ciertos métodos como: debilitar los Estados vecinos fomentando la rivalidad entre ellos, o comprar su amistad mediante subsidios y alagos y posiblemente un tercero -- fue la conversión de paganos a la fe cristiana y para tales fines se requería cualidades diferentes a las del orador. -- Era urgente su reemplazo por el observador avezado. Así el gobierno de Constantinopla para estar plenamente informado - de las ambiciones, debilidades y recursos de aquellos Estados vecinos con los que deseaba tratar, necesitaba hombres - dotados de facultades de observación ejercitadas por una larga experiencia y un sano juicio.

Con la evolución del Herald al Orador y de éste al Diplomático profesional, había surgido gradualmente un factor denominado "diplomacia". Dicha palabra se deriva del verbo griego "diplōo" que significa plegar. En la época del imperio romano, todos los pasaportes, pases y salvoconductos, iban estampados sobre placas dobles de metal, plegadas y cosidas entre sí en forma especial; estos permisos se llamaban "diplomas", más tarde esta palabra se asigna a otros documentos oficiales y no metálicos, a medida que se acumularon - esos tratados, los archivos se atiborraron y se hizo necesario emplear funcionarios experimentados para clasificar, descifrar y conservarlos y no es exagerado decir que fué en la cancillería papel y otras bajo la dirección y autoridades de sucesivos "archiveros mayores" donde se establecieron por -- primera vez los usos de la diplomacia como ciencia basada sobre los precedentes y la experiencia.

A la Diplomacia moderna tal y como nosotros la

entendemos no sólo como el arte de la negociación, sino también los profesionales por medio de los cuales se ejerce, surgió en Italia durante los siglos XIII y XV.

Los Estados-ciudades italianas quedaron fuera de la organización feudal -europea- principal; estaban conectados mutuamente por innumerables intereses comunes, de la misma forma que las separaban fuertes rivalidades; se hallaban empeñados en una constante pugna por el poder y alarmados por concertar todas aquellas combinaciones y alianzas -- que pudiesen hacer predominante ese poder, surgió de esa manera, el estadista -diplomático .

No es nada fácil definir con exactitud cuándo y dónde se dió el paso vital entre la misión temporal y la embajada permanente. La primera misión permanente registrada, es la establecida en Génova por el año 1455 por Francisco Sforza, Duque de Milán. Y esta costumbre se extiende -- a todos los Estados europeos a lo largo del siglo XVI, y es en 1648, en el "Congreso de la Paz Westfalia, donde se establece la obligatoriedad de mantener relaciones diplomáticas entre los Estados europeos, como medio de afirmar el equilibrio político". (19) El Sistema se fué generalizando y especialmente a partir del siglo XIX, en cuyo año de 1815 se celebró el Congreso de Viena, y las normas subsiguientes en -- 1818 del Congreso de Aquisgrán, en donde quedan establecidos finalmente los servicios diplomáticos de las naciones, quedando reconocidos como una rama especial del servicio público de cada país. Se creó así una profesión especial, dotada de su jerarquía y reglas propias, y destinada a desarrollar una especie de masonería y sus propias convenciones.

(19) Ossorio y Florit, Manuel. Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo I, Pág. 582

b) El Agente Diplomático.

En la Edad Media se designaba a los representantes diplomáticos empleando toda clase de nombres diferentes: Legados, Oradores, Nuncios, Comisarios, Procuradores, Agentes ó Embajadores. Poco a poco se comenzó a reconocer dos clases de embajadores. Había el embajador, quien, como sucede ahora, era en teoría representante personal del jefe de su propio Estado. Esa calidad representativa daba lugar a innumerables complicaciones, se consideraba que representaba, en su propia persona el status y la dignidad de su soberano, lo cual trafa consigo una preocupación por la precedencia y daba lugar -- múltiples controversias empujones y pinchazos, primitivos, en las antecámaras reales. Aún hoy es posible que se dé el caso -- de que los representantes de pequeños Estados o grandes potencias se muestren profundamente sensibles con respecto al lugar que se les asigne en los actos sociales u oficiales y se sienten ultrajados en caso de extremo desplazamiento, no ya de las personas de los diplomáticos sino de los Estados que éstos representan. Además, no sólo se esperaba de los desdichados o afortunados embajadores de los siglos XVI y XVII que se empeñasen en combate personal en defensa de su propia precedencia, sino que asimismo se esperaba de ellos que diesen -- la marca, con el derroche de su ostentación, de la magnitud -- y poderío de sus propios soberanos, y como quiera que dichos soberanos, por lo general era costumbre arraigada de tener -- las arcas reales vacías -- ya por sus constantes francachelas o ya por sostener fuertes rivalidades intestinas las cuales -- normalmente llegaban al acuerdo de las armas -- no les pagaban a menudo sueldo alguno, y con frecuencia incurrian en deudas.

A mayor abundamiento, el concepto de su digni-

dad real, siquiera fuese delegada, les vedaba entrar en contacto con cualquier persona que no fuese de su sangre real - o semireal. Sus fuentes de información y sus oportunidades de trato quedaban así limitadas. Se encontró así, más eficaz y barato no mantener embajadores en las capitales extranjeras, y confiar en cambio, en los servicios de agentes semi oficiales. Estos tipos solían ser, las más de las veces infieles y corruptos.

La importancia e influencia que adquirieron en los servicios diplomáticos de todos los países no redunda -- precisamente en favor del conjunto de la gran profesión.

En el Congreso de Viena en 1815 se pone fin -- a este sistema desequilibrado y un tanto desacreditado, el -- cual distingue tres clases de Agentes Diplomáticos, y fue -- completado después con el protocolo suscrito en Aquisgrán el 21 de noviembre de 1918 en el cual se admite una cuarta clase de dichos agentes, definiéndose así la jerarquía diplomática a saber: " a) Embajadores, Legados y Nuncios --los últimos para la representación de la Santa Sede--; b) Enviados extraordinarios y Ministros plenipotenciarios -- Internuncios para la Santa Sede--; c) Ministros residentes; y, --- d) Encargados de negocios --permanentes o interinos--. La clasificación sólo afecta a las cuestiones de precedencia -- protocolaria, pues todos ellos ejercen igual la representación del Estado que les ha acreditado y gozan de las mismas inmunidades y privilegios", (20) es decir, se determinó que la precedencia dentro de cada categoría no se determinaría -- por la categoría e importancia relativas del soberano propio del embajador, tan controvertible, sino por el hecho, mucho más sencillo de demostrar la prioridad del nombramiento. --

Así el embajador más antiguo, es decir, que llevase más tiempo en su puesto, se convertiría en el Decano del cuerpo diplomático, y los demás embajadores se colocaban, a efectos de precedencia, detrás de él y siguiendo un orden cronológico estricto. De esta manera se daba fin a toda disputa con respecto a la precedencia. Posteriormente "la Convención sobre Relaciones Diplomáticas de Viena en 1961, expresamente define al Agente Diplomático como el Jefe de la Misión Diplomática o un miembro del personal diplomático de la misión", (21) y reiterando en el artículo 14 del propio reglamento, - las clases en que se dividen los Jefes de Misión:

a) Embajadores o Nuncios Acreditados ante el Jefe de Estado y otros Jefes de Misión que tienen un rango equivalente.

Estos embajadores que son los de más alta categoría y que no siempre pertenecen a la carrera diplomática de su país, ordinariamente no pertenecen al ramo en cuestión y suelen ser altos jerarcas políticos —que en el mejor de los casos tal embajada se la otorga el gobierno en turno como premio o en el peor de los casos como castigo inclusive — se les envía a la lejana Oceanía si no a estudiar la vida de los canguros si cuando menos para meditar un poco sobre la diferencia política con el Jefe de Estado en turno—. Consideramos de gran prioridad esta cuestión, en la cual los Gobiernos de los Estados deberían de ser más cautelosos, pues — los más de los errores, cuando se cometen en el Servicio Exterior al ingresar elementos ajenos a ellos, es confundir política con negociación y designar con el mismo nombre de "diplomacia" a las ramas de la materia, y no acertar a distinguir entre lo que podría denominarse el aspecto "legislativo" del problema y lo que debería denominarse su aspecto "ejecutivo".

(21) Méndez Silva Ricardo. Diccionario Jurídico Mexicano. T.I. Pág. 112

cutivo", porque mientras que la política exterior en los países democráticos habría de ser asunto de decisión del gabinete con la aprobación de los representantes elegidos por el pueblo, la ejecución de esa política, llámese diplomacia o negociación debería dejarse en manos de profesionales dotados de experiencia y discreción, esa distinción es efecto vital para cualquier control democrático y sano para la política exterior y claro está por demás para la diplomacia.

Los Nuncios tienen la misión de representar al Pontífice cerca de los gobiernos extranjeros en todos los asuntos normalmente en los de carácter civil.

b) La segunda categoría de los Agentes Diplomáticos comprende a los enviados, ordinarios y extraordinarios, los Ministros plenipotenciarios y los Internuncios.

Es muy difícil precisar la diferencia entre los Agentes Diplomáticos de primera y segunda categoría, tanto los unos como los otros, se hallan igualmente acreditados ante los Jefes de Estado o Gobierno, sus atribuciones en realidad son las mismas, y la diferencia del título solo lleva consigo la de honor y jerarquía.

El título de Internuncio se da al ministro del Papa, de segundo orden; y,

c) La tercera clase comprende a los encargados de negocios, acreditados normalmente ante el Ministro de Relaciones Exteriores, y son las personas a quienes por falta o ausencia del Embajador o Ministro, corresponden a la representación de su país y el trámite de los asuntos sin las

ceremonias protocolarias que aquellos otros funcionarios exigen.

c) Designación.

Cada soberanía puede confiar el cargo público, de mantener las relaciones oficiales con los Estados extranjeros a una o más personas; ésto es indiferente para las consecuencias internacionales, pero debe determinarse bien en cada caso, cuales son los funcionarios públicos que representan al Estado, otro u otros Estados, y que pueden negociar en nombre del mismo o delegar esta importante misión. Y cuando ésto — se haya determinado, bien, con arreglo a la Ley Constitucional, la persona o las personas investidas de tal poder público representan al Estado en sus relaciones exteriores, de modo que tratando con éstos últimos, los demás Estados tienen derecho a considerar sus actos como actos de Estado y como — obligatorios para el mismo, según las reglas del Derecho de Gentes.

"El envío y recepción de los Agentes Diplomáticos —derecho de legación, activo y pasivo— es una facultad para los Estados soberanos, y no es obligatoria, dado que un Estado puede no establecer relaciones diplomáticas con otros o romper las existentes. Tampoco tiene una correlación forzosa, ya que es posible aún cuando el caso es raro y excepcional nada impide en las normas internacionales que un Estado envíe Agentes Diplomáticos sin recibirlos del mismo y viceversa". (22)

No basta que el Agente Diplomático que ha sido

nombrado por su gobierno para desempeñar una función en el extranjero posea los documentos —como son las cartas credenciales, el pleno poder o plenipotencia, las instrucciones, la cifra y el pasaporte diplomático— que lo acreditan como tal, aunque la elección del mencionado funcionario depende exclusivamente del Estado que lo nombra, en también de vital importancia, que hay que contar con el asentimiento del Estado que va a recibirlo, del Estado acreditario.

A fin de evitar incidentes y fricciones desagradables, existe la costumbre internacional de someter previamente a la aprobación del Estado acreditario el nombramiento por el Estado acreditante, con objeto de obtener su asentimiento con respecto del nombramiento formulado.

Esta consulta previa no constituye una obligación para el Estado acreditante, es una cortesía, que en la práctica evita la posibilidad de un rechazo ostensible, y consecuentemente producir una tensión desagradable entre ambos países, pues lo mismo que el mandatario tiene el estricto derecho de nombrar a la persona que mejor le parezca o agote las condiciones necesarias para que represente a su Estado, también el Estado acreditario tiene derecho a aceptarla o rechazarla, con razón o sin ella. Por ello existe esta costumbre de sondear previa y discretamente.

Este sondeo constituye la llamada solicitud de placet, y se realiza generalmente por el representante que cesa en el puesto o bien por el encargado de negocios —ad interim en una entrevista confidencial, con el fin de evitar la posible necesidad de exponer por escrito la negativa. Así una vez obtenida la aquiescencia deseada entonces puede hacerse por escrito la notificación, la cual será contestada

en la misma forma para que conste la aceptación.

Así la persona grata en el lenguaje diplomático, es la que ha obtenido el placet del gobierno acreditario y la persona non grata es aquella a la que se rehusa la aceptación. El Estado que rehusa el placet, declarando así persona non grata a la que se le propone, no tiene la obligación de manifestar los motivos que lo mueven a rehusar y estas declaraciones quedan en la mayor discreción ya que la mayoría de los Estados soberanos suelen fundarse en motivos políticos presumidos aunque no declarados y es posible que quizás también se refieran a la personalidad del candidato, a sus antecedentes o a su reputación, en este sentido México debe ser más riguroso, pues al aceptar cierto tipo de embajadores Allende el Bravo, pone en tela de duda la seriedad de tal disciplina.

El Instituto Americano de Derecho Internacional, en su artículo 10 del proyecto número 22, referente a los Agentes Diplomáticos, establece que cuando existe alguna objeción a la recepción del Agente Diplomático, la Nación que la presenta no está obligada a declarar los motivos de la misma.

A partir de la Segunda Guerra Mundial se han multiplicado en forma alarmante los casos de negativa de placet, así como los de solicitud de retiro de diplomáticos ya acreditados. Entre los dos bloques extremos en que se ha dividido la mayoría de los países, el comunista y el capitalista es muy frecuente que sus respectivos representantes se vean acusados de supuesto espionaje o de realizar actividades que invaden la soberanía del país acreditario.

Con la presentación de las cartas credenciales dirigidas al Jefe del Estado se da inicio a la misión y es de suma importancia y, constituye una función más protocolaria; que la presentación de las cartas de retiro de credenciales a la terminación de aquella. Los discursos que se pronuncian en tales ocasiones son de carácter puramente ceremonial, y no hay regla en cuanto al idioma en que se pronuncie, estando desde luego permitido que cada uno lo haga en su propio idioma. Si el enviado conoce el idioma del país acreditante, será una gentileza de su parte pronunciarlo en ese idioma, y se considera como una falta de etiqueta mencionar en ellos algún tema de controversia que pudiera existir entre ambos gobiernos. Así una vez entregadas las cartas credenciales se le considera al enviado como debida y verdaderamente acreditado. Su tarea inmediata será, visitar a los miembros del consejo de ministros y a sus colegas del cuerpo diplomático, hecho lo cual se entiende que ha "asumido sus funciones" y, esas funciones pueden agruparse, en su mayor parte, bajo dos rúbricas: Informar a su propio gobierno y negociar con el gobierno cerca del cual ha sido acreditado.

d) Atribuciones.

"El Agente Diplomático actúa como representante legal de su país y en nombre de éste y de acuerdo con sus instrucciones cumple las funciones que le están señaladas en la Constitución y Leyes del Estado que representa", (23) y tiene a su cargo fundamentalmente —entre otras— las relaciones políticas entre el Estado que los designa y aquellos ante el cual son acreditados.

(23) Alzamora, Hubert Wieland. Revista Peruana de Derecho Internacional. Pág. 46

Solo la Ley de cada país puede determinar -- a quien puede confiarse la facultad de negociar oficialmente en nombre del Estado y toda persona investida con tal cualidad está obligada a probar su carácter de funcionario público, observando las formalidades exigidas con arreglo al Derecho Internacional.

Dentro del capitulado de la Convención de Viena de 1961 sobre Relaciones Diplomáticas en su artículo 30. describe las principales funciones de una Misión Diplomática:

- a) Representar al Estado acreditante ante el Estado receptor;
- b) Proteger en el Estado receptor los intereses del Estado acreditante y los de los nacionales —que vivan dentro del propio Estado— dentro de los límites permitidos por el propio Derecho Internacional;
- c) Negociar con el Gobierno del Estado receptor;
- d) Enterarse por todos los medios lícitos de las condiciones y de la evolución de los acontecimientos del Estado receptor e informar sobre ello al gobierno del Estado acreditante además de estas tareas tradicionales, los diplomáticos contemporáneos, también tienen el deber de;
- e) Fomentar las relaciones amistosas, económicas, culturales y científicas entre el Estado acreditante y el Estado receptor.

En consideración a lo anterior siempre será de

seable —de ser posible— que la ejecución de la política exterior esté en manos profesionales avezados en el oficio, -- pues un político aficionado es presa fácil de la vanidad y, como consecuencia de lo precario de su misión, se inclina en buscar el éxito rápido; no ha adquirido el escepticismo humano y tolerante que es el producto de una larga carrera diplomática y con frecuencia se ve asaltado por convicciones y simpatías y hasta impulsos y en sus informes y despachos, puede tratar más bien de hacer gala de su propio ingenio y lustre literario que de suministrar a su gobierno un balance de hechos, cuidadoso y sensato; en una época en que la personalidad del moderno diplomático esta erigiendo una vez más, en uno de los factores decisivos en la ejecución de la política externa, el carácter y la inteligencia de un Embajador son de vital importancia

Pueden no requerirse exactamente las mismas -- cualidades del siglo XVIII, sin embargo, hoy como entonces, la política de un gabinete ministerial sólo puede ser rectamente ejecutada, si se cuenta sobre el terreno, en calidad de representantes, con experiencia, integridad, que se deje llevar por el sano sentido del deber público, con el tacto y moderación necesario para negociar todos los asuntos que le encomiende su gobierno para ejecutarlos en el país en que se encuentra acreditado.

El Agente Diplomático en síntesis, es el representante de su país y como tal es el artífice de acercar -negociar- lo mejor que puede a las partes en cuestión, de este modo los diplomáticos no dirigen la política exterior pero tienen una influencia determinante mediante informes correctos y recomendaciones consideradas.

La negociación constituye un proceso en el cual las partes presentan propuestas explícitas con el propósito de llegar a un acuerdo, sobre la base de un intercambio de concesiones o de verificación de un interés común, cuando se presentan intereses divergentes. En los frecuentes cambios de las relaciones entre los Estados sólo parte de éstos, es resultado de las negociaciones. Los gobiernos revisan a menudo sus expectativas con respecto a otros países como resultado de acciones unilaterales o de acuerdos tácitos. El progreso en los campos tecnológico, militar, o crecimiento o deterioro del poder económico y los cambios políticos internos producen continuamente el reordenamiento de intereses -- afines o conflictivos entre los países, y esto sucede aunque los diplomáticos no negocian no se puede, pues, establecer de antemano en qué casos es necesario negociar. Así para algunas situaciones lo es pero no para todas.

En toda negociación se pone en juego el poder del Estado ya que éste se valdrá de recursos de que dispone para influir en la otra parte y conseguir así el acuerdo más favorable posible. Pero para que el uso de los instrumentos del poder tenga éxito es indispensable que ellos sean relevantes para el asunto que es materia de la negociación.

Es decir, entre dos países que negocian un -- acuerdo comercial, uno podrá ofrecer la concesión de créditos en condiciones ventajosas y podrá inclusive amenazarlo con fuertes restricciones arancelarias e incluso el cierre de mercados a menos que acceda a sus demandas de rebajar las tarifas para determinados productos, pero sería desproporcionado y absurdo que tratara de presionarlo con el empleo de armas atómicas.

La elección de las técnicas y tácticas que se deben emplear en una negociación depende del grado de incompatibilidad entre los objetivos e intereses de las partes, - no pueden tener las mismas características las negociaciones entre gobiernos amigos y aliados que entre gobiernos hostiles y cuando ya hay una buena medida de acuerdo sobre los principios en cuestión, la negociación consistirá en trabajar sobre los detalles o en derivar las consecuencias que emanen - de los principios.

Aparte de la negociación, la tarea de reunir - información y evaluarla es la más importante para el diplomático que presta sus servicios en determinado país. Esto por que quienes formulan la política de su ministerio deben tener la seguridad de que no hay discrepancia entre los hechos que conocen y sobre la base de los cuales conciben los cursos de la acción diplomática y la realidad del país que es el destinatario de la misma. Una mala interpretación o des-inteligencia sobre los verdaderos motivos que han determinado una actitud o posición sobre cualquier asunto puede dar - como resultado ciertas fricciones, enfriamiento de relaciones, tensiones o consecuencias negativas aún mayores. De ahí que una clara vinculación tendrá un sólido sustento en - el constante intercambio de información entre sus ministerios y las misiones diplomáticas.

Finalmente respectos a las cuestiones de amistad entre ambos países; es un hecho muy conocido que el desarrollo de las comunicaciones ha hecho posible la aparición de diversos y numerosos medios a través de los cuales los gobiernos extienden su influencia en el campo internacional. - Diversas formas de ayuda exterior, intercambios culturales y científicos, programas de asistencia técnica y otras muchas

actividades han multiplicado las labores de la misión diplomática, lo que ha determinado que también ésta cuente con un personal especializado en los varios asuntos que debe atender, y que las tareas del Embajador se hayan multiplicado. - La formación adecuada del Agente Diplomático exige el dominio de muchas y variadas disciplinas que garantice una visión lo más amplia posible, a la vez que concrete la realidad internacional así como la del país en el cual está acreditado, sin olvidarse claro ésta que la especialización, sin una debida visión del total, corren el riesgo de distorsionar la realidad y hacer estéril el desempeño de sus labores con las consecuencias nocivas que atrae.

e) Prerrogativas.

Las inmunidades y privilegios a que tienen derecho los Agentes Diplomáticos; son excepciones a la regla - de Derecho Internacional de que cada Estado soberano es supremo dentro de sus propias fronteras y, tiene jurisdicción sobre todas y cada una de las personas y cosas que se encuentren dentro de su territorio. Sin esas excepciones se dificultarían las buenas relaciones entre dos o más gobiernos, - para llevar a buen término las funciones de los Agentes Diplomáticos.

Incluso en la prehistoria debió haber momentos en los que una tribu deseara negociar con otra semejante, -- aunque sólo fuera con el propósito de indicarles que estaban hartos con la batalla del día y que les agradaría una tregua durante la cual, recoger a sus heridos y enterrar a sus muertos.

De esta manera, desde el primer momento, inclu-
so a nuestros antepasados de Cromagnon y Neanderthal debe ha-
bérseles evidenciado que tales negociaciones se complicarían
seriamente si el emisario de uno de los contendientes fuese
muerto y devorado por los del otro bando, antes de que hubie-
se podido entregar su mensaje. Así, incluso desde los tiem-
pos más remotos, debió establecerse la costumbre de conceder
a esos negociadores ciertos privilegios e inmunidades que se
negaban a los guerreros principalmente.

Las personas de esos enviados o mensajeros de-
bieron considerarse desde el principio como "sagradas" en --
cierto modo, y de esa costumbre se derivan seguramente las -
prerrogativas de que hoy gozan los diplomáticos.

Consecuentemente "la existencia de los privi-
legios diplomáticos se explica por el interés recíproco, en
mantener las misiones, las consideraciones que se deben en-
tre sí, las exigencias de la convivencia internacional y la
necesidad de asegurar la mayor independencia posible en el -
desempeño de su misión". (24)

Los principios que rigen las inmunidades diplo-
máticas se encuentran entre las reglas consuetudinarias más
antiguas y universalmente conocidas del Derecho Internacio-
nal, y es común encontrar entre los tratadistas del Derecho
de Gentes una cita de Montesquieu para explicar la razón de
ser de las ventajas reconocidas a los Agentes Diplomáticos -
"el Derecho de Gentes ha establecido, que los príncipes se -
envían embajadores, y la razón, fundada en la naturaleza de
la cosa, no ha permitido que estos representantes dependan -
del soberano del país a que se envían, ni de sus tribunales.

(24) Ruiz Moreno Isidoro. El Derecho Internacional Público ante la Su-
prema Corte. Pág. 143

Son la palabra del príncipe que los nombra, y esta palabra - debe ser libre. Es menester que no les impida obrar ningún obstáculo; acaso desagraden con frecuencia, porque llevan la voz de un hombre independiente; podrían imputárseles delitos, si pudieran ser castigados por ellos; se podría suponerles - deudas, si pudiesen ser detenidos por ellas. Un príncipe que es naturalmente altivo, hablaría por boca de un hombre que - tendría que temer de todo. Es, pues, necesario seguir con - los embajadores por las razones del Derecho de Gentes y no - las derivadas del Derecho Político. Si abusan de su carácter representativo, se hace que cese despidiéndolos; también puede acusárseles ante su soberano, que viene a ser de este modo su juez o su cómplice". (25)

En la práctica, en todos los Estados ha variado, en la aplicación concreta de estas reglas; su aceptación tiene por su base, su codificación en la Convención sobre -- funcionarios diplomáticos, de La Habana de 1928, en la que - participaban los Estados miembros de la Unión Panamericana. En 1961 se firmó en Viena un Congreso sobre relaciones diplomáticas, cuyo anteproyecto fue elaborado por la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas, en el marco de sus labores de codificación --su alcance es mucho más amplio que el reglamento de 1815 sobre el mismo tema, el número de Estados europeos es mucho más numeroso y por otro lado no se limita solamente a la clasificación de Agentes Diplomáticos-- tiene como objeto las relaciones diplomáticas, a la organización de las misiones y a las inmunidades diplomáticas.

A partir del cimiento proporcionado por la larga tradición de Derecho Consuetudinario en el ramo internacional "El convenio descansa sobre la igualdad soberana de -

(25) Montesquieu, El Espíritu de las Leyes. T.II. Pág. 232.

los Estados y persigue una finalidad política constituida por el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional, el desarrollo de las relaciones amistosas entre las naciones, - cualquiera que sea la diversidad de sus regimenes constitucionales y sociales". (26) El fundamento y base teórica de esta prerrogativa ha cambiado de una época a otra. Y de - - acuerdo con la "teoría representativa", en la época medieval al embajador se le consideraba como representante personal - del soberano extranjero y someterlo a juicio, tal ofensa se entendía hecha al soberano mismo, a la par de esta teoría, - en el siglo XVIII se desarrolla la "teoría de la extraterritorialidad" que veía a la embajada como parte del territorio del Estado que enviaba al diplomático, es decir, pretende ex aplicar por medio de una ficción jurídica, según la cual habría que considerar al Agente Diplomático como habitando en el territorio de su país, y como corolario, que el local de la legación o embajada es una porción de territorio patrio y los hechos o actos que ahí ocurren están regidos por la legislación de dicho país, actualmente desacreditada dicha teoría, solo queda como único vestigio de ella el concepto de - asilo diplomático y, la "teoría funcional contemporánea que es más sencilla y racional. Descansa en el supuesto de que el diplomático debe estar libre de interferencias por parte de las autoridades locales; de modo que pueda desempeñar sus deberes sin ser molestado". (27) Consideramos que esta teoría es sólo parte de la base de la inmunidad, debemos tomar en cuenta principalmente que la base real de la inmunidad -- descansa sobre la reciprocidad, de respeto a la soberanía de los Estados y que su propósito fundamental no es beneficiar a ciertos individuos, sino de asegurar el cumplimiento eficiente de las misiones diplomáticas en turno y consecuentemente la del Agente Diplomático.

(26) Claude Albert Colliard, Instituciones de Relaciones Internacionales, Pág. 238

(27) Sorensen. Op. cit. Pág. 387

Los Agentes Diplomáticos mientras ejerzan sus funciones gozan de ciertas ventajas que se conocen con el nombre de prerrogativas, consagradas por la práctica y el Derecho Internacional, y gozan de las siguientes inmunidades y privilegios previstos en la Convención de Viena; inviolabilidad de su persona en materia penal, civil y administrativa, inviolabilidad de su residencia, privilegios respecto a impuestos directos, y diversas facilidades en materia de comunicaciones: correo, telégrafo, clave, valija y aduanas, todo ello para el Agente Diplomático que se hace extensivo a su familia, al personal diplomático, técnico administrativo y no siempre aplicable a la servidumbre. En la práctica los Estados lo usan de acuerdo a su criterio (28) y siempre y cuando sea en el desempeño de sus funciones y cesan por inconducta del Agente Diplomático, si se hace huésped incomodo o se entromete en su política interna del país.

f) Término de la misión.

El procedimiento normal que se sigue cuando un enviado es acreditado en un Estado, debe ser parecido cuando es retirado. A la terminación de la misión diplomática, es corriente por ejemplo, que un embajador sea trasladado de un puesto a otro sin presentar las cartas de retiro de credenciales y que en ese caso, sea su sucesor el encargado de hacerlo al mismo tiempo que presenta las propias.

Hay ciertas cuestiones que surgen en circunstancias anormales, y tal aconteció por citar algún caso, a fines de 1792 entre Francia e Inglaterra. Las cartas credenciales del ministro de Francia, Sr. Chauvelin habían sido expedidas -

- (28) La Embajada de Suecia consulta al Ministerio de Asuntos Exteriores de España, sobre la posible situación de la esposa de un diplomático acreditado en España que desea trabajar por cuenta ajena en el país. (nota verbal de 20/VII/74). Y el Ministro de Asuntos Exteriores de España, contesta, que de acuerdo al Convenio de Viena, tales inmunidades y privilegios se conceden, sino con el fin de garantizar el desempeño eficaz de las funciones de las misiones diplomáticas en

en nombre de Luis XVI, y cuando este monarca fue destronado el 10 de agosto, el citado ministro sólo fue reconocido como agente de un gobierno de facto, a raíz de la ejecución de Luis XVI, en 1793, el Sr. Chauvelin es despedido por Inglaterra.

Si se produce la muerte o abdicación de un soberano, son necesarias nuevas cartas credenciales pero de ordinario no se presentan con un ceremonial análogo. La muerte o cese de un Presidente no afecta la validez de las cartas credenciales expedidas a su predecesor o por él. Pero un problema muy complicado se origina cuando un régimen cerca del cual fué acreditado un enviado es derrocado por una revolución.

Con la expiración de las atribuciones específicas de un Diplomático acreditado en un Estado, no significa la ruptura de las relaciones diplomáticas, pues éstas pueden seguir siendo llevadas a cabo por un encargado de negocios.

El término de la misión diplomática puede acontecer entre otras situaciones:

a) La muerte del Agente Diplomático trae por lógica, la expiración de la misión, en este caso sus familiares continuarán con el goce de las prerrogativas por un plazo razonable para abandonar el país;

b) Por el llamamiento del Estado acreditante;

c) Por el ascenso del Agente dentro de la propia misión, así de Consejero a Embajador, hace que termine

calidad de representantes de los Estados. Remacha - - -
Tejada, José R. Anuario de Derecho Internacional. - -
Págs. 616 y 617.

técnicamente la primitiva misión, y si ha de continuar en el mismo país acreditante, es menester conferirle nuevas cartas credenciales y observar de nuevo la ceremonia de presentación, y para los efectos de protocolo contará con nueva fecha;

d) Por ser persona non grata, si el diplomático se inmiscuye en la política interna del país acreditado o lleva, en otro aspecto, una irregular conducta, el Gobierno tiene derecho a decirle que ha dejado de ser persona grata y por lo tanto es non grata, el gobierno de su Estado está obligado a relevarle, sin que ello implique necesariamente el rompimiento de relaciones diplomáticas;

e) Por simple renuncia de Agente Diplomático;

f) Por cambios no constitucionales ocurridos en el país del acreditante, sobre todo si sobreviene un gobierno al que no se le reconoce es posible en la mayoría -- de las ocasiones termina la misión. Una situación actual y palpable fue el caso de México, que emanado de la Revolución de 1910 se encontró aislado diplomáticamente debido a la represión de Estados Unidos y algunos Estados europeos. No -- fué invitado a la Sociedad de Naciones, ni participó en la -- Conferencia Panamericana de Santiago en 1923. A cambio del reconocimiento los Estados Unidos exigieron concesiones, lo cual llevó a los tratados de Bucareli (1923), en virtud de -- los cuales se presionó a aceptar la exigencia norteamericana entre otras de no aplicar retroactivamente las disposicio- -- nes de la Constitución de 1917 --Artículo 27-- en materia -- de hidrocarburos y cuestiones agrarias, a cambio del recono- -- cimiento del gobierno del General Alvaro Obregón.

A consecuencia de esta cuestión, principalmente, el 27 de septiembre de 1930 fue enunciada la Doctrina Estrada por la Secretaría de Relaciones Exteriores de México, que en términos generales contempla "México, no se pronuncia en el sentido de otorgar el reconocimiento, porque lo considera una práctica denigrante que sobre herir la soberanía de otras naciones, coloca a éstas en el caso de que sus asuntos interiores puedan ser calificados, en cualquier sentido, por otros gobiernos". De esta manera y en la práctica, México - no manifiesta nunca que reconoce o no reconoce a otro gobierno, sino que se limita a mantener o retirar a sus Agentes Diplomáticos según convenga al país.

V. Personal paradiplomático.

La diplomacia multilateral, en la actual relación entre los Estados de la comunidad internacional ha ejercido una acción transformadora en las relaciones multilaterales y son una expresión del dinamismo de la época y atiende a necesidades provenientes de la evolución científica y tecnológica y de las responsabilidades cada vez más crecientes del mundo moderno.

El personal paradiplomático tiene su antecedente sobre la práctica de los Estados de establecer contactos para ampliar y mejorar continuamente sus relaciones políticas económicas, culturales, etc., mediante el intercambio de misiones especiales. Las misiones diplomáticas de carácter extraordinario que un Estado envía a un segundo o tercer Estado o incluso a un organismo internacional, no se crearon recientemente. En realidad desde el inicio de la época mo-

terna, los Jefes de Estado intercambian agentes encargados - de desempeñar temporalmente misiones o encomiendas con tareas anteriormente determinadas. Según ha señalado el Gobierno - de la India, las misiones especiales no son una novedad; hace más de dos mil años, su país ya las enviaba a países lejanos, y consecuentemente recibía misiones especiales de otros países.

A partir de la Segunda Guerra Mundial, las misiones especiales han adquirido nuevas dimensiones, este incremento cuya necesidad se debe a las más amplia esfera de actividades del Estado moderno y al carácter sumamente complejo y técnico de los asuntos que el Estado debe atender, - y ha sido posible gracias al desarrollo de los medios rápidos de comunicación y a la conciencia cada vez mayor de que cada uno de los Estados está obligado a los demás.

Esto último quizás lo podemos apreciar mejor al considerar que el Derecho Internacional es la expresión - objetiva de los intereses nacionales, pues moralmente no hay autoridad pública superior a la de los Estados integrantes.

"La paradiplomacia se integra de grupos muy variados, tal como los funcionarios de organizaciones internacionales, los agentes ad - hoc, los expertos, los especialistas, los enviados, etc., y está exigiendo nuevos tratamientos y - reglamentaciones, pues el número de estos agentes y la diversidad de sus ocupantes requiere normas diferentes a las usuales. La intervención masiva de técnicos en las relaciones - exteriores de los Estados, trae consigo la necesidad de prever alguna competente ordenación legal de sus actividades". (29).

El empleo de tales agentes hoy en día es ya cotidiano, al extenderse la cooperación entre los Estados a nuvos campos, y aumentarse el alcance y actividad de las organizaciones internacionales es conveniente además, hacer notar - ahora que los alimentos se han convertido en un arma estratégica- las misiones especiales de tipo comercial desempeñen en la actualidad un importante cometido en lo que respecta a las posibilidades de importar y exportar determinados productos de procedencia agrícola e industrial, (30) debemos de distinguir a los Agentes Paradiplomáticos de los Diplomáticos -- cohesionando los varios caracteres de los primeros en Agentes investidos de funciones internacionales, o bien en personas - investidas por funciones de interés internacional - y no esagtamente representantes de su Estado -, lo más propio sería -- designarlos con el nombre de funcionarios con carácter internacional. Esta terminología ha surgido en consecuencia de la ampliación siempre creciente dentro del gran ámbito del Derecho Internacional. Pues todo lo referente a las bastas organizaciones interestatales, regionales y mundiales, podríamos -- asegurar que pasan a constituir una rama más del Derecho Internacional vigente. El Instituto de Derecho Internacional de 1933, define a el funcionario internacional; como los encargados de tareas de naturaleza judicial, política o administrativa cuyo desempeño tiene por objeto salvaguardar los intereses que son comunes a dos o más Estados y que han convenido - en perseguir su realización.

El artículo 2o. de la Convención de la Habana de 1928 sobre los funcionarios diplomáticos, divide a éstos en ordinarios y extraordinarios, estableciendo que, extraordina

(30) Ejemplo de ello, es la misión comercial de la República De decrática Alemana, que llegó a la ciudad de México, encabezada por el Sr. Gerhard Thiel, Vicepresidente de la Cámara de Comercio Exterior de dicho país y tubo por objeto ampliar las posibilidades de incrementar el intercambio commercial entre México y la RDA. Periódico La Prensa, de 23 de mayo de 1971, D.F.

rios son los encargados de una misión especial, o los que se acreditan para representar al Gobierno de algún Estado en -- Conferencias, Congresos y otros Organismos Internacionales. El problema consiste en saber el alcance de esta disposición, pues el estatus del funcionario internacional posee la característica específica de no ser representante en stricto --- sensu de su gobierno, distinguiendo en ésto de los Agentes -- Diplomáticos que tiene un carácter eminentemente representativo.

En cualquier forma puede verse que estamos frente a una categoría distinta de los diplomáticos de carrera -- por varias razones:

a) Se distinguen de los diplomáticos por el -- importante factor de carecer de carácter representativo de -- sus respectivos Estados;

b) No forman una carrera ni pertenecen orgánicamente o normalmente al cuerpo diplomático extranjero acreditado, ni al cuerpo diplomático nacional;

c) Su designación puede tener origen tanto en un acto de su gobierno ante los organismos internacionales, como un acto de los Organismos Internacionales para ante los Estados o su gobierno verbi gracia con motivo del siniestro ocurrido en la Ciudad de México, en el mes de septiembre de -- 1985, se entrevistó con el Presidente de México, Miguel de la Madrid, el Secretario adjunto de las Naciones Unidas, Hamed -- Essafi, para ofrecerle la ayuda internacional de este organismo.

Atendiendo a lo anterior y teniendo en cuenta --

la Convención de La Habana, los podemos clasificar en:

a) Funcionarios que se acreditan para representar a su gobierno en conferencias, congresos y otros organismos internacionales, que tendrían carácter permanente, y pueden tener el carácter representativo —si no bien diplomático— pero solamente en congresos y conferencias;

b) Funcionarios internacionales strictu sensu, es decir, agentes o empleados designados por los organismos internacionales tanto para el servicio permanente en el seno de la organización como en misión especial por encargo de ella; y,

c) Agentes ocasionales que prestan servicios transitorios y tomando en cuenta que anteriormente las misiones especiales se componían casi exclusivamente de diplomáticos de carrera, en la actualidad no es posible; a menudo altos funcionarios o catedráticos forman parte de los organismos o misiones negociadoras.

Considerando que el personal Paradiplomático — es una forma sui generis y consecuentemente su situación jurídica por lo mismo debe serlo, en la actualidad por no estar claramente reglamentado, está asimilada a la de los Agentes Diplomáticos.

Respecto a las prerrogativas que merecen estos agentes especiales de la diplomacia algunas ramas ya han sido reguladas como: en la Convención de Viena de marzo de 1975 sobre la representación de los Estados en sus relaciones con las Organizaciones Internacionales de carácter uni-

versal, se les reconoce un Status y amplio privilegio a los funcionarios internacionales —equiparables casi a las prerrogativas de los Agentes Diplomáticos— que les garantizan independencia en el ejercicio de sus tareas lo cual resulta indispensable para el funcionamiento eficiente de tales agentes.

Así la concesión de inmunidad sobre jurisdicción penal, civil y administrativa debe limitarse exclusivamente a las actividades efectuadas por los miembros de la misión especial en el ejercicio de sus funciones oficiales.

Y actualmente cada país las aplica de acuerdo a su criterio. Asimismo es de considerarse que los privilegios e inmunidades a que tienen derecho tales delegaciones, llámeseles: permanentes, ocasionales, enviados, etc., es de tomarse en cuenta especialmente cuando los funcionarios son venales y cometen actos ilícitos escudándose en las prerrogativas de que son objeto y solamente deben disfrutar en el desempeño de sus funciones, pues de otra manera, conlleva a la creación de un grupo privilegiado cada vez mayor del que se halla excluida la población local, tal situación preocupa -- a las autoridades de los países huéspedes y hoy en día todos los Estados son huéspedes en potencia.

a) Los Regnicolae.

Merece una consideración especial la situación de los Regnicolae, es decir los funcionarios internacionales del Estado en cuyo territorio se encuentra la sede de la Organización Internacional, o sencillamente, que son

nacionales del Estado local. Es difícil sostener jurídicamente que los funcionarios que ahí trabajan no gocen de las prerrogativas a que tienen derecho los funcionarios internacionales, lo cual haría suponer una situación de desigualdad, - con los funcionarios de los otros países.

Holanda reconoce que el personal acreditado en la Corte Internacional de Justicia —que sea nacional— quedan exentos de jurisdicción local. Consideramos que el respeto a las prerrogativas inseparables del ejercicio de la función internacional se impone a las autoridades locales y por tratarse de una categoría de Agentes investido de funciones internacionales, tales funcionarios si bien difieren de los Agentes Diplomáticos —y consulares—, les son asimilados, - si no igualados, si con ciertas reservas, como es el caso del personal Paradiplomático.

VI. Organó del Estado o Representante del mismo.

El Derecho Público atiende en forma lo más precisa posible a los complejos lógicos del crecimiento desorbitado de la acción pública, más no siempre la ley es suficiente ante el reclamo de la política, la diplomacia o la exigencia de la economía y de grandes masas de indigentes.

El esfuerzo más notable de los publicistas, -- fue soltar las amarras que lo tenían sumergido y subordinado a la norma de interés particular. "En el siglo XVIII, el Derecho Público inicia una lucha paralela al desenvolvimiento de las transformaciones sociales, recogen y transforman en principios jurídicos lo que forma el sedimento estable -- o constante de los anhelos de los demás grupos humanos de la

comunidad internacional". (31) Así el Derecho Público tiene por misión la protección del interés general a la organización de los servicios públicos, y al desarrollo vigente del del Derecho de Gentes, éste último se origina en los complejos fenómenos de la sociedad y del Estado. Así las noveles formas responden al llamado de las necesidades sociales interestatales. El Derecho Público es un cuerpo normativo de creación y funcionamiento de instituciones inspiradas en el interés general. El Estado como producto social —es obra humana— desarrolla un conjunto de operaciones, tareas o facultades para actuar —jurídicas, materiales, técnicas— que le corresponden como persona jurídica; y que realiza por medio de sus órganos y es necesario particularizar esa compleja actividad o tareas públicas, para hacerla prácticamente —realizable entregándola parcialmente a diversas entidades públicas o privadas, es esferas de competencia más o menos amplias. De esta manera los órganos del Estado son su brazo representativo y ejecutor en las diferentes áreas en las cuales se divide la administración pública.

"El concepto corriente de órgano del Estado va siempre unido a la idea de la personificación de su titular, es decir, se piensa siempre en una persona o más concretamente, en el individuo, bien sea invocando la teoría de la personalidad, o partiendo de una simple concepción ética, y es que en rigor, si se observan los actos jurídicos y en especial los actos estatales, desde fuera, son los hombres los que los ejecutan. Es verdad que la actividad humana, es la única capacitada para ejecutar actos jurídicos, pero también es cierto que esa actividad humana, es conducta del hombre, para adquirir la categoría de actos jurídicos o estatales —acto de Estado— debe ser objeto de una regulación confor-

(31) Serra Rojas, Andres. Derecho Administrativo, T.I. Pág. 10.

me a derecho". (32) Cuando una acción se imputa al Estado, se considera como acto del mismo, no porque aparezca como -- creación o ejecución del orden jurídico, sino únicamente por que es realizada y tiene el carácter de Órgano del Estado en el sentido estricto y material del vocablo.

El Órgano se forma de personas —Agentes Diplomáticos, Funcionarios, Policías, etc.— y tiene atribuciones, fines, actividades o funciones que se le denomina esfera abstrata de competencia, y fusionando todo nos encontramos con una parte del propio Estado, éste en efecto se integra de la personalidad jurídica que el ordenamiento le reconoce y de los distintos Órganos, formados por individuos, a los que se les atribuye una esfera de competencia; ambos elementos, la persona y sus Órganos, se complementan, requiriéndose para ello, dotar de personalidad jurídica a los Órganos que constituyen los medios e instrumentos, necesarios para la manifestación, de la mencionada personalidad del Estado.

Los Órganos siempre están ligados y forman parte de esa persona jurídica denominada Estado, sin embargo todo ello depende del Derecho positivo, y de la necesidad de crear dichos Órganos con la necesaria personalidad. En el Derecho Constitucional, se aplicó la teoría del Órgano para explicar en la organización del Estado, la distribución de funciones y competencias en dependencias, ministerios y agencias de éste, así como el ejercicio de dichas actividades -- por funcionarios que actuarían como titulares del Órgano pero refiriendo sus actos directamente al Estado, visto de otra perspectiva, el Derecho positivo dota al Estado de la capacidad de obrar, de Órganos o sea de elementos que no se limitarán a actuar sólo por él, sino que lo hicieran actuar, con

(32) Rojina Villegas, Rafael. Op. cit. Pág. 287

cediéndole la posibilidad de hacer propia, jurídicamente hablando, la voluntad y acción de individuos que no fuesen extraños, sino incorporados a su estructura.

Tanto en el Derecho Constitucional como en el Derecho Canónico, se acudió al órgano para explicar el funcionamiento y la finalidad de ciertos entes internacionales, y la Iglesia católica, que desde el Vaticano hasta las Vicarías y curatos funciona al través de órganos. En ambos casos se explica y estructura el órgano con las siguientes características:

- a) Personalidad jurídica del ente-Estado, Municipio (Iglesia), pero no de los órganos;
- b) Función específica en la estructura del ente;
- c) Como consecuencia de lo anterior, tiene una atribución por el ordenamiento jurídico denominada "esfera de competencia"; y,
- d) El nombramiento de agentes y funcionarios —personas físicas— que forman parte del ente y que actúan como titulares del órgano, son transitorios y fungibles a diferencia de los órganos a los cuales su función y competencia les es fija y permanente aunque naturalmente se pueden ampliar, reducir o incluso suprimirse.

Las facultades que corresponden al órgano dinam ar directamente de la Ley y de la estructura misma del ente, ésta exige la presencia misma del órgano, y un mínimo de

facultades representativas que se le concedan y a mayor complejidad del Estado, mayor necesidad de configurar un Órgano especial y proveerlo de la competencia necesaria para cumplir las finalidades del Estado.

El Órgano se integra por elementos, el uno objetivo, que al poco tiempo es estrictamente jurídico y que está constituido por el conjunto de facultades, funciones y atribuciones que el ordenamiento legal le atribuye, y el otro subjetivo, de carácter representativo, que son las personas físicas que lo integran, y que ejercen, aplican y usan dichas facultades, funciones y atribuciones.

El Estado puede tener y tiene varios Órganos, y a mayor complejidad de atribuciones mayor número de ellos, a los cuales limita y circunscribe su actuación para impedir excesos de unos sobre otros, y en definitiva para permitir que el Estado cumpla sus funciones.

Los titulares o miembros del Órgano, es decir, los funcionarios, administradores, Agentes Diplomáticos, etc. que se integran al Órgano constituyen el medio y el instrumento imprescindible para hacer funcionar la esfera de competencia, para actualizar y ejercitar las facultades y atribuciones asignadas y referidas a cada Órgano; en suma, las personas que constituyen el Órgano —el elemento representativo—, son el vehículo necesario para atribuir al ente jurídico los actos que ejecuten y realicen, y para imputarle los efectos de tales actos; como actos de Estado.

El hombre, como tal, ejerce directamente todo lo que no le está expresamente prohibido y cuando no puede hacerlo por propia mano, envía a otro para que lo represente;

sucede lo mismo con los entes ficticios de carácter jurídico —el Estado, un sindicato, un organismo internacional, etc— que por sus carencias físicas y psicológicas por ser meramente, "entes inertes" y "Hecho de derecho", las personas morales o jurídicas requieren imprescindiblemente de las personas físicas para todas aquellas actividades la acción y la voluntad individual, es decir, para la prestación de servicios, la ejecución de obras y trabajos, para actos de gestión, para la ejecución de las funciones de dirección y representación del Estado.

"Al existir en el mundo de los hechos, la realidad innegable de cooperación entre los hombres surgió a la vida cotidiana la institución de la representación, en virtud de la cual un hombre llamado representante, realiza actos jurídicos en nombre de otro, llamado representado, en forma tal que el acto surte efectos de manera directa en la esfera jurídica de éste último, como si hubiera sido realizado por él, así los Derechos y Obligaciones emanados del acto jurídico de que se trate, se imputan directamente al representado". (33) El Derecho alemán propuso la teoría del órgano en sustitución de la representación que a su vez, había sido propuesta por Savigny, autor de la teoría de la ficción para explicar la naturaleza de las personas colectivas. Uno de los puntos más controvertidos de la doctrina estriba en "la naturaleza jurídica de la relación que liga a la persona física que ejecuta la actividad que se atribuye al Estado". De esta manera, la situación del Agente Diplomático en el Derecho Internacional, se encuentra entre ambas tesis, pues ninguna lo define claramente, ambas son contradictorias, son la que configura la relación de la representación y la que la considera como una relación orgánica.

(33) Soberon Mainero, Miguel. Diccionario Jurídico Mexicano. T.VIII. Pág. 22.

En la representación el acto jurídico realizado por el representante se imputa directamente a éste y sólo sus efectos se atribuyen directamente por derecho, al representado, en la actuación del Órgano, en cambio, es el acto mismo y sus efectos los que se imputan al ente, y no al agente, ésto trae como principal consecuencia que el acto ilícito realizado por el titular del Órgano se atribuya al Estado o al organismo internacional, que responde de él en forma directa, como hecho propio ejecutado por él, contrariamente a la relación en la representación de los actos ilícitos responde directamente el agente e indirectamente el representado.

La ubicación de los Agentes Diplomáticos, su ubicación es muy sui generis; consideramos que —dentro de la actividad que desempeñan— ambas figuras, representación y Órgano, se combinan, porque si bien es cierto que la función del Estado, no consiste solamente en una función representativa, sino que requiere, en efecto, acudir a la teoría del Órgano, para explicar las funciones de la representación y del Estado mismo.

Así los titulares o miembros del Órgano; funcionarios, administradores o Agentes Diplomáticos —representan al Órgano en la ejecución y en el marco legal de sus atribuciones— constituyen el medio e instrumento imprescindible para ejercitar las funciones dentro de la esfera abstracta de competencia, para actualizar y ejercitar las facultades y atribuciones referidas a cada Órgano; en suma, los agentes que representan a el Órgano son el vehículo necesario para atribuir al Estado los actos que ejecuten y realicen y para imputarle los efectos de tales actos.

Sintetizando todo lo anterior, el Estado dado su carácter de persona jurídica, necesita materializar su -- actuación por medio de los órganos especialmente creados al efecto y que por lo tanto, deben ajustar su cometido a la -- conducta señalada por los principios jurídicos rectores del ordenamiento de las relaciones entre los Estados --pero antes ajustado al marco legal de su país-- y a su vez éstos ór ganos en las relaciones internacionales, deben actuar a través de sus representantes dentro de la esfera abstracta del Derecho de Gentes, conformando así la Institución del Agente Diplomático.

CAPITULO TERCERO

EL SERVICIO CONSULAR

SUMARIO: VII. Naturaleza de las atribuciones y prerrogativas del Servicio Consular. a) Origen - b) Designación. c) Atribuciones y prerrogativas. d) Inicio y término de la misión. VIII. Ubicación de los Servicios: Consular y Diplomático. IX. El comercio exterior, una cuestión fundamental para la diplomacia. a) Bosquejo del hombre económico. --- b) El comercio y la diplomacia.

VII. Naturaleza de las atribuciones y prerrogativas del -- Servicio Consular.

La expresión Cónsul varía en el tiempo y en el espacio, el Cónsul de hoy posee atribuciones mucho más complejas que las de hace un siglo, las funciones consulares varían en todos los países. En la organización consular de un mismo país, en el cual todos los funcionarios se hallan vinculados a un mismo estatuto, sus atribuciones oscilarán de un puesto a otro según las circunstancias y el país en que se encuentre, pues no todas sus funciones tienen por fin ulterior el comercio o la navegación, encontramos también legaciones creadas con un carácter plenamente político, otras más de carácter -- cultural, de cooperación, etc.

Normalmente los consules no gozan de las prerrogativas de los diplomáticos y, en principio, no están exentos de la jurisdicción del país en el que se encuentran.

El Cónsul considerado como "funcionario de un Estado acreditado en el extranjero para velar por sus intereses comerciales, prestar asistencia y protección a sus nacionales, desempeñar funciones administrativas y judiciales, -- ejercer la policía de la navegación e informar sobre el movimiento comercial e industrial; en una palabra, representar -- en el exterior los intereses de su país en todos los dominios, exceptuando los políticos reservados a los Agentes Diplomáticos". (34)

Diversos tratadistas sostienen lo anterior, -- igualmente, que no son representantes del Estado, sino agentes protectores de los intereses de los ciudadanos de la Nación a la cual sirven dentro del territorio extranjero donde ejercen jurisdicción. Podemos argumentar que estamos en gran parte de acuerdo, más el hecho de no representar la soberanía de su país y no ejercer funciones políticas o diplomáticas; no implica que dada su especial naturaleza tienen cierto carácter de representatividad al ser investidos por una delegación emanada de su propio gobierno, la cual es reconocida por el Estado receptor al otorgar el exequatur. De esta manera son fieles exponentes de la modalidad de cada Estado, siendo los representantes civiles, administrativos y comerciales --no políticos-- destacados por la Nación de que son ciudadanos, para vigilar, difundir e impulsar nuestras relaciones internacionales, amén de practicar las funciones de la administración pública que deban realizarse en el extranjero, vigilando la observancia del Derecho de Gentes en

(34) Ossorio y Florit, Manuel. Op. cit. Pág. 562.

la persona e intereses de sus connacionales.

a) Origen.

La Institución Consular, considerada como la ba se destinada a proteger el comercio y los intereses nacionales, es de origen muy remoto, incluso es anterior a la propia diplomacia. En la antigüedad puede decirse que ya existía desde el momento que ejercían funciones de protección al con ceder cierta hospitalidad a los comerciantes extranjeros, el cual les trafa cierto beneficio al pueblo.

A propósito, comenta Clovis Bevilaqua "Las aso ciaciones políticas primitivas bajo el influjo de sentimientos guerreros y religiosos, miraban al extranjero como a un enemigo, que estuviese constantemente amenazando su existencia y su religión. El extranjero no colaboraba para el bienestar de la comunidad, hablaba otra lengua adoraba otros -- dioses, adoptaba otras costumbres, no podía merecer benevolencia", (35) a esta hostilidad les siguió otra más favorable y normalmente respecto a un comerciante, cuya presencia -- trafa beneficio a la comunidad; de esta posible manera pasaron a ser tolerados, más como supervivencia del antiguo repu dio continuaban al margen de la sociedad y de sus leyes.

Así los caldeo-asirios tenían jurisdicciones -- especiales para los extranjeros; en la India había funcionarios especiales encargados de la protección de las personas y bienes de los extranjeros; las ciudades --Estados griegos-- ya tenían unos funcionarios --los proxenoi-- encargados de las funciones consulares, que mucho tenían en común con los actuales consules honorarios y, cuyo origen se remonta a los --

(35) Principios elementales de Derecho Privado, Pág. 153.

siglos VI a. c., designados oficialmente por una ciudad griega para velar en otra por sus intereses y proteger a sus ciudadanos. Eran nacionales de la ciudad en que ejercían sus funciones y no de la que representaban dentro de sus funciones; debían acoger a los nacionales de su ciudad representada, protegerlos ante las asambleas y cortes locales, rescatar a los prisioneros de guerra, administrar los bienes de los difuntos y entregarlos a sus sucesores, conseguir créditos, etc. Asimismo colaboraba en la elaboración de los tratados. Gozaban de ciertos privilegios, entre otros, no pagar determinados impuestos, gozaban de libertad de tránsito, sus bienes eran protegidos en caso de guerra; finalmente cabe aclarar que había en Grecia los "polemarcas", además de los pro-xenes, encargados de decidir las causas surgidas entre los extranjeros, o entre éstos y los ciudadanos.

Dada la vinculación existente entre esa institución y el comercio se comprende que aquella no se haya desarrollado entre los romanos, adversos a la mercatura, más bien, fue el interés político por el que en Roma surgió una institución parecida denominada los "patrones" o "protectores" nombrados por el Senado para proteger los intereses de las ciudades conquistadas por los ejércitos de Roma; existe además la figura del "praetor peregrinus" encargados de solucionar los conflictos surgidos entre los extranjeros también denominados peregrinos entre ellos y los ciudadanos romanos, de acuerdo con los preceptos del jus gentium.

De los romanos surge el vocablo Cónsul —que —ejercían funciones bien distintas de los consules actuales— y era el título dado, en la Roma republicana, a los dos magistrados encargados de velar por los supremos intereses del Estado; en el mismo sentido surgiría en Francia, luego de la

caída de la dictadura, para designar a los magistrados de --
elección popular encargados de la administración pública al
finalizar el siglo XVIII.

Es con las cruzadas, en las ciudades y puertos
comerciales, donde se consolida dicha institución, a fin de
asegurar la manutención de tropas y peregrinos, los comer-
ciantes de Génova, Venecia y Pisa, establecían factorías don-
de los mismos pudiesen conseguir todo lo que necesitaban; --
entre los comerciantes elegían a uno acorde a su habilidad --
en materia legal, mercantil o marítima. Por dos cuestiones
principales se les reconocían ciertas prerrogativas, la una;
por el hecho que el Corán sólo se aplicaba a los mahometanos
y, la otra, el imperio personal de las leyes europeas, vino
a permitir que los consules desempeñaran sin rozamientos sus
funciones judiciales.

A fin de evitar posibles dificultades fueron --
firmados entre cristianos y mahometanos, capitulaciones ten-
dientes a reglamentar situaciones posteriores y se fundaban
en la falta de garantía jurídica motivada por la barbarie de
algunos países de Africa y Asia.

El desenvolvimiento del comercio, a su vez, --
iría a propagar la Institución Consular que era adoptada ca-
da vez por mayor número de países.

Con la formación del Estado moderno y el surgi-
miento de las embajadas permanentes, provocan profundas mu-
danzas en la Institución Consular, que entró en un período --
de franca decadencia; en el siglo XVI, el Cónsul dejó de ser
una autoridad escogida por la comunidad y pasó a ser nombra-

do por el soberano, adquiriendo así un carácter público y el abandono del sistema de la personalidad de las leyes por el de la territorialidad, que venfa a sujetar a todos los habitantes a la justicia del país independientemente de su nacionalidad o domicilio y, acarreo la pérdida de la atribución principal de los consules; la de la jurisdicción; salvo en los países no cristianos.

Después del tratado de Westfalia, los consules pierden sus funciones diplomáticas y representativas, ejerciendo ya pocas funciones, quedando relegados a segundo plano por los embajadores y, al pasar a ser funcionarios públicos de otros Estados, se condiciona el ejercicio de las funciones consulares a una autorización expresa llamada en los países europeos exequatur y barat en los países del Asia Menor y del norte de Africa.

Además del establecimiento de las embajadas permanentes, lo cual fué consecuencia del surgimiento del Estado Moderno o Estado Nacional, éste trae consigo un nacionalismo que repele al Cónsul por considerarlo espía y como extranjero al defender a sus compatriotas, desafia a las leyes y autoridades locales y paulatinamente se le van suprimiendo funciones y prerrogativas y queda casi inerte ante las autoridades del país receptor.

Ya en 1658 los Países Bajos reglamentaban a sus consules comisionados en Francia, España e Italia y, posteriormente siguiendo el camino de la legislación nacional, Francia decreta la famosa Ordenanza de 1681, dedicando gran parte de ella a los consulados; en Italia la práctica consular derivó siempre de tratados y decreta sus primeras leyes consulares

en 1858; los Estados Unidos legislan sobre la materia hasta 1792 y, las Naciones Latinoamericanas, se ven obligadas a improvisar, respecto a la repartición de los negocios exteriores, a partir de su independencia.

El hecho que la institución haya sufrido una -saludable reforma, por la substitución de los consules electi, por los de carrera no mejora la cuestión y no es, sino -hasta el siglo XIX, resurge el auge, principalmente por el -desarrollo del comercio internacional, motivado por la indus-trialización, la independencia de los países latinoamerica-nos, los movimientos migratorios, el auge económico y comer-cial, con el consiguiente aumento de las exportaciones e im-portaciones y el turismo, el incremento del transporte aéreo, la revolución tecnológica, etc., resumiendo todo lo anterior los grandes cambios, políticos, sociales y económicos, vino a exigir a sus países una revisión del sistema consular y lo ha vuelto a poner en primera fila y así surge el tratado mul-tilateral de la Convención de La Habana sobre Agentes Consu-lares en 1928 y posteriormente la Convención de Viena sobre relaciones consulares en 1963 donde surge un código moderno y más completo de las relaciones consulares superando así la figura personal del cónsul por la institucionalización de la Oficina Consular.

b) Designación.

La bilateralidad de los tratados consulares, -confirma el nombramiento y admisión de los Agentes del Servi-cio Consular; y a pesar de tales convenios sobre la materia cabe de manera preponderante, la legislación interna de cada

Estado para fijar la normatividad al respecto. Coincide con tal, la Convención de La Habana sobre Agentes Consulares, artículo 2o. menciona que: la forma y requisitos para ser nombrados ... serán reglamentados por el Derecho interno de cada Estado.

En consecuencia "el establecimiento de relaciones consulares entre dos Estados se efectúan por mutuo consentimiento. Este consentimiento se entiende implícito, - a menos que de modo expreso se establezca otra cosa, por el consentimiento dado al establecimiento de las relaciones diplomáticas. Por contra, la ruptura de las relaciones diplomáticas no trae "ipso facto" el de las consulares". (36)

Además no basta que el nombramiento sea hecho de acuerdo con la legislación del Estado que lo nombra, es necesario además el cumplimiento de algunas condiciones fijadas por el Estado anfitrión.

En la mayoría de los países la designación de los consules es atribución exclusiva del poder ejecutivo; -- en Argentina, Bolivia, Venezuela y en otros como Estados Unidos o México, el nombramiento corresponde al Jefe de Estado, pero el mismo se halla condicionado a la aprobación del Senado.

Ningún Estado tiene la obligación de admitir - en su territorio a los consules que otro Estado nombre; pero a su designación prácticamente no se opone objeción alguna, de ahí que no se solicite previamente autorización alguna. - En realidad, ha quedado establecido el Derecho más consuetudinario que legal de designar consules en cualquier lugar --

(36) Seara Vázquez, Modesto. Derecho Internacional Público. Pág. 247.

donde se hayan admitido los de otro país. Unos Estados por razones de seguridad política, excluyen determinadas regiones de la representación consular.

Para ocupar su puesto, al titular de la oficina consular se le provee de un documento denominado patente o carta patente; la Convención de Viena cita "carta patente u otro documento similar" el cual es expedido por el Jefe de Estado y ratificado por el Ministerio de Relaciones Exteriores y el cual contiene nombre completo del titular, clase, categoría; además del Distrito Consular en que debe ejercer sus funciones y la sede de la Oficina Consular para los demás funcionarios y empleados consulares, basta con la debida notificación del Estado enviante al Estado receptor o anfitrión.

Este documento se hace llegar al Gobierno del Estado receptor por la vía diplomática, aunque la Convención de Viena prevee el caso del envío por otra vía adecuada. Este documento es presentado al Gobierno del país para el cual ha sido designado, el cual a su vez, mediante la transmisión conveniente, expide otro documento en el que obra el consentimiento y el documento que lo contiene recibe el nombre de "exequátur" o sea la autorización para que pueda ejercer el cónsul sus funciones dentro del área limitada y descrita por la "patente".

El exequátur puede ser rechazado o no, incluso podrá subordinarse el ejercicio de las atribuciones consulares a determinadas obligaciones. La calidad oficial del Cónsul sólo es reconocida por las autoridades locales, después de la concesión del exequátur, pero ésto no significa que an

tes el cónsul, no pueda asumir la dirección de la repartición y ocuparse de los asuntos de carácter interno como despachos de navíos, la legalización de documentos, etc., y se justifica el ejercicio de esas funciones antes del otorgamiento del exequátur, dada la demora con que el mismo es concedido en algunos países.

La Convención de La Habana, artículo 60. prevé la concesión de un reconocimiento provisional, hasta que sea dado el exequátur de estilo; pero en la práctica, desde luego, el reconocimiento o admisión provisional trae consigo los mismos efectos que el definitivo, o sea que validamente el titular puede ejercer las funciones consulares y gozar de las prerrogativas y privilegios inherentes al cargo.

El Estado que envía queda en libertad para designar a los miembros subordinados del personal consular, aun que los exequátur pueden solicitarse para los miembros subordinados, si las leyes de los Estados receptores y enviados los requieren. Normalmente, les basta con la simple notificación de la Cancillería al Estado receptor. La Convención de Viena, prevé que el Estado receptor, al igual que en relación con las misiones diplomáticas, puede exigir que el número del personal consular se mantenga dentro de los límites razonables y normales.

Una vez concedido el exequátur, puede ser anulado, si para ello hay motivos suficientes y sumamente serios, nacidos del proceder del Cónsul, pero generalmente los Estados, evitan llegar a este extremo y parece que el gobierno que de ella pretenda servirse, ha de procurar conseguir del gobierno que nombró al Cónsul, la retirada de éste.

Por otra parte, cualquier Estado puede confiar su Misión Consular, el ejercicio de tales funciones, a un tercer Estado siempre que den su acuerdo tanto el Estado receptor como el tercer Estado en cuestión. El pacto vienés previene además tal situación permitiéndola y finalmente en cuanto a la nacionalidad de los empleados consulares —incluso— del titular—, no les exige nacionalidad del Estado que envía.

La denominación del Cuerpo Consular, es empleado en dos distintos sentidos: puede englobar a los funcionarios consulares de un determinado país, en cualquier parte -- que estén, o abarcará los consules de distintas nacionalidades residentes en determinada ciudad.

En el primer caso corresponde al cuerpo consular nacional y comprende no sólo a los funcionarios de carrera, sino también a los de honorarios, y el segundo, al cuerpo consular extranjero el cual abarca a los jefes de las reparticiones consulares y se extiende también a los miembros restantes del cuerpo consular.

Y no hay como ocurre con los Agentes Diplomáticos, una clasificación internacional de los funcionarios consulares. Así esa materia se deja a la legislación interna de los Estados, los cuales podrán libremente dar a sus consules el título que quieran.

Actualmente, con todo, hay una nomenclatura que cuenta con la anuencia de casi todos los países especialmente de Europa y del Continente Americano, que emplean una categoría especial de funcionarios que se diferencian de los consules honorarios, electos o comerciantes. Así los consu-

les de carrera missi, o de profesión, son aquellos que "son nacionales del Estado que representan, remunerados por él y que no pueden ejercer otra profesión y los llamados consules honorarios, como personas que no devengan un salario normal generalmente nacionales del país en que sirven, autorizados para dedicarse a ocupaciones lucrativas y a quienes se les permite desempeñar tan solo funciones limitadas". (37)

La Convención Consular de Viena establece estas dos clases de funcionarios; consules de carrera y los de honorarios, pero es conveniente hacer la aclaración que cada Estado de acuerdo a su legislación interna puede o no reconocer a ambos.

Y respecto al criterio de distinción de ambos, estamos de acuerdo con Xilotl Ramírez al considerar que la distinción entre el Cónsul de carrera y el honorario se basa en el tipo de integración de cada uno al Servicio Exterior del Estado que los envía y que las demás diferencias, son solo consecuencia de la primera. (38)

c) Atribuciones y prerrogativas.

Las atribuciones consulares varían no solo de país en país, sino también de tiempo en tiempo y esto debido al origen de la Institución y a las diversas fases por las que ha pasado, tanto como a la gran diversidad de asuntos de que tienen que ocuparse. En la etapa de la evolución consular, tuvimos ocasión de notar que las funciones de los consules de la antigüedad y en la Edad Media, eran bien diversas de las de hoy. En un principio la función primordial era la de juez,

(37) Sorensen. Max. Op. cit. pág. 411.

(38) Xilotl Ramírez, Ramón, Derecho Consular Mexicano. Pág. 47

ejercían los consules aparte de sus funciones jurisdiccionales, otras de carácter netamente político y como tal, tenían audiencia directamente con el soberano local, ejercía la representación diplomática, protegía los intereses nacionales de su país y negociaba tratados; y otras veces ejercían atribuciones consulares propiamente dichas siendo más extensas que las actuales y eran sus poderes de carácter ejecutivo, legislativo y judicial.

Con el advenimiento del Estado Moderno y especialmente a raíz del tratado de Westfalia que implantó la diplomacia permanente, los cónsules perdieron sus atribuciones judiciales y políticas, la reducción de las funciones provocó una fase de decadencia en la Institución y posteriormente con el desarrollo comercial e industrial de los siglos XIX y XX aumentaron considerablemente las atribuciones consulares. Y el Cónsul se convierte en órgano del Estado extranjero en el territorio del Estado receptor a través de un proceso de transformación que al pasar los años, el Estado consciente del interés político inherente a la formación en territorios extranjeros de colonias de sus propios nacionales y la concentración en estas colonias de múltiples intereses económicos y asume como cuestión propia del cargo la protección de sus nacionales, consigue en su favor privilegios y crea un órgano para vigilarlos y auxiliarlos en caso de necesidad; siendo el órgano idóneo el Cónsul, entendido ya no con la idea de funcionario meramente corporativo y designado solamente para solucionar controversias, las más de las veces mercantiles, sino que debe entenderse en el sentido de órgano del Estado, investido de un sinnúmero de facultades en relación con sus nacionales y las autoridades locales: "los consules, ya convertidos en funcionarios de carrera, en la mayoría de los países, vienen a ser delegados directos de go

biernos soberanos y encargados de asuntos referentes a comunidades nacionales en las circunscripciones extranjeras que les son asignadas, intervienen exclusivamente en funciones públicas, siendo los intermediarios oficiales en las relaciones que puedan influir sobre los intereses generales de su país". (39)

El Cónsul como representante de su país, más en el área administrativa que en la política, no representan la soberanía de su país en el sentido netamente político; -- pues, al situarse en un plano auxiliar, respecto a los Agentes Diplomáticos y no tener un carácter representativo, siendo éste el carácter fundamental de la Institución Consular -- además, que en la práctica se ha deducido de ello la consecuencia de que en principio el nombramiento de un Cónsul, no lleva consigo el reconocimiento del Gobierno o del Estado; -- más sin embargo y con todo lo anterior, consideramos que se les debe reconocer una representación de su Estado, muy sui generis, al ser investidos por una delegación emanada de su propio gobierno, la cual es reconocida por el gobierno territorial en el exequátur.

Por otra parte el funcionario consular interviene en ciertas relaciones que interesan al Derecho Público en general y que no inciden directamente en el área diplomática.

Así la magistratura Consular entendida en su sentido moderno de oficina estatal debe entenderse como un órgano administrativo del Estado extranjero en el territorio del Estado receptor. En la Convención de Viena sobre relaciones consulares, artículo 5o., prevee que "entre sus servi

(39) Ossorio y Florit, Manuel. Op. cit. Pág. 563.

cios principales pueden resumirse en la forma siguiente:

- a) Protección y promoción del gobierno;
- b) Ayuda a las embarcaciones, aeronaves y tripulaciones, ayuda en la inspección de las embarcaciones de acuerdo con las leyes locales de salubridad y otras;
- c) Prestaciones de servicios a los nacionales del Estado que los envía, como por ejemplo asistencia en la protección de sus derechos e intereses ante las autoridades del Estado anfitrión; y,
- d) El cumplimiento de varias funciones administrativas y notariales para los nacionales tanto del Estado donde están actuando, como del que los envía". (40)

Y para que todo lo anterior sea viable el Cónsul en cuestión tiene ciertos deberes para con la Nación extranjera en cuyo territorio ejerce sus funciones, y mucho más para la Nación de la que dependen, " la cooperación entre el órgano consular y las autoridades locales, en el establecimiento de las relaciones consulares supone no sólo la posibilidad unilateral por parte de los órganos de un Estado de -- ejercer las funciones consulares en el territorio de otro Estado, sino también la necesidad de una cooperación multiforme y diversa, entre las autoridades del Estado territorial y los órganos consulares del Estado que envía. Gracias, a dicha cooperación, los órganos consulares pueden cumplir eficazmente sus funciones respecto a sus propios compatriotas y, al mismo tiempo, servir a la causa superior que se les confía de amistad y de paz entre el Estado que envía y el Estado re-

(40) Sorensen, Max. Op. cit. Pág. 405.

ceptor". (41) Tales deberes son determinados por la costumbre, por disposiciones convencionales o por el propio exequatur; entre los cuales figuran: el respeto a las leyes y -- a las autoridades del país donde sirven, la abstención de -- cualquier acto ofensivo para el Estado extranjero y para sus instituciones y sus funciones y atribuciones se regulan por la legislación interna principalmente, o por las resoluciones administrativas de los Estados que los nombran.

Con respecto a las prerrogativas a las cuales tienen derecho de ser objeto de las mismas, los funcionarios consulares y, para poder cumplir con sus funciones y deberes inherentes al cargo, su actividad se hace posible gracias -- a la costumbre y al Derecho Internacional de otorgarles ciertas inmunidades y privilegios para llevar a feliz término su cometido y es en la manifestación del ejercicio de sus funciones y deberes recíprocos de los Estados, que se desarrollan en un contacto íntimo con las relaciones internacionales y no pueden comprenderse sino en función de estas relaciones. Así estas prerrogativas sitúan al Agente Consular, en un Estado especial con relación al común de la población de dicho Estado. "Los deberes y las funciones de los consules son más limitados que los del personal diplomático y sus inmunidades y privilegios son menos amplios que los tradicionalmente conferidas a los diplomáticos. Los consules disfrutan de una condición privilegiada intermedia entre la existente para los diplomáticos y la de los simples extranjeros". (42)

De ahí la importancia de los tratados sobre todo lo que se observa que la legislación y sobre todo las costumbres ofrecen al respecto una diversidad extraña y hasta ca-

(41) Marezca, Adolfo. Las relaciones consulares, Pág. 5

(42) Sorensen Max. Op. cit. Pág. 406

prichosa.

Cuando no existe convenio alguno, sabemos que los Estados quedan en libertad absoluta para establecer a su antojo la condición y la libertad de acción de los funcionarios extranjeros.

Generalmente, los internacionalistas, así como las convenciones consulares reconocen la inviolabilidad consular con ciertas reservas. A este propósito, el Instituto de Reglamentación sobre Inmunidades Consulares, elaborada en la sesión de Venecia, en 1896, adoptó la decisión, -artículo 17-, de que los consules no pueden en ningún caso ser presos o detenidos, salvo por motivos de infracciones graves. Por su parte el convenio de La Habana, sobre Agentes Consulares, reconoce hasta cierto punto el principio de la inviolabilidad personal de los consules, declarando en su artículo 14, que, a falta de convenio especial, aquellos, cuando son nacionales del Estado que les nombra, no podrán ser detenidos sino en caso de acusárseles de algún hecho que la legislación local estime delictivo y, en el artículo 17, contempla que la inmunidad no se hace extensiva a cuestiones no oficiales, es decir para negocios particulares.

Finalmente, la Convención de Viena de 1963, so
bre relaciones consulares, dispone que se les tratará con el respeto debido y que se tomarán las medidas para impedir ata
ques a su persona, libertad y dignidad, artículo 40, lo ante
rior se rige por los principios de reciprocidad de cada Esta
do y en la práctica los concede solamente que sea en el de-
sempeño de funciones oficiales; tomando en cuenta que, para
poder gozarlas se les exige:

a) Ser nacional del Estado representado;

b) No dedicarse a ninguna actividad particular lucrativa; y,

c) No haber sido residente o inmigrante en el país receptor a la fecha de su nombramiento". (43)

Las inmunidades consulares multilaterales, impiden, bajo ciertas condiciones, la impartición de la justicia a las autoridades del Estado receptor; normalmente en funciones oficiales y dentro de los límites de su competencia - respecto de:

a) Inviolabilidad tanto personal, de la residencia oficial y los archivos;

b) Inviolabilidad civil y administrativa limitada;

c) Respecto a la jurisdicción penal gozan de inmunidad de arresto o detención durante la tramitación del juicio, excepto en caso de un "delito" y de acuerdo con la - decisión de la autoridad judicial competente; y,

d) La exención de determinados impuestos y -- libertad de comunicación.

Los Estados en última instancia pueden otorgar mayores privilegios mediante tratados, y respecto a los concedidos a las familias de los funcionarios consulares, al personal administrativo y técnico así como al personal de servicio

(43) Xilotl Ramírez, Ramón. Op. cit. Pág. 56.

de la oficina y sirvientes; son mucho más limitados que los que disfrutaban sus correspondientes en las oficinas diplomáticas.

Respecto a los consules honorarios la Convención de Viena sin definirlo sólo limitó estrictamente al nivel necesario, las prerrogativas a que tienen derecho, para el ejercicio adecuado de las funciones consulares oficiales; no estando sujeto a jurisdicción administrativa y judicial, no así, cuando se les instruye proceso, se le debe notificar antes al Estado que lo envía, debe comparecer ante las autoridades competentes; exento además de ciertos impuestos y gravámenes. Tales prerrogativas no se extienden a los miembros de su familia ni del total del personal de la oficina consular.

d) Inicio y término de la misión.

Con el nombramiento acorde a la legislación interna tanto del país enviante, como con la aceptación del Estado receptor; se da inicio a la misión del servicio consular en un determinado distrito y circunscripción territorial y llega a término feliz o no, de la función consular por cuestiones propias del Estado enviante, o del Estado receptor -- o incluso del propio funcionario consular.

Entre el inicio y término del servicio consular, encontramos un caso muy especial denominado, suspensión del mismo, en la cual aparece una especie de figura de la inercia administrativa por parte del sujeto activo denominado Agente Consular y tal suspensión de funciones afecta sola

mente al miembro de la oficina consular que es objeto de un obstáculo momentáneamente insalvable ya sea físico o legal para el ejercicio de sus funciones, propias, dentro de su circunscripción territorial igualmente llamado Distrito Consular.

Tal suposición lo prevee la Convención de La Habana, artículo 23, y dispone que las funciones se podrán suspender por:

- a) Enfermedad del Agente Consular;
- b) Licencia del Agente Consular; y,
- c) Ausencia del Distrito Consular. (art. 9o.)

Previendo lo anterior en tal situación "Los empleados auxiliares o los secretarios o cancilleres, podrán ejercer temporalmente las funciones consulares del fallecido, ausente o incapacitado, siempre y cuando el carácter de oficial de éstos se haya hecho previamente del conocimiento del Estado receptor. La persona que sustituye, mientras desempeña las funciones del jefe de la oficina, disfruta de todas las prerrogativas correspondientes a éste". (44) De esta manera el Estado enviante debe avisar con antelación al Estado receptor sobre la persona que va a ejercer al puesto de jefe interino y así pueda gozar de ser posible de las inmunidades y privilegios, que gozaba el anterior jefe de la oficina consular, mientras dura el interinato y regresa a sus labores el funcionario respectivo o es designado uno nuevo.

La Convención de Viena, le otorga otra caracte

(44) Xilotl Ramírez, Ramón. Op. cit. pág. 99.

rística, al tomar en cuenta la posibilidad de habilitar a un tercero que no pertenezca al servicio exterior del Estado que envía, acreditado ante el Estado receptor, pero con la autorización y aprobación de éste.

Finalmente la Convención de Viena, artículo 25, prevee que el término de la misión se puede dar entre otras causas; y las hemos clasificado en:

I. Por la acción del Estado que los designa;

a) Remoción o cambio a un Distrito Consular - diferente, dentro del mismo Estado receptor;

b) Transferencia y previa notificación de terminación de sus funciones;

c) La solicitud, al Estado receptor, de un exequátur para otro jefe de oficina;

d) Dimisión o jubilación prematura; y,

e) Excepcionalmente por una alteración suficiente en el Estado o en el Gobierno; como es el caso de la llegada de un grupo al poder por medios no constitucionales.

II. Por la acción del Estado que lo acepta: La Convención de La Habana -artículo 80.- dispone que salvo "el caso de urgencia", no se revocará el exequátur sin intentar antes el retiro del nombramiento:

a) La expulsión, pedido de retiro o notifica-

ción, de que ha cesado de considerarlo miembro del personal consular;

b) La cancelación inmediata o la revocación - del exequátur;

c) Igualmente, en el caso de que el Estado o Gobierno sufran una transformación transcendental, podrá dar se fin a sus funciones.

III. Por causas intrínsecas al propio funcionario:

a) Licencia;

b) Dimisión o retiro a pedido;

c) Abandono;

d) Jubilación automática;

e) Invalidez;

f) Fallecimiento.

IV. Por causas especiales.

a) Ruptura de relaciones consulares;

b) Declaración de guerra entre los Estados receptor y representado;

c) En caso de guerra internacional, cuando uno

de los Estados no es beligerante;

d) Por la extinción de cualquiera de los dos Estados.

Quando un Cónsul es transferido o llamado de vuelta a su respectivo país, la misión diplomática no está obligada a comunicar tal hecho al gobierno del país, pues éste tomará conocimiento de cambio del cónsul cuando le fuera solicitado el exequátur para el nuevo titular. más consideramos que: el cónsul removido o transferido deberá, con todo, despedirse de las autoridades de su jurisdicción por medio de cualquier comunicación y en el mejor de los casos personalmente.

En el caso de la declaración de guerra el término de las funciones consulares no es fulminante, pues, por no ser un acto bilateral, sino que cada Estado por su parte cancela el exequátur, de los consules del otro y entre la declaración de guerra y la cancelación del exequátur, puede haber un período de cierto tiempo y finalmente ante esta grave situación, los Estados acostumbran entregar a la protección de los consules de una Nación amiga sus intereses, hasta entonces confiados a sus propios funcionarios y; respecto al cambio brusco en el régimen político del Gobierno de un Estado, tampoco afectan de inmediato, la situación de sus consules en el exterior, no obstante, es posible y en la práctica se da la situación, que como consecuencia del cambio brusco de poder dentro del Gobierno, sean apartados los consules y los diplomáticos que no merezcan la confianza del nuevo Gobierno del Estado en cuestión.

VIII. Ubicación de los Servicios: Consular y Diplomático.

Cuando hablamos del Servicio Exterior, normalmente no se distingue cuando se refiere al Servicio Consular o al Servicio Diplomático; con todo, posiblemente le otorgamos mayor jerarquía al Servicio Diplomático, por estar más familiarizado con éste, pero es un hecho y actualmente la mayoría por parte de las legislaciones de cada Estado los equipara.

Las relaciones consulares y diplomáticas se establecen, desarrollan y extinguen a través de procedimientos particulares previstos y regulados por normas de Derecho Constitucional de cada Estado —debemos tomar en cuenta, de manera prioritaria que el ejercicio de ambas Instituciones — en el extranjero, antes que cualquier norma, está basado en presupuestos de conveniencia política de ambos países— y esta legislación funciona en coordinación con el sistema de normas jurídicas internacionales denominados tratados o convenios y, ambos, tanto la legislación interna como la internacional, entretreídas regulan el Servicio Exterior; que en su establecimiento, contenido, funcionamiento y demás garantías instituyen de esta manera tanto al Derecho Diplomático, como al Derecho Consular, los cuales se conectan orgánicamente por medio de sus normas afines que regulan sus relaciones y de esta manera interrelacionándose ambos constituyen la normatividad del Derecho Diplomático-Consular.

"El Servicio Consular en la mayoría de los países se encontraba separado, aunque ambos estaban bajo el control del Ministerio de Relaciones Exteriores. El reconocimiento de la estrecha relación existente entre las funciones diplomáticas y consulares llevó pronto a muchos Estados — a unir las dos carreras, formando un sólo Servicio Exterior

Francia, Italia, Japón, Noruega, Rusia y los Estados Unidos fueron los primeros en dar este paso, y ya en la actualidad casi todos los países lo han hecho". (45) Un síntoma palpable es el tratado de 1953 entre Inglaterra y Grecia, artículo 80., el cual confiere una relación estrecha al otorgar, un doble carácter tanto diplomático como consular a sus Agentes asignados al Servicio Exterior.

De igual manera, contando ya con algún precedente, el Convenio de Viena tanto el de 1961 como el de 1963, lo ha previsto expresamente dentro de su articulado.

Asimismo en México, la Ley Orgánica del Servicio Exterior otorga el doble carácter a los funcionarios Diplomáticos y Consulares; tomando en cuenta que pertenecen ambos al mismo género y que además pueden coadyuvar en sus respectivas funciones, lo menciona expresamente:

Artículo 10 de la mencionada Ley, establece que, La Secretaría de Relaciones Exteriores puede comisionar a -- cualquiera de sus funcionarios del Servicio Exterior indistintamente en una misión diplomática o en una oficina consular y, artículo 11, establece la equivalencia jerárquica del Servicio Exterior, como sigue:

Ministro Consejero	Cónsul Consejero
Consejero	Cónsul de Primera
Primer Secretario	Cónsul de Segunda
Segundo Secretario	Cónsul de Tercera
Tercer Secretario	Cónsul de Cuarta

Vista la situación anterior, estamos de acuerdo

(45) Sorensen, Max. Op. cit. pág. 450.

con la legislación mexicana "puesto que según hemos visto, - los consules pueden coadyuvar en ocasiones en tareas diplomáticas típicas y otras veces los diplomáticas coadyuvan en tareas consulares típicas. Además hay funciones consulares y diplomáticas similares y muy próximas. En virtud del carácter representativo del Estado y no de los comerciantes que - corresponde a los consules de la época actual. Su condición jurídica se ha acercado a la de los Agentes Diplomáticos sin que haya confusión entre las dos categorías". (46) A pesar de lo anterior, son innumerables los tratadistas que han procurado manifestar las diferencias existentes entre ambas instituciones; si es posible delimitarlas, en la práctica tales límites son casi inexistentes, y no es fácil establecer una delimitación precisa; tomemos por ejemplo alguna definición de diplomacia --ciencia de las relaciones exteriores y de los negocios extranjeros del Estado-- y es generalmente aplicable a ambas instituciones. En ambos casos de trata del mantenimiento de los intereses nacionales y en consecuencia de la paz internacional.

De manera general, es práctico y contemporáneo citar las siguientes analogías, diferencias y puntos de comparación que existen entre las mencionadas instituciones:

I. Diferencias:

a) "Las relaciones consulares pueden establecerse sin que hayan establecido las relaciones diplomáticas... Las relaciones consulares pueden mantenerse aún después de la ruptura de las relaciones diplomáticas; ya que las razones políticas por las que las relaciones diplomáticas deban interrumpirse no impiden que subsistan y que se deba conti-

(46) Arellano García, Carlos. Op. cit. pág. 557.

nuar tutelando todos aquellos intereses que justifican las - relaciones consulares..."; (47)

b) El Agente Diplomático representa a su Estado ante otro Estado extranjero, al paso que el Cónsul sólo - lo representa ante las autoridades locales;

c) El Agente Diplomático es acreditado por medio de credenciales; y el Cónsul no es acreditado sino enviado de una carta patente;

d) El Agente Diplomático entra plenamente en - funciones mediante la entrega solemne de credenciales; al paso que el Cónsul lo hace solamente después del consentimiento que haya dado el Gobierno del Estado receptor denominado exequátur;

e) Al terminar la misión del Agente Diplomático, sus credenciales son entregadas al Gobierno junto al cual se encontraba acreditado; al Agente Consular no corresponde - un documento equivalente;

f) El Agente Diplomático tiene jurisdicción - sobre todo el territorio del país donde ejerce su función, la jurisdicción del Cónsul en la mayor parte de las situaciones, se limita al respectivo Distrito Consular.

g) El Agente Diplomático puede entenderse aparte del Ministro de Relaciones Exteriores, con otras autoridades del mismo nivel, y en ciertas situaciones y con la anuencia del anterior, puede hacerlo incluso con el mismo Jefe de Gobierno o Estado; en tanto que el Agente Consular tiene con

(47) Marezca, Adolfo. op. cit. pág. 8

tacto directo con las autoridades locales de su circunscripción territorial. Y salvo que no exista Misión Diplomática en el país, se dirigirá directamente con el Ministro de Relaciones Exteriores.

II. Analogías:

a) Tanto las relaciones diplomáticas, como las consulares están regidas por el Derecho Internacional; y, -- a la vez ambas Instituciones están regidas por la legislación interna de cada país, para el Agente Diplomático, por la vinculación interna entre éste y el Estado receptor y por el -- Agente Consular sus efectos se producen o bien en el Estado receptor o en el Estado que lo envía;

b) El establecimiento de las relaciones diplomáticas y consulares entre ambos Estados crea un cúmulo de facultades, deberes y obligaciones subjetivas, cuyo carácter contempla el Derecho de Gentes;

c) "Al igual que las relaciones diplomáticas, las consulares presuponen la existencia de personalidad jurídica internacional entre quienes las establecen. Asimismo presupone la existencia de un Derecho de Legación Consular, regulado por el Derecho Internacional, que les faculta a enviar y recibir consules";

d) "Sólo entre Estados que previamente se han reconocido, pueden existir y establecerse relaciones diplomáticas o consulares, o ambas";

e) "Las relaciones consulares, como las diplo

máticas, tienen como finalidad primordial permitir el ejercicio de las atribuciones y facultades de estos órganos permanentes. Para las relaciones consulares es el *ne impediatur officium*, como para las diplomáticas el *ne impediatur legatio*". (48)

f) Ambas instituciones, tanto la diplomática como la consular representan a su gobierno y gozan de las -- prerrogativas necesarias para el ejercicio de sus funciones, solamente y dentro de sus funciones.

Las anteriores limitaciones, tajantes quizás, son bastante relativas, al grado ser casi inexistentes por no ser siempre absolutas.

III. Coordinación entre ambas instituciones, la presupone -- además de ser continúa.

1) "Si los dos sistemas de relaciones existen al mismo tiempo entre dos Estados, pueden efectuarse, mediante las relaciones diplomáticas, todas las operaciones que al plano internacional preceden y acompañan al establecimiento de las relaciones consulares. En primer lugar la negociación y la conclusión del acuerdo de establecimiento de relaciones consulares; en segundo lugar, el procedimiento para el nombramiento del Jefe de una oficina consular y de sus colaboradores, y por último, los que se refieren a la extinción de la misión de los consules y, en su caso, de las relaciones consulares".

2) "La coordinación de los consulados que un Estado ha establecido en el territorio de otro se hace a tra

(48) Abriquetta, Jaime. El Derecho Consular Internacional, pág. 177.

vés de la misión diplomática del primer Estado acreditado ante el segundo. Además, la misión diplomática tiene una primacía jerárquica y le corresponde, por tanto, vigilar a sus propios consulados en el Estado en que esté acreditada". (49)

A propósito de todo lo anterior, tomemos el caso de la función considerada por excelencia, diplomática, la política, que no está fuera de la acción del Cónsul, ante todo, como agentes de sus gobiernos que son, el Cónsul debe -- cooperar con el Agente Diplomático, para que su Gobierno sea mantenido al corriente de los acontecimientos políticos que le puedan interesar, especialmente en la frontera de los países, no pocas veces deben intervenir a fin de solucionar conflictos con las autoridades o los ciudadanos y solamente con mucho tacto y actividad, evitar en su distrito las expediciones revolucionarias en contra de cualquier país, dada la simpatía que los movimientos revolucionarios despiertan habitualmente en las regiones fronterizas, así solamente con -- ciertas cualidades diplomáticas podrán desempeñar a satisfacción esas difíciles funciones policiales.

La experiencia demostró, que la fusión de ambas Instituciones se imponía y que la experiencia diplomática es indispensable al Cónsul, como la consular lo es al Diplomático. La fusión de ambas carreras vino a crear una -- nueva clase de funcionarios dotados de experiencia adquirida en las dos ramas del servicio y que, ya sea que trabajen en la misión diplomática o en la consular, adoptan el tipo de trabajo, parecido. Si bien persisten ciertas diferencias entre estas Instituciones, la verdad es que tienden a manifestar una disminución gradual, dadas sus afinidades intrínsecas.

(49) Marezca, Adolfo. op. cit. pág. 9.

IX. El comercio exterior, una cuestión fundamental para la diplomacia.

A últimas fechas se ha generalizado la acertada idea de que el desarrollo económico debe estar basado en una intensificación del comercio internacional. Actualmente los Estados en vías de desarrollo se esfuerzan por aumentar sus exportaciones y de esta manera adquirir las divisas necesarias, tanto, para equilibrar su balanza comercial, o al menos tratar de inclinarla un poco a su favor, como para importar los bienes de capital y servicios que les permita hacer más estable su proceso de industrialización y de esta manera acelerar su evolución económica y social.

Para lograr estos fines la política comercial de cada Estado puede valerse de un sinnúmero de instrumentos o mecanismos, dependiendo de sus propios sistemas administrativos, creando un caos en el área comercial de tal forma que actualmente el mundo se encuentra al borde de la guerra comercial a causa del constante aumento del proteccionismo y de la cada vez creciente baja de los precios tanto de los artículos básicos como de las materias primas y estos fenómenos provocan la reducción de los ingresos por exportaciones, e imponen por lo tanto graves dificultades a los países en desarrollo que afrontan una pesada deuda externa y una situación económica interna preocupante.

a) Bosquejo del hombre económico.

En su origen, el hombre "mucho antes de pensar en resolver los problemas que le planteaba la convivencia con

sus semejantes, que habrían de presentársele con la integración de los primeros grupos sociales, el hombre no pudo sustraerse a una dramática y cotidiana lucha por su propia subsistencia, para lo cual tuvo que hacer valer su ingenio y su calidad de ser racional. En la fórmula que el hombre es bastante más que el alimento que come, pero si no comiera, no sería nada, descansa en forma simple, lo que fue en el nacimiento del hombre y de su actitud económica, que podemos afirmar, tuvieron una aparición simultánea". (50)

El hombre ya viviendo en grupos sociales, ha buscado la colaboración de sus semejantes para poder dirigir conjuntamente sus conductas a la obtención de satisfactores que calmen sus necesidades, y una vez satisfechas, con los excedentes, los intercambió primero entre sus vecinos, luego en determinada región y al extenderse rebasa las fronteras llamándole entonces comercio exterior.

Entendemos al comercio, como el intercambio de bienes y servicios pudiéndose realizar dentro o fuera del país, y cuando llegan al país productos procedentes del exterior se le denomina importación y, salen de sus fronteras se le llama exportación. El espacio es importante, en la vida económica porque ciertos factores están limitados a determinadas localidades tomando en cuenta lo anterior y la especialización del trabajo "se da un incremento de la habilidad y, un mayor ahorro de tiempo si el hombre esta ocupado en la producción de un gran número de determinado artículo y no su cede lo mismo si hace de varios artículos... cada región está mejor equipada para producir aquellos bienes que requieren grandes proporciones de factores relativamente abundantes en la región, y ésta menos adecuada para producir aquellos bie-

nes que requieren grandes proporciones de los factores que - no existen o se dan en pequeñas cantidades dentro de sus fronteras, Evidentemente ésto constituye una causa del comercio interregional, al igual que la distinta habilidad individual es una causa del intercambio individual". (51) Así el trueque de bienes y servicios allende las fronteras es necesario, pues no es posible que un país produzca todo lo necesario para subsistir, sin que del extranjero reciba aquellos bienes - y servicios de los cuales carezca, y de esta forma ambos países obtienen sus satisfactores denominados bienes y servicios.

Los Estados industrializados que cuentan con - los factores necesarios para atender a su población, no tienen la necesidad tan apremiante por obtener tales satisfactores como los Estados en desarrollo, que normalmente carecen de la posibilidad adecuada para atender las necesidades del total de sus nacionales y para que puedan hacerlo dependen totalmente de su comercio internacional y así obtener las divisas necesarias tanto para lo anterior como para hacer inclinar la balanza de pagos un poco a su favor. Acelerar su industrialización dejando de ser meros proveedores de materias primas y productos semifabricados, compitiendo así con las naciones desarrolladas; todo lo cual repercute en la vida nacional afectando a la producción, al empleo, los salarios, etc.

Estamos de acuerdo que el mencionado intercambio, en general, produce bienestar; con todo, se sigue una línea de oponer obstáculos, que limitan tanto la exportación, como la importación, tales trabas son de diferente especie - pero de la misma naturaleza y las conocemos como: aranceles, subsidios, reglamentos rigurosos, excesivos requisitos sani-

(51) Ohlin Bertil, Comercio interregional e internacional. Págs. 28-30

tarios, etc., siendo un arma de doble filo para ambos tipos de países. Por parte de países en desarrollo tales restricciones en su favor les otorgan: un mayor desarrollo de su industria, al limitar las importaciones a los artículos necesarios, promover la exportación y dentro de este marco, procurar el equilibrio de su balanza de pagos y en cuanto a los países desarrollados ante esta grave situación para ellos, - al tener que deshacerse del total de sus excedentes tienen - ceder un poco, pero además llegan al chantaje tanto político como económico; "El estado de las cosas brevemente narrado, ha formado en los países económicamente débiles, un espíritu de solidaridad que se ha proyectado en los foros internacionales, en una nueva diplomacia parlamentaria que ha hecho -- aflorar el desequilibrio que afecta a las naciones víctimas del atraso y ha propiciado una conjunción de esfuerzos para exigir medidas que restauren la armonía conculcada". (52)

b) El comercio y la diplomacia.

Todo acto del Estado, ejecutado por el hombre y para él debe ser fundamentalmente, antes que política, antes que demagogia, un acto de bienestar social; pues el fin de todo Estado, es la satisfacción de las necesidades inmediatas del pueblo en general. Todo esto se logra en gran medida a través del comercio de bienes y servicios, y solamente mediante el mencionado intercambio internacional, es posible llegar a obtener tal fin.

El individuo, al integrar núcleos sociales los cuales aglutinados integran los Estados y éstos a su vez forman el contexto mundial; los Estados como entes que son, ma-

(52) Arellano García, Carlos. La diplomacia y el comercio internacional. pág. 9.

nifiestan su voluntad a través de órganos que los representan, y una de estas representaciones, para con el exterior es la diplomacia. Al producirse las más variadas y múltiples relaciones, entre otras, el comercio entre los Estados, se hace necesario la intervención de ciertos órganos representantes del país en cuestión, denominado Servicio Exterior cuya tarea principal es mantener la paz y la armonía en el contexto internacional y para lograrlo es necesario darle cierto bienestar a la población mundial especialmente a los países en desarrollo.

"Para un país en vías de desarrollo, los instrumentos de su política económica adquieren una importancia singular, ya que de ellos depende que se alcancen metas propuestas o se comenten las menores desviaciones o errores en la utilización de los escasos recursos económicos de que dispone este tipo de Estado. De ahí que la atención de uno de los factores más dinámicos del desarrollo de la economía mexicana sea el comercio exterior, constituye una preocupación permanente de la política económica de México". (53)

La prioridad del comercio exterior como factor de crecimiento y bienestar social, entre otros, radica fundamentalmente, en que proporciona los bienes indispensables para el desarrollo del Estado y que todavía no se producen en él, así como las divisas necesarias para la adquisición de tales bienes. En consecuencia se debe contar con un Servicio Exterior hábil para tratar convenios más justos y equitativos acorde a una situación particular de cada Estado. "La diplomacia se vincula estrechamente al comercio exterior ya que el Estado al velar por los intereses de la colectividad toma a su cargo una porción considerable en la actividad co-

mercial que se proyecta en el ámbito internacional y al requerir de representantes, se realizan las típicas tareas diplomáticas". (54)

Y los Órganos del Estado que deben velar por los intereses de su comercio exterior son:

a) El Jefe del Estado o Gobierno, como representante supremo, auxiliado por;

b) El Secretario de Relaciones Exteriores, como portavoz del Estado, incluso puede comprometerlo internacionalmente, además de dirigir el Servicio Exterior;

c) Los Agentes Diplomáticos; representantes de su país en el extranjero, tratan a nombre de su Estado, obteniendo información valiosa para éste;

d) Los Agentes Consulares, además de las funciones que ya definimos con anterioridad, consideramos que debe orientarse hacia la introducción de productos nacionales en el extranjero, artículo 15, fracción I de la Ley Orgánica del Servicio Exterior prevee: el fomento e intercambio comercial con México, así como informar sobre aquellos asuntos que puedan interesarle a la economía mexicana; y,

e) Consejeros y Misiones Comerciales, ambos reconocidos como personal diplomático y son técnicos o profesionales versados en ciertas áreas de la economía y sus funciones son de gran importancia respecto a la promoción de ciertos bienes, o su importación, tratar sobre franquicias, aranceles, un precio más idóneo, etc., su envío o recepción

de los segundos no requiere del establecimiento de relaciones diplomático-consulares, solamente el consentimiento del Estado receptor.

Todos y cada uno de los anteriores representan, cada uno es y debe ser un profesional en su área específica, actúan en favor de su país. Y la política comercial de cada Estado avanza conforme a particulares situaciones -- e intereses. Aquí se exhibe claramente la trascendencia que ha adquirido la diplomacia como medio para defender a su Estado frente a la abusiva actitud de aprovechamiento de los Estados industrializados. Los Estados débiles están conscientes que solamente contactando con otras economías complementarias podrán reforzar su posición de desarrollo y conscientes de tal importancia y situación especial participan en ella mediante el empleo de la diplomacia especializada mediante bloques o áreas tanto políticas como económicas para poder obtener cierta presión y ampliar así su horizonte comercial. Ante tal situación tan crítica y a la vez actual su diplomacia debe ser más agresiva, es decir más avezada y evitar los convenios desventajosos procurando salvar la reciprocidad de la cual ellos carecen en general, ni tampoco, cláusulas desventajosas, así de esta manera se evitará el seguir funcionando como meros proveedores de materias primas y artículos semifacturados y viceversa ser mercado de consumo de los productos manufacturados de las naciones industriales, pudiendo -- competir así con tales naciones.

CAPITULO CUARTO

POLITICA Y DERECHO: CORRELACION

SUMARIO: X. La política como esencia misma del Estado. XI. La dinámica de los tratados en la formación del Derecho Internacional. -- XII. El difícil camino de la diplomacia; situación actual y perspectiva. XIII. El enclaustramiento de la política exterior de México.

X. La política como esencia misma del Estado.

La política como esencia misma del Estado podemos afirmarlo, es incluso, anterior al Estado mismo. Los pueblos primitivos antes de tener una idea de éste último, ya la practicaban muy a su manera; el hombre tal y como lo definió Aristóteles es un "animal cívico", el animal es también social, pero sólo el hombre es político y este concepto es lo que lo diferencia del resto de los seres vivos. No vive en manadas, su carácter específico es vivir insertado en el organismo social que constituye la comunidad o más propiamente la sociedad.

De esta manera, al ser la política, un elemento intrínseco a la realidad humana, le es tan esencial al Es

tado, como el hombre mismo, ante todo, el hombre forma a la sociedad y ésta a su vez forma al Estado y al darse el hombre la sociedad que desea, estructura esta a su vez al Estado que satisfaga sus más elementales necesidades. "La política es una actividad necesaria y constructiva, dirigida a mantener la convivencia humana, gobernada por ideales elevados, normas y estructuras que superan el devenir histórico. Esta actividad es la que construye las Instituciones relacionadas con el gobierno de las comunidades humanas". (55)

La política al ser una actividad primaria y consciente, tanto del hombre como del Estado, y como tal tiene por objeto investigar y aplicar los medios necesarios de que se vale el Estado para alcanzar determinados fines. Así denominada como realidad y conciencia, la política, no es solo la fuerza creadora del Estado, sino la energía que lo mantiene y anima, es decir la fuerza vital imprescindible que lo produce y estimula. Todo el aparato del Estado está dominado por la política; y el Estado al ser representante de la colectividad es utilizado como medio, es decir como instrumento transformador y creador, verdadero planificador del desarrollo, además de ser el regulador y distribuidor de los beneficios sociales, económicos y culturales más justos que afectan a toda la población.

El fin de toda política estatal es y debe ser la satisfacción de las necesidades más inmediatas del pueblo en general, pues, al otorgar cierto grado de bienestar el cual se manifiesta no solo en "un aumento de los niveles de vida de la población —de su nutrición, de su salud, de su indumentaria, de su educación— pero hay más, al hablar de desarrollo económico estamos refiriéndonos, querámoslo o no,

a un fenómeno mucho más amplio que el simple crecimiento del producto, o la sola mejora de los niveles de vida; a un problema de orden moral y político" (56) consecuentemente la solución de éste problema debe ser una educación y una cultura política, como bases de una auténtica cultura al servicio de la colectividad, sin cuya satisfacción toda política, es demagogía y en consecuencia todo progreso es utópico.

Todos sabemos que la política afecta nuestras vidas, por lo tanto al analizarla, tratamos de actuar justamente, de escoger lo mejor, de tomar decisiones sobre la mejor de vivir con nuestros semejantes, ante lo cual, tenemos que evaluarla y estimarla; por lo cual, la política al utilizar al Estado como medio para que la aplique, éste a través de sus órganos representantes, debemos considerar, que la política es en cualquier sentido la toma de decisiones por medios públicos, en contraste a la toma de decisiones de los individuos en forma privada, ante todo, "el hombre para realizarse en plenitud, requiere que el Estado le respete y garantice el ejercicio de ciertos atributos inherentes a su propio ser y, por ende, de aquellas actividades que constituyen su expresión más relevante. Y no solo eso, el Estado debe, además, obligarse a promover y adoptar los medios necesarios para que la vida social se desarrolle en forma armónica, en un clima de justicia, solidaridad y equidad". (57) De esta forma corresponde al Estado, a través de la política, pues esta es su origen y fin, la tarea de mantener el control -lo cual no lo lleva a ser un simple vigilante como lo postuló el liberalismo clásico, sino de manera fundamental, el más importante regulador del devenir económico y social- que se apoya de igual modo, en las tareas no menos indispensables de orientación y navegación. El representante del Estado, -

(56) González Casanova, Pablo. La democracia en México. pág. 13.

(57) Armienta Calderón, Gonzalo. La Constitución y su defensa. pág. 491.

es decir su Jefe de Estado o de Gobierno y su Ministro de Relaciones Exteriores deben saber lo que su propio pueblo desea y lo que la legislación y los diversos partidos o grupos políticos aceptarán, pero también deben tener en cuenta lo que los Estados extranjeros desean, el efecto que tendrá una acción nacional en algún punto distante del mundo. Pues, -- además de prever y aceptar la política que tendrá éxito en su país, es necesario analizar la política exterior.

En casi todas partes, sentimos a diario el efecto de la política nacional, sin menospreciar, claro está, la política mundial; que actualmente es la que viene a marcar la pauta a seguir en el contexto internacional, este conjunto de decisiones públicas lo encontramos todos los días y nos afecta a todos, a nuestras ciudades, las cuales son redes de política, el agua que bebemos, el viciado aire que respiramos, el abasto de comestibles, la seguridad de las calles, -- la educación de nosotros, entre otras situaciones están ligadas a la toma de decisiones y a la ejecución de esta política que es tomada en los tres niveles de gobierno tanto en palacio nacional, como en el estatal o el municipal.

El bienestar social de la población, es el termómetro que sirve para medir la calidad de la política que el Estado está utilizando, pues, el Estado es un medio que sirve al hombre político para llevar a cabo los fines necesarios para la convivencia social, esta voluntad, se encuentra en toda decisión humana para formar la sociedad, pues, toda comunidad humana mayor que la familia contiene un elemento de política.

Se ha mostrado que la función de la política --

consiste en la expresión de la voluntad del Estado. Sin embargo su realización no se confía exclusivamente a una autoridad o a un grupo, por tanto el principio de separación de poderes en forma extrema no puede realizarse con base en alguna organización política concreta, puesto que este principio exige que haya autoridades separadas del gobierno, cada una de las cuales se abocará al desempeño de las funciones del gobierno que se encuentran diferenciadas.

Sin embargo la necesidad precisa, que en la política exista armonía entre la expresión y ejecución de la misma; la falta de armonía entre la legislación y la realidad provoca, al ejecutar la Ley, una parálisis política; es decir, una regla de conducta, como política del hombre para poder vivir en sociedad, que se exterioriza a través del Estado, no tiene valor alguno, si no se ejecuta y es más grave la situación cuando reina la anarquía entre la legislación y la vida real. Para lograr la coordinación entre la expresión y la ejecución de la voluntad del Estado habrá que sacrificar, la autonomía del órgano que expresa la voluntad del Estado o del órgano que la ejecuta; en otras palabras "En la práctica la necesidad política hace que sea imposible considerar que la función política esté separada de la administración. La política debe ejercer cierto control sobre la administración, esta relación debe existir entre las dos funciones básicas del gobierno". (58) Esta cuestión es por demás importante ya que dentro de la maquinaria "orgánica" estatal, se requiere que el órgano de ejecución esté subordinado al órgano de expresión, dado que éste y considerando su carácter preponderante puede ser mucho más representativo de la sociedad que el primero. Visto lo anterior finalmente consideramos que la función política no debe estar alejada de la

(58) Goodnow Frank. Revista de Administración Pública. núm. 41, pág. 173.

función administrativa, todo ello por el bienestar tanto del Estado, como de su colectividad.

Tomando en cuenta lo anterior "en el Estado lo que destaca es precisamente su función bienhechora, y no su negación pero en definitiva, el predominio de los valores depende sin duda de los móviles, voluntades y propósitos del quehacer político humano", (59) y considerando que, "la política, no busca el actuar por el actuar mismo, sino con miras a realizar en beneficio de la comunidad las Instituciones y líneas a seguir que faciliten su desarrollo o progreso tanto material como espiritual... y que la política es la ciencia de los medios adecuados para que el Estado cumpla con su misión propia". (60) Debemos recordar que el desarrollo de un país no solamente debe ser material, sino que ante todo, atiende, aparte del aumento de los niveles de vida de la población, a un crecimiento de orden moral y político. Porque el hombre es a la sociedad, lo que ésta lo es para el Estado. Entonces cada sociedad a través de una cultura y una educación política real, acorde a su situación histórica, debe darse un Estado y un gobierno digno de ella. Porque la cuestión no es tanto del sistema ni de su estructura, es más bien problema humano, porque la ignorancia motivada por la pérdida de valores da como consecuencia una sociedad, enferma, corrupta; la cual se proyectará en las ambiciones malsanas tanto de sus gobernantes como de sus gobernados, especialmente de los primeros que surgen carentes de una cultura y educación política, aparecen ante la oportunidad y el arrí bismo, de individuos carentes de valores que nunca tuvieron ética para fijarse un porvenir acorde a sus posibilidades, es pues una cuestión de orden tanto educativo como moral y político que motivan la carencia de valores, los cuales co-

(59) Arnaiz Amigo, Aurora. Revista de la Fac. de Derecho de México. pág. 426.
 (60) Preciado Hernández, Rafael. Lecciones de filosofía del derecho. pág. 64.

roen a la sociedad de cualquier Estado.

XI. La dinámica de los tratados en la formación del Derecho Internacional.

Todo ente para poder convivir con otros, seres, - necesita sacrificar parte de sus derechos. El hombre mismo pa - ra existir debe establecer un orden, para evitar la anarquía, y este orden llámesele como se llame, es lo que hace posible su existencia y una vida más llevadera. De la misma manera - los Estados, que al igual que sus integrantes, deben sacrifi - car parte de sus derechos, o soberanía, para que sea posible - de esta manera la coexistencia, entre la colectividad interna - cional y ésto se logra a través del concepto denominado conve - nio o tratado y "de la misma manera que se obligan entre sí las personas individuales o las colectivas, pueden también -- obligarse los Estados, por conciertos internacionales que sue - len llamarse tratados o convenios". (61)

El anhelo de los hombres, tanto de la sociedad como del Estado, es y ha sido siempre proporcionar orden y se - guridad, tanto en el interior de su Estado, como en sus re - laciones internacionales. "los esfuerzos encaminados a este - fin, sus éxitos y fracasos, han tenido lugar dentro de un con - junto de causas económicas, políticas y sociales, la preserva - ción de una medida de orden y seguridad en el futuro inmedia - to no será menos complicada", (62) ante todo, donde quiera - que dos o más Estados mantengan relaciones, se manifestarán dos cuestiones en pugna "por una parte el deseo de orden y -- seguridad, y por la otra el deseo de libertad y de acción. - El primero trataría de encontrar una mutua sujeción a un con -

- (61) Ossorio Angel. Nociones de Derecho Internacional Público. pág. 71.
 (62) Rouning, Neale. Derecho y Política en la Diplomacia Internacional. pág. 7.

junto mínimo de reglas, y el segundo a un mínimo de sujeción a estas normas" (63) ante tan grave y actual situación cada uno de los Estados debe ceder parte de lo que cree que le -- corresponde para poder coexistir, y su base es la cooperación pacífica entre ellos, que es y debe ser necesaria y deseable.

La Comisión de Derecho Internacional de la ONU, ha definido al Tratado Internacional como "cualquier acuerdo internacional que celebran dos o más Estados u otras personas internacionales, y que está regido por el Derecho Internacional". Los tratados es sin duda una de las más antiguas Instituciones de Derecho Internacional, desde que los Estados empezaron a mantener relaciones mutuas y al tener contactos diversos apareció el acuerdo, gracias al cual se establecían y estrechaban los vínculos más variados entre los Estados. "El mundo antiguo nos a dejado testimonios que prueban que desde entonces se concluyeron tratados importantes. Así sucedió con el tratado hecho entre Ramses II y el Rey de los Hititas, Hatoushile III, llamado tratado perla, que se firmó en 1292, antes de nuestra era, para consagrar la alianza existente entre estos dos soberanos... a medida que avanza la Historia -- los testimonios de la existencia de tratados son cada vez -- más numerosos y se hacen cada vez más precisos". (64)

Consideramos que quien realmente contribuyó, en materia de contratos, con respecto al Derecho Internacional, fueron los romanos. La doctrina romana de la validez de los contratos implicaba, naturalmente una buena fe, firme, en la cantidad de los tratados, y la fama alcanzada por la leyenda de Régulo --que sacrificó su vida, antes que quebrantar su -- promesa a los cartagineses-- muestra que ese concepto estaba -- profundamente arraigado en la vida diaria romana, la vaga --

(63) Pouning Neale. op. cit. párr. 7

(64) Lachs, Manfred. Evolución y función de los tratados internacionales párr. 7.

idea de un jus naturale, implica, una noción de ciertos principios, de lo que hoy entendemos por conducta internacional. Sugiere a todas luces una noción de Derecho aplicable a todos los Estados en las más variadas circunstancias; hace mención y pone el dedo en la llaga, sobre la fidelidad a los compromisos adquiridos, y enseña que la interpretación de los tratados no debe basarse al pie de la letra del contrato o compromiso, sino sobre cuestiones que ahonda más en el espíritu de cooperación de los hombres y de sus pueblos, es decir, sobre consideraciones de equidad y razón.

De las cuestiones anteriores, sabemos que son ciertas, pero estamos conscientes que pertenecen más a la teoría de los tratados que a su práctica. Maquiavelo, que al ser práctico, más bien parecía cínico, escribe, debéis saber que hay dos métodos de luchar, el uno con el Derecho y el otro con la fuerza, el primero es el método de los hombres y el segundo de las bestias, pero como el primero es con frecuencia insuficiente; se hace preciso recurrir al segundo; todo mundo sabe cuán loable es para un príncipe conservar la buena fe y vivir con integridad y no con astucia. Sin embargo, la experiencia de nuestra época nos muestra que los príncipes que han hecho grandes cosas han tenido muy poca consideración de la buena fe, y han sido capaces, mediante la astucia, de desconcertar la mente de los hombres y han terminado por sojuzgar a aquellos que habían hecho leal su fundamento... Un gobernante prudente no debería, por lo tanto, cumplir su palabra cuando el hacerlo fuese contrario a sus intereses y cuando las razones que le hicieron obligarse, hubiesen dejado de existir. Si todos los hombres fuesen buenos, este precepto no lo sería, pero como son malos y no obrarán de buena fe con vosotros, tampoco vosotros estáis obligados

a cumplir vuestra palabra con ellos. (65) Debemos considerar - que tanto la teoría romana de la buena fe, como la del señor -- Nicolas Maquiavelo, de que cada quien obra acorde a sus intereses, es una cuestión tajante y difícil de ubicar en el contexto internacional. Ambas teorías están insertas en todos los -- Estados y cada uno de ellos tentado a llevarla a cabo a pesar de sus graves consecuencias, sin embargo, es de hombres civilizados que en toda negociación internacional deba campear la -- honradez y el sentido común o buena fé, con lo cual se evitara la anarquía y consecuentemente el caos internacional.

El Derecho Internacional supone la existencia de -- todos los Estados del mundo, independientemente de su sistema -- político, económico o social, y por medio de los tratados dan -- forma al Derecho Internacional, además que " la insuficiencia -- del Estado para el cumplimiento de ciertos fines, que, requieren colaboración de otros Estados, ha producido un amplio fenómeno asociativo de la vida internacional. Así como en el interior -- del Estado coexisten con los hombres diferentes clases de personas jurídicas de carácter político o privado que cooperan en la consecución de determinados fines, los Estados -- cuya posición en el Derecho Internacional es paralela a la de las personas individuales en el Derecho Interno -- han creado mediante -- acuerdos asociativos, entes de composición y funciones muy variadas ", (-66) .

Lo cual ha traído como consecuencia que el Derecho Internacional, sea, realmente el Derecho de los Tratados. -- Al parecer lo esencial del proceso de evolución de los tratados y de su diversidad consiste en la gran variedad de problemas de la vida contemporánea de los Estados y que han alcanzado -- tan grave repercusión, que necesitan la colaboración de la --

(65) Maquiavelo, Nicolas. El príncipe. Págs. 131 - 135

(66) Miája de la Muela, Adolfo. Introducción al Estudio del -- Derecho Internacional Público. Pág. 193

gran mayoría de los Estados "razones objetivas imponen la -- obligación de ampliar la cooperación con el fin de lograr los fines a los cuales deben servir. De la misma manera, la calidad de los problemas varía a continuación de nuevos vínculos geográficos, técnicos, económicos y políticos, vínculos numerosos y cada vez más precisos". (67)

Así lo que impulsa a los Estados a ejecutar los tratados no es simplemente por el hecho de efectuarlos, sino que están basados en la necesidad de la vida y de la utilidad además de cuestiones de múltiples caracteres que varían incluso en el mismo tiempo, lugar y espacio, porque es muy digno de deplorarse que los contratos debiendo servir siempre a los individuos para conservar siempre la armonía imperturbable -- con mucha frecuencia se convierten los mismos en fecunda fuerza de inextinguibles discordias; cuando un convenio perfectamente ultimado, y que el día de ayer habría parecido hacer -- imposible a su respecto cualquier discusión; el día de ahora lo encontramos ya anacrónico, ante tal palpable cuestión es imprescindible la dinámica de los tratados en materia internacional, pues deben estar acorde al momento histórico en que el hombre vive de esta manera "el hombre desarrolla cierta -- filosofa y crea las correspondientes instituciones, y hay -- paz, luego sus pensamientos cambian y la nueva perspectiva -- tiene que combatir la estructura y pensamiento ya caducos, -- con todos sus perjuicios e intereses ya creados, entonces -- hay trastornos hasta que predominan las nuevas perspectivas que establecen el nuevo orden correspondiente" (68) por lo -- cual debemos ser conscientes que muchos de los conflictos que perturbaban al hemisferio, contienen lineamientos acordados y que antes se daban por prácticos y útiles; y que por ciertas obligaciones y derechos que antaño eran tenidos por ciertos,

(67) Lach, Manfred. op. cit. pág. 148.

(68) Szent Gyovgyi. Albert. Revista de ciencia y desarrollo, pág. 89.

ahora se ponen en tela de duda, y ante tan difícil situación sería trágico que el Derecho estuviera tan monolítico y fuera tan petrificado que no pudiera responder a las incitaciones - de los cambios evolutivos y revolucionarios de la sociedad.

Ante tal dinámica de los tratados en el Derecho Internacional, encontramos un claro deseo de cooperación entre los Estados para llevar a feliz término tal componenda - teniendo en cuenta que el desarrollo del Derecho no es siempre positivo pues su evolución es un proceso inevitable de - cooperación más estrecha, porque los tratados son en toda medida el motor que mueve y ayuda tanto a los hombres como a los Estados a coexistir en el ámbito internacional. Tomando en cuenta la diversidad de Estados y de sus sistemas tanto de creación como de definición de un principio objetivo que exige su cooperación, sin importar dentro de que hegemonía militen "los Estados conscientes de las disposiciones internacionales, lo mismo que los individuos prestan sus consentimiento a las leyes vigentes. Reconociendo la necesidad general de un sistema de orden, consideran a la mayoría de las reglas en vigor como deseables o, por lo menos tolerables, y aceptan, el resto porque no tienen más remedio o porque carecen de poder para cambiarlo. Cuando más intolerable sea una ordenanza, más presión habrá para modificarla por todos los medios posibles". (69) Finalmente, consideramos que tales normas y reglas de conducta mundial, que rigen la vida de los Estados no son las adecuadas a las necesidades actuales, evidentemente que no lo son, más sin embargo, tal y como se encuentran actualmente, las aceptamos en cierta medida, porque contribuyen al orden internacional evitando hasta cierta medida el caos total ante -- --

(69) Morton A. Kaplan. Fundamentos políticos de Derecho Internacional. Pág. 22

una anarquía galopante.

XII . El difícil camino de la diplomacia; situación actual y perspectiva.

Durante las últimas décadas las grandes potencias han consolidado su hegemonía de forma tal que ellas determinan, en buena medida, el acontecer internacional. Estamos persuadidos de que las relaciones internacionales, tanto en su estructura como en su fin contienen elementos éticamente incompatibles con la concepción de justicia social y que existen elementos desestabilizadores del actual sistema político, económico y social. Son cuestiones que atañen a todos y cada uno de los Estados, a sus jefes tanto de Estado como de gobierno y finalmente a sus diplomáticos, éstos últimos, al vivir directamente el problema en donde se encuentran físicamente representando a su país y al ser voceros de éste, son el termómetro que miden el acontecer de la política mundial que puede interesar o afectar a su país. Son pues, los Agentes Diplomáticos, en el aforo mundial, los actores que están obligados y que además tienen el imperativo deber de ejecutar la política de su país, buscando las condiciones y los procesos de una dinámica que conduzca en forma viable, de la transición del sistema actual, hacia un orden que atienda en mejor medida los requerimientos de justicia y estabilidad en el contexto internacional.

La diplomacia no es ni el invento, ni el pasatiempo de algún sistema político determinado, sino que es un elemento esencial en cualquier relación entre hombres o entre naciones, actualmente el campo de la diplomacia se ha ampliado enormemente y por la complejidad del tipo de relaciones requiere

re el auxilio de consejeros en la más variadas materias, pero solamente eso, que sean consejeros porque la noble y difícil carrera del Agente Diplomático, cuya misión principal es el hecho de mantener las relaciones de amistad con otros Estados, sin embargo ciertas áreas escapan a su especialización por - "la limitación política a la estructura normativa del Derecho y no es más que una de tantas, porque las hay además, tecnológicas, sociales, etc", (70) es decir grandes acontecimientos como un mayor control político de la diplomacia, la progresiva importancia de la economía y de la hacienda, los inventos de la ciencia moderna y el concepto más ilustrado de la comunidad de intereses internacionales, hace que esta rama de la administración pública sea llevada por verdaderos - profesionales de la diplomacia con la prioritaria ayuda de - los consejeros especializados en diferentes materias.

En México, nuestros representantes en el exterior bien podrían dividirse en diplomáticos de carrera y diplomáticos a la carrera, consideramos que ante gran grave situación, el gobierno, como responsable que es del Servicio Exterior, debería de ser más cauteloso, pues, los más de los errores cuando se cometen en el Servicio Exterior, es cuando ingresa gente ajena a esta área, y confunden la política con la negociación, y el problema se acentúa más al designar con la misma etiqueta de "diplomacia" a las dos ramas de la materia y no acertar a distinguir entre lo que podría denominarse el carácter legislativo de la cuestión y lo que podría denominarse el carácter ejecutivo, en otras palabras, en la práctica es imposible que esté separada la función política de la función administrativa, tan es así, que la función política debe ejercer un control definitivo sobre la función administrativa o ejecutora de esa política.

(70) Morton A. Kaplan. op. cit. pág. 45.

Toda política debe ser, también asunto del Congreso, por lo cual consideramos, que también lo es la política exterior, y no solamente asunto del Poder Ejecutivo que se deja llevar por pasiones y por las circunstancias y lo peor sería por su monolítica actividad, con la real y no ficticia aprobación de los "representantes elegidos" por el pueblo y la ejecución de esa política exterior debe dejarse en manos de profesionales, de la carrera y no por "elegidos a la carrera" que deben de estar dotados de experiencia y discreción necesaria para llevar a feliz término tan entredicha misión. Esta necesidad es en realidad vital tanto para el Agente Diplomático como para su Estado al que representa en el extranjero.

Consideramos que la labor diplomática, como casi todo trabajo es una labor seria, llena de valores, que su personal tiene una ética forjada por la educación y la experiencia, que se han labrado un porvenir en base al esfuerzo y a la educación política, que haciendo caso omiso del arbitrio y oportunismo político han desarrollado una carrera -- digna de toda mención. Sin embargo, tal parece que en México, sobre todo ahora que el país atraviesa por una crisis -- que, muchos, la consideran, como la peor de su historia contemporánea, se dan casos que además del personal del Servicio Exterior acreditado en el extranjero, existen representantes de dependencias federales, incluso, se ha llegado al extremo, de que con cierta frecuencia se sabe de misiones de tal o cual Estado de la República, que, olvidando que las relaciones exteriores son asunto del Gobierno Federal y no propia de cada uno de los Estados de la Federación.

Nuestra política exterior, si no, se halla en

crisis, cuando menos si confundida, por sus responsables. Es tamos de acuerdo con todo el personal de las embajadas asimilado como diplomático, pero en tiempo de crisis, tanto política como económica, es de considerar que cuando menos no deba ser desviado el fin del servicio exterior, una sangría tanto de autoridad como de función son las famosas "comisiones o misiones" que siendo pequeños o grandes grupos, viajan a tal o cual lugar para establecer o fortalecer lazos de amistad, - haciendo a un lado la función del personal del Servicio Exterior, que para ello representa al Estado mexicano. Se dan casos que además del personal diplomático acreditado en el extranjero, existen representantes de dependencias federales - por ejemplo: es Washington, New York, Tokio o Londres por citar algunas ciudades del exterior, existen representantes de Pemex, Conacyt, Turismo, Tabamex, Nafinsa, Inmecaf, Agricultura y Comercio, hasta el Pri... que además de la sangría económica que esto representa rinden cuentas a sus jefes en el Distrito Federal, y no a la autoridad inmediata, es decir al embajador. (71) Ante tan ostentosa y difícil cuestión se pierde el orden tanto jerárquico, como funcional e incluso - informativo, pasando a un problema de corrupción administrativa además de moral y política, a un cáncer que perjudica al Servicio Exterior y a su ya por de sí devastada imagen pública al mezclarlo con políticos carentes de principios, tanto políticos, éticos como sociales, de esta forma el Servicio Exterior pasa a ser una pieza más del museo administrativo.

Otra cuestión de tan cotidiana, que se le considera ya como algo normal, es la intromisión de Agentes Diplomáticos foráneos en cuestiones internas, especialmente de los embajadores allende el Bravo, que han corroído al país -

en lo que va del siglo. Así el Estatuto de la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas al cual se le considera como el instrumento normativo de mayor autoridad en materia de privilegios e inmunidades de los Agentes Diplomáticos, -- que menciona en su artículo 41 la no intervención en los asuntos internos del país receptor por parte de los Agentes Diplomáticos acreditados.

Tal parece que lo anterior pertenece a la más pura teoría diplomática, que de tan inalcanzable y alejada -- de la realidad, no es más que un grato recuerdo, porque la -- diplomacia que debe ser en esencia sentido común y comprensión aplicada a las relaciones internacionales, porque evidentemente las normas de la actual diplomacia se refieren -- a una profesión de una ética muy elevada, más tal parece que en lugar de ser una diplomacia de finales del siglo XX, es -- más aplicable su manera de ser a la usanza medieval, con -- frecuencia su ejercicio, da pie a la suspicacia que sus sucesores han sufrido injustamente, pensamos que no todos. So bornan a los funcionarios --cortesanos-- fomentan y financian rebeliones, alientan a los partidos de oposición, intervienen en los asuntos internos del país donde están acreditados, mienten, espían y roban, cuando menos información vital del país receptor.

Entre otras interesantes "recomendaciones para definir los deberes de un diplomático y sus cualidades -- ideales, comenta Satow, es válido recurrir a la prueba de -- Nicolson que trata de la veracidad, paciencia, buen carácter, modestia y lealtad, el lector puede objetar, agrega -- Satow, se ha olvidado de la inteligencia, el conocimiento, -- el discernimiento, la prudencia, la hospitalidad, el coraje y el buen tacto, pero, escribe no las he olvidado, las he --

dado por tenidas previamente". (72)

Al parecer no es aplicable el comentario de Sa tow, respecto al embajador en cuestión. No es lo más prudente intentarlo nosotros, pero si recomendaríamos a su gobierno la conveniencia de hacerlo. Nos permitimos este consejo en justa reciprocidad a los muchos ofrecidos por él, y ante tan lamentables incursiones en la política interna del país, lo que ha logrado solamente además de tan graves equivocaciones, no es otra cosa que obstaculizar las ya por de sí difíciles relaciones diplomáticas entre nuestro país y el vecino Estado del Norte. No se deben tolerar, tales intrusiones en la política interna, ante todo no solamente porque el Derecho Internacional, aunado a su antigua costumbre, sino que además la más elemental ética política así lo prohíbe y no se le debe reconocer el derecho de hacerlo, como tampoco --- a ningún otro embajador acreditado en el país. (73) Sin embargo quizás este Agente Diplomático no tiene la culpa, y -- seamos prácticos, quienes la tienen es la clase dirigente, -- la élite que dirige la política en todos sus niveles, pues -- ante tan grave afrenta a la Nación, la clase gobernante permanece ociosa, inactiva y todavía más grave, indiferente -- a tan grave situación y solamente cuando ha sido motivada por la opinión pública es cuando emite una tenue queja ante tal insolencia exterior y lo hace más por cumplimiento, que por su -- imperativo deber ya no tanto como gobernante sino al menos -- como nacional que debe ser.

Consecuentemente la Nación necesita de dirigen tes capaces así como de Agentes Diplomáticos de carrera, que al estar bien preparados y ser poseedores de un acendrado pa triotismo sepan luchar con inteligencia por la causa que de-

(72) Satow, Ernest. A guide to diplomatic practice. Vol. I. págs. 188-199.

(73) Martínez Corbala, Gonzalo. Periódico La Jornada. pág. 5.

fienden. Naturalmente que "si se requiere de una diplomacia más eficiente, la base humana es fundamental, de ahí que el Agente Diplomático debe ser más apto, el mismo Carrillo Flores insistió en la buena preparación que requieren, se exige a nuestros representantes en el extranjero prontas y eficientes gestiones, negociaciones o información en una multitud de aspectos que cubre toda la gama de actividades del Estado. - El feliz desempeño de cargos en el Servicio Exterior requiere al mismo tiempo de una preparación al mismo tiempo más profunda y más vasta... adicionalmente aludió a las negativas - consecuencias de una ejecución inoportuna, de un exceso o defecto de energía o en la suavidad". (74)

La situación actual ha motivado una seria perspectiva en la mayoría de los Estados, los cuales por medio de bloques y a través de un espíritu de solidaridad que se ha proyectado en los foros internacionales en una nueva diplomacia parlamentaria que ha puesto en evidencia una inconformidad producida por el desequilibrio que afecta a todos los Estados víctimas del atraso y que ha dado lugar a una suma tanto de acciones, como de esfuerzos para demandar acciones y medidas que restauren la armonía que de tan ficticia es por todos anhelada. "En efecto, mientras no se construya una paz auténtica, sobre la base de una creciente confianza a los valores de la cultura y en los derechos de la persona humana, la conciencia libre continuará clamando a solas en la vastedad del desierto internacional". (75)

XIII. El enclaustramiento de la política exterior de México.

Al hombre cotidiano tiempo atrás, era difícil -

(74) Arellano García, Carlos. La diplomacia y el comercio internacional. págs. 98 y 99.

(75) Torres Bodet, Jaime. El desierto internacional - Memorias - pág. 10.

que le interesará la política exterior. Posiblemente en ciertas épocas y de modo accidental, tal política se erigió en motivo de controversia popular, sin embargo pasado el furor gran parte de la ciudadanía se desinteresaba y la olvidaba, por considerar que no le afectaba en modo alguno y que estaba fuera del alcance de quien no estuviera iniciado en el asunto. Ante esta indiferencia se dejaba la política exterior en manos profesionales, confiándoles los intereses nacionales sin objetar, la opinión pública, su posible éxito o el más viable fracaso.

Además de lo anterior, aunado el nulo interés actual por parte de un servil poder legislativo que controlará la ratificación de los tratados internacionales, iba intrínseca la confianza para el gobierno en turno, haría todo cuanto pudiera para conservar el mayor de todos los intereses nacionales y consecuentemente internacionales, es decir, la paz. (76) Y si llegare a surgir una situación ante la cual, las libertades vitales, los derechos, posesiones o intereses del país cayesen bajo la amenaza de cualquier fuerza exterior, la mayoría de la población apoyaría al gobierno en su decisión. Todo lo cual, actualmente nos parece bello y demasiado romántico; pero cuando los problemas nacionales se agravan y cuando la tensión mundial crece, para la opinión pública, es imposible cruzarse de brazos, sin hacer caso de la política exterior que México lleva a cabo, cuando el aparato gobernante permanente indiferente a las cuestiones tanto nacionales como internacionales que nos atañen y debemos tomar en cuenta que "es indudable que la política internacional de un país depende en gran medida de la salud de sus Instituciones y de su situación interna, por lo que es necesario contemplar, aunque sea en forma esquemática, el panorama

(76) La supervivencia y predominio de la política tradicional de equilibrio de poder, ensombrecida por la posibilidad de destrucción universal, explica y exige la política de coexistencia universal. — Wolfgang Friedmann. op. cit. pag. 30.

ma doméstico en que se basa nuestra política". (77) México ha gozado de dirigentes corruptos, ineptos e inmorales, pero con un poco de celo por su trabajo sin embargo, actualmente y con todo lo anterior, si a esto le sumamos la inercia, la inactividad y la indiferencia de la clase dirigente, nos encontramos, con que carecemos si no de una política exterior, si de gobernantes para dirigirla, porque "la inhibición política, el enclaustramiento, el no debate, el no aceptar la -- realidad política en sus verdaderos y únicos perfiles, nos -- llevó no en pocas ocasiones a deformar la realidad nacional y a idealizar un aspero campo internacional". (78) Y ante todo nuestra política esta fuera del alcance, tanto de los -- medios como de la realidad en ambos niveles tanto nacional -- como internacional.

Los enunciados teóricos de la política exterior a menudo han estado por delante de lo que en realidad se puede hacer, situación que da lugar a expectativas que difícilmente pueden satisfacerse, además de que despierta dudas sobre las intenciones y objetivos verdaderos de dicha política, el desequilibrio que manifiesta además de la distancia que separa la política exterior de la interna y "cabe mencionar que las características y paradojas claves de nuestro -- tiempo es que mientras la política interna está afectada por los problemas mundiales en mayor grado que nunca, la política exterior de las distintas naciones sigue siendo dictada -- y condicionada en gran medida por la experiencia interna.... De esta suerte ambas se transfieren". (79) Consecuentemente, con la desvinculación en el origen de ambas políticas, es decir en la política interna que con frecuencia se plantea y -- delinea objetivos que de tan ambiciosos, abstractos y a tan largo plazo, que es difícil que se lleven a cabo y aún más --

(77) Hernández Vela, Edmundo. Revista de Relaciones Internacionales. Pág. 31.

(78) Vallejo, Mario. Revista Pensamiento Político. Pág. 171.

(79) Vallejo, Mario. Op. cit. Pág. 168.

que la opinión pública la entienda y acepte, porque de origen está distorsionada y alejada de la realidad.

El enclaustramiento de la política exterior se debe a la incapacidad real por conseguir sus propios objetivos que sean reales, porque el aparato gobernante tiene manía de atribuirle a tal política una capacidad de influencia, mayor de la que realmente tiene.

Consideramos que esta viciada situación, la encontramos cuando no es posible llevar a cabo la ejecución de una política interna, que desvinculada de la realidad es ficción y por lo tanto imposible llevarla a cabo, tal cuestión sucede de igual manera con la política foránea, cuyo origen es el mismo.

Esta desfunción, ha dado lugar a cuestiones menores y no por ello carecen de interés nacional, entre los que destacan, la defensa de la seguridad nacional -soberanía y la promoción de su desarrollo económico, lo cual sabemos trae como consecuencia un aumento en los niveles de vida de la población interna. La política exterior mexicana como la de cualquier Estado, se haya inmersa en la borragine internacional, que motivada por la bipolaridad política y social tiene como consecuencia la reactivación de la carrera armamentista, la crisis financiera y la incierta recuperación de la economía internacional, todo lo cual repercute de una u otra manera en nuestra política tanto nacional como internacional.

Es de llamar la atención, a gente versada y no en el asunto, el hecho de que funcionarios responsables de -

la dirección de la política exterior hagan constante alusión y de una manera "plausible" a la tradición y continuidad de esta política, destacando tradición y continuidad como aspectos intrínsecamente positivos sin llegar a pensar que tales conceptos pueden considerarse monolíticos e inmutables y llegar a considerarlos incluso sagrados, porque "La intensificación constante y el dinamismo creciente de las relaciones internacionales contemporáneas, obliga a los Estados a desarrollar una política exterior cada vez más objetiva, más realista, más eficaz y, también como en el ámbito interno, menos retórica y demagógica". (80)

La clase dirigente da a entender que por el sólo hecho de que la política exterior se haya mantenido sin grandes cambios a lo largo de casi todo el presente siglo, - tal antecedente le presta firmeza, congruencia y eficacia, - lo anterior es muy positivo cuando no se toma en cuenta la dinámica de la política internacional en general y la de cada uno de los Estados en particular. Sin ser negativos deberíamos tomar en cuenta que a consecuencia de hegemonías tan distantes que continúan el rearme mundial, el caos financiero y la incertidumbre de la recuperación económica, por citar algunas causas, para notar que es curioso el aspecto de nuestra línea política foránea, que tiene como aliciente y limitante los conceptos de tradición y continuidad.

La política exterior no debe ser improvisada, ni dejarse llevar por las pasiones, debe corresponder a requerimientos y necesidades nacionales, así como a la coyuntura internacional vigente, porque, cuando en un mundo complejo y conflictivo, que evoluciona día a día, se antepone de manera permanente una línea en la que sobresale ante

(80) Hernández Vela, Edmundo. op. cit. pág. 33.

todo la tradición y la continuidad o en otras palabras la inmovilidad de principios y la permanencia de objetivos, si lo anterior destaca, nosotros consideramos que tal línea sería de una política que en lugar de jugar a la delantera, va a la zaga y que es más petrea que flexible. A pesar de lo cual comenta el ministro de relaciones exteriores, Sepulveda Amor, "México no caera en el inmovilismo y pasividad en materia de política exterior, ni dará marcha atrás en la política que - hasta ahora ha practicado. Resultaría absurdo mantenerse impaciente... Quienes postulan la pasividad, continuo, ignoran los riegos que para México significarían no participar en - la conformación de un orden internacional que refleje fielmente la naturaleza de los principios que dan sustento a tal política". (81)

Quando una política desvincula la teoría con - la realidad que no evoluciona, y que no marcha acorde al complejo mundo actual; es una política que no se transforma y - supera a si misma, está anquilosada y es víctima de su propia política y se encuentra en un enclaustramiento conceptual, - que ha impedido su libre evolución.

Toda política es válida en cuanto a sus principios, en su origen mismo, porque los principios son útiles - y necesarios en cualquier tipo de contacto tanto individual como estatal y lo son si se les aplica de una manera inteligente y evolutiva, pero no son suficientes en si mismos y más cuando son tomados como sagrados.

Toda política estatal, utiliza los principios como base y fundamento porque establecen de antemano la orientación a seguir por el infalible timonel en turno y su equi-

po, pero ya en la práctica los encontramos estériles, es decir tales principios tienen poco que aportar en materia de medidas concretas ante la imperiosa necesidad de dar una respuesta lógica a casos concretos y específicos. A los principios de que tradicionalmente hace gala el aparato dirigente; y que como todo concepto aunque se le dé el mejor uso y trato se desgasta, funciona para un tiempo, lugar y espacio determinado, y tal parece que quien dirige la política exterior vive a destiempo, porque al utilizar los principios, otra vez, -- tradicionales de esa política, se hace referencia a ellos en toda ocasión y en conexión con cualquier tema o problema y -- de esta misma manera desvirtúan la información, aludiendo -- con ello una explicación clara y completa de la conducción -- de la "política exterior, y utilizarla como instrumento para desviar la atención nacional hacia el ámbito mundial, ... Y que incapaz de efectuar las reformas económico-políticas -- sustanciales en el ámbito interno que debían acompañar el -- cambio de igual forma en nuestra política exterior". (82)

Ante cualquier situación, se teoriza una política fuera del alcance de las posibilidades que inconscientes de la realidad, es víctima de su propia retórica política y que prisionera de sus propios conceptos y principios -- no acerta a evolucionar, de esta manera, cumplen una función múltiple siendo la panacea quijotesca de la política exterior y que al utilizar esta mágica medicina sirve para fundamentar, orientar, explicar, e incluso para justificar los actos tan positivos y nunca negativos de tal política.

La buena imagen que se procura mantener, las buenas intenciones que de continuo se manifiestan y los muchos esfuerzos que sin duda se realizan para purificar de --

(82) Brito Moncada, Ramón. Jurídica. Anuario de departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana. págs. 323 y 324.

algún modo la mecánica del oficio, se han visto en contradic-
ción con algunas realidades concretas "El sector público ha
continuado con la serie de campañas impregnadas de buenas in-
tenciones pero faltas de realismo y de eficacia dudosa, con
resultados muchas veces contraproducentes por no proponer --
una alternativa válida ni contener los elementos adecuados --
para encauzar la vida de la población". (83)

(83) Hernández Vela, Edmundo. op. cit. pág. 32.

CONCLUSIONES

PRIMERA. El estudio del Derecho Internacional Público, como el de cualquier otra área de las ciencias sociales, reclama, tener como base y fundamento que se analice al Estado, el cual como producto social, es una realidad palpable para todo ser humano, que desde su propia vida le hace trascender al ambiente doméstico en que pasa sus primeras edades.

Y es el instrumento rector de la vida política - económica y social del conglomerado internacional, porque al darse el hombre la sociedad que desea, estructura a su vez al Estado que satisfaga sus más elementales necesidades, y podemos afirmar que, los Estados constituyen no la única, pero sí la principal preocupación del Derecho Internacional.

SEGUNDA. El Estado y el Gobierno, dentro de una sociedad de derecho, actúan dentro de las normas que los limitan, como elementos rectores de la vida humana, estando ligados a la calidad de vida y a la atmósfera jurídica y social que impera en un Estado, y son elementos imprescindibles sin los cuales no es posible ningún orden y por ende existencia social alguna.

TERCERA. El hecho de que las sociedades organizadas en Estados, tengan al igual que los individuos, la necesidad de organizarse entre sí, ha determinado la creación de órganos de comunicación entre los Estados. Y tales órganos - aparte de los conocidos Jefes de Estado y Gobierno, así como

el Ministro de Relaciones Exteriores, sobresalen los Agentes Diplomáticos y los Consulares.

CUARTA. El Agente Diplomático que como representante político del Estado, es un instrumento indispensable para el mantenimiento de un orden universal en que priva la paz a través de la superación de controversias inter-estatales. Si la diplomacia fracasa por su incapacidad de evitar el estallido de conflictos, no habrá cumplido con su principal objetivo que es la promoción de los fines del Estados -- por medios pacíficos, y mientras tanto el interés nacional -- como internacional así lo dicte, el Agente Diplomático, estará al servicio de la paz, como anhelo primordial de todo orden estatal.

QUINTA. El Agente Consular, dada su especial -- naturaleza, tienen cierto grado de representatividad al ser -- investido por una delegación emanada de su propio Gobierno, -- la cual es reconocida por el Estado receptor al otorgar el -- exequátur.

De esta manera son fieles exponentes de la moda lidad de cada Estado.

SEXTA. La política denominada como realidad y conciencia, no es solamente la fuerza creadora de un Estado, sino que también es la fuerza vital que lo produce y estimula, todo el aparato estatal esta penetrado y dominado por la política; y el Estado al ser representante de la colectividad es utilizado como medio e instrumento transformador y creador, --

además que al otorgar cierto grado de bienestar, es el regulador y distribuidor de beneficios sociales, económicos y -- culturales más justos que afectan a toda la población del -- país.

SEPTIMA. El origen y evolución de los tratados internacionales como dinámica del Derecho Internacional, no deviene por el interés de mantenerlos, sino por la urgente necesidad de poder sobrevivir y darle un cierto orden a la -- anarquía que impera en el mundo. La cooperación tanto entre los hombres, como entre las naciones, deviene de la más elemental forma de conducta humana y que es aplicable a todos -- los Estados en las más variadas circunstancias, porque no solamente en la teoría, sino que es plausible que en la práctica la finalidad de los compromisos adquiridos y la interpretación de los tratados no debe basarse al pie de la letra -- del contrato o compromiso, sino que deben basarse sobre cuestiones que ahondan más en el espíritu de cooperación entre -- hombres, como entre pueblos; es decir sobre consideraciones de equidad y razón, porque en toda negociación debe campear la honradez, y el sentido común y no olvidamos la buena fe, porque se entiende implícita en todo acto.

OCTAVA. En México, nuestros representantes en el exterior bien podrían dividirse en diplomáticos de carrera y diplomáticos a la carrera. ante tal cuestión, consideramos que el Gobierno, como representante de la política exterior, debería de ser más cauteloso, pues, los más de los errores cuando se cometen en el Servicio Exterior, es cuando ingresa gente ajena a esta área, consecuentemente la Nación, necesita de dirigentes más capaces, así como de diplomáticos

de carrera, que al estar bien preparados y ser poseedores de un acendrado patriotismo sepan luchar con tacto e inteligencia por la causa que defienden, porque cuando se requiere de una diplomacia más eficiente, la base humana es fundamental.

NOVENA. Consideramos que la dinámica de la política exterior depende de la salud que impera en sus instituciones y de la situación interna del país.

Y el anquilosamiento de la política exterior de México se debe de origen, al no aceptar la realidad en sus verdaderos y únicos perfiles. De esta manera al estar desvinculada la legislación con la práctica se deforma la realidad nacional, así cuando la política interna está viciada es fiel reflejo de su política exterior, al ser una política improvisada; y la política no debe ser improvisada ni dejarse llevar por las pasiones, debe corresponder a los requerimientos y a las necesidades internas, así como a la coyuntura internacional vigente.

DECIMA. La actividad del Agente Diplomático, es una área difícil y laboriosa porque inciden sobre ella -- tanto el peso de los enormes intereses de ciertos países, -- así como diversas líneas políticas, las cuales nunca podrán comulgar sobre el más tenue sentido común.

BIBLIOGRAFIA

Abrizqueta, Jaime. El Derecho Consular Internacional. Editorial Reus, S. A. Madrid, España, 1974.

Alzamora Wieland, Hubert. Diplomacia y Política Exterior. Revista Peruana de Derecho Internacional. T. XXXV, No. 88, Abril - Junio 1983. Lima Perú.

Arellano García, Carlos. Derecho Internacional Público. Primera Edición, Editorial Porrúa, S. A. México, 1983.

Arellano García, Carlos. La Diplomacia y el Derecho Internacional, 1a. Edición, Editorial Porrúa. S. A. México 1980.

Armienta Calderón, Gonzalo. Los Derechos Fundamentales del Hombre en el Derecho Mexicano. La Constitución y su Defensa. -- Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México 1980.

Arnaiz Amigo, Aurora. Ciencia del Estado. T. I. Editorial - Antigua Librería Robredo, México, 1959.

Arnaiz Amigo, Aurora. La Política y sus Fines Específicos. Revista de la Facultad de Derecho de México, UNAM. T. XXIV, Núms. 95, 96. Julio-Diciembre 1974, México.

Bevilaquia, Clovis. Principios Elementales de Derecho Privado, Brasil, 1944.

Brito Moncada, Ramón. Consideraciones sobre la Política Exterior de México. Jurídica. Anuario, Universidad Iberoamericana, T.I, No. 13, 1981, México.

Colliard, Claude Albert. Instituciones de Relaciones Internacionales, Fondo de Cultura Económica, México 1977.

Calderón Martínez, Antonio. La Política Mexicana de Comercio Exterior. Revista de Comercio Exterior, Editorial Banco Nacional de Comercio Exterior, S. A. México, Julio 1968.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Secretaría de Gobernación, México 1977.

Domínguez Vargas, Sergio. Teoría Económica. 6a. Edición, - Editorial Porrúa, S. A. México, 1977.

Friedman, Wolfgang. La Nueva Estructura del Derecho Internacional. Editorial F. Trillas, S. A. México 1971.

García Pelayo, Derecho Constitucional Comparado, Manuales de la Revista de Occidente, 3a. Edición, Madrid, España 1953.

González Cassanova, Pablo. La Democracia en México. 5a. Edición. Ediciones Era, S. A. México 1972.

Goodnow, Frank. La Función Política. Revista de Administración Pública, No. 41. Enero-Marzo, México, 1980.

Hernández Vela, Edmundo. ¿Cuál debe ser la política exterior de México? Revista de Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM. Vol. III, No. 11, -- Octubre-Diciembre, 1975, México.

Kaplan, Morton A. Fundamentos Políticos de Derecho Internacional. Editorial Limusa-Willey, S. A. México 1965.

Lachs, Manfred. Evolución y Función de los Tratados Internacionales. UNAM. México, 1962.

Marezca, Adolfo. Las Relaciones Internacionales. 1a. Edición Editorial Aguilar, España. 1974.

Martínez Corbala, Gonzalo, Periódico, La Jornada, México, D.F. 30 de enero de 1985,

Maquiavelo, Nicolás. El Príncipe. 1a. Edición, Editores Mexicanos Unidos, S. A. México 1973.

Méndez Silva, Ricardo. Agente Diplomático. Diccionario Jurídico Mexicano. T.I. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM México, 1982.

Miaja de la Muela, Adolfo. Introducción al Estudio del Derecho Internacional Público. 7a. Edición, Editorial Cárdenas, España, 1979.

Mirkine Guetzevich, B. Las Nuevas Constituciones del Mundo. 2a. Edición, Editorial España, España.

Montesquieu, Charles Louis de Secondat, El Espíritu de las Leyes, T. II. España, 1906.

Morales, Isabel. Periódico, La Jornada, México, D. F. 6 de noviembre de 1985.

Moreno Collado, Jorge. Introducción al Estudio del Poder del Estado. Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM. México 1966.

Ohlin, Bertil. Comercio Interregional e Internacional. Ediciones Oikos Tav, S. A. España, 1971.

Ossorio, Angel. Nociones de Derecho Internacional Público, 1a. Edición, Editorial Atlántida, S. A. Argentina, 1944.

Ossorio y Florit, Manuel. Agente Diplomático. Enciclopedia Jurídica. OMEBA. T.I. Argentina, 1979.

Preciado Hernández, Rafael. Lecciones de Filosofía del Derecho. 10a. Edición, Editorial Jus. México, 1979.

Prélot, Marcel. La Ciencia Política. Press Universitaires - de France. Francia, 1961.

Remacha Tejada, Jose R. Práctica Diplomática Española en - Materia de Derecho Internacional. Anuario de Derecho Internacional Vol. III. Ediciones Universidad de Navarra, S. A., España, 1976.

Reyes Tayabas, Jorge. Bases para el Estudio del Estado. México, 1966.

Robles Sotomayor, Ma. Elodia. Sociedad, Estado y Derecho. Revista de la Facultad de Derecho de México, UNAM T. XXX No. 115, Enero-Abril 1980, México.

Rojina Villegas, Rafael. Teoría General del Estado. 2a. Edición, México, 1968.

Rouning, Neale. Derecho y Política en la Diplomacia Interamericana, Editorial Rabasa, S. A. México 1965.

Ruiz Moreno, Isidoro. El Derecho Internacional Público en la Suprema Corte. Eudeba Editorial Universitaria de Buenos Aires, Argentina.

Satow, Ernest. Guía Práctica de la Diplomacia. 1a. Edición Vol. I, Editorial Oppenheim. M. A., L. D. Londres, 1917.

Seara Vázquez, Modesto. Derecho Internacional Público, 10a. Edición. Editorial Porrúa, S. A. México 1984.

Sepúlveda Amor, Bernardo. Periódico, La Jornada, México, D. F. 4 de enero de 1985.

Sepúlveda, Cesar. Derecho Internacional Público. 14a. Edición Editorial Porrúa, S. A. México 1984.

Serra Rojas, Andrés. Teoría General del Estado. Editorial Manuel Porrúa, S. A. México, 1964.

Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. 9a. Edición, T.I. Editorial Porrúa, S. A. México 1979.

Sierra, Manuel J. Tratado de Derecho Internacional Público, México, 1959.

Soberón Mainero, Miguel. Diccionario Jurídico Mexicano. T.VIII Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México, 1984.

Sorenson, Max. Tratado de Derecho Internacional Público. 1a. Reimpresión, Editorial Fondo de Cultura Económica, México 1978.

Szent Gyögyyi, Albert. Revista de Ciencia y Desarrollo, Editorial, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, Año XI, No. 64, Septiembre-Octubre, 1985, México.

Torres Rodet, Jaime. El Desierto Internacional -Memoria-
1a. Edición, Editorial Porrúa, S. A. México 1971.

Vallejo, Mario. Política Interna e Internacional. Revista
Pensamiento Político. Editorial Cultura y Ciencia Política,
A. C., Vol. XV. No. 58, Febrero 1974, México.

Xilotl Ramírez, Ramón. Derecho Consular Mexicano. 1a. Edi-
ción, Editorial Porrúa, S. A. México, 1982.