

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

LA FUNCION DIPLOMATICA EN EL SISTEMA MEXICANO

T e s i s
que para obtener el título de
LICENCIADO EN DERECHO
presenta
NORMA ALICIA CANTO VERA
1 9 7 5.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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 esta 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.

La presente tesis profesional fue realizada dentro del Seminario de Derecho Internacional, de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, bajo la dirección del Lic. Oscar Treviño Ríos y a cargo del Lic. Víctor Carlos García Moreno.

A MIS PADRES, CON
TODO CARIÑO

A MIS HERMANOS

A MIS AMIGOS

AL LIC. VICTOR C. GARCIA MORENO
por su inapreciable apoyo en la
elaboración de esta tesis.

AL ING. ROBERTO GAMBOA MASCAREÑAS
por su valiosa colaboración, con
sincero agradecimiento.

CON GRAN APRECIO Y RESPETO A:

LIC. EFREN CERVANTES ALTAMIRANO

LIC. ANTONIO DE IBARROLA

LIC. MA. JOSE VELANDIA VDA. DE LOPEZ DORIGA

LIC. JOAQUIN LOPEZ DORIGA

SR. MANUEL MONTELLANO RODILES

DR. HUGO NAVARRO BOLANDI

AL HONORABLE JURADO

A MI FACULTAD

"La felicidad de los pueblos, la prosperidad de los imperios, el esplendor con que brillan las coronas, tal es el objeto de esta triple ciencia donde aparece - el negociador, allí también ha cesado de correr la sangre: la habilidad de las combinaciones, la persuasión del lenguaje, - el ascendiente de la autoridad moral, tales son sus armas; la voz de la humanidad, las reglas consagradas por el derecho de las naciones, tales son las leyes que invoca."

LA FUNCION DIPLOMATICA EN EL SISTEMA MEXICANO

Introducción

I. Nociones preliminares

- 1.- Antecedentes históricos
- 2.- Concepto de diplomacia
- 3.- El derecho de legación

II. Clasificación de los agentes diplomáticos

- 1.- El Congreso de Viena de 1815
- 2.- El Protocolo de Aquisgrán de 1818
- 3.- La Convención de Viena de 1961

III. Desarrollo de la misión diplomática

- 1.- Inicio de las funciones diplomáticas
- 2.- Funciones específicas de los agentes diplomáticos
- 3.- Extinción de la diplomacia

IV. Inmunidades y limitaciones de los diplomáticos

- 1.- Inmunidades relativas a las personas, cosas y funciones
- 2.- Limitaciones a los agentes diplomáticos en México
 - a) Ley General de Población
 - b) Su reglamento
- 3.- Prerrogativas otorgadas al diplomático en México
 - a) Código Aduanero
 - b) Decreto del 7 de enero de 1936
 - c) Su reglamento

V. La situación diplomática actual

- 1.- Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano de 1967
- 2.- La diplomacia en la cumbre

Conclusiones

Bibliografía

I N T R O D U C C I O N

La humanidad, al organizarse bajo la forma de países, se ve en la necesidad de contar con un órgano de comunicación que haga posible la convivencia pacífica y el entendimiento total entre todos los pueblos de la tierra.

Sin embargo, la historia ha demostrado que no es posible que un país encauce su destino dentro de sus fronteras sin tener que asomarse para nada al exterior. Al hacerlo, se encuentra con grandes diferencias económicas, políticas y sociales que existen entre ellos y que solamente una política bien encaminada puede conciliar las dificultades lógicas de sus divergencias.

Debe tomarse en cuenta que la política está sometida a la movilidad de las circunstancias, de los espíritus y de las pasiones, las cuales están por encima de toda teoría, ya sea que se aplique a la administración interior o a los intereses del exterior.

La mejor guía de la política es la experiencia; solamente el estudio de la escena del mundo es quien fecunda al genio.

Esta experiencia reclama prudencia, circunspección y conocimientos para apoyar los principios generales para constituir la grandeza de un Estado y para determinar su verdadera política que será la que -

marque las líneas directrices para realizar satisfactoriamente el destino de la humanidad.

En consideración a esos principios, se creó una figura cuya finalidad es lograr que los Estados con objetivos divergentes lleguen a un acuerdo mediante la negociación.

Esta figura es la DIPLOMACIA, la cual surge desde épocas muy remotas en que los hombres comienzan a formar agrupaciones, y que posteriormente, en la Edad Media, adquiere características de una verdadera institución.

Actualmente, la diplomacia es un medio a través del cual han llegado a evitarse situaciones caóticas, ya que los gobiernos de los países, sobre todo de las grandes potencias, pretenden hacer valer sus puntos de vista por medio del recurso más fácil que es la fuerza.

La paz mundial se ve constantemente amenazada en virtud del surgimiento de grandes corrientes político económicas que dejan ver su influencia en todos los ámbitos de la tierra, trayendo como consecuencia el desacuerdo de los Estados.

La gran mayoría de los gobiernos, conscientes de ello, han consentido mutuamente en enviarse representantes con el fin de velar por sus respectivos intereses y proteger a sus nacionales, y para lo cual, les han revestido de ciertos privilegios e inmunidades para asegurar la e-

fectividad de su misión, la cual se ha convertido en una verdadera necesidad de los pueblos.

A través de la presente tesis, trataremos de dar una amplia idea de la evolución, funciones y posición actual de la diplomacia. Asimismo, veremos la nueva forma de diplomacia denominada "en la cumbre", y que se refiere a la negociación directa y personal de los jefes de Estado con la finalidad de negociar y proteger los intereses de sus respectivos países.

C A P I T U L O I

NOCIONES PRELIMINARES

1.- Antecedentes históricos.

La historia de la diplomacia es tan antigua como los pueblos mismos. Para arreglar sus relaciones, las diferentes comunidades, extranjeras las unas para con las otras, la institución diplomática satisface una necesidad esencial.

Se aprecia que la actitud de los pueblos salvajes hacia los extranjeros o hacia los miembros de las tribus vecinas, frecuentemente está marcada por la desconfianza y la hostilidad. Sin embargo, existen ciertos complejos de intereses recíprocos que presuponen un contacto y una colaboración entre los individuos y las ciudades, y ésto puede apreciarse aún en los estadios más primitivos.

Al reunirse dos tribus, era evidente que trataban de plantearse problemas de convivencia, ya fueran de carácter sencillo o de situaciones complejas tal como la alianza de dos grupos contra un tercero.

La práctica de enviar emisarios para arreglar pacíficamente problemas comunes de las tribus, constituye el nacimiento de la diplomacia, aún cuando pudiera objetarse que estas agrupaciones no eran Estados como los reconoce en la actualidad el Derecho, sino tomando única-

mente en consideración el hecho de que se entablaban negociaciones pacíficas entre dos grupos que eran sujetos del Derecho de Gentes de esa época.

El estudio de la historia de la diplomacia, con el fin de facilitarlo, se ha dividido en cuatro fases:

1a. fase: Desde la antigüedad hasta el siglo XV.

2a. fase: La diplomacia adquiere rasgos de permanencia.

3a. fase: La diplomacia se regula por medio de normas obligatorias
naciendo el Derecho Diplomático.

4a. fase: Decadencia de la diplomacia tradicional y aparición de
la nueva diplomacia.

Primera fase.- Esta fase se caracteriza por la existencia de la diplomacia ambulante, es decir, enviar embajadores para resolver una cuestión precisa: declarar la guerra, concluir tratados de paz, de alianza, acuerdos comerciales, etc.

Puede observarse que en esta época la diplomacia no está organizada. Ya los egipcios, judíos, persas y asirios llevaban a cabo la práctica de intercambiar negociadores; lo mismo sucedió en Atenas y Roma, pero sin embargo, sus funciones no eran exclusivamente diplomáticas.

Esta incipiente forma de diplomacia tiene un carácter sacro, ya -

que tales misiones de negociadores se hallaban protegidas por los dioses. Además, tenían ciertas limitaciones debido a las deficiencias de los medios de comunicación, y por lo tanto, era casi imposible establecer relaciones entre ciudades si no era dentro de un espacio limitado y de tiempo en tiempo.

De igual modo continúa siendo en la Edad Media. La Iglesia sigue enviando misiones diplomáticas temporales (los nuncios actuales). En forma similar, se practica en todas las demás ciudades y es hasta el Renacimiento, etapa de los grandes descubrimientos, en que comienza a haber en toda Europa un movimiento de interpenetración de los pueblos y se inicia así la segunda etapa.

Segunda fase.- La diplomacia pierde su carácter ambulante y empieza a tener rasgos de permanencia. Esta nueva característica nace en Italia en el siglo XV.

En ese tiempo, Venecia constituía una potencia marítima, militar y comercial, y consideró por su propia conveniencia que era de suma importancia para su comercio estar al corriente de lo que acontecía en los demás Estados o ciudades.

Así pues, envió sus primeras misiones diplomáticas permanentes a Constantinopla y Roma, y finalmente las enviaron a todas partes. Estos enviados eran los "oradores" venecianos quienes proveían a Venecia de-

toda clase de información, económica y política.

Hay diversas opiniones acerca si fue en Venecia o en Milán su ori
gen, lo cierto es que fue una necesidad de toda Italia establecer mi--
siones diplomáticas permanentes, ya que la península itálica estaba do
minada por cinco potencias: Milán, Venecia, Florencia, Nápoles y el Papa
pado de Roma, los cuales vivían en un estado de constantes intrigas y--
luchas, y con el fin de establecer un equilibrio en las relaciones, es
que se recurrió a dicha práctica; llegándose a desempeñar una función--
financiera además de representativa, ya que se establecieron bancos fo
ráneos.

Sin embargo, se considera a Venecia como iniciadora de las misione
nes diplomáticas permanentes porque fue en ese lugar en donde se regla
mentó minuciosamente y aparecen los verdaderos diplomáticos en el senti
do moderno de la palabra.

Esta práctica se extendió rápidamente por toda Europa. Fueron nume
rosos los fenómenos que contribuyeron a la difusión de las misiones--
diplomáticas permanentes en Europa, como lo fue la idea de igualdad ju
rídica de los Estados y que trajeron como consecuencia generalizar el--
sistema de la diplomacia permanente en casi toda Europa.

Después la diplomacia se convierte en laica y es privilegio de --
los grandes señores o estadistas. Posteriormente, aparece una oficina--

administrativa que se encarga de la política extranjera del Estado y surge una jerarquía de los agentes diplomáticos del Estado. A través de éstos órganos tienen lugar las misiones diplomáticas extranjeras.

En general, la diplomacia tiene las siguientes características:

Reglas imprecisas en el Derecho Diplomático respecto a privilegios e inmunidades en donde hay abusos y violaciones respecto a las personas y jerarquía.

El agente diplomático es más que un representante del país, es un representante del soberano. El Estado se confunde con la persona. Cabe mencionar al respecto la aseveración de Luis XIV: "El Estado soy yo".

La diplomacia no constituía una carrera, sino que éstos eran elegidos por los soberanos y eran hombres de fama, comerciantes ricos, y sus colaboradores eran personas que les servían personalmente.

El diplomático tiene misión de observación y de vigilancia para el equilibrio entre los Estados, pero también era un espía que urdía diversas intrigas. Tienen parte activa en la vida interior del país favoreciendo aquel aspecto más conveniente para el Estado que representaba. Generalmente, era visto con recelo y desconfianza. Incluso habían disposiciones que señalaban castigos a quienes tuvieran tratos con los diplomáticos, tal como aconteció en Inglaterra en 1653.

Tercera fase.- En esta fase la diplomacia adquiere características estables, y así, el Derecho Diplomático se convierte en un conjunto de normas obligatorias para los Estados que tienen ideas fundadas en la costumbre, la cual debían de observar y de respetar.

Para el desarrollo de esta tarea, fueron modelo las obras de Grocio, Colliérs y otros autores quienes precisan las características que tiene el Derecho Diplomático en la actualidad. En el Congreso de Viena de 1815 desaparecen las jerarquías. Las nuevas características son:

Los diplomáticos son representantes de un Estado y ya no de un soberano debido a que evoluciona la noción de Estado.

Los miembros de las misiones diplomáticas forman parte de la administración de un Estado, es decir, se convierten en funcionarios. La comunidad de ideales hace semejantes a las administraciones de los diferentes Estados.

Se fijan en líneas generales las reglas del Derecho Diplomático en lo que respecta a etiqueta, jerarquía, privilegios e inmunidades.

Desaparece la misión de espionaje y de subversión de los embajadores, sigue teniendo tareas de observación para señalar a su país sobre la situación del país en que está acreditado para que su gobierno adopte decisiones de política extranjera con pleno conocimiento de causa. A fines del siglo XIX, la diplomacia influye en la solución pacífica -

de los conflictos internacionales. Esto se debe a que el Congreso de Viena establece un equilibrio en Europa y exceptúa conflictos locales. Para entonces, reina en Europa un clima de paz, y para inicios del siglo XX surge la colaboración internacional y una voluntad de dirimir querellas pacíficamente, y ésto trae como consecuencia la acentuación de esta evolución.

Los diplomáticos gozan en su función de una gran independencia; generalmente, los diplomáticos señalan las directrices para las decisiones de política extranjera; son el Ministro de Asuntos Exteriores y el gobierno en pleno quienes toman las decisiones.

Sin embargo, la historia señala a algunos embajadores que desempeñan un papel de primer orden en la política exterior de su país, en lo que concierne a los países en que están acreditados. Tenemos el ejemplo de Hohenlohe de Alemania acreditado en París; y los hermanos Cambon de Francia que fueron embajadores en Londres y Berlín respectivamente.

Las causas de esta independencia son:

Europa resultaba un espacio restringido en donde están diversas potencias que desean establecer un equilibrio que sea favorable a sus intereses. Entonces el ministro de asuntos exteriores de un país, como sabe que el diplomático conoce a fondo la situación del país receptor,

le delega cierta independencia a manera de privilegio para los negociadores, es decir, el diplomático contribuye a la determinación de la política de su gobierno y respecto del país en el que está acreditado.

Otra de las causas era que los medios de comunicación eran lentos, por lo cual, los desplazamientos requirieron tiempo, y ésto limitaba el control del gobierno, es decir, que las negociaciones directas eran raras, y éstas eran confiadas a los diplomáticos.

Otra razón de la independencia que lograron los agentes diplomáticos fue que, siendo el círculo de la diplomacia muy restringido, debido a que ésta debía realizarse en un ambiente de discreción, hace que los mismos diplomáticos, aún siendo de nacionalidad diferente, se guarden cierta comprensión y estimación, y por lo tanto, no permiten que - personas extrañas a su misión, tengan intrusión en sus asuntos, viéndose, generalmente, presionados por la opinión pública, la cual se restringe por el escaso desarrollo de la prensa.

Otra causa fue, que siendo la diplomacia secreta, ésta se lleva a cabo esencialmente entre gobiernos. Se evitan demagogias y propagandas y solamente se persiguen objetivos políticos y estratégicos.

La primera guerra mundial trae como consecuencia la modificación considerable de las relaciones internacionales y de los hábitos de la diplomacia, y a partir de que termina la segunda guerra mundial, surge

la cuarta fase.

Cuarta fase.- En esta época se distinguen dos características:

A. Decadencia de la diplomacia tradicional, Sus razones fundamentales fueron:

La diplomacia deja de ser secreta y se convierte en una diplomacia abierta. Esto se manifiesta expresamente en los Catorce Puntos de Wilson, quien señaló que la diplomacia debía de ser franca y pública y que los pueblos no debían de ser tratados como objetos. De ahí que todos los tratados debían publicarse y registrarse. Ya entonces, el pueblo y el Parlamento podían opinar y la consecuencia de ello es que la política extranjera compromete progresivamente la vida del gobierno -- llevándole a ocuparse más activa y directamente de la política exterior del país.

Sin embargo, cabe mencionar que la diplomacia abierta impide abusos, además de que la nación debe emitir su opinión; pero debe reconocerse que el buen éxito de las negociaciones está en la discreción que de ellos se tenga para facilitar concesiones necesarias, las cuales no podrían otorgarse si la opinión pública está al tanto de las fases o incidentes de la negociación.

Como consideraba Luis XIV, evitaba que los negociadores se preocuparan más por su buen prestigio que por el éxito de la negociación mism

ma.

La importancia de la opinión pública en la dirección de la política exterior es doble: opinión pública nacional y opinión pública extranjera.

La opinión pública se va evolucionando por el desarrollo de la cultura y por la democratización de la vida política. Las masas populares se incorporan a la vida política por medio del sufragio universal. La creación de nuevos países trae consigo la idea de la justicia y el progreso social y económico, declaración ilegal de la guerra y condena las agresiones.

La opinión pública tiene su importancia aparejada a la aparición de progresos técnicos como la radio y la televisión, y también por el desarrollo de la prensa que no siempre cumple con su misión fundamental de enterar a las masas de los problemas de política exterior, sino que generalmente está al servicio de los intereses particulares.

Esto implica no solamente una equivocada visión interna, sino que también repercute en el ámbito internacional que solo captará lo que los diarios tengan a bien difundirles.

Es tan importante la opinión pública, que sentimos la realidad de ella en el número de conferencias de prensa convocadas por jefes de Estado o primeros ministros. Del conocimiento de esta realidad, es decir,

de la importancia que tiene la prensa en el ámbito político, se aprovechan generalmente algunos periodistas y políticos.

Además, la tarea de los diplomáticos se minimiza a causa del desarrollo de los medios de comunicación y transporte. Esto ha traído como consecuencia que para los debates no exista el obstáculo del tiempo y de la distancia por lo que cualquier jefe de Estado o ministro de asuntos exteriores, pueda desplazarse sin dificultad y sin tener el inconveniente de permanecer alejado de su país por largo tiempo atendiendo a los asuntos que le reclaman su atención, y además, constituye una gran tentación para los jefes de Estados y ministros el poder desplazarse.

Así pues, la función del diplomático se debilita a causa del desarrollo de los medios de comunicación, llegando a ser verdaderamente dependiente de sus gobiernos, los cuales le darán las instrucciones necesarias para la realización de las negociaciones y desconociéndoles toda iniciativa.

La autonomía diplomática se ve entonces seriamente restringida.

Por otra parte, la diplomacia ya no tiene objetivos meramente políticos, sino que amplía su campo al plano económico y de otras materias debido a la complejidad de los problemas mundiales, multiplicándose considerablemente las relaciones y surgiendo una interpenetración entre los Estados.

También el desarrollo de la ciencia y de la tecnología vino a hacer más extensas las labores a causa de que el trabajo se divide y entonces se hace necesaria la asistencia de más personas al resultar imposible que un solo hombre atienda a todo.

Surge también la lucha de ideologías que aparece en forma de guerra fría o de competición pacífica y que abarca campos económicos, comerciales, culturales y técnicos. Es, entonces, cuando surge un gran número de agregados, y la diplomacia se realiza a través de órganos ya especializados.

Además, a partir de la segunda guerra mundial aparecen grandes -- bloques a escala continental que son los Estados de ideología occidental y los de ideología comunista o socialista, a los cuales se están -- incorporando los neutralistas o no comprometidos.

A causa del restringido margen de libertad de acción de los Estados que pertenecen a dichos bloques, porque la política de una nación es reemplazada por la política del bloque a que pertenece, resulta difícil para el diplomático desempeñar un papel de primer plano, ya que las grandes decisiones se toman en el seno del Estado que dirige el -- bloque, o en virtud de un sistema de consulta entre los jefes de Estado de ese bloque.

Otro factor que provocó la decadencia de la diplomacia tradicional

fue la aparición de la opinión pública al surgir la diplomacia abierta y los bloques de naciones y que hicieron que la diplomacia tuviera lugar entre los pueblos, y no solo entre los gobiernos. Tenemos el ejemplo de la Unión Soviética, después de su revolución, en donde el pueblo pasa por encima de los gobiernos con la consecuencia de que se rebelen contra sus regímenes. También está el caso de la invitación que hace la radio árabe a fin de derrocar a sus soberanos.

Así pues, los problemas se simplifican al llegar a las masas populares y pierden su complejidad y se entregan a la demagogia y a la propaganda.

Esto cambia las costumbres diplomáticas. Las negociaciones llegan, incluso, a la violencia y al lenguaje grosero teniendo como consecuencia, impresionar más a los pueblos y atraerlos al propio punto de vista, que llegar a una solución del problema; entonces, la diplomacia tradicional ya no tiene sitio.

Señalaremos como una última causa de la decadencia de la diplomacia tradicional, el desarrollo de las organizaciones internacionales - junto con la aparición de la diplomacia técnica.

El conjunto de los anteriores factores, han traído como consecuencia la aparición de una nueva diplomacia. La decadencia de la diplomacia tradicional se manifiesta en la autonomía muy restringida de la --

misma y de sus agentes; además, los políticos, jefes de Estado, ministros y ministros de asuntos exteriores en particular, suplantán al diplomático, y la misión empieza a ser realizada por técnicos, siendo éstos los que actúan, en vez de los agentes.

B. El otro aspecto de la cuarta fase en el que se dividió el estudio de la evolución diplomática, concluye con la aparición de la nueva diplomacia, la cual se realiza en dos formas: a través de las organizaciones internacionales y a través de las reuniones de jefes de Estado o de ministros.

La diplomacia realizada a través de las organizaciones internacionales.- Al multiplicarse éstas en forma extraordinaria y obedeciendo a causas políticas, económicas y sociales, fueron ganando gran importancia en la vida internacional.

A partir de la creación de la Sociedad de Naciones en 1919, la diplomacia llega a su punto capital. Después de la primera guerra mundial, se pensó que la defensa de la paz sería más efectiva a través de una organización política general. A pesar de que la Sociedad de Naciones no tuvo éxito, sí llegó a desempeñar cierto papel en la solución de los conflictos menores.

Después de la segunda guerra mundial, aparece la Organización de-

las Naciones Unidas, la cual lleva a cabo gran parte de la política ag tual y es el foro de las pequeñas naciones en donde exponen sus puntos de vista, emiten su voz y desempeñan un papel en la política interna-- cional; sin embargo, este papel de las naciones está su peditado al in-- terés de los bloques rivales en atraerlos a sus campos. Por eso, aún - las grandes potencias tienen en cuenta los debates de la Organizaci^{ón} de las Naciones Unidas, ya que esta admisión se considera como la prue ba de su soberanía recobrada.

Conjuntamente a la Organización de las Naciones Unidas, que es el órgano internacional más importante, existen también otros órganos en-- los que se debaten cuestiones políticas como son la Organización de Es tados Americanos, la Organización Internacional del Trabajo, la Organi-- zación Educativa, Científica y Cultural de las Naciones Unidas, entre-- muchas otras más.

La aparición de estas organizaciones internacionales, han contri-- buido a crear nuevas misiones diplomáticas. Estas son las delegaciones permanentes de los Estados acreditados, ya no cerca de otro Estado, si no de una organización internacional, y en algunos casos, hay misiones diplomáticas de las organizaciones internacionales acreditadas cerca - de los Estados.

El carácter de la diplomacia tiende a transformarse en el seno de

estas organizaciones, sobre todo, en las de carácter político. Ya no preocupa a los Estados el negociar sino exponer su criterio ante los demás Estados.

La diplomacia a través de las reuniones de jefes de Estado o de ministros.- Esta nueva forma de diplomacia se debe a la rivalidad de los bloques, al desarrollo de la opinión pública, la proliferación de los medios de comunicación y a la importancia creciente de las potencias secundarias. Estos factores contribuyen a lo que pudiera denominarse "diplomacia ambulante". Esta idea se manifiesta en los viajes de los jefes de Estado, y al número cada vez mayor de conferencias como la panafricana de Addis Abeba de 1960, y la conferencia cumbre de París en 1960.

Estos viajes y estas conferencias, debido a su espectacularidad y frecuencia, resultan insuficientemente preparadas, trayendo como consecuencia el fracaso que hace aumentar la tensión internacional, ya que las negociaciones delicadas exigen tiempo, habilidad y paciencia.

Como efecto del lugar que ha perdido la diplomacia tradicional, cabe señalar el lugar que conserva en la actualidad:

1.- Las misiones diplomáticas se multiplican, sus efectivos aumentan y el número de embajadas crece a expensas del de legaciones. Las misiones diplomáticas conservan sus funciones de representación; obser

vación y negociación. A través de ellas, tiene lugar todas las comunicaciones de gobierno a gobierno, y así, la nueva diplomacia desempeña su papel tradicional.

2.- Aún con la aparición de la diplomacia técnica y las organizaciones internacionales, la diplomacia continúa siendo importante.

Algunas veces las negociaciones referentes a temas técnicos exigen cierta penetración y arte que los técnicos no siempre poseen, y entonces el diplomático adquiere un papel de consejero y de organizador de dichas reuniones. Además, son fuente de información sobre la situación de dichos Estados y los informes sirven para que el ministerio de asuntos exteriores prepare expedientes sobre el cual trabajará la delegación técnica. La misión diplomática permite a la delegación técnica mantenerse al corriente de la situación existente en el seno de la organización internacional en cuestión, y relacionarse con las delegaciones permanentes de los otros Estados.

3.- En la diplomacia ambulante, el papel del diplomático es aún más grande, aún cuando son los jefes de Estado o los ministros de asuntos exteriores quienes toman las decisiones, son los diplomáticos los que preparan la negociación. Más aún, a causa de la proliferación de las armas nucleares, y siendo la fuerza el medio al que más fácilmente se recurre, la negociación adquiere suma importancia. La misión diplo-

mática resuelve los detalles para la visita del jefe de Estado a otro, y reúne los elementos para integrar los expedientes para las cuestiones en litigio, y en el curso de la negociación, son los diplomáticos quienes asesoran al jefe del gobierno para realizar un trabajo material considerable. Finalmente, cuando la reunión está terminada, los diplomáticos velan porque el Estado receptor ponga en práctica los resultados obtenidos por la conferencia.

Como consecuencia de lo anterior, las misiones diplomáticas actuales han acrecentado el campo de su trabajo debido al desarrollo de las organizaciones internacionales y a las reuniones de los altos funcionarios de la política.

2.- Concepto de diplomacia.

La palabra diplomacia proviene del griego "diploma", y se refería a la serie de documentos oficiales emanados de los príncipes, los cuales constituyen un verdadero privilegio.

También significa la acción de doblar o de plegar, por lo que en algunos países se llama pliego. La palabra diplomacia tiene muchas otras acepciones como la acción de aumentar una cosa haciéndola otra tanto más de lo que era; o también significa cierta habilidad o astucia demostrada en un asunto cualquiera.

En sentido lato, diplomacia es la aplicación de la inteligencia y la actividad al manejo de las relaciones entre los gobiernos de los Estados constituidos, ya que, así como la pluralidad de individuos impone la vida de relaciones entre ellos, así también la pluralidad de gobiernos y países constituidos en Estados les obliga a no desconocerse unos a otros, sino a mantener relaciones recíprocas cuyo grado de extensión y de perfeccionamiento está en razón directa de su representativo progreso histórico.

En sentido estricto, puede afirmarse que diplomacia es el órgano del cual se valen los gobiernos para el ejercicio de sus relaciones exteriores.

Hay un gran número de definiciones que se han dado a la diplomacia

entre ellas:

Satow la define como la "conducta de los negocios entre los Estados a través de medios pacíficos." (1)

Martens afirma que es la "ciencia de las relaciones y de los intereses representativos de los Estados, o el arte de conciliar los intereses de los pueblos entre sí; y en sentido más determinado, la ciencia o el arte de las negociaciones." (2)

Para Pradier-Fodéré, "la diplomacia, efectivamente, despierta la idea de gestión de los asuntos internacionales, de conducción de las relaciones exteriores, de administración de los intereses nacionales, sean pacíficos u hostiles. Podría incluso, llegar a decirse que la diplomacia es el Derecho de Gentes aplicado." (3)

Para Calvo, es la "ciencia de las relaciones que existen entre -- los diversos Estados, tales como resultante de sus intereses recíprocos, de los principios del Derecho Internacional y de las estipulaciones de los tratados." (4)

(1) SATOW, R.T., Hon Sir Ernest. Longmans, Green and Co., London, 1917, p. 343

(2) MARTENS, Charles de. Guía diplomática, Gavelat Jeune, París, 1851, tomo I, p. 16

(3) PRADIER-FODERE, P. Curso de derecho diplomático, Durand et Pedone-Lauriel, París, 1891, p. 4

(4) CALVO, Charles. Diccionario de derecho internacional público y privado. G. Pedone-Lauriel, París, 1885, tomo I, p. 250

Estas definiciones implican la aparición de dos elementos:

A. La diplomacia se sitúa en el plano de las relaciones internacionales. Teniendo en cuenta que los Estados están obligados a tener frecuente contacto los unos con los otros, debiendo haber cierta coherencia en la dirección de los asuntos exteriores.

La diplomacia es la expresión de esta conducta exterior. Por lo tanto, la diplomacia solo tiene lugar entre sujetos del Derecho Internacional, es decir, Estados y organizaciones internacionales, de donde se deduce que la diplomacia es una rama del Derecho Internacional.

B. La idea de negociación.- Esto implica si debe considerarse diplomacia a toda relación exterior de un Estado con otro.

Un Estado puede perseguir un objetivo diferente u opuesto a los perseguidos por otro Estado, y siendo que los Estados no pueden ignorarse entre sí, entonces esos objetivos divergentes los concilian mediante la negociación.

Es en este esfuerzo de negociación dónde se manifiesta la diplomacia de un país.

Generalmente suele surgir una confusión entre política extranjera y diplomacia:

Política extranjera es la elección de los objetivos y de las lí-

neas directrices que un Estado seguirá con respecto a otro Estado. Diplomacia es la realización de esas líneas directrices.

En consecuencia, durante una guerra, un Estado puede tener una política exterior respecto al Estado contrario, pero no puede aplicar la diplomacia hasta que se establezcan negociaciones de paz, ya sea directamente o a través de terceros Estados.

La diplomacia trae consigo la idea de coexistencia pacífica, sin embargo, lleva implícita la idea de existir también contactos económicos y técnicos, y no solo políticos como suele pensarse.

Cahier, considerando estos factores, define a la diplomacia como "la manera de conducir los asuntos exteriores de un sujeto de Derecho Internacional utilizando medios pacíficos, principalmente, la negociación." (5)

Para llegar a tales negociaciones, se recurre a órganos, algunos altamente especializados, como la misión diplomática, jefes de Estado, ministros de asuntos exteriores y los delegados en las conferencias.

Así pues, las normas jurídicas que regulan las relaciones que se crean entre los diferentes órganos de los sujetos del Derecho Internacional, encargados temporal o permanentemente de las relaciones exteriores de tales sujetos, es lo que constituye el Derecho Diplomático.

(5) CAHIER, Philippe. Derecho diplomático contemporáneo. Madrid-México Buenos Aires-Pamplona, 1965. p. 19

3.- El derecho de legación.

El derecho de legación se conoce también con el nombre de derecho de embajada o derecho de misión.

Se entiende por derecho de legación, (de legatus, enviado o representante), "la facultad que tiene un Estado de enviar o de recibir agentes diplomáticos." (6)

El derecho de legación se ejerce en dos formas: una activa, que es la acción de enviar agentes diplomáticos al extranjero, y otra pasiva, que es el hecho de recibirlos del exterior.

Esto es resultado de un derecho de independencia de los Estados, y es la facultad de hacerse representar en el exterior con el objeto de entablar y mantener relaciones con los demás Estados admitidos al concierto internacional. Este derecho implica también el derecho de negociación o facultad de tratar directa o indirectamente los asuntos exteriores de una nación.

El derecho de legación tiene su origen en la naturaleza misma de las cosas, ya que se admite la conveniencia y la necesidad de que las sociedades políticas mantengan entre sí relaciones que los jefes de Estado no pueden llevar a cabo personalmente debido a la complejidad de

(6) Vidal y Saura, Ginés, Tratado de derecho diplomático. Madrid, 1925, p. 166.

las mismas y surge la necesidad de entrevistarse por medio de mandatarios provistos de poderes plenos para tratar en nombre del Estado con los países extranjeros. Entonces, este fundamento jurídico está basado en esta necesidad que es lo que da vida a la institución de la diplomacia.

Este fundamento puede resumirse en tres motivos:

- A. La necesidad de comunicación entre los pueblos.
- B. Insuficiencia y dificultad de las relaciones personales de los jefes de Estado.
- C. Empleo necesario de mandatarios investidos de poderes y de instrucciones convenientes.

Sin embargo, el ejercicio del derecho de embajada ha sufrido en los últimos tres siglos diversas evoluciones que han marcado el giro de los sucesos políticos y la concepción de los principios jurídicos que han dominado en cada época y se acomoda a los nuevos moldes de la ciencia política, sin perder en lo absoluto valor o importancia, ya que cada vez es mayor el número de países, por pequeños que sean, que envían representantes a los demás países extranjeros con el fin de ejercer su personalidad exterior.

Así pues, puede afirmarse que el derecho de legación es un derecho emanado de la soberanía del Estado en su afán de ejercitar su inde

pendencia y que todos aquellos países legalmente constituidos, tienen capacidad jurídica para hacerlo.

Es la aplicación de la soberanía de los Estados a sus relaciones exteriores. En consecuencia, solo los Estados independientes o soberanos tienen el goce del mismo.

Su ejercicio generalmente lo tiene el jefe del Estado, salvo lo que disponga la Constitución de cada país, pero siempre es un jefe representativo del gobierno quien tiene esta facultad, y ningún otro, -- sea fundación, corporación o lo que fuere, de índole particular, puede hacerlo.

Por regla general, los Estados vasallos o protegidos no pueden o no suelen ejercer este derecho de embajada, ya que, consecuencia de la protección, es la pérdida de la personalidad jurídica internacional, -- aún cuando conserve una amplia autonomía interior.

Sin embargo, el Estado protector puede concederle un derecho restringido de legación, pero siempre reservándose para sí el derecho de veto.

No sucede así en las confederaciones, en donde el derecho de legación corresponde a cada uno de los Estados confederados, ya que el lazo que los une a los demás, no los priva de su carácter, soberano e independiente.

Es una asociación de Estados libres que pueden semejarse a una alianza y que todos conservan su independencia.

La persona jurídica o confederación existe independientemente de sus miembros, pero siempre hay que atenerse a lo que disponga el pacto de la unión.

En cambio, en el caso del Estado federativo o federal, hay una sociedad de Estados, pero sometidos a la autoridad de un gobierno supremo que es el órgano soberano y quien asume la personalidad jurídica exterior. Algunos ejemplos de Estados federales son México, Brasil, Estados Unidos, Suecia.

El gobierno supremo federal es el único que disfruta del derecho de representación diplomática.

El derecho de embajada solo puede ejercitarlo aquellos monarcas - que no están destronados o sean prisioneros de guerra mientras dure su cautiverio.

En el caso del monarca destronado, la soberanía del Estado impone a los demás el deber de no intervención y en apoyo a su soberanía, el país está ejercitando un derecho que jurídicamente nadie debe entorpecer, y el nuevo soberano es a quien corresponde ejercer la facultad de representación diplomática.

En los casos en que resulta dudosa la legitimidad del derecho de-

embajada, entonces se envía un representante que carece de carácter oficial y que generalmente es un agente confidencial. Tal es el caso de una guerra civil cuando hay igualdad entre los bandos y la lucha está sin decidirse.

Si el bando rebelde triunfa, entonces debe esperar el reconocimiento de las potencias extranjeras y el agente acreditado con anterioridad continúa en sus funciones, pero tan pronto se verifica el reconocimiento, dicho agente pierde su carácter, ya que la dualidad de representación es inadmisibles por los países.

El derecho de embajada activo no es un derecho obligatorio, y obediendo a diversas razones, los Estados pueden abstenerse de ejercerlo. En tal caso, el agente diplomático de un gobierno amigo suele encargarse de su representación con el consentimiento expreso de dicho gobierno.

También es usual que un mismo agente esté encargado de varias misiones cerca de diferentes gobiernos. En estos casos, existe generalmente un motivo de economía.

En cuanto al derecho de embajada pasivo, que es la facultad de recibir agentes diplomáticos de otros Estados, resulta un derecho tan natural como el activo, y de la misma índole, es un atributo de la soberanía y procede de la independencia y libertad de los Estados. El dere

cho de embajada activo respecto de la capacidad para ejercerlo; son -- dos aspectos de un mismo derecho.

El pasivo es consecuencia legítima del activo, ya que la reciprocidad impone la mutua conveniencia de hacerlo, es decir, el Estado que envía un agente diplomático, tiene la obligación de recibirlo de otro.

En consecuencia, si un país no envía representantes, tampoco está obligado a recibirlos. Doctrinariamente, esta obligación no existe, y un gobierno es libre de recibir o no a agentes diplomáticos extranjeros así como de fijar las condiciones de su admisión, siempre y cuando éstos no contravengan en ningún caso los principios del Derecho Internacional. Por ejemplo, Paraguay en el siglo XIX que se negó rotundamente a recibir agentes diplomáticos en su territorio.

Sin embargo, la residencia de agentes extranjeros es cuestión de cortesía internacional y su uso está tan generalizado que la simple negativa de recibir ministros de un Estado amigo sin que existan razones satisfactorias, puede traer como consecuencia la enemistad.

También puede darse el caso de que un país se niegue en general a recibir agentes de todos los países extranjeros, y aún siendo conforme a derecho, implicaría una voluntaria retirada de la comunidad de naciones que forman las sociedades políticas civilizadas.

El estado de guerra produce una suspensión del derecho de embajada

entre los beligerantes, pero no respecto de los demás países neutrales en el conflicto, por el contrario, uno de éstos suele encargarse de la protección de los súbditos e intereses de los beligerantes, cuya representación diplomática se interrumpe. Esta protección requiere entonces de un mayor tacto para no provocar el enojo del gobierno local.

El caso de la Santa Sede requiere una consideración especial. El embajador romano pontífice tiene el derecho de embajada en forma indiscutible, y éste era el soberano temporal de sus Estados, con la anexión de los Estados romanos al reino de Italia, se privó al supremo jerarca de la Iglesia de sus dominios temporales y se trajo a discusión la legitimidad del derecho de representación diplomática de la Santa Sede.

La mayoría de los escritores italianos le niegan al Sumo Pontífice el derecho de embajada, ya que esto es un resultado de la independencia de todo Estado que proviene de la esencia de la soberanía política al extinguirse su Estado Pontificio.

En consecuencia, la situación de los enviados pontificios varió de carácter siendo su única función la de cuidar de los intereses de orden espiritual en sus relaciones entre el Santo Padre y los soberanos católicos, y así se les despoja de todo carácter diplomático y quedan sujetos al derecho común.

La Ley de Garantías de 1871, reconoce al Pontífice todos los hono

res y rango que le otorgan los soberanos católicos; considera a los representantes extranjeros revestidos del carácter que el Derecho Internacional concede a los agentes diplomáticos; y respeta el mismo carácter en los enviados de Su Santidad cerca de los gobiernos extranjeros, en todo el territorio del reino de Italia.

El derecho de embajada pontificio es un legítimo atributo de la misión espiritual universal de la Santa Sede sin que tenga que verse en la Iglesia católica la figura de un Estado ni en la santidad del Papa la de un soberano y es un homenaje a su alto poder espiritual que solamente vigila y protege los intereses eclesiásticos que originan frecuentes contactos y relaciones con los gobiernos de los Estados que profesan el culto católico.

Los Estados no católicos generalmente nunca han admitido la representación diplomática del papado, ni aún antes de 1870 ya que ellos también reconocían en el Papa un carácter espiritual dominando al temporal y los estimaba incompatibles con el ejercicio de sus funciones debido a la diversidad de creencias religiosas.

Concluyendo, haremos énfasis en el hecho de que ningún Estado está obligado a entrar en relaciones con los demás Estados, pero si en e jercicio de su soberanía decide hacerlo, debe sujetarse a las reglas del Derecho Internacional sobre envío y recepción de representantes di

plomáticos.

La misión diplomática tiene como función principal la de representar al Estado acreditante ante el Estado receptor; negociar los acuerdos, convenciones y tratados, y a nivel menor, negociar y gestionar ante el Estado receptor los intereses del Estado acreditante, obtener información por medios lícitos de los países donde radican proporcionándoles información, así como también proteger y auxiliar a sus nacionales dentro del límite de sus atribuciones.

C A P I T U L O I I

CLASIFICACION DE LOS AGENTES DIPLOMATICOS

Para un mejor entendimiento de la función diplomática, la doctrina ha realizado una clasificación de los agentes diplomáticos que depende de la categoría a que pertenecen. En este sentido, la práctica internacional es unánime y sensata y está regulada por un derecho positivo bastante claro que logró uniformar a una materia que ha causado muchos incidentes enojosos a través de su historia.

Los agentes diplomáticos gozan de un carácter representativo y de un carácter ceremonial.

"Su carácter representativo tiene su origen en la propia naturaleza de la misión encomendada al agente como mandatario de un Estado para manejar los intereses públicos en nombre de aquel. El carácter ceremonial de los agentes diplomáticos es un atributo accidental y es el conjunto de honores y prerrogativas que se conceden al representante diplomático en el país en que reside." (7)

El carácter representativo de los agentes diplomáticos es inmutable, así como lo son los derechos y deberes que llevan consigo. Su estructura no puede estar sujeta a cambios ni modificaciones que varíen-

(7) Ibid., p. 192

su naturaleza.

En cambio, el carácter ceremonial de los agentes diplomáticos es variable y sujeto a gradaciones según la categoría del agente en relación con los grados del ceremonial público.

1.- El Congreso de Viena de 1815.

El Congreso de Viena tuvo como origen el Tratado de París del 30 de mayo de 1814, y el principal punto a tratar, era reducir a Francia a sus fronteras anteriores a las guerras napoleónicas, que tanto alteraron la paz del continente europeo, y que no hace aportación alguna al Derecho de Gentes.

Al Congreso asisten los monarcas desposeídos por Napoleón Bonaparte, y así, se forma un comité con representantes de las cuatro grandes potencias aliadas: Francia, España, Portugal y Suecia.

En el Congreso de Viena de 19 de marzo de 1815, además de los puntos anteriores, también se discutieron cuestiones relativas a la clasificación de jefes de misiones diplomáticas. Su texto es el siguiente:

Reglamento de categorías de los agentes diplomáticos convenido -- por el Congreso de Viena:

"Para prevenir las cuestiones que se han suscitado tan a menudo y las que pudieran suscitarse por las pretensiones de los diferentes agentes diplomáticos, los plenipotenciarios de las potencias que han -- firmado el Tratado de París de 30 de mayo de 1814, han convenido los -- artículos siguientes, y creen deber invitar a los demás soberanos a adoptar este mismo reglamento.

Artículo 1o. Los empleados diplomáticos se dividen en tres clases a saber:

- Embajadores, legados y nuncios
- Enviados y ministros (acreditados cerca del soberano)
- Encargados de negocios (acreditados cerca del ministro de negocios extranjeros)

Artículo 2o. Solo los embajadores, legados y nuncios tienen el carácter representativo.

Artículo 3o. Los empleados diplomáticos en misión extraordinaria no tienen preferencia entre sí por el orden de antigüedad de la notificación oficial de su llegada.

Este reglamento no hace ninguna innovación relativa a los representantes del Papa.

Artículo 5o. Para la recepción de los empleados diplomáticos de toda clase se adoptará en las Cortes una etiqueta uniforme.

Artículo 6o. Los lazos de parentesco de las familias reales no darán ninguna superioridad de rango a sus respectivos agentes diplomáticos.

Tampoco la darán las alianzas políticas.

Artículo 7o. En los actos o tratados entre las potencias que ad-

miten el alternado, el orden de las firmas se decidirá por suertes.

El presente reglamento queda en el protocolo de los plenipotenciarios de las ocho potencias que firmaron el Tratado de París, en la sesión del 19 de marzo de 1815. (Firmado por los plenipotenciarios de -- Austria, España, Francia, Gran Bretaña, Portugal, Prusia, Rusia y Suecia).

Haremos un breve análisis de ellos, aclarando que esta clasificación solo sirve para que los representantes difieran entre sí en cuanto a honores, ceremonial y etiqueta, sin que se afecte la naturaleza -- de la diplomacia.

Embajadores, legados o nuncios.- Forman la primera clase. Los embajadores son los ministros públicos quienes poseen el más alto carácter ceremonial otorgado por el Estado, y el asentimiento del gobierno-- que los recibe.

La palabra embajador aparece en el siglo XII y pronto se popularizza en diversas lenguas.

Según el reglamento de Viena, se establece que solo los agentes -- pertenecientes a esta clase tienen el carácter representativo, señalando que no actúa en representación de un soberano, sino en representa-- ción de la soberanía de un país que es el pueblo mismo, y que los mo-- narcas solo son mandatarios de su país y que se valen, para los asun--

tos exteriores, de submandatarios que son los agentes diplomáticos.

En cuanto a los legados y a los nuncios, éstos son los embajadores del romano pontífice. Su misión es eclesiástica y espiritual y representan al Sumo Pontífice como jefe de la misión católica y no como soberano temporal como fue considerado hasta antes de 1871 en que aparece la Ley de Garantías que los priva de este carácter de soberano temporal.

El legado es un embajador extraordinario y el nuncio es un embajador en misión ordinaria permanente.

El Derecho Canónico admite la especie de los legados y hace una triple diferencia entre ellos:

A. Legado a latere que siempre es un cardenal y a los que la Santa Sede encarga de misión especial ya sea por la gravedad o la solemnidad de un acontecimiento.

B. Legados missus o nuncios apostólicos que constituyen la forma corriente de representación.

C. Legados nati que son enviados temporales a los países católicos y cuya misión es puramente espiritual sin ningún carácter diplomático.

Los nuncios apostólicos gozan del carácter de decano del cuerpo diplomático, y tienen paso sobre los representantes en las Cortes católicas.

licas. Actualmente el decanato se refiere al embajador más antiguo y -
constituye una situación privilegiada y codiciada por los Estados.

El Congreso de Viena respetó este derecho y les reconoce su prece-
dencia sobre los embajadores acreditados en su misma capital. Sin em-
bargo, este derecho de decanato de los actuales nuncios es muy discuti-
do por algunos autores italianos.

Dentro de la segunda categoría se encuentran:

Los enviados extraordinarios y ministros plenipotenciarios, que -
interpretando literalmente serían agentes diplomáticos de segunda cate-
goría que poseen poderes plenos y con carácter de no permanencia.

En realidad, los enviados extraordinarios y ministros plenipoten-
ciarios son una sola persona que pertenece a la segunda categoría de -
los agentes diplomáticos y a pesar del nombre extraordinario, son agen-
tes en misión permanente que relegaron a un tercer término a los agen-
tes residentes conocidos hasta el siglo XVII junto con los legati.

Los internuncios son representantes del Papa dentro de esta cate-
goría y que se equiparan a los enviados extraordinarios y ministros --
plenipotenciarios de los demás Estados y que también tienen preceden-
cia en las Cortes católicas.

Encargados de negocios.- Estos se diferencian de los demás agen-
tes porque no están acreditados cerca del soberano, sino simplemente -

cerca del ministro de negocios extranjeros.

En el anexo 17 de este Congreso se hace una reestructuración del servicio diplomático:

- Embajadores, legados y nuncios
- Ministros plenipotenciarios
- Encargados de negocios

Las dos primeras categorías se acreditan ante el soberano y la -- tercera ante el ministro de Relaciones Exteriores; pero solo la primera tiene carácter representativo del soberano.

Se dispone que cada Estado regule de modo uniforme la recepción -- de los diplomáticos sin distinguir lazos de parentesco o alianza entre los gobiernos.

2.- El protocolo de Aquisgrán de 1818.

Como se señala anteriormente, los enviados relegaron a un tercer término a los ministros residentes y como un resultado de la discusión del ceremonial aplicable a éstos, se dicta el Protocolo de la sesión - del Congreso de Aquisgrán del 21 de noviembre de 1818, cuyo extracto - es el siguiente:

"Para evitar discusiones desagradables que pudieran surgir en el porvenir acerca de un punto de etiqueta diplomático que no parece haber previsto el anejo del Acta de Viena que reglamentó las cuestiones de precedencia, se conviene entre las cinco Cortes que los ministros - residentes acreditados en ellas formarán, con relación a su categoría, una clase intermedia entre los ministros de segunda clase y los encargados de negocios. (Firmado por los plenipotenciarios de Austria, Francia, Inglaterra, Prusia y Rusia).

El carácter representativo de los embajadores adquiere su máxima extensión en Europa en los siglos XV y XVI que es cuando los gobiernos envían agentes permanentes de rango inferior con el fin de evitar dificultades de etiqueta y ahorrarse los enormes dispendios que producían las embajadas extraordinarias.

A estos agentes se les dió el título de residentes, los cuales no exigían gran ceremonial ni tenían carácter representativo de la perso-

na del soberano, el cual fue reservándose para los ministros extraordi
narios, y así, pasan los residentes a un rango inferior.

Actualmente los ministros residentes constituyen la tercera clase conferida por el Protocolo de Aquisgrán y se les sitúa entre los envia
dos y los encargados de negocios. Sin embargo, su práctica ha caído en completo desuso y es rarísimo encontrar ministros de esta clase.

Generalmente es un cónsul general revestido de carácter diplomáti
co que no tiene efectividad.

Concluyendo, el Protocolo de Aquisgrán señala las cuatro catego--
rías a las que debe pertenecer un jefe de misión, y el cual, como se --
vió en líneas anteriores, completó lo establecido en el Congreso de --
Viena de 1815. Esta clasificación es:

- Embajadores, legados o nuncios.
- Enviados extraordinarios, ministros y otros acreditados cerca de--
los soberanos.
- Ministros residentes
- Encargados de negocios

3.- Convención de Viena de 1961.

El derecho sobre el intercambio diplomático se codifica en la Convención de relaciones diplomáticas de Viena de 1961 que se concluyó en una conferencia patrocinada por la Organización de las Naciones Unidas.

Originalmente fue firmado por 45 de los 81 Estados participantes, y posteriormente, otros Estados manifestaron su adhesión.

Esta convención comenzó a regir el 24 de abril de 1964. Fue una codificación del derecho internacional consuetudinario sobre relaciones e inmunidades diplomáticas.

La primera parte de la convención trata de relaciones diplomáticas, y la segunda sobre inmunidades que es tema de otro capítulo.

En lo relativo a la clasificación de los agentes diplomáticos, se ocupa el artículo 14 y se establece la creación de 3 clases de jefes de misión para efectos de protocolo y de precedencia, en vez de las cuatro establecidas por el Congreso de Viena de 1815 y modificado por el Protocolo de Aquisgrán de 1818 y que corresponde a la práctica reciente de los Estados.

En la Convención de Viena de 1961, se suprimió la categoría de -- los ministros residentes, y para dar satisfacción a una solicitud de -- Gran Bretaña y Francia que querían que se incluyera en ella a los Al-- tos Comisionarios de las Naciones de la Commonwealth y los Altos Repre-- sentantes de la Communauté, se incluye la fórmula de "otros jefes de -- rango equivalente."

Esta Convención sobre relaciones diplomáticas (8), establece en -- su artículo 14, tres categorías para los jefes de misión y que son los siguientes:

- a) Embajadores o nuncios acreditados ante los jefes de Estado, y -- otros jefes de misión de rango equivalente.
- b) Enviados, ministros o internuncios acreditados ante los jefes -- de Estado.
- c) Encargados de negocios acreditados ante los ministros de rela-- ciones exteriores.

En la parte final del artículo citado, se indica que la categoría solo se tomará en cuenta para la precedencia o etiqueta.

Después del jefe de misión y subordinados a él, se encuentra el -- personal de la misión diplomática.

(8) Documentos de las Naciones Unidas A/CON 20/19 abril 16, 1961.

De la lectura del artículo 10. de la Convención de Viena de 1961, se puede afirmar que se clasifican en:

1.- Personal diplomático formado por el jefe de misión, ministro-consejero, secretario primero, segundo y tercero y encargados culturales, militares o económicos.

2.- Personal técnico y administrativo formado por mecanógrafos, y personal de oficina.

3.- Personal de servicio integrado por empleados domésticos a las órdenes de los jefes de misión.

Además de los mencionados, existen otras dos categorías a los que el Estado receptor les concede un status especial, pero sin tener participación en las funciones propias de la misión. Estos son la familia del personal diplomático y los criados al servicio de la misión.

Esta clasificación es la que rige actualmente.

Otras legislaciones.

1.- En la legislación panameña, en lo relativo a la clasificación de los agentes diplomáticos, el artículo 63 señala que los jefes de mi si ón pueden ser de las cuatro categorías a las que se refiere el reglamento de Viena de 1815 y completado por el Protocolo de Aquisgrán de 1818; mientras que el artículo 64 dispone que los jefes de misión extraordinarios o especiales pertenecerán a una de las cuatro categorías siguientes: embajadores extraordinarios y plenipotenciarios en misión especial; enviados extraordinarios y ministros plenipotenciarios en mi si ón especial; ministros residentes en misión especial; y observadores.

2.- En Argentina, la clasificación de los funcionarios diplomáticos se dividen en embajadores extraordinarios y plenipotenciarios de primera y segunda clase; secretarios y cónsules de primera, segunda y tercera clase.

3.- En Canadá, los funcionarios del servicio exterior se dividen en embajadores, ministros y consejeros; primero, segundo y terceros se cre tarios; cónsul general, cónsul y vicecónsul.

4.- El servicio diplomático venezolano es desempeñado por embajadores; ministros plenipotenciarios, consejeros; primeros, segundos y terceros secretarios.

5.- En lo que se refiere a México, solamente haremos una mención breve de los mismos, ya que pertenece al capítulo relativo al análisis de la Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano.

El cuerpo diplomático mexicano está integrado por un embajador extraordinario y plenipotenciario; enviado extraordinario y ministro plenipotenciario; encargado de negocios "ad-hoc"; consejero; primero, segundo y terceros secretarios, y agregados.

C A P I T U L O I I I

DESARROLLO DE LA FUNCION DIPLOMATICA

El agente diplomático está obligado a observar el contenido jurídico de su misión que constituye el conjunto de derechos y deberes que integran sus funciones y que son de elevados fines.

Para determinar en forma exacta la extensión y alcance de dichas funciones, es necesario recordar el sentido y naturaleza de la misión diplomática y que va más allá de ser solamente un cable transmisor de dos países.

Lo más importante de su naturaleza jurídica es el carácter representativo que personifica en él a un Estado para los efectos del trato internacional.

Así pues, tiene una doble cualidad: a) la de funcionario público, b) la de mandatario del Estado que le envía.

El agente diplomático, para el desempeño de su misión, requiere de una especialización de conocimientos que hacen de la diplomacia una auténtica profesión, aún cuando sea inspiradora de juicios y frases ingeniosas que desfiguran su cometido. Tal es el caso del embajador inglés en Italia, Sir Henry Wotton, respecto de su propia actividad al decir que "un embajador es un hombre honrado enviado al extranjero a -

mentir por la causa de su país."

Además, el agente diplomático debe inspirar la confianza tan necesaria para el éxito de su misión y que su carácter incline a creer en su franqueza.

Derivado de su carácter representativo, el agente diplomático está obligado a desempeñar un conjunto de funciones propias de su misión y que en términos generales son: cuidar y mantener buenas relaciones con el gobierno del país en que están acreditados manifestando el criterio de la política exterior de su país y que sea fiel intérprete de él, más que poner en práctica sus iniciativas personales, ya que la política exterior exige de una dirección única y su éxito está en razón directa de la fidelidad en la interpretación.

Otro de sus deberes primordiales es proteger los intereses de sus compatriotas, procurando que en ningún caso sufran la menor lesión.

De este panorama general de las funciones de los agentes diplomáticos, se desprende la obligación de negociar. La negociación es la forma de actuar de un diplomático, sea cual fuere el objeto a que se refiera.

Es también de suma importancia que el agente diplomático dé cuenta de todo cuanto ocurre en el país en que está acreditado, para lo cual es indispensable que esté perfectamente informado de lo que acon-

tece, tanto en el terreno de la política interior, como en el orden internacional. Entonces, observar con atención, es otra de sus funciones primordiales.

Estas funciones son propias de la misión diplomática de carácter permanente, ya que existen otras que se efectúan en forma especial y que tienen un objeto determinado o para una ceremonia especial. Estas funciones tienen el carácter de extraordinario y solamente se limitan al cumplimiento de sus respectivos fines.

Para las negociaciones de carácter técnico, se nombra un delegado especial o un perito que asesore al jefe de misión y también tiene el carácter extraordinario, así como lo son en igual forma los agregados militares, navales y comerciales que se ocupan de las funciones relacionadas con sus respectivas profesiones.

Además de las delicadas funciones citadas, el diplomático debe reunir un conjunto de condiciones como lo son un espíritu atento y aplicado, un claro sentido de la realidad, intuición, espíritu fecundo para allanar dificultades, tener la capacidad para responder a preguntas imprevistas, fineza de modales y un gran dominio de sí mismo.

Mencionaremos el pensamiento de Federico El Grande, para definir lo que debe ser un buen diplomático: "Es una regla general que es preciso escoger los espíritus más eminentes para emplearlos en las negociaciones."

1.- Inicio de las funciones diplomáticas.

"El Estado receptor, en principio, no está obligado a aceptar a cualquier representante diplomático como jefe de misión, de acuerdo con el principio de discrecionalidad que rige en materia diplomática." (9); entonces, el Estado acreditante solicita el agreement o placet, que es la declaración de persona grata del Estado que lo recibe y solamente se le designa después de haberlo obtenido.

El agente diplomático ya admitido por el Estado receptor, debe llevar consigo sus cartas credenciales, pasaporte diplomático visado de los países por los que atraviesa, y en caso de guerra, un salvoconducto de los beligerantes, así como las instrucciones que pueden ser verbales o escritas otorgadas por el propio jefe de Estado, o en la mayoría de los casos, por el ministro de asuntos exteriores.

El placet.- El Convenio de Viena de 1961, en su artículo 4o., emplea el término asentimiento, pero la terminología tradicional usa el de placet o agreement.

Los Estados están obligados a solicitar el placet antes de nombrar oficialmente a un jefe de misión ante otro Estado. Si no lo hacen, corren el riesgo de recibir una negativa pública, lo que hiere su orgullo y vanidad.

(9) VIDAL Y SAURA, Ginés. Op. cit., p. 232

Para evitar molestas negativas, algunas veces con desagradables - resultados, los Estados han adoptado la costumbre de presentar confi-- dencialmente una petición del placet.

Esta petición que se hace al Estado receptor puede ser por el úl-- timo jefe de misión en el momento en que deja su puesto, o por el en-- cargado de negocios interino que le reemplaza, o por el ministro de a-- suntos exteriores del Estado acreditante al jefe de misión al Estado - receptor que se encuentra acreditado en aquel Estado.

Además, se remite una biografía detallada de la persona designada o, en algunos casos, de varias personas entre las cuales el Estado re-- ceptor elige la que prefiere que se convierta en jefe de misión del Es-- tado acreditante.

Pueden ser diversas razones por las cuales un Estado se niegue a-- recibir a determinada persona como jefe de misión de otro Estado. Estas pueden ser de índole política como la actitud poco amistosa de esta -- persona respecto al Estado receptor, y entonces cabe el buen criterio-- del Estado acreditante de no proponer a una persona que demuestra una-- notoria hostilidad al Estado receptor, e incluso, si el nombramiento - fuese aceptado, se corre el riesgo de que lleve a cabo mal su misión.

En el siglo pasado, se llegaron a aludir a causas religiosas, las cuales son menos válidas que las de índole política, que resultan se--

rias y perfectamente comprensibles.

Para evitar las consecuencias que pueden ocasionar estas negativas, los Estados y la doctrina son partidarios de no asentar los motivos para la negativa del placet para que el Estado acreditante no se o fenda. Así, el artículo 9o. del proyecto de la Harvard Law School, señala:

"... el Estado receptor indicará, sin la obligación de comunicar razones, si tal persona es o no aceptable."

También el artículo 8o. del Convenio de La Habana sobre funcionarios diplomáticos de 1928, declara:

"Los Estados pueden negarse a admitir un funcionario diplomático de los otros Estados sin estar obligados a indicar los motivos de su resolución."

A partir de estas disposiciones volvió a debatirse si se debía o no incluir los motivos de la negativa del placet, y finalmente, el artículo 4o. del Convenio de Viena de 1961, declara:

"1.- El Estado acreditante deberá asegurarse de que la persona -- que se proponga acordar como jefe de la misión ante el Estado receptor ha obtenido el asentimiento de ese Estado.

2.- El Estado receptor no está obligado a expresar al Estado acreditante los motivos de su negativa a otorgar el asentimiento."

Puede observarse que esta disposición elimina cualquier fuente de conflictos en materia de negativa del placet.

Aún cuando falte la especificación, la solicitud del placet se aplica a todos los jefes de misión ya sean embajadores, ministros o encargados de negocios.

Así pues, una vez nombrado, y con el placet o agreement del Estado receptor, el agente diplomático recibe las cartas credenciales, así como las instrucciones, en principio confidenciales, y al llegar a su destino, notifica su nombramiento al ministro de asuntos exteriores mediante la presentación de la copia figurada de sus cartas credenciales que debe entregar al jefe de Estado del Estado receptor, o si es solo-encargado de negocios, al ministro de asuntos exteriores.

El comienzo de la función diplomática no tiene lugar verdaderamente, sino a partir de la entrega de las cartas credenciales.

Cartas credenciales.- "Se denomina cartas credenciales al documento que acredita la calidad oficial del jefe de la misión y se demuestra que tal persona está facultada por su gobierno para ejercer las funciones del diplomático." (10)

Estas son firmadas por el jefe del Estado acreditando y van dirigidas al jefe del Estado receptor, cuando se trata de jefes de primera

clase, embajadores o ministros. En el caso de los encargados de negocios, se firman por el ministro de asuntos exteriores del Estado receptor, recibiendo entonces el nombre de cartas de gabinete.

No existen reglas fijas para la forma de las cartas credenciales, pero cabe señalar que se menciona el nombre, los títulos, la calidad especial del agente y el objeto general de su misión, así como también una solicitud para que se preste fe a lo que el agente pueda decir en nombre de su gobierno para que se le otorgue una acogida amable.

Ya provisto de sus cartas credenciales, el jefe de misión llega al territorio del Estado receptor y su llegada tiene el carácter de privada, ya que oficialmente, su misión no ha comenzado.

El encargado de negocios interino anuncia al ministro de asuntos exteriores del Estado receptor sobre la llegada del nuevo agente, y es recibido por los miembros de la misión diplomática y por el jefe de protocolo del ministerio de asuntos exteriores.

El nuevo jefe de misión, en tanto no entregue sus cartas credenciales, deberá abstenerse de realizar cualquier actividad de carácter diplomático, pero si lo considera oportuno, puede hacer declaraciones generales a la prensa y después hacer una visita al ministro de asuntos exteriores para entregar sus cartas credenciales. También puede, en forma privada, ponerse en contacto con algunos de sus futuros cole-

gas y con el decano del cuerpo diplomático para que se le informe sobre el ceremonial a seguirse.

Las cartas credenciales deben otorgarse personalmente por el jefe de misión a quien vayan dirigidas: para el jefe de Estado, en el caso de embajadores y ministros, o al ministro de asuntos exteriores cuando se trate de encargados de negocios.

La entrega de las cartas credenciales implica un ceremonial solemne y que varía en detalles de un país a otro, pero siendo siempre parecidas las líneas generales.

El jefe del protocolo conduce al jefe de misión ante el jefe del Estado receptor para una audiencia en la que se le rinden los honores militares, y hace entrega de las cartas credenciales. Es entonces, cuando su misión ha comenzado y posee ya el carácter oficial de jefe de misión.

Posteriormente, el jefe de misión realiza visitas a las principales personalidades del Estado receptor así como también a otros jefes de misión extranjeros acreditados en el país.

El Convenio de Viena de 1961, con el fin de evitar discriminaciones entre Estados, establece en su artículo 18:

"El procedimiento que se siga en cada Estado para la recepción de los jefes de misión será uniforme respecto de cada clase."

En la entrega de las cartas credenciales coinciden dos voluntades: una, manifestando la voluntad del Estado acreditante de nombrar a determinada persona como jefe de misión; y otra, la aceptación de los mismos que indican la voluntad del Estado receptor a admitir a esta persona como representante del Estado acreditante.

En principio, de acuerdo con la doctrina, se establece que en el momento de que el jefe de misión hace entrega de sus cartas credenciales, es que su misión oficialmente ha comenzado, sin embargo, en la Conferencia de Viena de 1961, se estimó hacer una innovación sobre este punto concreto; para el efecto, el artículo 13 del citado convenio, establece:

"1.- Se considera que el jefe de misión haya asumido sus funciones en el Estado receptor desde el momento en que ha presentado sus cartas credenciales o en que haya comunicado su llegada y presentado copia de estilo de sus cartas credenciales al ministro de relaciones exteriores o al ministro que se haya convenido, según la práctica en vigor en el Estado receptor que deberá aplicarse de manera uniforme.

2.- El orden de presentación de las cartas credenciales o de su copia de estilo se determinará por la fecha y hora de llegada del jefe de misión."

En materia de precedencia, se establece que los agentes diplomáti

cos ocupan dentro de cada clase el rango que les corresponde de acuerdo con la fecha de notificación oficial de su llegada.

De acuerdo con el artículo 13 de la Convención de Viena, se deja a los Estados la elección entre dos criterios a seguir, siendo, en la mayoría de los casos, la fecha de entrega de las cartas credenciales - la que fija el comienzo de la función diplomática; a continuación, veremos la forma en que los agentes diplomáticos desempeñan sus funciones.

Los medios de acción.- Los agentes diplomáticos realizan una actividad bidireccional. Una frente al Estado receptor y otra frente al Estado acreditante.

Esta actividad tiene tres fases: primero, recibe de su gobierno - las instrucciones, que como se dijo antes, pueden ser verbales o escritas, para una misión determinada; al cumplirse éstas, se dirige al Estado receptor por medio de notas; y finalmente, se pone en relación -- con su ministro de asuntos exteriores redactando los informes que permitirán a su gobierno conocer los resultados de su misión.

2.- Funciones específicas de los agentes diplomáticos.

Las actividades que desempeña una misión diplomática son diversas y varían según las relaciones que los dos Estados mantengan.

"Si existen relaciones estrechas, entonces las actividades son in tensas, en el caso contrario, la actividad será escasa." (11)

Aún cuando las gradaciones sean muchas, la naturaleza y los me- - dios de que se valgan siempre serán los mismos. Al principio del capítulo se hizo un panorama general de las funciones, ahora explicaremos en qué consiste cada una.

La representación.- La primera y más importante de las funciones de la misión diplomática es la de representación del Estado acreditante.

Por el simple hecho de su existencia, la misión diplomática, por ser el órgano de las relaciones exteriores de un Estado, cumple la fun ción de representación del mismo.

La persona de los agentes diplomáticos en cualquier acontecimiento de la vida pública del Estado receptor, significa que el Estado a- - creditante, a través de ellos, toma parte en dicha vida pública.

El representar a un Estado también supone la autorización para --

(11) Ibid., p. 185

tratar en su nombre, y por lo tanto, expresar la voluntad, los deseos, las preocupaciones y los puntos de vista del Estado acreditante, con el fin de hacer valer sus derechos y defender sus intereses.

La función representativa de la misión diplomática es una de las más antiguas, pero con la variante de no representar ya a un jefe de Estado o a un gobierno, sino que representa al Estado en su totalidad y actúa en su nombre.

En el Convenio de Viena de 1961, el artículo 3o. párrafo I, se especifica que la función de la misión diplomática consiste en representar al Estado acreditante ante un Estado receptor. Esta definición se acerca más a la realidad jurídica contemporánea.

Debe aclararse que entre la misión diplomática y el Estado no existe una relación de representación en el sentido jurídico del término.

"La representación internacional es una relación jurídica por medio de la cual un sujeto del orden jurídico internacional, el Estado representado, confía a otro sujeto del orden jurídico, el Estado representante, la facultad de realizar ciertos actos frente a otro sujeto de este derecho, el tercer Estado; actos que se realizan en nombre del Estado representado y que le vinculan internacionalmente." (12)

(12) Ibid., p. 187

Esto implica la existencia de tres sujetos del orden jurídico internacional, mientras que la misión diplomática no es sujeto del derecho internacional sino solamente un órgano del Estado acreditante. Las consecuencias que implica lo anterior repercuten en el plano de la responsabilidad, ya que en el caso de que la misión diplomática sobrepase los límites del mandato de su Estado acreditante, éste último se hace responsable de los actos que se realizaron sin el consentimiento del Estado acreditante.

Negociación con el Estado receptor.- La negociación con el Estado receptor constituye la segunda de las funciones más antiguas de la misión diplomática.

Actualmente, la función negociadora reviste menos importancia, ya que debido a que los problemas internacionales se complican cada vez más, son los funcionarios pertenecientes a cuerpos especiales de la administración estatal, tanto del receptor como del acreditante, quienes llevan a cabo dichas negociaciones.

Sin embargo, la misión diplomática no deja de tener su importancia en este aspecto, ya que es ella quien prepara las negociaciones.

Negociar es "que una persona trate de un problema con otro." (13)

De aquí se deduce que también se negocie cuando una misión diplo-

(13) PRADIER-FODERE, P. Op. cit., p. 514

mática discute con el Estado receptor algunas cuestiones de interés pa-
ra los dos Estados; al hacer una reclamación o proteger los intereses-
de los nacionales del Estado acreditante.

Así entonces, negociar no indica solamente preparar un tratado.

Las negociaciones pueden ser:

Oficiales, cuando implican el inicio de un compromiso.

Oficiosas, que comprenden los contactos durante las cuales se son-
dean las intenciones recíprocas, sin comprometerse.

Las negociaciones oficiosas generalmente preceden a las oficiales
y pueden ser en forma oral o escrita.

También se hace otra clasificación de las negociaciones: directas,
las cuales se realizan entre el jefe de misión y el jefe de Estado; y-
las indirectas que se efectúan entre el jefe de misión y el ministro -
de asuntos exteriores.

Para que exista una verdadera negociación diplomática, es neces-
ario que la misión diplomática haga un esfuerzo por comprender el punto
de vista contrario, ya que si simplemente acepta las peticiones del o-
tro, no puede hablarse de una negociación sino de una capitulación ba-
jo amenaza del empleo de la fuerza, y sí por el contrario, puede susci-
tarse una situación de tensión entre los Estados.

Por último, cabe señalar que dichas negociaciones deben ser, pre-

ferentemente, en forma secreta, ya que la publicación de alguna nota - en la que aún no hubiera acuerdo entre las partes, podría incluso, llevar a una guerra fría que es contraria a los fines de la diplomacia.

Observación e información.- La misión diplomática está obligada a hacer un análisis de todos los aspectos internos del Estado receptor, así como también de la política exterior de dicho Estado respecto a -- terceros Estados, y debe, principalmente, examinar el desarrollo cultural, político, comercial, etc., de las cuestiones que surgen entre am-
bos Estados.

Los informes que la misión diplomática otorga sobre su Estado a-- creditante deben ser aprobadas por el mismo, procurando siempre que el intercambio de informaciones contribuya a crear un clima de colabora-- ción internacional.

Para la obtención de la información, debe evitarse el recurrir a-- medios ilícitos tales como el espionaje y la corrupción, y hacer uso - de los medios permitidos de información como lo son los contactos ofi- ciales y officiosos, lecturas de publicaciones y periódicos, conversa-- ciones con otros cuerpos diplomáticos locales, etc.

Para el efecto, el artículo 3o. apartado d) del Convenio de Viena de 1961, señala:

"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."

Protección diplomática.- "Por medio de esta función, se trata de proteger los intereses que el Estado acreditante puede poseer en el Estado receptor, igual que sus nacionales, personas físicas o jurídicas que en él se encuentran." (14)

La protección diplomática se manifiesta en dos formas:

a) Por intervención en el plano diplomático en favor de sus nacionales que sufren algún perjuicio por un acto ilícito.

b) Planteándose el asunto en el plano internacional; por ejemplo, ante un tribunal arbitral.

"La protección encuentra su fundamento en la obligación impuesta por el Derecho Internacional y los Estados de asegurar a los extranjeros que se hallan en su territorio un trato no inferior a cierto grado mínimo." (15)

Esta protección tiene su origen en acuerdos bilaterales denominados "tratados de establecimiento" que prevén en forma precisa los derechos y deberes de los ciudadanos extranjeros.

Las reglas para que proceda la protección diplomática son:

(14) CAHIER, Philippe. Op. cit., p. 191

(15) ROTH. The minimum standard of international law applied to aliens, Leyden, Sithoff. 1949

Primero, que el acto sea ilícito, ya sea violándose un tratado o la regla del trato mínimo.

Segundo, que el perjudicado sea nacional del Estado que ejerce la protección desde que se comete la violación hasta el momento en que se ejerce dicha protección.

En algunas ocasiones procede la protección diplomática sobre extranjeros como sucede en casos especiales. Por ejemplo, Suiza respecto a Liechtenstein; o bien, por razones bélicas o por ruptura de relaciones diplomáticas. En estos casos, un Estado neutral es quien protege los intereses del Estado beligerante o del Estado que ha roto relaciones. Así, el artículo 45 párrafo c) del Convenio de Viena de 1961 señala:

"En caso de ruptura de las relaciones diplomáticas entre dos Estados, o si se pone término a una misión definitiva o temporal:

c) El Estado acreditante podrá confiar la protección de sus intereses y de los intereses de sus nacionales a un tercer Estado aceptable para el Estado receptor."

Al respecto, la Convención de Viena de 1961 dispuso:

"La idea de que un Estado puede ser privado de todos los medios para asegurar la protección de sus nacionales y de sus intereses tras la ruptura de relaciones con el Estado receptor parece... incompatible con el Derecho de Gentes."

El artículo 46 de la citada Convención señala:

"Con el consentimiento previo del Estado receptor y a petición de un tercer Estado no representado en él, el Estado acreditante podrá asumir la protección temporal de los intereses del tercer Estado y de sus nacionales."

En el apartado b) del citado artículo 45 de la Convención de Viena, se prevee que:

"En caso de ruptura de las relaciones diplomáticas entre dos Estados, o si se pone término a una misión de modo temporal o definitivo:

b) El Estado acreditante podrá confiar la custodia de los locales de la misión, así como de sus bienes y archivos, a un tercer Estado aceptable para el Estado receptor."

"Un Estado no puede proteger a uno de sus nacionales que poseyendo doble nacionalidad fuese nacional del Estado culpable del acto ilícito."

(16)

Esto es perfectamente comprensible, ya que el Estado que comete el acto ilícito puede invocar el derecho de tratar a sus nacionales como lo considere oportuno.

Finalmente, el nacional, para solicitar la protección diplomática, debe haber agotado todos los recursos internos, es decir, que haya acu

(16) F. DURANTE. Doppia o plurima cittadinanza nella protezione diplomatica. RDI. 1956. p. 170 a 189

dido ante los tribunales del Estado que infligió el daño, y no haya obtenido satisfacción después de haber agotado todas las vías legales -- que tenia abiertas; ya que si aún existieran recursos, significaría -- que el daño puede todavía ser reparado sin tener que acudir a la protección diplomática.

Esto quiere decir que el acto ilícito realizado en perjuicio de un nacional debe ser definitivo para que pueda invocarse la protección.

"En forma general, las personas perjudicadas no tienen derecho a reclamar la protección diplomática de su Estado, y que éste solamente la ejerce teniendo en cuenta consideraciones políticas o de oportunidad." (17)

"La cláusula Calvo ha introducido en la práctica de las naciones hispanoamericanas la costumbre de incluir en los contratos celebrados con extranjeros la condición de que no recurrirán a la protección diplomática para los conflictos que pudieran surgir de la interpretación o aplicación de tales contratos, debiendo considerarse para esos efectos como nacionales del país en cuestión." (18)

En México, el artículo 27 párrafo I de la Constitución Política, señala que los extranjeros podrán adquirir el dominio de bienes inmuebles en el territorio nacional, siempre que convengan ante la Secretaria

(17) CAHIER, Philippe. Op. cit., p. 194

(18) SEARA VAZQUEZ, Modesto. Derecho internacional público. Porrúa. México. 1971. p. 264

ría de Relaciones Exteriores en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar, por lo mismo, la protección de sus gobiernos para los conflictos derivados de la propiedad de tales bienes inmuebles, bajo pena, de perderlos en beneficio de la Nación.

En este precepto constitucional se aprecia claramente la inclusión de la cláusula Calvo antes citada.

Cooperación internacional.- Esta función de cooperación internacional tiene por objeto promover las relaciones de amistad entre ambos Estados, y desarrollar sus relaciones económicas, culturales y científicas.

La misión diplomática desempeña esta función con el fin de crear un ambiente cordial y rechazar la fuerza como un recurso para hacer valer sus puntos de vista, en un afán sincero de colaboración internacional.

Funciones consulares.- Generalmente, la misión diplomática comprende la presencia de una cancillería consular que se encarga de todas las cuestiones de tipo consular tales como la concesión de pasaportes y visados, legalizar documentos, etc. Esta función consular aparece en 1958. (19)

Se discutió si el Estado receptor debe utilizar la inclusión de una oficina encargada de asuntos consulares dentro de la misión diplo-

mática, estableciéndose en el artículo 3o. párrafo II, que:

"Ninguna disposición del presente convenio se interpretará de modo que impida el ejercicio de funciones consulares por la misión diplomática."

Así, absolutamente conforme a derecho, el Estado receptor, en uso de su soberanía puede negarse al establecimiento, si lo desea, de una-cancillería consular, y a este respecto, el artículo 2o. del Convenio de Viena, señala:

"El establecimiento de relaciones consulares entre Estados se efectúa por consentimiento mutuo." (20)

Continúa enunciando el artículo 4o. párrafo I:

"Sobre el territorio del Estado de residencia no puede establecerse un puesto consular más que con el consentimiento de dicho Estado."

Finalmente, y en forma concluyente, se establece en el propio artículo 2o. párrafo II que al otorgarse el consentimiento para el establecimiento de relaciones diplomáticas entre dos Estados, indica, salvo indicación en contrario, el consentimiento para el establecimiento de relaciones consulares.

Estas condiciones expresas no permiten una interpretación contraria del artículo 3o. párrafo II del Convenio de Viena señalado ante-

riormente.

Deberes de la misión diplomática.

Para el desempeño de las funciones diplomáticas, el Estado acred
itante debe, en todo momento, respetar la soberanía del Estado receptor,
para lo cual está obligado a observar dos disposiciones:

1.- No intervenir en los asuntos internos del Estado receptor. El
Convenio de La Habana de 1928, en su artículo 12 establece que:

"Los funcionarios diplomáticos no podrán inmiscuirse en la políti
ca interior o exterior del Estado en que ejerzan sus funciones." (21)

Esta disposición se deriva del principio de soberanía del Estado
sobre su territorio y que es también un principio reconocido en la Car
ta de la Organización de las Naciones Unidas.

La violación a esta regla puede traer como consecuencia serias di
ficultades entre los Estados y la declaración de persona non grata del
agente diplomático y ser expulsado del país.

El Convenio de Viena establece una serie de reglas siempre encami
nadas a la no intervención de los funcionarios diplomáticos en los a--
suntos internos del Estado receptor.

2.- Otro de los deberes que se imponen a los agentes diplomáticos
es la sumisión de éstos y de la misión a las leyes locales.

(21) Soc. de Nac., Recueil des traités, vol. CLV, p. 216

Sin perjuicio de sus privilegios e inmunidades, todas las personas que gocen de esos privilegios e inmunidades deberán respetar las leyes y reglamentos del Estado receptor.

Sin embargo, en el caso de las leyes autoaplicativas, como las relativas a la adquisición de la nacionalidad, el agente diplomático no está en obligación de cumplirlas.

Asimismo, el Estado receptor tiene para con la misión diplomática, una serie de deberes para proteger el desempeño de las funciones diplomáticas; ya que necesariamente se requiere de una íntima colaboración entre ellos.

Esto implica otorgársele facilidades para evitar minucias burocráticas, tratárseles con cortesía, concederle acceso a todos los medios de comunicación que existen, etc. Pero en forma concreta, los artículos 21 y 26 de la Convención de Viena señalan:

Artículo 21.

1.- El Estado receptor deberá facilitar la adquisición en su territorio de conformidad a sus propias leyes, por el Estado acreditante, de los locales necesarios para la misión, o ayudar a ésta a obtener alojamiento de otra manera.

2.- Cuando sea necesario, ayudará también a las misiones a obtener alojamiento adecuado para sus miembros.

Artículo 26.

Sin perjuicio de sus leyes y reglamentos referentes a zonas de acceso prohibido o reglamentado por razones de seguridad nacional, el Estado receptor garantizará a todos los miembros de la misión la liber--tad de circulación y de tránsito por su territorio.

A manera de información, mencionaremos el caso de los Estados Unidos y la Unión Soviética que se restringen mutuamente la libertad de -movimientos en sus territorios a sus respectivas misiones diplomáticas.

3.- Extinción de la diplomacia.

El establecimiento de la misión diplomática constituye un acto bi lateral por parte del Estado acreditante y del Estado receptor. No sucede igual en el caso del término de la misma, sino que se resuelve -- por una manifestación de voluntad de las partes, es decir, que es un -- acto que puede ser declarado unilateralmente.

Debe distinguirse entre las causas que dependen de la voluntad -- del Estado acreditante y las que dependen del Estado receptor.

En el primer caso, el Estado acreditante puede dar por terminada la misión llamando a su agente, siendo frecuente que la causa sea el -- cambio de destino del diplomático.

"Las causas que originan el término de la misión diplomática y -- que dependen de la voluntad del Estado acreditante son muchas y muy di versas. Puede ser porque los Estados no desean que los diplomáticos -- permanezcan mucho tiempo en el mismo país; que el agente diplomático -- haya alcanzado la edad de su jubilación; o que su gobierno le haya per dido la confianza por motivo de algún desacuerdo con el Estado recep-- tor, o que la composición de su gobierno haya cambiado." (22)

Resta señalar que cuando el agente diplomático es removido de su-

(22) CAHIER, Philippe. Op. cit., p. 176

puesto, el mando de la misión diplomática queda en manos del encargado de negocios.

Respecto de las causas que dependen de la voluntad del Estado receptor, debe señalarse que cualquier miembro de la misión diplomática, para que permanezca en su puesto, debe siempre ser considerada persona grata, ya que de otra manera, no podría continuar en el territorio de dicho Estado ejerciendo sus funciones.

Una de las causas que motivan la expulsión del agente diplomático, es cuando éste sobrepasa el límite de sus funciones e interfiere en la vida interna del Estado que lo recibe, o también cuando no respeta estrictamente las leyes locales a las cuales se encuentra sometido, tal como se vió en la parte correspondiente a los deberes de la misión diplomática respecto al Estado receptor.

También el comportamiento que muestren los miembros de su familia en el Estado receptor pueden constituir motivo para su salida.

La forma que el Estado receptor utiliza para comunicar al Estado-acreditante que el agente diplomático es persona non grata, es a través de su misión acreditada en el país del agente que sale. Generalmente es por la vía confidencial, y en la misma forma, el Estado acreditante llama a su agente.

El Estado receptor puede prescindir de la vía confidencial cuando el Estado acreditante tarda en llamar al agente, o cuando la falta cometida por él es grave, entonces el Estado receptor en forma pública, puede expulsarlo del país; tal como sucede en el caso de flagrante delito de espionaje.

El artículo 9o. de la Convención de Viena señala:

"El Estado receptor podrá en cualquier momento y sin tener que exponer los motivos de su decisión, comunicar al Estado acreditante que el jefe u otro miembro del personal diplomático de la misión es persona non grata, o que cualquier otro miembro del personal de la misión no es aceptable. El Estado acreditante retirará entonces a esa persona o pondrá término a sus funciones en la misión, según proceda."

Para el caso que se veía sobre la oposición del Estado acreditante de retirar a su agente, o cuando tarda en hacerlo, el párrafo II -- del mismo artículo señala:

"Si el Estado acreditante se niega a ejecutar o no ejecuta en un plazo razonable las obligaciones que le incumben, a tenor de lo dispuesto en el párrafo I, el Estado receptor podrá negarse a reconocer como miembro de la misión a la persona de que se trate."

"El término de persona non grata se emplea para distinguir a los-

diplomáticos que después de haber sido aceptados y habiendo estado en el desempeño de sus funciones, profieren una grave ofensa al Estado en el que han sido acreditados y la cual requiere su retirada del mismo."

(23)

Citemos el caso del enviado extraordinario y ministro plenipotenciario de El Salvador en Washington, en 1863, Henry Segur, quien después de un corto período de funciones, fué retirado por intentar violar la neutralidad de las leyes de los Estados Unidos respecto de un conflicto y en conexión con otros dos Estados de América Central. Entonces, el gobierno del Estado receptor solicitó el nombramiento de otra persona quien careciera de objeciones para ocupar el puesto.

Para que una persona sea declarada non grata, es preciso que pertenezca al personal de la misión diplomática, ya sea de carácter administrativo, técnico o de servicios. Los criados particulares permanecen bajo el control del Estado receptor y éste puede expulsarlos cuando lo estime oportuno.

En cuanto a la expresión "plazo razonable", va en razón directa de la gravedad de la falta cometida por el agente diplomático, ya que si la violación no es de gran magnitud, entonces debe concedérsele al Estado acreditante un plazo suficiente para que ordene sus asuntos y -

nombre a otro agente para que tome posesión del puesto.

En cuanto a las causas que motivan la retirada, no es necesario - que se expresen éstas, con la finalidad de que no repercuta en las relaciones de los dos Estados.

Existen otras causas, además de las anteriormente citadas, muchas de ellas independientes de cualquier voluntad y que son resultado de - situaciones imprevistas, tales como:

- 1.- El fallecimiento del agente diplomático.
- 2.- Desaparición de uno de los dos Estados.
- 3.- Por surgimiento de la guerra entre los dos Estados.
- 4.- Por ruptura de las relaciones diplomáticas.
- 5.- Por dimisión del agente diplomático.
- 6.- Por retirada del placet por parte del Estado receptor.

El procedimiento que se sigue para la retirada de los jefes de mi sión reviste cierta solemnidad.

El jefe del Estado acreditante, en audiencia privada, entrega al agente diplomático las cartas de cese que van dirigidas al jefe del Es tado receptor.

"En ello se manifiesta la voluntad del Estado acreditante de dar por terminada la misión de su agente por una u otra razón." (24)

Cuando se trata de que el agente deja de ser persona grata, entonces, como dijimos antes, no se expresa el motivo, sino solamente una razón oficial de cualquier índole.

En cambio, si la misión diplomática fue satisfactoria, el Estado-receptor hace entrega de las cartas recredenciales, las cuales van dirigidas al Estado acreditante y son una respuesta a las cartas credenciales y a las de cese; éstas expresan la satisfacción oficial por la labor desempeñada por el agente diplomático.

Al respecto, Seara Vázquez, afirma que cuando el Estado acreditante notifica a su agente diplomático que su función ha terminado, el propio agente presenta al jefe del Estado receptor, las cartas recredenciales que le envía su gobierno. No existen reglas fijas en la práctica respecto a las cartas recredenciales.

En los casos de ruptura de relaciones, o de guerra, entonces el agente diplomático procede a una partida pura y simplemente.

Igual de simple es la retirada de los demás miembros de la misión diplomática. Solamente se expresa al ministerio de asuntos exteriores que se ha decidido retirar a uno de los agentes de la misión.

El artículo 43 de la Convención de Viena señala:

"Las funciones del agente diplomático terminarán principalmente:

a) Cuando el Estado acreditante comunique al Estado receptor que las funciones del agente diplomático han terminado."

Cuando se trata de expulsión del agente diplomático, es necesario que se haga una declaración de persona non grata y negársele la calidad de diplomático, desapareciendo sus privilegios e inmunidades, y se le concede un plazo que generalmente es corto, para que abandone el país.

"En los casos de expulsión, los Estados acreditados deben considerar las causas de ésta, y de ninguna manera tomar represalias en contra del Estado receptor, siempre y cuando las causas que motivaron la salida del agente diplomático estén bien fundadas." (25)

C A P I T U L O I V

INMUNIDADES Y LIMITACIONES DE LOS DIPLOMATICOS

"El Estado ejerce su soberanía sobre las personas que se hallan en su territorio, incluidos los extranjeros. Los privilegios e inmunidades tienen como fin sustraer a ciertas personas de la autoridad y competencia jurisdiccional del Estado." (26)

Algunos autores señalan una diferencia entre los términos privilegios e inmunidades, pero la doctrina los emplea indistintamente.

La creación de los privilegios e inmunidades ha sido paulatina en la misma medida en que se desarrollaban las misiones diplomáticas. Al principio, algunos Estados se resistían a otorgar estos privilegios, ya que antiguamente los agentes diplomáticos eran vistos con desconfianza.

Pero en la actualidad, "se vuelve necesario que los agentes diplomáticos, para poder desempeñar las complejas y delicadas funciones que constituyen su elevada misión, goce de una situación privilegiada especialísima que asegure su independencia absoluta respecto al Estado en que está acreditado." (27)

(26) Ibid., p. 251

(27) VIDAL Y SAURA, Ginés. Op. cit., p. 247

En vista de que el agente diplomático no cuenta con la fuerza suficiente para garantizar el respeto a la libertad de acción y de palabra, el Estado receptor lo rodea de una protección amplia y eficaz superior a la que ofrece a todos los extranjeros y que se traduce en una serie de prerrogativas e inmunidades de que disfruta.

Este principio tiene su fundamento en la reciprocidad que se manifiestan los Estados para que sus respectivos agentes tengan la independencia necesaria para poder desempeñar la misión que les está encomendada.

En el desarrollo del presente capítulo, señalaremos los privilegios que la Convención de Viena de 1961 concede a los agentes diplomáticos, así como también las limitaciones a que se sujetan los mismos respecto del Estado mexicano, y que se encuentran estipuladas en la Nueva Ley General de Población y en el Código Aduanero.

1.- Relativas a las personas, cosas y funciones.

"La teoría de la extraterritorialidad es el fundamento de los privilegios y las inmunidades diplomáticas, la cual justifica el hecho de que la diplomacia quede fuera del poder de mando del soberano territorial, mediante una ficción en virtud de la cual se considera que el agente no ha abandonado jamás el territorio nacional." (28)

Esto significa que el diplomático ejerce sus funciones ante otro Estado pero jurídicamente sin salir de su propio país. La embajada debe ser considerada parte del territorio nacional.

Grocio fue el primero que formuló la teoría de la extraterritorialidad real en los siguientes términos:

"Según el Derecho de Gentes, un embajador representa, por una especie de ficción, a la persona misma de su Señor, e igualmente, por una ficción, se considera que se encuentran fuera del territorio de la potencia ante la que ejerce sus funciones; de ahí se desprende que no tenga que observar las leyes civiles del país extranjero donde permanece como embajador." (29)

Debe notarse que el embajador no está por encima de las leyes locales, lo cual es contrario a la práctica internacional.

(28) CAHIER, Philippe. Op. cit., p. 255

(29) H. GROTIUS. El derecho de la guerra y de la paz. Amsterdam, 1724. libro II, cap. XVIII, p. 540

Esta teoría de la extraterritorialidad es muy complicada, ya que si se considera un territorio extranjero dentro del país, los delitos allí cometidos son competencia del Estado acreditante y en cuya embaja da tiene lugar el acontecimiento.

Esto trae como consecuencia una figura también bastante discutida: el asilo diplomático.

Esta cuestión ha suscitado problemas muy serios, porque constituye, de hecho, una derogación al principio de la soberanía territorial del Estado, ya que se sustrae de su competencia a un sujeto que ha violado las normas por él emitidas.

López Jiménez, señala que "el asilo diplomático es una supervivencia de épocas de barbarie, y si se desea suavizar la frase, puede decirse que de barbarie política." (30)

Señalamos la institución del asilo solamente como una consecuencia de la extraterritorialidad, pero no vamos a entrar en su estudio por no ser materia de nuestro tema, aún cuando se encuentre íntimamente ligado con él.

"La extraterritorialidad como fundamento de los privilegios e inmunidades, sirve para designar al conjunto de exenciones que sustrae a

(30) LOPEZ JIMENEZ, Ramón. Tesis de incorporación al Ateneo de El Salvador. Las instituciones del asilo diplomático y del asilo territorial desaparecen de la América Latina. El Salvador. 1960. p. 6

algunas personas o porciones de terreno al imperio del orden jurídico-territorial, poniéndolos fuera del derecho común." (31)

(31) VIDAL Y SAURA, Ginés. Op. cit., p. 263

Entre los privilegios relativos a la persona del agente diplomático, tenemos la inviolabilidad del mismo.

"La inviolabilidad protege al agente diplomático de un modo absoluto, poniéndolo a cubierto de todo ataque local, ya provenga del gobierno cerca del cual está acreditado, o de alguno de sus órganos dependientes, ya provenga de los simples particulares." (32)

Calvo define la inviolabilidad como una cualidad, un carácter que coloca a la persona que está investido de él por encima de todo ataque y de toda persecución.

Para Pradier-Fodéré, la inviolabilidad es la seguridad absoluta y más completa; es el derecho a la protección más intensa y más eficaz.

Al respecto, Satow dice que el vocablo inviolabilidad indica un grado de protección más alto que el que se concede a las personas privadas.

El privilegio de la inviolabilidad es irrenunciable, ya que se deriva de su carácter representativo y no de una cualidad personal.

Es un derecho inherente al mandato de que está investido, y es el Estado quien es el verdadero poseedor de esta prerrogativa; por lo tanto, el agente diplomático tiene el deber de hacer que su persona sea -

(32) *Ibid.*, p. 253

respetada así como la dignidad y la independencia del Estado que representa.

"La inviolabilidad no se otorga en consideración a la persona del funcionario, sino en protección de la soberanía de su Estado." (33)

Algunos Estados, sin obligación de ello, conceden dentro de sus legislaciones estatales, una protección jurídica especial para los agentes diplomáticos acreditados en sus territorios.

En caso de falta al principio de la inviolabilidad, la reparación del daño corresponde al Estado local.

Si es un miembro del gobierno del Estado receptor quien comete el agravio en perjuicio de la persona del agente diplomático, el mencionado gobierno debe reparación al Estado ofendido en la persona del representante.

Si el ataque proviene de un simple ciudadano, el agente debe quejarse al gobierno en que está acreditado y pedir la satisfacción a la que tiene derecho; en caso de que le sea negada, debe recurrir a los medios diplomáticos a su alcance y notificar a su gobierno para que éste tome el asunto en sus manos.

En este caso extremo, las relaciones de los Estados pueden romper

(33) CAHIER, Philippe. Op. cit., p. 567

se y suspenderse; por ende, surgirán serias dificultades entre ambos,

Cuando los ataques provienen de particulares, las legislaciones - locales prevén las sanciones conducentes para la reparación del daño,- pero cuando el agravio proviene del gobierno de otro Estado, entonces, solo cabe la reparación moral del mismo.

Si el Estado no repara el daño o se obstina en no hacerlo, puede- recurrirse a la fuerza para lograrlo, cuestión que está reconocida por el Derecho Internacional.

Se presenta un caso especial cuando el ataque más o menos violen- to, es por medio de la prensa, tomando en cuenta que la libertad de e- mitir el pensamiento es uno de los derechos fundamentales garantizados en todos los códigos políticos.

Cuando el ataque proviene de un periódico de carácter oficial, el agente diplomático puede reclamar con fundamentos válidos; pero cuando se trata de la prensa libre, quien emite dicha crítica está en ejerci- cio de un derecho que le otorga la constitución de su país, y en ese - sentido, ni los mismos funcionarios de la administración del país re- ceptor se escapan de ella.

"En los casos citados, el poder público no puede ofrecerle una -- protección que no está en facultades para realizar." (34)

(34) VIDAL Y SAURA, Ginés. Op. cit., p. 255

La inviolabilidad es exigible cuando el agente diplomático no comete actos que requieran de la legítima defensa ajena, o que ponga en peligro la paz del Estado receptor, o que atente contra la dignidad del mismo. De manera contraria, el Estado receptor está autorizado para adoptar medidas de represión contra el agente diplomático sin llegar al castigo corporal, pero que pueden consistir en la entrega de sus pasaportes, previa la declaración de persona non grata.

De ninguna manera deben tomarse represalias contra el agente acreditado en el país del agente sancionado, ya que éstas son a todas luces ilegítimas y pueden provocar serias dificultades entre los dos Estados.

La inviolabilidad no puede ser invocada cuando se trata de que un particular actúe en legítima defensa, o cuando el riesgo que corre el agente es provocado en forma voluntaria o innecesariamente, o que el Estado actúe en defensa de sus intereses a causa de actos reprobables cometidos por el agente.

Otro de los privilegios de que gozan los agentes diplomáticos es la inmunidad jurisdiccional.

Esta comprende los actos realizados en su calidad oficial (incluidas sus palabras y escritos).

Los agentes diplomáticos están exentos de toda jurisdicción civil y criminal del Estado en que residen.

"La exención de la jurisdicción local criminal es una exigencia - del orden público necesaria para el mantenimiento de las relaciones pa-
cíficas internacionales." (35)

El representante extranjero tiene que estar al abrigo de la acción penal del país en que está acreditado. Los delitos que cometa no pueden ser castigados más que por vía política, pero nunca por ministerio de los jueces del país de residencia." (36)

El gobierno local puede apoderarse de la persona de un agente diplomático que conspire y enviarlo a la frontera; pero no es lícito que se le prive de la protección del Derecho Internacional, sólo si él recurre a vías de hecho apelando a la violencia por medio de las armas.

Su jurisdicción solamente está sujeta al Derecho Internacional, - pero ninguna ley procesal local tiene acción sobre él.

Sin embargo, debemos aclarar que la inmunidad no significa impuni-dad, porque si un agente comete un delito grave, entonces se le remite a su país en donde se le juzga. Si el agente no sale del Estado receptor en el plazo indicado, puede obligársele a que lo abandone por la -

(35) BONFILS. Manual de derecho internacional público. 7a. edición. p. 705

(36) PRADIER-FODERE. Op. cit., tomo II, p. 192

fuerza. El Estado acreditante debe imponer el castigo correspondiente, porque de no hacerlo, se convierte en responsable solidario con el agente diplomático.

Los agentes diplomáticos también gozan de la exención de la jurisdicción civil; los tribunales locales no pueden ejercer ninguna acción civil contra los miembros de la misión diplomática; no puede embargarseles ni hacerse apremio personal contra ellos.

Sin embargo, creemos que no debe sustraerse a ciertas personas de las consecuencias judiciales de sus actos y privar a los particulares de todo recurso serio. Una acción por deudas no perjudica la buena marcha de las relaciones internacionales, y no trae ningún beneficio a la misión diplomática el hecho de que un representante extranjero eluda el cumplimiento de sus obligaciones civiles.

La inmunidad de jurisdicción civil no tiene lugar cuando se trata de:

1.- Acciones relativas a bienes inmuebles situados en el Estado receptor; éstos forman parte de su territorio y como tal, no pueden permanecer fuera de la soberanía del Estado.

2.- Acciones referentes a sucesiones normalmente se rigen por la ley del lugar donde se abren éstas.

3.- Acciones derivadas del ejercicio de una profesión liberal o de una actividad comercial que sean ajenas a la función representativa.

4.- Reconvencción.- El agente diplomático que ejercita una acción, renuncia tácitamente a su inmunidad, y por tanto, no puede evitar ser-contrademandado. (37)

En realidad, esta inmunidad no tiene razón de existir, porque los agentes honrados y cumplidores de sus compromisos, no tienen nada que temer.

Señalaremos también una serie de inmunidades de que goza la misión diplomática, tales como:

El derecho al culto privado que permite a los miembros de la misión celebrar ceremonias de la religión oficial de su país.

El derecho a enarbolar la bandera de su país, así como también en los locales y medios de transporte.

La exención de la legislación sobre seguridad social por no poderles aplicar la legislación social local ya que continúan sujetos a su sistema nacional de seguridad social.

El derecho a la protección para salir del Estado receptor en caso de guerra.

La inviolabilidad de su correspondencia, de su casa residencia y-

archivos dondequiera que éstos se encuentren.

En materia fiscal, los agentes diplomáticos tienen derecho a importar los objetos que necesite durante su estancia. Sus equipajes están exentos de toda fiscalización.

Hay otras exenciones que constituyen medidas de cortesía por no ser una exigencia imperativa sino una amabilidad por parte de los Estados. Estas pueden ser exención al pago de impuestos que originen sus propiedades privadas en el extranjero.

En la tercera parte de este capítulo, examinaremos las prerrogativas de que gozan los agentes diplomáticos en México.

2.- Limitaciones a los agentes diplomáticos en México.

De igual forma que los agentes diplomáticos gozan de una serie de privilegios e inmunidades para facilitar el desempeño de la misión encomendada, están también obligados a observar ciertas normas que las legislaciones locales les imponen.

Hasta ahora hemos visto los aspectos genéricos de la diplomacia de acuerdo a los lineamientos del Derecho Internacional; entraremos al estudio de su aplicación en el derecho positivo mexicano.

La Nueva Ley General de Población de 1973, en vigor, en su artículo 57 enuncia que los diplomáticos extranjeros acreditados en el país, que por razones de representación oficial de sus gobiernos se encuentren en la República, no adquirirán derechos de residencia por mera razón de tiempo. Si al cesar sus representaciones desean seguir radicando en el territorio mexicano, deberán llenar los requisitos ordinarios, quedando facultada la Secretaría de Gobernación para dar a dichos extranjeros, por razones de reciprocidad, las facilidades que en los países extranjeros correspondientes se otorguen en esta materia a los que hubieren sido representantes mexicanos.

En relación al artículo señalado anteriormente, está lo dispuesto en el artículo 76 del reglamento de la citada ley que señala que los -

dipomáticos, dentro de los noventa días siguientes a la fecha en que cesan en el desempeño de sus funciones, si desean permanecer en el país, deberán regularizar su situación migratoria.

Esta disposición vuelve a hacer alusión a las facultades que tiene la Secretaría de Gobernación para conceder facilidades en la misma forma como se otorguen en los países extranjeros correspondientes a los mexicanos que se encuentren en el caso, observándose una estricta reciprocidad.

Si la Secretaría de Gobernación tiene noticia de que alguna persona admitida al amparo de las franquicias concedidas a los diplomáticos ha dejado de tener el carácter que determinó dichas franquicias, requerirá al extranjero de que se trate para que regularice su situación migratoria, señalándole un plazo prudente para que abandone el país en caso de que no obtenga la regularización.

3.- Prerrogativas de los agentes diplomáticos en México.

Las prerrogativas que analizamos en la primera parte de este capítulo son disposiciones generales que rigen en materia internacional.

A. En México, a los agentes diplomáticos les están reconocidas una serie de franquicias que regula el Código Aduanero con el fin de -- que éstos puedan desempeñar su misión.

El artículo 207 del mencionado código, dispone que no se exigirá factura comercial en las importaciones de víveres y bebidas que traigan a bordo de los coches-pullman para su propio servicio, ni en las importaciones y exportaciones a los agentes diplomáticos acreditados en el país.

También están exceptuados del derecho de almacenaje, conforme a lo dispuesto en el artículo 505, los efectos de los miembros del cuerpo diplomático nacional y extranjero.

El artículo 521 señala que las disposiciones acerca de los plazos para el abandono de las mercancías y para su venta, no serán aplicables a los equipajes, menajes de casa y demás efectos pertenecientes a los miembros de los cuerpos diplomático mexicanos y extranjeros.

En el capítulo referente a las exenciones sobre importaciones y exportaciones del mismo ordenamiento, el artículo 725, en la fracción-

II, dispone que las franquicias que concede la Secretaría de Hacienda y Crédito Público conforme a las condiciones que se establecen para ello, las que corresponden a funcionarios y diplomáticos nacionales y extranjeros.

B. Decreto de 7 de enero de 1936.

Este decreto exceptúa de impuestos los equipajes, menajes de casa, vehículos y demás objetos de uso personal de representantes diplomáticos.

El artículo 10, fracción I señala que están exentos del impuesto general de importación y de cualquier otro impuesto o derecho, los equipajes, menajes de casa, vehículos, objetos de viaje y demás artículos de uso personal que traigan consigo o reciban después de su llegada al país, los embajadores, ministros plenipotenciarios y ministros residentes, encargados de negocios, consejeros, secretarios, agregados civiles, comerciales, militares y navales que vengan en misión diplomática o extraordinaria.

La fracción II del citado artículo, exonera del pago de impuestos a los efectos importados ya sea en forma ordinaria o por la vía postal, siempre que a ellos lleguen consignados.

Para los casos en que la misión diplomática ya no se encuentre en el país, éstos mismos efectos podrán ser importados con la misma fran-

quicia a través de otra representación efectuando las gestiones correspondientes por conducto de la Secretaría de Relaciones Exteriores y a petición del jefe de la misión.

Tampoco causan el impuesto de importación, de acuerdo a lo dispuesto en la fracción VII, los escudos, banderas, sellos, los muebles y útiles de oficina destinados a las legaciones acreditadas en la República, así como los objetos que les remitan los jefes de Estado extranjeros a sus representantes oficiales.

La fracción VIII señala que no causan el citado impuesto de importación, los menajes de casa usados, vehículos, equipajes y objetos de viaje de uso personal de los jefes de misión, consejeros, secretarios, encargados de embajadas mexicanas que regresen al país en comisión del servicio, por renuncia de sus puestos o en disponibilidad, siempre que se introduzcan al país dentro del plazo de un año a partir de la fecha de arribo de los interesados.

Respecto de los vehículos de estos funcionarios, una circular de la Dirección General de Aduanas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dispone que:

"Los diplomáticos del servicio exterior mexicano pueden traer consigo, sin otorgar fianza, automóvil de su propiedad cuando vengan al -

país de vacaciones o licencia, y deberán regresar al extranjero a bordo del mismo vehículo. En cada caso mediará orden de la Dirección General de Aduanas, a gestión de la Secretaría de Relaciones Exteriores."

(38)

En otro acuerdo de la Secretaría de Hacienda, se dispone:

"Se permitirá a los jefes de misión, consejeros, secretarios o agregados de embajadas o legaciones mexicanas que regresen al país en comisión del servicio, por renuncia de su puesto o disponibilidad, la importación libre de impuestos de un automóvil, siempre que lo traigan consigo, o se introduzca dentro del plazo de un año, a partir de la fecha de arribo del interesado; que éste lo haya adquirido, cuando menos, con tres meses de anticipación a su cambio o renuncia; que el precio del coche esté en relación con el poder de compra del adquirente, y que el funcionario de que se trate, haya estado en el extranjero por lo menos doce meses contiguos en el desempeño de su comisión." (39)

El artículo 2o. señala que los automóviles y demás efectos que se importen amparados en la franquicia autorizada en el decreto, quedarán sujetos al pago de los impuestos o derechos correspondientes, cuando por cualquier motivo pasen a poder de persona distinta de aquella en favor de la cual se haya permitido la entrada libre, a menos de que se

(38) No. 301-I-45189 de 16 de julio de 1949

(39) No. 102-453 de 25 de abril de 1955

trate de alguna otra persona con derecho a la misma franquicia. Los equipajes y menajes de casa no estarán afectos a lo que previene este artículo.

Lo anteriormente expuesto se refiere a objetos que no causan el impuesto de importación. A continuación, de acuerdo al artículo 3o., veremos cuáles son los objetos exentos del pago del impuesto de importación, o de cualquier otro impuesto o derecho, con motivo de su salida de la República.

Estos objetos son los menajes de casa, vehículos, equipajes, objetos de viaje y demás artículos pertenecientes a los agentes diplomáticos que salgan en comisión del servicio.

Estas franquicias se aplican también a los familiares de los agentes diplomáticos, entendiéndose así los padres, la esposa y los hijos del funcionario con derecho a las franquicias.

El artículo 6o. señala que las franquicias que indica el decreto, estarán sujetas a la condición de la más estricta reciprocidad.

La propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 7o., queda facultada para ampliar, restringir o hacer extensiva la franquicia a otros funcionarios y empleados diplomáticos distintos a los señalados anteriormente.

Se otorga la misma franquicia a los diplomáticos extranjeros acreditados en otro país y que para llegar a su destino tengan que pasar por nuestro país.

El artículo 10 del mismo decreto, otorga facultad a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para aplicarlo y expedir su reglamento correspondiente y que a continuación estudiaremos.

C. Reglamento del decreto de 7 de enero de 1936.

El artículo 10. del reglamento señala que las personas que vengan a nuestro país a desempeñar una misión diplomática, ya sea ordinaria o extraordinaria, y cualquiera que sea su categoría, tienen derecho a -- que, sin revisión aduanal, se les conceda la entrada en franquicia de sus equipajes, menajes de casa en cualquier estado, vehículos, objetos de viaje y demás artículos de uso personal que traigan consigo, previo aviso de la Secretaría de Relaciones Exteriores a la aduana de entrada.

Si falta dicho aviso, será suficiente la sola identificación de la persona por medio de sus pasaportes diplomáticos, que en todo caso deberán tener el visto bueno de alguna de las misiones diplomáticas mexicanas en el extranjero. En este caso, al otorgarse la franquicia, se dará inmediato aviso a la Dirección General de Aduanas.

Esta misma disposición es aplicable a los diplomáticos extranjeros,

de acuerdo al artículo 3o., en tránsito por la República.

Los correos diplomáticos gozarán de la franquicia, solamente por lo que se refiere a las valijas oficiales que traigan a su cuidado, -- siempre que las misiones respectivas los acrediten como tales correos-- ante la Secretaría de Relaciones Exteriores.

En cuanto a la importación de escudos, banderas, sellos, muebles-- y útiles de oficina, o de objetos remitidos por un jefe de Estado ex-- tranjero a sus representantes, se permitirá sin revisión aduanal y sin el pago de impuestos y derechos, mediante la solicitud de franquicia u orden especial de la Dirección General de Aduanas.

Asimismo, quedan exceptuadas de revisión aduanal, los menajes de-- casa, vehículos, equipajes, objetos de viaje de los funcionarios diplo-- máticos con motivo de su salida del país, ya sea que vengan acredita-- dos de otro país, o que sean mexicanos que salgan a la comisión de un-- servicio, o extranjeros en tránsito por nuestro país.

Para conceder las franquicias anteriores, se necesita el aviso -- previo de la Secretaría de Relaciones Exteriores, y a falta de éste, -- bastará la sola identificación de la persona y el aviso inmediato a la Dirección General de Aduanas.

Respecto a lo señalado por el artículo 2o. del decreto de 7 de e--

nero de 1936, se aplicará la más estricta reciprocidad para el cobro de impuestos, señalándole la Secretaría de Relaciones Exteriores a la Secretaría de Hacienda en qué casos deben ser restringidas las franquicias otorgadas por el mismo a aquellos funcionarios de cualquier país que no las otorguen en la misma medida a nuestros diplomáticos acreditados allí.

Para solicitar la franquicia, debe llenarse un modelo y después tramitarla por la Secretaría de Relaciones Exteriores y presentarse por quintuplicado a la Dirección General de Aduanas.

A otras personas no comprendidas en el decreto y que presenten pasaportes diplomáticos u oficiales, únicamente se les otorgarán atenciones personales, pero no gozarán de franquicia aduanal alguna, más que las concedidas a los pasajeros en general.

C A P I T U L O V

LA SITUACION DIPLOMATICA ACTUAL

1.- Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano de 1967.

El 24 de diciembre de 1965, el Ejecutivo envía al Congreso de la Unión, el proyecto de una nueva ley del servicio exterior elaborado -- por una comisión nombrada al efecto, siendo promulgada por decreto presidencial el 23 de diciembre de 1966.

Esta nueva ley derogó la anterior "Ley del Servicio Exterior, Orgánica de los Cuerpos Diplomático y Consular Mexicano", la cual tuvo -- vigencia desde el 30 de enero de 1934, y que, junto con su reglamento, sufrió diversas modificaciones.

Así, la Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano de 1967, en -- vigor, define en su primer artículo al servicio exterior como:

"La organización permanente destinada a salvaguardar los intereses nacionales en el extranjero y a representar a México ante los Estados--extranjeros con los que mantiene relaciones, así como ante los organismos y reuniones internacionales en que participe."

La defensa de los intereses nacionales corresponde al Presidente--de la República a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Para el nombramiento de los funcionarios del servicio exterior me xicano, de acuerdo con los artículos 5 y 7, se deja al Presidente la - designación de misiones diplomáticas o consulares especiales para lle- var la representación de México a actos internacionales, o de personas con rango diplomático en misión especial para cumplir comisiones espe- cíficas y transitorias.

Algunos de los funcionarios designados, por su temporalidad y a e factos limitados de su nombramiento, podrían entrar en la categoría de los diplomáticos "ad-hoc".

Cuando se trata de reuniones intergubernamentales que requieran - de la cooperación de otros secretarios distintos de la de Relaciones - Exteriores, la propia Secretaría designa, adscribe y acredita a las -- personas que representarán a México.

El Presidente de la República tiene discrecionalidad para nombrar embajadores y cónsules generales, aún cuando no pertenezcan a la carre- ra del servicio exterior, requiriéndose solamente la ratificación del- nombramiento por el Senado, de acuerdo a lo dispuesto en la fracción - II del artículo 76 constitucional.

Para los nombramientos temporales, es decir, de los puestos de -- rango inferior al de embajador, deben ser exclusivamente por tiempo de finido y para una tarea concreta. Estos funcionarios no forman parte -

del servicio exterior.

Los requisitos para ser designado embajador o cónsul general son:

- 1.- Ser mexicano por nacimiento.
- 2.- Estar en el goce de los derechos civiles y políticos.
- 3.- Tener los méritos suficientes a juicio del Presidente o de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.
- 4.- Ratificación del Senado para los embajadores cuando vayan a ser jefes de misión diplomática permanente.

Para el nombramiento de funcionarios inferiores a los embajadores, es facultad discrecional del Presidente de la República, con el único límite de que sean designados por tiempo definido. Sin embargo, el artículo 21 que se refiere a estos funcionarios de rango inferior, no señala los requisitos que deban llenarse para ser miembro de una misión diplomática.

El legislador no menciona tales requisitos tal como lo hacía la ley anterior de 1934. Sería conveniente corregir este artículo, ya que aún cuando el Presidente de la República tiene discrecionalidad para designarlos, es siempre una facultad limitada.

El artículo 25 señala que para el ingreso regular al servicio exterior, son requisitos no académicos:

- 1.- Ser mexicano por nacimiento.
- 2.- Estar en el ejercicio de sus derechos políticos y civiles.
- 3.- Ser menor de 25 ó 28 años, según tenga solo un título de bachiller u otro superior.
- 4.- Comprobar buenos antecedentes y costumbres a satisfacción de la Secretaría de Relaciones Exteriores.
- 5.- Estar en aptitud física y mental para desempeñar el cargo.
- 6.- No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto.
- 7.- No pertenecer a organización contraria a las instituciones de la República. Para el efecto, la administración pública podrá vetar a cualquier persona que entre en esta categoría.
- 8.- Ser soltero, o casado con cónyuge de nacionalidad mexicana.

Los requisitos académicos para ingresar al servicio exterior mexicano son:

- 1.- Poseer grado de bachiller como mínimo teniendo preferencia -- los doctorados, maestrías y licenciaturas concedidas por instituciones de ciencias políticas y sociales, derecho, economía, relaciones internacionales y filosofía y letras.
- 2.- Dominar dos lenguas extranjeras.
- 3.- Pasar los exámenes y presentar las tesis fijadas a cada candi

dato de acuerdo a sus condiciones especiales y a los lineamientos de la ley.

Una vez que el candidato ha satisfecho estos requisitos, continúa el procedimiento para su aceptación.

Primero, la comisión de personal del servicio exterior informa al Secretario de Relaciones Exteriores acerca de las vacantes que hayan o que vayan a producirse pronto. Posteriormente, se convoca un concurso público general al que pueden concurrir los candidatos que han llenado los requisitos correspondientes.

El Secretario designa una comisión consultiva de ingreso integrada por el presidente de la comisión de personal del servicio exterior y por los directores de instituciones superiores que sean legalmente reconocidas y en las que se impartan las carreras de diplomacia o de relaciones internacionales. Solo el presidente de esta comisión puede ser miembro activo del servicio exterior o de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Ya integrada la comisión, se hace una apreciación de los méritos académicos de los candidatos y fija los exámenes o tesis que deberán presentar.

Después se redactan dos informes: uno dirigido al Secretario de -

Relaciones Exteriores emitiendo su opinión final sobre los aspirantes; y otro dirigido a la comisión de personal del servicio exterior haciéndose una recomendación del mejor aprovechamiento que puede obtenerse -- de los candidatos aprobados en el trabajo de la Secretaría.

Los candidatos aprobados reciben un nombramiento provisional de -- un año, como vicecónsul.

Transcurrido el plazo, los que hayan demostrado eficiencia y leal tad, reciben un nombramiento definitivo como tercer secretario o como cónsul de cuarta.

El ascenso se efectúa en preferencia a los que tengan un título -- profesional o grado académico excluyendo a los que solo tienen grado -- de bachiller.

La razón por la cual se exige un nivel académico más alto a los -- candidatos del servicio exterior, se debe a que las tareas que les son encomendadas son de carácter cada vez más complicado. De la labor que -- desempeñan estos funcionarios, depende el prestigio y el respeto que -- los Estados extranjeros les reconozcan a los demás mexicanos en nues-- tro país.

Además, existiendo en México instituciones especializadas en las -- relaciones internacionales, no sería lógico no darles preferencia.

Funciones.- La ley orgánica del servicio exterior mexicano que ana
lizamos distingue tres tipos de funciones:

1.- Las funciones generales para todos los miembros del servicio exterior y que consisten en representar y defender los intereses de México en el país en que estén acreditados; promover la amistad y las re
laciones de todo tipo entre los dos Estados; vigilar que se cumplan -- las obligaciones de carácter internacional observando las reglas de su categoría y las instrucciones de su país; ser discreto para los asun--
tos relacionados con sus funciones.

2.- Las funciones propias de los jefes de misión que en forma ge
neral son las anteriormente mencionadas. En el plano directivo como je
fes de misión son las de representar a México, gestionar ante el Esta--
do receptor, dirigir la misión a su cargo, enviar informes sobre la si
tuación económica, política y social del país en donde se encuentren a
creditados, y también informar acerca de la forma en que desempeñan su
trabajo los demás miembros de la misión diplomática; y atender a los a
suntos de tipo consular cuando sea necesario.

3.- Las funciones de los jefes de representaciones consulares que
en términos generales son fomentar las relaciones comerciales, coope--
rar con las misiones diplomáticas de México en el país en que están a
creditados, desempeñar funciones de oficial del registro civil y nota-

riales y enviar informes sobre la situación del país en donde se encuentren.

Limitaciones.- Las limitaciones que se imponen a los funcionarios del servicio exterior derivan de algunas disposiciones del Derecho Internacional como son las de no inmiscuirse en los asuntos internos del Estado receptor.

Hay otras limitaciones que impone la ley orgánica que estudiamos, como las de no adquirir bienes en el extranjero, contraer matrimonio con persona extranjera, o hacerse cargo de representaciones diplomáticas de otros países que no sean el propio. En cada caso, las limitaciones mencionadas pueden ser dispensadas por la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Las limitaciones que se imponen en forma absoluta es que el puesto oficial se utilice con fines personales.

Respecto al hecho de que un agente pueda desempeñar actividades profesionales o comerciales en el Estado receptor, la ley no hace alusión alguna; sin embargo, en la Convención de Viena de 1961, de la que México es signatario, sí se señala en forma expresa esta prohibición, lo cual no supone que el no haberla incluido signifique que se permita tácitamente.

En México, el servicio exterior mexicano se organiza en relación con las misiones y los funcionarios.

Las misiones diplomáticas en nuestro país tienen la categoría de embajadas; las misiones enviadas ante organismos internacionales tienen la categoría que la Secretaría de Relaciones Exteriores les otorgue en cada caso concreto.

Los funcionarios diplomáticos pueden ser:

- 1.- Embajador extraordinario y plenipotenciario
- 2.- Ministro consejero
- 3.- Consejero
- 4.- Primer secretario
- 5.- Segundo secretario
- 6.- Tercer secretario

En la legislación del servicio exterior de 1934, los funcionarios se clasificaban en embajadores, enviados extraordinarios y encargados de negocios "ad-hoc". La Convención de Viena de 1961 suprimió a los primeros, y en cuanto a los segundos, éstos responden más a una función que a una categoría del servicio exterior.

Los embajadores pueden ser cambiados o removidos de sus puestos libremente por el Presidente de la República. Los artículos 51, 52 y -

53 señalan que dichos embajadores no podrán ser cesados, suspendidos o separados del servicio sino solamente por las causas que ellos mismos indican:

Para la suspensión, es requisito que se acuerde por el Secretario de Relaciones Exteriores. Las causas pueden ser: ausencia por más de tres días hábiles y sin causa justificada, morosidad en el cumplimiento de sus funciones oficiales y de sus compromisos económicos personales, desobediencia, estar sujeto a un proceso penal.

El cese se acuerda por el Secretario de Relaciones Exteriores, -- previa audiencia del interesado. Las causas son: la desatención de las obligaciones oficiales, mala conducta pública, abandono del empleo, -- ser inepto en el desempeño de sus funciones, desobediencia reiterada.

En cuanto a la destitución, ésta se sigue en igual forma que el cese. Los motivos son la deslealtad al país o sus instituciones, que -- haya sido sentenciado por delito intencional, haber hecho uso ilícito de su cargo y cualquier otra falta que la Secretaría de Relaciones Exteriores califique de extrema gravedad.

Los funcionarios cesados o suspendidos no pueden reingresar otra vez al servicio exterior mexicano bajo ninguna circunstancia.

La razón es obvia; por ser cargos que requieren de una completa -- lealtad y eficiencia, no es posible que una vez demostrada su inepti--

tud, deban continuar desempeñando funciones que no son capaces de realizar en forma acertada.

2.- La diplomacia en la cumbre.

La diplomacia en la cumbre es el acto político, no jurídico, a través del cual se reúnen los jefes de los diversos Estados con el fin de discutir todas las cuestiones que surgen de la protección de sus respectivos intereses.

Esta nueva forma de diplomacia tiene su origen en los esfuerzos realizados por las dos conferencias de La Haya de 1899 y 1907 y que tuvieron como finalidad establecer la paz antes del surgimiento de la Primera Guerra Mundial. Sin embargo, el fracaso que tuvieron ambas conferencias fue una prueba irrefutable de la debilidad doctrinaria que se plasmaba en dichas reuniones.

Una vez que hubo terminado la Primera Guerra Mundial con el Tratado de Versalles que entró en vigor el 10. de enero de 1920, tuvo origen la primera organización internacional de las naciones del mundo, o Sociedad de Naciones que se celebró en Ginebra, Suiza, y a la que asistieron las principales potencias aliadas, tales como Estados Unidos, Inglaterra y Francia.

Esa era una época de gran violencia, así que se hizo manifiesto un nacionalismo total en el que los intereses particulares de los Estados estaban por encima de todo, y en donde Alemania era el blanco de -

muchos ultrajes por su posición en la primera guerra.

Por lo tanto, la Sociedad de Naciones evolucionaba dentro de un ambiente lleno de presiones por parte de todos los países de Europa.

Al surgir la Segunda Guerra Mundial, se pugnó por la invalidez de todos los acuerdos que se celebraron durante la primera, principalmente del Tratado de Versalles que dejaba a Alemania en desigualdad de circunstancias en relación a los demás países.

Cuando la situación bélica en el mundo ya estaba en su punto más crítico, las potencias tuvieron que buscar la forma de resolver en forma rápida y eficaz los problemas que se estaban suscitando.

Estas fueron las conferencias en la cumbre, las cuales "resultaban el medio más apropiado para resolver los problemas que surgieron entre los Estados." (40)

Esta nueva forma de diplomacia surge con motivo de la decadencia de la diplomacia tradicional.

Las discusiones se efectúan ahora en forma pública, a través del contacto continuo y personal de los jefes de Estado y con el fin de crear una mayor colaboración internacional.

Durante la Segunda Guerra Mundial se celebraron una serie de con-

(40) ARREDONDO MUÑOZ, Benjamín. Historia universal contemporánea. Porrúa, México, 1965. p. 282 y sigs.

ferencias en la cumbre, tales como:

La Conferencia de los Países del Eje de 1937.- Se reunieron Alema
nia, Italia y Japón con el fin de que éste último atacara a Rusia por -
la parte Este de su territorio.

Podemos notar que no todas las conferencias tienen fines benéficos
sino que también persiguen finalidades bélicas.

El Pacto de Munich de 1938.- A esta reunión asistieron Francia, In
glaterra, Alemania e Italia y en la que Alemania consiguió que se le -
cedieran 28,500 Kms.² a cambio de la promesa de no invadir a Checoslo-
vaquia y cooperar a la paz mundial. Sin embargo, es perfectamente sabil
do que lo convenido en esta conferencia solamente quedó en una promesa,
y que Checoslovaquia se vió sometida al más cruel sacrificio por parte
de Alemania.

La Carta del Atlántico de 1941.- Fue firmada a bordo del barco de
guerra Augusta fondeado en Terranova y a la que asistieron Estados Uni
dos e Inglaterra y declaraban un deseo de promover una mayor colabora-
ción en el campo económico, laboral y de la seguridad social. Además,-
afirmaban que los países del mundo debían renunciar a la fuerza, sobre
todo aquellas potencias que cuentan con armas destinadas a quebrantar-
la paz mundial, y pugnaban por un desarme total de las naciones para -

poder restablecer la tranquilidad que se había perturbado con la ignominiosa guerra.

La Conferencia de Casablanca.- Esta tuvo lugar en Marruecos y asistieron representantes de Estados Unidos y Gran Bretaña. Se creía que Alemania estaba a punto de capitular y las potencias aliadas aún no tenían ningún plan con respecto a ésta. Así nació en Plan Morgenthau: "Se trata de eliminar de Alemania toda industria bélica y convertirla en un país ganadero y agrícola." (41)

Otras conferencias tuvieron lugar tales como la de Teherán que proponía el desmembramiento de Alemania; la Conferencia de Yalta que pretendía salvaguardar a Europa del bolchevismo; y la Conferencia de Postdam en la que el Presidente Harry S. Truman anuncia que Estados Unidos posee ya la bomba atómica y acordaba el principio de tratar a Alemania como una sola unidad económica capaz de subsistir sin la ayuda exterior, así como también una serie de fijaciones de límites para Alemania Oriental, Polonia y la Unión Soviética.

Esta es en forma general, la manera en que se desarrollaron las diversas conferencias en la cumbre que tuvieron lugar durante la Segunda Guerra Mundial.

(41) SCHWARZENBERGER, Georg. La política del poder. Fondo de cultura económica. México. p. 328 a 330

El desarrollo actual de las conferencias en la cumbre tiene lugar a partir de la segunda mitad del presente siglo.

La Conferencia de Ginebra de 1955 fue la primera que se denominó "en la cumbre" y que, aún cuando no tuvo acuerdos de gran trascendencia, sí se encuentra en ella los rasgos más importantes que caracterizan a esta nueva forma de diplomacia.

Sir Winston Churchill fue quien tuvo la idea de realizar esta clase de conferencias, y él mismo fue quien la llamó "conferencia en la cumbre".

En esta reunión no se recogieron grandes frutos, pero sí se creó un ambiente de confianza entre los Estados para la celebración de conferencias posteriores.

El Presidente de Estados Unidos, Eisenhower, quiso que el espíritu de esta conferencia trajera como consecuencia el buen resultado de la misma; sin embargo, se creó en ella un ambiente de traumas que llegaron a desatar una guerra fría entre los Estados participantes.

A pesar de esto, se revelaron las dimensiones posibles de las ventajas políticas que pueden proporcionar las conferencias diplomáticas en cuanto pueda comprenderse mejor el uso planeado de la atmósfera que en ellas pueda formarse.

Por otra parte, la prensa se convirtió en un cómplice convencional que obedecía a los deseos de los países de hacerse propaganda y ayudó a que se obtuviera un fin diverso del pretendido.

En general, la diplomacia internacional tiene ciertas ventajas sobre la diplomacia representativa al existir un debate a nivel político y efectuado en forma pública.

La Conferencia de Panamá.- Esta reunión tuvo lugar en 1956 y a la cual asistieron los presidentes de las repúblicas americanas.

Los 19 presidentes que se reunieron formaron una declaración que tuvo gran importancia para toda América. Sus puntos más importantes son:

1.- Desarrollar en América el concepto de la libertad humana. El Estado debe servir al hombre y no tratar de dominarlo. La humanidad debe alcanzar sus niveles más altos en el sentido material y espiritual para poder vivir en paz y con dignidad.

2.- El desenvolvimiento económico y social de América, haciéndose necesaria la cooperación interamericana para resolver los problemas económicos y elevar las condiciones de vida en América.

3.- El éxito de la Organización de Estados Americanos, garantía de paz entre los Estados miembros y de seguridad para el continente, -

demuestra también lo que puede obtenerse con una leal cooperación entre naciones soberanas y robustecer los organismos interamericanos y sus actividades.

4.- América debe ser baluarte de la libertad del hombre y de la independencia de las naciones.

5.- América unida, además de promover el bienestar del continente, ha de contribuir a lograr para el mundo los beneficios de una paz fundada en la justicia y en la libertad.

Conferencia de Solidaridad de los pueblos de Asia, Africa y la América Latina.- A petición de la República del Perú, se efectuaron una serie de sesiones en 1966 en el consejo de la Organización de Estados Americanos con el fin de examinar las diversas resoluciones adoptadas en la conferencia arriba citada que se celebró en La Habana, y que a su juicio, se violaban los principios de no intervención.

El gobierno de México, a través de su representante, reiteró su posición de respeto al principio de no intervención que se consagró en el artículo 15 de la Carta de Bogotá y en la resolución de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en 1965.

La conferencia cumbre de Punta del Este.- Esta reunión de presidentes se efectuó en Punta del Este, Uruguay, del 12 al 14 de abril de

1967.

Los países participantes fueron Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay, Venezuela y Trinidad Tobago. También asistió el Secretario General de la Organización de Estados Americanos.

Esta reunión se convoca a iniciativa del Consejo Interamericano E conómico y Social, solicitándose para el efecto, la aprobación del Secretario General de la Organización de Estados Americanos.

El presidente de la reunión de Punta del Este fue el Presidente de Uruguay, General Oscar D. Gestido.

Mencionaremos brevemente los puntos más importantes acordados en dicha reunión:

- 1.- La América Latina creará un mercado común.
- 2.- Construir las bases materiales de la integración económica la tinoamericana mediante proyectos multinacionales.
- 3.- Aunar esfuerzos para acrecentar sustancialmente los ingresos que provengan del comercio exterior de América Latina.
- 4.- Modernizar las condiciones de vida de la población rural, ele var la productividad agropecuaria y aumentar la producción de alimentos

en beneficio de América Latina y del mundo entero.

5.- Impulsar la educación en función del desarrollo.

6.- Poner la ciencia y la tecnología en servicio de todos los pue
blos.

7.- Incrementar los programas de mejoramiento de la salud de los-
pueblos americanos.

8.- Eliminar en América Latina todos los gastos militares que sean
innecesarios.

La reunión de Punta del Este se clausuró el día 14 de abril de --
1967, dándose lectura a la "Declaración de los Presidentes de América."

Reunión de Puerto Vallarta de 1970.- A esta reunión asistieron --
los Presidentes de México y de Estados Unidos para examinar el panora-
ma de las relaciones entre los dos países y para tratar de darle una -
solución a las cuestiones fronterizas que estaban pendientes; resolver
el problema de la salinidad de las aguas del Río Colorado que se entre
gan a México; y programar un sistema de cooperación para combatir el -
tráfico ilegítimo de estupefacientes.

Otros puntos fueron respecto a la aeronáutica civil, a la meteo
logía, la recuperación de bienes arqueológicos, históricos y cultura--
les que se exportan en forma ilícita a través de la frontera de México

y Estados Unidos.

Además, reiteraron sus deseos de unir esfuerzos para mejorar la -
comprensión entre sus pueblos y estrechar sus lazos amistosos.

Reunión Cumbre de la Organización de la Unidad Africana.- Esta reunión con sede en Uganda, Kampala, se efectuó en el mes de julio de 1975 y asistieron los jefes de los Estados del continente africano para manifestar la solidaridad entre sus pueblos.

Conferencia Cumbre de la Seguridad Europea.- Esta reunión de 35 -
jefes de Estado se inaugura el 30 de julio de 1975 en Helsinki y tiene como finalidad reducir algunas de las tensiones que afectan a Europa - desde la Segunda Guerra Mundial. La citada conferencia culminará con - la firma de un documento que es el producto de más de dos años de cautelosas negociaciones en Helsinki y Ginebra. Los estadistas aceptaron una serie de principios que podrían reducir los riesgos de una nueva - guerra en Europa, pero sin comprometer formalmente a sus gobiernos. Así mismo, se efectuarán reuniones bilaterales o de pequeños grupos que asistan a la conferencia para sostener conversaciones sobre problemas e económicos mundiales, la crisis del Oriente Medio y las relaciones entre occidente y los bloques prosoviéticos.

C O N C L U S I O N E S

1.- La diplomacia satisface las necesidades de los pueblos unos frente a otros por ser un instrumento de equilibrio de sus relaciones.

2.- La diplomacia pierde el carácter ambulante que tenía en sus inicios, y adquiere rasgos de permanencia en la Edad Media, época en la que surge en forma de una auténtica institución reglamentada, constituyéndose, así, el Derecho Diplomático.

3.- Los diplomáticos son representantes de un Estado y ya no de un soberano, debido a que evoluciona la noción de Estado. Asimismo, la diplomacia logró una gran independencia a causa de la lentitud de los medios de comunicación, de las dificultades para el desplazamiento de los jefes de Estado, y de la poca incursión que tenía la opinión pública en los asuntos diplomáticos.

4.- La diplomacia tradicional comienza a decaer debido a que se superan los obstáculos anteriormente citados, y surge una nueva forma de diplomacia que se realiza a través de organismos internacionales, o de reuniones de jefes de Estado, por lo que la diplomacia representativa sufre serias restricciones.

5.- Los Estados, en forma discrecional y en ejercicio de su sobe-

ranía, tienen el derecho de aceptar o rechazar misiones diplomáticas - dentro de sus territorios, y a falta de un órgano superior, en la práctica se observan estrictamente las reglas de la reciprocidad entre los Estados.

6.- Después de diversos debates, la Convención de Viena de 1961, formuló una clasificación de los agentes diplomáticos en tres categorías, y que es la que rige actualmente.

7.- Cuando el Estado receptor envía al Estado acreditante el placet o asentimiento acerca del nombramiento de un agente diplomático, éste, para iniciar sus funciones, debe hacer entrega de sus cartas credenciales que acrediten su calidad oficial de jefe de misión.

8.- Como funciones principales, la misión diplomática tiene a su cargo la de representación del Estado acreditante ante el Estado receptor; negociar los acuerdos, convenios y tratados, y a menor nivel, negociar y gestionar ante el Estado receptor los intereses del Estado acreditante. Asimismo, obtener información por medios lícitos de los acontecimientos del país donde radican e informarlos, y por último, proteger y auxiliar a sus nacionales dentro del límite de sus atribuciones.

9.- Debe entenderse que los diversos privilegios que se otorgan a los diplomáticos no son en beneficio directo de su persona, sino para-

el eficaz desempeño de su misión, y porque actúan en representación de la soberanía de un Estado, y no derivan de las cualidades personales - del propio agente.

10.- Las inmunidades y privilegios de los diplomáticos se encuentran reguladas por convenciones internacionales en las que se señala - la forma y medios de otorgarlas.

11.- En México, los agentes diplomáticos gozan de las inmunidades que señala el Derecho Internacional; y dentro de su legislación local, también les otorga un status privilegiado para el desempeño de su misión.

12.- La Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano señala los requisitos que deben llenar los candidatos al servicio exterior, manifestando una notoria preferencia por quienes demuestren un nivel académico superior, en virtud de la complejidad de los problemas que se presentan entre los Estados actualmente. En general, los Estados deben preocuparse de una acertada elección de sus agentes para que éstos - - sean las personas idóneas, según el caso del Estado donde vayan acreditados, y que posean una mentalidad abierta a la ideología del país que los reciba.

13.- La nueva forma de diplomacia denominada "en la cumbre" es la

reunión de jefes de Estado con el fin de discutir cuestiones que surgen de la protección de sus respectivos intereses. Este tipo de reuniones tuvieron su origen en la Conferencia de Ginebra, y surgió como una necesidad para resolver las controversias que se suscitaron entre los Estados durante la Segunda Guerra Mundial.

14.- México, en particular, ha sido partícipe de diversas conferencias cumbre en las que ha manifestado su política pacifista y de libertad que le ha dado una imagen ejemplar en todo el mundo.

B I B L I O G R A F I A

- CAHIER, Philippe. Derecho diplomático contemporáneo. Rialp. Madrid-México-Buenos Aires-Pamplona. 1965.
- CALVO, Charles. Diccionario de derecho internacional público y privado. Pedone-Lauriel. París. 1885. tomo I.
- ERICE Y O'SHEA, José Sebastián. Derecho diplomático. Instituto de estudios. Madrid. 1954. tomo I.
- LASTRA LASTRA, Isabel del Carmen. Tesis. La diplomacia en la cumbre. - Facultad de derecho. UNAM. México. 1970.
- MARTENS, Charles de. Guía diplomática. Paris Gavelat Jeune. París. 1851 tomo I.
- MEDELLIN MUÑOZ, Sara Luz. Tesis. El ceremonial diplomático. Facultad de derecho. UNAM. México. 1970.
- NICOLSON, Sir Harold. Diplomacy. Oxford university. London. 1963.
- POTEMKIN, V. P. y otros. Historia de la diplomacia. Grijalbo. México.- 1966. tomo I.
- PRADIER-FODERE, P. Curso de derecho diplomático. A. Durand et Pedone - Lauriel. París. 1881. tomo I.
- ROMERO BENAVIDES, Efraín. Tesis. Estatuto diplomático de los funcionarios de organismos internacionales. Facultad de derecho. UNAM. México. 1973.
- SANTA PINTER, José Julio. Teoría y práctica de la diplomacia. Roque - Depalma. Buenos Aires. 1958.

- SANTIAGO SONI, Humberto. Tesis. El secuestro de agentes diplomáticos. Facultad de derecho. UNAM. México. 1970.
- SATOW, R. T. Hon Sir Ernest. A guide to diplomatic practice. Longmans, Green and Co. London. 1917.
- SEARA VAZQUEZ, Modesto. Del congreso de Viena a la paz de Versalles. Dirección general de publicaciones de la UNAM. México. 1969.
- SEARA VAZQUEZ, Modesto. Derecho internacional público. Porrúa, México. 1971.
- SEARA VAZQUEZ, Modesto. La política exterior de México. Esfinge, México. 1960.
- SEN, B. A diplomat's handbook of international law and practice. Martinus Nijhoff. The Hague. 1965.
- SEPULVEDA, César. Curso de derecho internacional público. Porrúa, México. 1960.
- SORENSEN, Max. Manual de derecho internacional público. Fondo de cultura económica. México. 1973.
- TORRE HERNANDEZ, Héctor I. Tesis. La actividad procesal encomendada al servicio exterior mexicano. Facultad de derecho. UNAM. México. -- 1971.
- VIDAL Y SAURA, Ginés. Tratado de derecho diplomático. Reus. Madrid. -- 1925.
- WEBSTER, Sir Charles. The congress of Vienna. Thames and Hudson. London. 1814-1815.
- SHYTE, A. F. The practice of diplomacy. Constable and Co. L.T.D. London. 1919.

L E G I S L A C I O N

Código Aduanero de los Estados Unidos Mexicanos.

Nueva Ley General de Población.

Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano.

D I V E R S O S

Guía diplomática y consular de la República Mexicana, primera edición oficial. México. 1896.

Tratado completo de diplomacia. Tr. del francés por Vicente García Torres. México. 1838. tomo I.