



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

CAMPUS ARAGÓN

CONSIDERACIONES JURÍDICAS Y POLÍTICAS SOBRE
LA DIPLOMACIA AD HOC EN MÉXICO

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A:
ROSENDO GARCÍA VERGARA

ASESOR: LIC. ENRIQUE M. CABRERA CORTES

MÉXICO

2005.

m. 342390

DEDICATORIAS

A DIOS:

Por haberme permitido vivir y terminar una Licenciatura.

A MIS PADRES:

Por su apoyo y la fe que siempre me han brindado, por su ejemplo de rectitud, entereza y amor.

A MI HERMANO:

Por su valioso apoyo, comprensión, amistad, Gracias.

A MIS ABUELITOS:

Por brindarme su cariño y apoyo, ya que sin ellos no hubiera sido posible realizar este Proyecto.

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO.

Porque al ser parte de ella, me ha brindado una formación profesional, la cual, tiene un valor sumamente especial para mí. Gracias.

A LA ENEP ARAGÓN.

Por brindarme la Carrera Profesional, y darme la oportunidad de conocer en ella además de los valores por los que debe sustentarse la abogacía, los valores personales, con los que debemos interactuar en nuestras Relaciones Sociales.

AL LIC. ENRIQUE M. CABRERA CORTES:

Por guiarme durante esta investigación, el cual es también trabajo suyo; y por proporcionarme aliento en los momentos difíciles por los que atravesamos durante la elaboración del mismo.

A MIS FAMILIARES Y AMIGOS:

Por el apoyo y afecto que me brindaron. Gracias.

AL H. JURADO:

Por el apoyo brindado en la presente investigación.

INDICE.

No. de pág.

INTRODUCCIÓN.

CAPÍTULO 1

EL DERECHO DE REPRESENTACIÓN DE LOS ESTADOS.

1.1. Antecedentes de las Representaciones de los Estados.	1
1.2. Concepto de Derecho Diplomático.	9
1.3. Fuentes de Creación del Derecho Diplomático.	12
1.3.1. La Costumbre Internacional.	13
1.3.2. Los Tratados Internacionales.	14
1.3.3. La Doctrina.	15
1.3.4. La Jurisprudencia.	16
1.3.5. La legislación Interna de los Estados.	16
1.4. Relaciones del Derecho Diplomático con otras disciplinas jurídicas y políticas.	17
1.4.1. Con el Derecho Internacional Público.	18
1.4.2. Con el Derecho Constitucional.	19
1.4.3. Con el Derecho Internacional Privado.	21
1.4.4. Con las Relaciones Internacionales.	21
1.5. Importancia actual de la Representación de los Estados.	23

CAPÍTULO 2

LOS ÓRGANOS DE REPRESENTACIÓN DE MÉXICO.

2.1. Concepto de órgano de representación de los Estados.	26
2.1.1. Su importancia en el Derecho Diplomático e Internacional Público y en las Relaciones Internacionales de México.	27
2.1.2. Clasificación doctrinal de los órganos de representación de México	29
2.1.2.1. El Jefe de Estado.	31
2.1.2.2. El Secretario de Asuntos Exteriores.	38
2.1.2.3. Los Agentes Diplomáticos.	42
2.1.2.3.1. Clasificación.	47
2.1.2.3.2. Funciones.	51
2.1.2.3.3. Estatuto de Inviolabilidad.	53
2.1.2.4. Los Agentes Consulares.	55
2.1.2.4.1. Clasificación.	56
2.1.2.4.2. Funciones.	58
2.1.2.4.3. Estatuto de Inviolabilidad.	59
2.2. Regulación de las Misiones Diplomáticas.	61
2.2.1. Internacional	61
2.2.2. Nacional	62

CAPÍTULO 3

ALGUNAS CONSIDERACIONES JURÍDICAS Y POLÍTICAS SOBRE LA DIPLOMACIA AD HOC DE MÉXICO.

3.1 Concepto de Diplomacia.	63
3.2. La Diplomacia Clásica.	66
3.3. La Diplomacia AD HOC.	69
3.3.1. Generalidades.	70
3.3.2. Algunos antecedentes.	71
3.3.3. Su importancia en el contexto de las Relaciones Internacionales de México.	74
3.3.4. Clasificación de las misiones especiales.	75
3.3.5. El agente Diplomático mexicano AD HOC.	77
3.3.5.1. Concepto.	80
3.3.5.2. Clases.	81
3.3.5.2.1. Los enviados personales.	82
3.3.5.2.2. Los representantes personales	83
3.3.5.2.3. Los miembros de comités de Jefes de Estados.	85
3.3.6. Inmunidades y Privilegios de los agentes diplomáticos AD HOC	86
3.3.7. Opinión Personal y Propuestas.	93

CONCLUSIONES.

BIBLIOGRAFÍA.

INTRODUCCIÓN.

El Derecho Diplomático es un conjunto de normas jurídicas derivadas del Derecho Internacional Público cuyo objetivo es regular las relaciones y el intercambio de representantes entre los diferentes sujetos internacionales: Estados y organismos internacionales, estableciendo los derechos y los deberes para los mismos.

Considerando que esta disciplina es de especial interés en el campo de las relaciones internacionales actuales, sobre todo, en época de globalización donde las economías y los sistemas políticos están interconectados, el tema de las misiones diplomáticas cobra nuevamente especial interés. Este hecho debe sumarse a un interés particular por la materia y por poder aportar algo a nuestra Alma Mater, que nos ha legado uno de los tesoros más importantes que existen: el conocimiento.

El presente trabajo de investigación documental trata el tema de la llamada diplomacia ad hoc que practica nuestro país; sus implicaciones políticas y jurídicas, instrumento muy útil en el contexto contemporáneo de las relaciones internacionales. Se trata de un tipo o especie de diplomacia que si bien no es nada nuevo, lo cierto es que se considera como diferente o especial por sus particulares características que son: la temporalidad de las funciones de los agentes que la practican, la confidencialidad y dificultad de las economías que se les encargan a este tipo de representantes y sobre todo, la carencia de un verdadero marco legal propio que permita establecer las inmunidades, facilidades y privilegios de los representantes ad hoc o especiales y con ello una regulación general de los mismos, ya que al no existir tal marco jurídico, se tiene que aplicar suplementariamente la Convención de Viena de 1961 sobre relaciones Diplomáticas, instrumento que tiene otros objetivos como son: las misiones permanentes, además, existen serias discrepancias entre los Estados por el tratamiento que debe dárseles a este tipo de funcionarios.

Esta investigación aborda el tema de la diplomacia ad hoc o especial, partiendo desde lo general hasta llegar a lo particular, es decir, inductiva y deductivamente, lo cual no resulta fácil si se toma en cuenta la escasez de material bibliográfico existente sobre la materia. La misma se divide en tres capítulos que contienen lo siguiente: en el Capítulo primero se aborda los antecedentes del derecho de representación de los Estados y los aspectos generales más importantes del moderno Derecho Diplomático Jus Legati, sus fuentes de creación y las relaciones de esta rama con otras disciplinas jurídicas y sociales, siendo la más importante con el Derecho Internacional Público. En el Capítulo Segundo se hace un estudio descriptivo de los órganos de representación de los Estados: internos y externos, sus funciones, importancia y su estatuto privilegiado. En el Capítulo Tercero se hace un análisis de los que es la Diplomacia ad hoc o especial, de sus generalidades y en lo específico de las misiones y personal que México denomina temporal o asimilado, que no es otra cosa que el personal ad hoc.

Presentamos un análisis sobre este tipo de personal que no pertenece al Servicio Exterior Mexicano, y que evidentemente no pertenece al personal de carrera del mismo y cuyas funciones son temporales en comparación con las misiones permanentes. El Capítulo y la investigación concluyen con algunas opiniones y propuestas viables que estimo puedan servir de algo en el mejor entendimiento y difusión del tema. Las propuestas se dividen en dos tipos: las internacionales y las nacionales.

CAPÍTULO PRIMERO.

EL DERECHO DE REPRESENTACIÓN DE LOS ESTADOS.

1.1. ANTECEDENTES DE LAS REPRESENTACIONES DE LOS ESTADOS.

Bien dice el célebre autor francés Philippe Cahier citando a Redslob que: *"al examinar la historia de la diplomacia se comprueba prontamente que ésta es tan antigua como los pueblos mismos. Ello se debe a que la institución diplomática satisface esa necesidad esencial de las diferentes comunidades humanas—extranjeras las unas para con las otras--, cual es la de ordenar sus relaciones".*¹

Es posible apreciar que la actitud de los pueblos salvajes hacia los extranjeros e incluso hacia los miembros de las tribus vecinas a menudo se halla marcada por la desconfianza y la hostilidad, pero ya aparecen las etapas más primitivas de la humanidad, donde hay complejos intereses recíprocos de los pueblos que presuponen un contacto y una colaboración entre ellos.

Cabría objetar justificadamente que las tribus o pueblos primitivos no constituían Estados política y jurídicamente organizados y en consecuencia, no puede hablarse de una diplomacia como hoy se conoce.

¹ CAHIER, Philippe. Derecho Diplomático Contemporáneo. Ediciones Rialp S.A. Madrid, 1965, p. 20.

Los autores que han tratado el tema de la historia de la diplomacia han distinguido en general dos periodos: el que abarca desde la antigüedad hasta el siglo XV, momento en el que se sitúa el origen de las misiones diplomáticas permanentes y el que se extiende desde el siglo XV hasta nuestros días. Utilizaremos esta división para explicar brevemente el devenir histórico de las representaciones diplomáticas de los Estados.

PRIMERA FASE.- Desde la antigüedad hasta el siglo XV.

Dentro de este periodo cabría hacer una subdivisión, sin embargo, la confrontación de una característica común a todos los siglos justifica la consideración unitaria.

En esta primera etapa el nacimiento de la actividad diplomática se debe de manera primordial al florecimiento del comercio entre las comunidades ribereñas del mar mediterráneo, destacando por su actividad los fenicios, sirios, egipcios, judíos y persas. En el momento de su esplendor, tanto los romanos como los griegos señalaron la pauta de la materia. El resto de las comunidades de esa época mantienen relaciones con sus vecinos o colonias y como consecuencia de esos contactos, se llega a la necesidad de realizar algunas negociaciones y acuerdos de diversos tipos.

La mitología señala que el dios Hermes simbolizaba para los helénicos las cualidades del encanto, la marrullería y la trampa; es por eso que Zeus le asignó el desempeño de las misiones diplomáticas más delicadas. Se dice también que de

Hermes obtuvieron los heraldos el vigor de su voz y la retentiva de su memoria, razón por la cual se convirtió en el símbolo de los negociadores.²

Entre los estados-ciudades griegas se fueron intensificando las relaciones, por lo cual necesitaban cada vez más negociadores, más capaces y excelentes oradores. Es el caso de Tucídides, el cual, ya en el año de 432 a de C. escribía acerca de una conferencia celebrada en Esparta, por los miembros de la Confederación del Peloponesio, para discutir si Atenas había violado ciertos tratados y si debía castigársele con la guerra. En general, los griegos impulsaron mucho sus relaciones con otros pueblos, fueron grandes negociadores, celebraron tratados, practicaron el *jus legati* o derecho de representación al enviar y recibir embajadores y de hecho, la institución consular nace en esa civilización aunque con una connotación muy diferente a la actual.

Contrariamente a los griegos, los romanos se valieron más del uso de la fuerza que de la negociación, aunque para mantener su vasto imperio se hacía necesario que contaran con informadores que le tuvieran al tanto de lo que sucedía en esas partes conquistadas por los romanos. Hay un buen ejemplo de esto, el Imperio Romano de Oriente o Constantinopla donde los *legati romanos* ostentaban la representación eclesiástica y del senado. Mucho se dice que su devoción por la celebración y cumplimiento de los tratados, fue su más grande legado para el Derecho Internacional Público.

² Vid. PÉREZ MANZANO, Antonio. La Diplomacia, orientación vocacional y profesional. ENEP Aragón, México, 1989, p. 34.

En la legendaria India, en su épica obra llamada *El Ramayana*, ya se hablaba de la designación de misiones negociadoras, con diferentes rangos y categorías, según la importancia del cargo y de los enviados.³ Sin embargo, es el *Libro de las Leyes de Manú*, el texto sagrado que expone las leyes del brahmanismo, reconstituidos en el primer milenio anterior a la era cristiana más remota, es de hecho, el más importante documento diplomático de la civilización hindú, pues en medio de preceptos religiosos y jurídicos, dispone la manera de llevar a cabo las negociaciones para evitar la guerra o para restablecer la paz, etc.

Una vez que se produjo la caída de Roma al perder sus dominios, entre ese hecho y el surgimiento de la sociedad occidental, con la extensión territorial del mismo Imperio se produjo un lapso donde surgió la Iglesia Católica al lado de una cantidad de Estados formados como producto de las migraciones desde casi todos los puntos cardinales. Estos Estados o entidades bárbaras pronto sucumbieron violentamente o pasaron a formar parte de nuevas organizaciones estatales más firmes, permanentes y creadoras. La Iglesia se constituyó rápidamente en el simiente de una nueva sociedad, y una vez establecido su prestigio, su influencia fue preponderante. Es así que erigido en poder espiritual y representante de un nuevo precepto inconciliable con la guerra perpetua, el papado se arrogó el papel de árbitro supremo en un mundo político fraccionado.

³ Ibid. p. 35.

El *jus gentium* o derecho de gentes era un conjunto de normas que regulaban las relaciones entre los extranjeros, mismo término que siglos después se daría al conglomerado de normas reguladoras de las relaciones entre Estados. Junto a este sistema normativo surgió el *jus sacrum* o *jus fetiale* a cargo de los sacerdotes y que perseguía la conservación de los ritos y de las ambiciones de riquezas de estos.

Los romanos, en términos generales, nunca reconocieron la existencia de normas que regularan sus relaciones con otros pueblos puesto que estas se basaban en el constante uso de la fuerza, por eso no destacaron en el campo del Derecho Internacional, aunque sí realizaron algunos tratados y acreditaron embajadores como sucedió con los pueblos chino o mongol a los que respetaron mucho.

Después del colapso del Imperio Romano, el llamado Imperio Bizantino o Romano de oriente llegó a convertirse en una suerte de Estado de la cristiandad ortodoxa, recogiendo escombros de la cultura greco-romana, entre ellos, sus tradiciones diplomáticas.

Se cuenta que Bizancio conoció de una desarrollada actividad diplomática aunque se sabe también que sus misiones fueron siempre temporales. Sus embajadores eran sacerdotes o laicos letrados y se escogían de entre las familias más prestigiadas con capacidad suficiente para actuar con conocimiento de causa en el país ante el cual eran acreditados, distinguiéndose siempre por sus buenas costumbres y comportamiento, su amplia cultura y su gran capacidad negociadora.

Bizancio aportó al mundo el perfeccionamiento de la técnica de la elaboración de los tratados. En su territorio se practicó por vez primera el asilo diplomático, respetándose como un derivado de la inviolabilidad de los embajadores.

Una vez producida la caída de Roma se produjo una coyuntura donde hizo su aparición la Iglesia Católica como ya lo señalamos.

En el anarquizado mundo del medioevo, dos instituciones mantuvieron una constante y permanente lucha por la supremacía, el papado y el Imperio. Así, desde el siglo XII, los representantes del Papa los *legati*, los *apocrissarii* y los *embazadores* intervinieron en todos los órdenes de la vida interna y externa de las naciones.

No hay que olvidar que la Iglesia Católica organizó un movimiento que perseguía recuperar los lugares santos de los bárbaros o herejes, las cruzadas, un movimiento social, económico y religioso, el cual favoreció el desarrollo de un derecho Internacional y Diplomático a la vez que fortalecieron los nexos del mundo cristiano.

Las relaciones comerciales se intensificaron y con ello se estableció con éxito la institución consular a la que le dotó de prerrogativas diplomáticas.

SEGUNDA FASE.- Varios acontecimientos importantes tuvieron lugar en la segunda etapa de la diplomacia: la caída del Imperio Bizantino en poder de los turcos; el descubrimiento de América; la invención de la imprenta; la introducción y el

uso de la pólvora en el viejo continente; el Renacimiento de las letras y las artes y una concepción nueva de la soberanía exterior de los Estados nacionales así como el creciente intercambio comercial entre las ciudades libres alemanas el florecimiento de las repúblicas italianas y la reforma religiosa, entre otros más determinaron el rumbo que tomarían las modernas relaciones internacionales, teniendo a la diplomacia como base.

Surgieron grandes doctrinarios internacionales como el fraile dominico español Francisco de Vitoria, profesor de las universidades de Salamanca y de París, quien le niega rotundamente al Emperador su estatus de gobernador mundial. Por otra parte, su discípulo Francisco Suárez estableció una distinción entre el Derecho Natural y los modos convencionales de relación entre las naciones y argumentó que el *jus gentium* es un conjunto de normas reguladoras de las relaciones de las naciones.

En esta etapa se dieron las condiciones propicias para el desarrollo de otros notables autores como Domingo de Soto y Baltasar de Ayala, autores que desarrollaron el *jus belli* o Derecho de Guerra, así como el *jus legati*. Resaltan también Alberico Gentili, autor de grandes tratados como "*DE Jure Belli*", "*De Legationibus*", la cual es en sí un verdadero monumento al Derecho Diplomático. Gentili desarrolló las instituciones de las inmunidades de los diplomáticos, tanto de sus personas como de sus bienes y domicilio, destacando la restricción de aquellos en los que el diplomático actuara como particular.

Hugo Grocio, considerado como el padre del Derecho Internacional destaca por sus obras "*Mare Liberum*" y "*De Jure Belli ac Pacis*"; realizó importantes estudios sobre el Derecho Diplomático.

El Congreso de la Paz de Westfalia de 1648 marcó el establecimiento de las misiones permanentes. La República de Venecia fue una de las primeras naciones en recurrir a este tipo de representaciones.

En 1815 se celebró un Congreso en la ciudad de Viena que habría de sentar las bases de una diplomacia firme y bien regulada por vez primera. Se considera que en este Congreso la diplomacia alcanza su clímax y atraviesa por su etapa dorada. Este evento marcó también una nueva distribución geográfica y política del viejo continente.

Años más tarde, en 1961 y 1963 se llevaron a cabo como un homenaje al célebre Congreso de Viena de 1815 sendos acuerdos multilaterales destinados a regular la diplomacia y la institución consular, instrumentos que hoy siguen vigentes y cuyo nombre es: Convención de Viena de 1961 sobre Relaciones Diplomáticas y Convención de Viena de 1963 sobre Relaciones Consulares.

1.2. CONCEPTO DE DERECHO DIPLOMÁTICO.

Antes de dar algunos conceptos del Derecho Diplomático veremos lo que se entiende por el vocablo “diplomacia”.

Harold Nicolson citado por el autor Jaime Paz y Puente Gutiérrez señala:

“Diplomacia es el manejo de las relaciones internacionales mediante la negociación; el método merced al cual se ajustan y manejan esas relaciones por medio de embajadores y enviados”.⁴

La diplomacia es un arte que sirve a los Estados para llevar a buen término sus relaciones con los demás miembros de la comunidad internacional.

Dice Pesantes García:

“Para muchos la institución diplomática sigue siendo mítica, no pueden entenderla sino como la disciplina que regulaba al cortesano intrigante y mendaz que fue familiar hasta siglos anteriores; atribuyéndole como características desaprensivas, eminentemente utilitarista y por tanto divorciada del aspecto ético en la aplicación del principio en boga de la razón del Estado como justificación suficiente para cualquier actitud de interés público, por reñida que estuviera con las normas morales y para

⁴ PAZ Y PUENTE GUTIÉRREZ, Jaime. Derecho de Inmunidad Diplomática. Editorial Trillas, México, 1985, p. 12.

*cohonestar inquietudes. Por lo anterior se decía que el diplomático era un hombre enviado al exterior para mentir en el interés de su gobierno”.*⁵

Etimológicamente, el término “diplomacia”, viene del griego “diplom”, que significa doblar; los *diploms* eran actas o títulos expedidos por los soberanos que contenían el otorgamiento de concesiones o privilegios, y estos documentos se doblaban por la mitad de forma particular.⁶

En la actualidad, la palabra diplomacia tiene varias significaciones. Se le utiliza para referirse al manejo de las relaciones en general; a la actividad profesional de los individuos habitualmente encargados de su conducción; al sello o las tendencias marcadas hacia la consecución de objetivos determinados, a la proyección internacional de los Estados en particular (diplomacia mexicana, alemana, etc.); a la fijación en el tiempo de un modo característico de relacionarse internacionalmente (diplomacia antigua, contemporánea, etc.).

Hoy, comúnmente se le emplea como sinónimo de ductibilidad, tino, sagacidad, astucia, etc.

La diplomacia entendida como la forma en que los Estados llevan a cabo sus relaciones con otros sujetos de la comunidad internacional fue dando pauta para el

⁵ PESANTES GARCÍA, Armando. Las Relaciones Internacionales. (Derecho Diplomático y Práctica Diplomática). Editorial Cajica, 2ª edición, Puebla, 1977, p. 14.

⁶ Idem.

nacimiento de una nueva disciplina jurídica derivada del *jus gentium* o Derecho Internacional Público, el llamado **derecho Diplomático**.

A continuación citaremos algunos conceptos doctrinales sobre esta rama jurídica:

José Lion Depetre señala: "Derecho Diplomático es la rama del Derecho Internacional Público que se ocupa de la representación exterior de los Estados y de las negociaciones que dichas representaciones han de llevar a cabo. El Derecho Diplomático abraza pues el estudio de los agentes diplomáticos, de la función diplomática en todos sus aspectos, y de los actos diplomáticos".⁷

Philippe Cahier dice: "derecho Diplomático es el conjunto de normas jurídicas destinadas a regular las relaciones que se crean entre los diferentes órganos de los sujetos de Derecho Internacional encargados de manera permanente o temporal de las relaciones exteriores de tales sujetos".⁸

Pedro Labariega Villanueva señala: "aquella facultad que tienen los entes de Derecho Internacional para enviar y recibir delegados oficiales residentes o ad hoc (llámase agentes diplomáticos, agentes especiales, etc.) que lleven la representación de su gobierno".⁹

⁷ LION DEPETRE, José. Derecho Diplomático. Editorial Porrúa S.A. 2ª edición, México, 1974, p. 12.

⁸ CAHIER, Philippe. Op. Cit. p. 19.

⁹ LABARIEGA VILLANUEVA, Pedro. Derecho Diplomático. Editorial trillas, México, 1989, p. 14.

Pesantes García apunta por su parte: “el derecho diplomático es el conjunto de normas que proporciona a la diplomacia los medios de aplicar los principios del derecho internacional público”.¹⁰

Coincidimos en que se trata de una rama del Derecho de Gentes que se ocupa de regular las relaciones diplomáticas que se dan entre los sujetos internacionales.

1.3. FUENTES DEL DERECHO DIPLOMÁTICO.

Antes de abordar el interesante tema de las fuentes de creación del Derecho Diplomático, conviene recordar que la diplomacia es concebida en dos grandes rubros por los autores: por una parte, la diplomacia tradicional o clásica, que fue fundamental en el desarrollo del moderno Derecho Diplomático, y la segunda, una diplomacia moderna cuyo punto de partida data apenas de 1919.

Desde este punto de partida, las fuentes del tradicional Derecho Diplomático son aquellas formas en que se han manifestado las normas que componen a esa disciplina.

El moderno Derecho Diplomático ha tenido que acudir necesariamente a varias fuentes de provisión de los principios y materiales que lo conforman. Ese papel,

¹⁰ PESANTES GARCÍA, Armando. Op. cit. p. 25.

señaladamente ha correspondido a la costumbre, la doctrina, la jurisprudencia, los tratados tanto bilaterales como multilaterales y la legislación interna de los Estados.

1.3.1. LA COSTUMBRE INTERNACIONAL.

Es definida como la repetición de los actos de la misma naturaleza. Desde un punto de vista exclusivamente lexicográfico, es además una práctica muy usada que adquiere fuerza de ley. La costumbre ha sido fuente del Derecho, y en el caso particular del Derecho Diplomático, continua siendo una de sus columnas de sustento. Es sabido que la ley internacional, mientras no admita una sanción superior a la buena fe de la s partes sobre la que ella reposa, será siempre una ley imperfecta. La costumbre ha ido conformando al Derecho Diplomático a través de siglos de aceptación recíproca y continuando con hábitos importantes en las relaciones internacionales.

La propia Convención de Viena de 1961 sobre Relaciones Diplomáticas sostiene que en las cuestiones no reguladas expresamente por ella, las normas de carácter internacional consuetudinario han de continuar rigiendo, esto es, que la propia Convención le confiere a la costumbre, la categoría de fuente subsidiaria suya.

1.3.2. LOS TRATADOS INTERNACIONALES.

Un tratado internacional es el acuerdo de dos o más voluntades de los distintos sujetos internacionales (Estados y organismos internacionales), para crear, modificar, transmitir y extinguir derechos y obligaciones de carácter internacional. Los tratados son en la actualidad la mayor fuente de creación de las normas internacionales en lo general y del Derecho Diplomático en lo particular.

Existen varias clasificaciones de los tratados internacionales, una de ellas atiende la número de entes que participan, pudiendo ser bilaterales o multilaterales, si participan dos o más respectivamente.

Los instrumentos bilaterales han constituido una copiosa fuente del derecho Diplomático, especialmente cuando se refieren a las costumbres internacionales imperantes en las materias de que tratan, confirmándolas una y otra vez hasta conferirles la categoría de precepto obligatorio. En la actualidad, se han multiplicado los tratados de bloques económicos, comerciales, etc. como el Tratado de Libre Comercio entre México, los Estados Unidos de América y Canadá o la Unión Europea y México, instrumentos considerados como particulares que constituyen importantes avances en cuanto a las normas jurídicas que van creando.

La doctrina considera a los tratados multilaterales como los más sólidos puntales del Derecho Diplomático positivo, al transformar en norma obligatoria para los Estados integrantes del instrumento, los compromisos contraídos.

De entre los grandes acuerdos o tratados plurilaterales de importancia surgidos por los tratadistas y por las propias instituciones como el Instituto de Derecho Internacional, se encuentra la Convención de La Habana sobre Funcionarios Diplomáticos, suscrita en esa ciudad caribeña el 20 de febrero de 1928, entre los Estados representados en la VI Conferencia Internacional Americana. Por otra parte, se encuentra la Convención de Viena de 1961 sobre Relaciones Diplomáticas y de 1963 sobre materia consular. Se trata de dos instrumentos de carácter multilateral que siguen siendo el sustento de esas materias en la actualidad. Ambas son el resultado de los trabajos importantes de la Organización de las Naciones Unidas sobre compilación de las normas diplomáticas y consulares en el mundo.

Es de este modo, los tratados internacionales constituyen la fuente más importante de creación de las normas diplomáticas y consulares.

1.3.3. LA DOCTRINA.

Se conoce como doctrina a las opiniones de los más destacados autores o publicistas de la materia. Las opiniones que han esgrimido estas personalidades han colaborado al avance del Derecho Diplomático en forma prominente, ya que son el producto de estudios o investigaciones de muchos años y que han utilizado la metodología necesaria para llegar a una conclusión. Sin embargo, la doctrina como fuente jurídica en general, no deja de ser un conjunto de opiniones subjetivas y

controvertibles en vista de que la materia jurídica en general, y la diplomática en lo particular, son susceptibles de diversas apreciaciones, las cuales cambian de tiempo a tiempo y de lugar a lugar.

1.3.4. LA JURISPRUDENCIA.

Todas y cada una de las decisiones de los diferentes órganos jurisdiccionales internacionales, desde la Corte Internacional de Justicia hasta los tribunales o cuerpos de arbitraje en el mundo, sientan excelentes precedentes para el desarrollo de las instituciones internacionales. La materia diplomática resulta beneficiada con estas resoluciones internacionales.

Así, cada caso que se ventila en algún tribunal ya establecido o creado *ex profeso* crea un excelente precedente en el vasto campo de las relaciones internacionales.

1.3.5. LA LEGISLACIÓN INTERNA DE LOS ESTADOS.

Las diferentes legislaciones de los Estados representan un gran cúmulo de innovaciones en las relaciones diplomáticas y consulares, por ello es que el moderno Derecho Diplomático se nutre día a día de las normas internas de ellos.

Debemos tener presente que los Estados mantienen sus relaciones internacionales con otros entes internacionales en virtud al ejercicio de su derecho soberano y toda vez que tienen personalidad jurídica reconocida para ello.

En el caso de nuestro derecho vigente, es el artículo 89º constitucional el que determina las funciones del Ejecutivo de la Unión en la materia internacional: designar al secretario del ramo, a los embajadores y cónsules generales (con la aprobación del Senado de la República) y removerlos libremente. De la misma forma, cada país tiene sus propias normas al respecto. Todas y cada una de ellas enriquecen al moderno Derecho Diplomático con sus variados contenidos y disposiciones.

No obstante esa libertad de los Estados para organizar sus entidades que llevarán a cabo las relaciones con otros entes internacionales, la Convención de Viena de 1961 establece que los estados debieron revisar sus legislaciones internas antes de signar el instrumento multilateral.

1.4. RELACIONES DEL DERECHO DIPLOMÁTICO CON OTRAS DISCIPLINAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS.

El moderno Derecho Diplomático como rama jurídica del Derecho Público, no puede subsistir sola, necesita en todo momento relacionarse con otras disciplinas no

sólo del Derecho, sino con diversas áreas del conocimiento humano como la historia, la economía, la política y las relaciones internacionales.

Resultaría muy difícil entender la verdadera esencia del Derecho Diplomático si no se hace referencia a aquellas ramas jurídicas y del conocimiento humano que lo nutren y con las que existen relaciones muy estrechas.

A continuación hablaremos de las relaciones del Derecho Diplomático con algunas ramas jurídicas como: el Derecho Internacional Público, el Constitucional, el Internacional Privado y con las relaciones internacionales propiamente dichas, desde el punto de vista político.

1.4.1. CON EL DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO.

Por muchos años se ha discutido la autonomía del Derecho Diplomático como una disciplina aparte, sin embargo, esta cuestión no ha podido ser dilucidada, por lo que sólo diremos que la relación actual entre ambas es casi simbiótica, es decir, una necesita de la otra para subsistir y viceversa. El Derecho diplomático cuenta, gracias al Derecho Internacional Público, con una regulación generalmente aceptada por la mayoría de los Estados como es la Convención de 1961 sobre relaciones diplomáticas, así como por las leyes internas de los Estados.

Históricamente, el Derecho Internacional Público ha albergado a las instituciones diplomática y consular, dotándoles de los instrumentos necesarios para su desarrollo, baste recordar el célebre Congreso de Viena de 1815 en el cual se alcanza el clímax en la institución diplomática. Es por lo que no podríamos entender al derecho diplomático sin la presencia del Derecho Internacional Público.

1.4.2. CON EL DERECHO CONSTITUCIONAL.

El Derecho Constitucional está integrado por el conjunto de normas jurídicas que regulan la estructura y el funcionamiento de los órganos del Estado, así como las relaciones entre ellos y los gobernados, mediante el estudio de la Constitución Política como norma suprema en un país.

El Derecho Constitucional es la columna vertebral de todos los sistemas jurídicos en el mundo, puesto que en la Constitución Política descansa todo poder público y los órganos del Estado moderno. En ella se disponen los tipos de relaciones existentes entre el Estado y los particulares como gobernados, así como el marco de legalidad que debe existir en esas relaciones para evitar atropellos de los órganos del Estado a los gobernados. Por eso, el Estado, a través de sus órganos debe ser respetuoso de las garantías o derechos constitucionales.

La Constitución establece la existencia necesaria de un órgano ejecutivo, encargado de velar por el cumplimiento de las normas expedidas por el legislativo, pero además, el ejecutivo funciona como Jefe de Estado o de gobierno, según la estructura del país, figura que va a poder representar a su nación ante la comunidad internacional. En nuestro Estado, el Ejecutivo Federal es tanto Jefe de Estado como de Gobierno y es el órgano máximo en materia de relaciones internacionales (artículo 89º constitucional).

Debido a que el ejecutivo federal no puede llevar a cabo materialmente los planes y programas de política exterior, es que se tiene que auxiliar de un asesor o ministro que recibe denominaciones diferentes en cada país, en el nuestro se llama Secretario de Relaciones Exteriores, también conocido como Canciller, jefe de la dependencia administrativa correspondiente y que es el puente de comunicación entre México y la comunidad internacional.

El Presidente de la República designa al Secretario de Relaciones Exteriores de manera libre de acuerdo con la fracción II del citado artículo 89º constitucional, su remoción es también libre.

Podemos finalizar diciendo que el Derecho Constitucional ofrece el marco jurídico básico o fundamento para que los Estados lleven a cabo sus relaciones internacionales.

1.4.3. CON EL DERECHO INTERNACIONAL PRIVADO.

El Derecho Internacional Privado es una rama que se encarga del estudio y de la solución de los problemas que se presentan por la posible aplicación de dos o más normas de dos o más países a un caso concreto, esto es, se refiere a los problemas de conflictos de leyes, pero también versa sobre la nacionalidad, la condición jurídica de los extranjeros, etc.

Todo extranjero que al encontrarse en problemas en otro país, tiene el derecho de solicitar la protección o ayuda de su embajada o consulado, para estar representado ante las autoridades jurisdiccionales del Estado donde se encuentra.

Uno de los deberes de todo agente diplomático y consular es velar por los derechos de sus connacionales, y es aquí donde se relacionan tanto el Derecho Internacional Privado con el Público, ya que el Estado mexicano por conducto de sus agentes diplomáticos y consulares debe representar a sus ciudadanos avecindados en otro país en virtud del nexo político y jurídico que representa la nacionalidad.

1.4.4. CON LAS RELACIONES INTERNACIONALES.

Las relaciones internacionales de los Estados se llevan a cabo en dos ámbitos básicamente, el jurídico, mediante la aplicación y observancia de tratados y convenciones internacionales, bilaterales o multilaterales y, en el campo político,

mediante la negociación constante de Estado a Estado para obtener beneficios mutuos económicos, culturales, comerciales, científicos, etc.

Para los Estados y en especial, en el campo de las relaciones internacionales, resulta muy complicado separar lo jurídico de lo político y viceversa. Son dos herramientas que, a fin de cuentas requiere todo Estado para poder lograr los objetivos propuestos en sus arduas relaciones con los demás miembros de la comunidad internacional.

Hoy, las relaciones internacionales tienen una inclinación preponderantemente económica y comercial, más que perseguir una simple política de buena vecindad. México es el ejemplo más claro, al contar con importantes tratados de libre comercio con los países más importantes: Europa, Norte América, Sudamérica, Singapur, Israel, etc. Se ha colocado en el vértice comercial mundial.

Las relaciones internacionales contemporáneas requieren de agentes diplomáticos y consulares mejor capacitados y actualizados en nuevas disciplinas para poder responder a las necesidades de sus países.

Pero, hoy vemos también la cada vez más notoria presencia de nuevas formas de diplomacia, fuera de la habitual. Nuevos enviados de los estados, quienes sin ser egresados de la Carrera diplomática están ocupando espacios importantes en las relaciones entre los Estados. De hecho, nuestra Ley del Servicio Exterior contempla esas nuevas formas de diplomacia llamada "ad hoc" o para el caso, bajo el rubro del

personal temporal y el personal asimilado, personas que cuentan con una finalidad específica y cuyas funciones están determinadas en tiempo y forma.

1.5. IMPORTANCIA DE LA REPRESENTACIÓN DE LOS ESTADOS.

Debe recordarse que desde sus inicios, las primeras agrupaciones de individuos, Estados en su aspecto más primitivo, en virtud de sus múltiples necesidades, tuvieron obligadamente que relacionarse con otros clanes semejantes a efecto de obtener los satisfactores requeridos.

Con el paso del tiempo, los Estados van consolidándose como entes jurídicos y políticos, y por consiguientes, las interrelaciones de esos Estados se incrementaban paulatinamente. Con el fin de incrementar sus múltiples intercambios, sobre todo en el ámbito comercial y militar, los estados deciden intercambiarse representantes a título soberano. Se trataba de enviados del monarca que tenían la función de cuidar los intereses de su gobernante en el territorio de otro estado, a estos enviados se les denominaba de muchas formas, pero sin duda, la denominación que más se ha conservado hasta nuestros días es la de embajador. De esa forma nacía la institución diplomática, como una forma de incrementar las relaciones entre los Estados y de negociar los intereses de los mismos.

Al nacer el derecho diplomático, como un conjunto normativo encargado de regular las representaciones diplomáticas de los Estados, la institución diplomática encuentra una justificación jurídica y política importante. Se ha señalado también que la reglamentación de la materia diplomática ha recorrido un largo camino a través de las relaciones internacionales.

La misión diplomática es un conjunto de funcionarios que un Estado designa para lo que represente otro territorio. La Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 1961 establece en su artículo primero que, por miembros de la misión se entiende al jefe de la misma, así como al personal diplomático y administrativo que integra a la misión diplomática.

Actualmente, la misión diplomática cumple con un papel trascendente en el campo de las relaciones internacionales, al buscar un acercamiento en todos los géneros entre el Estado que los envía y aquel que los recibe.

Las misiones diplomáticas tienen la función de abrir los canales de comunicación entre los diversos Estados, además de ajustar los instrumentos de relación entre los pueblos, pero también, resulta entendible el negociar entre otras autoridades para conseguir mejoras principalmente económicas para su Estado.

El autor Modesto Seara Vázquez señala al respecto "En una época en que las relaciones internacionales experimentan un cambio nunca antes visto, derivado de la correlativa transformación de la sociedad internacional que avanza hacia formas

todavía difíciles de prever, cuando la brutalidad como forma de conducta parece sustituir a las formas civilizadas de relación entre los grupos sociales, los Estados necesitan de una representación bien estructurada. En la actualidad si bien se dispone de un cuerpo normativo convencional bastante extenso al que se ha incorporado muchas de las normas de origen consuetudinario, todavía una buena parte de las actividades diplomáticas han quedado sometidas a usos, costumbres y reglas de cortesía que los profesionales deben conocer con el fin de evitar las equivocaciones que puedan debilitar a su posición como diplomáticos".¹¹

¹¹ Vid. SEARA VÁZQUEZ, Modesto. Derecho Internacional Público. Editorial Porrúa .S.A. 17ª edición, México, 1998, p. 230.

CAPÍTULO SEGUNDO.

LOS ÓRGANOS DE REPRESENTACIÓN DE MÉXICO.

2.1. CONCEPTO DE ÓRGANO DE REPRESENTACIÓN DE LOS ESTADOS.

Los Estados llevan a cabo sus relaciones a través de ciertos órganos a los que se denominan "*de representación externa*" y que son el puente de comunicación entre sí. Le corresponde al Derecho interno de cada país el fijar las normas que han de estructurar y facultar a estos órganos para su buen desempeño. Además, existen algunas normas, costumbres y usos en el Derecho Internacional Público que determinan cuáles son los órganos de representación externa de los Estados.

A manera de concepto, bien podemos señalar que los órganos de representación externa de los Estados son aquellos entes administrativos, pertenecientes por lo general al poder ejecutivo de un Estado, y cuya función es establecer vínculos con otras naciones y mantenerlos en buen estado.

Los órganos de representación externa de los Estados son muy importantes en el contexto de las relaciones bilaterales y multilaterales de las naciones y de ellos depende el éxito en las diferentes negociaciones.

2.1.1. SU IMPORTANCIA EN EL DERECHO DIPLOMÁTICO E INTERNACIONAL PÚBLICO Y EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES DE MÉXICO.

Los órganos de representación externa de los Estados son como lo dijimos, entes administrativos, dependientes generalmente del poder ejecutivo (como sucede en nuestro país), plenamente capacitados y actualizados en materia de derecho y política internacional, pero también en los tiempos actuales en otras disciplinas como economía, comercio exterior, inversión extranjera, etc. cuya función es comunicar a su Estado con la comunidad internacional.

Hablar de su importancia nos obliga a remontarnos a la historia cuando los ministros de asuntos exteriores aún no existían y los embajadores eran los únicos órganos que un pueblo enviaba ante otro para estrechar los lazos de amistad, comercio, cultura, etc. y para representar sus intereses en ese lugar. En aquellos tiempos, los embajadores eran considerados como una extensión del soberano, por lo que se les tenía que tratar con el máximo respeto y de acuerdo con su alta investidura. Esto nos indica que en los tiempos antiguos, los pueblos o civilizaciones ya les concedían gran trascendencia a esos enviados quienes se quedaban a vivir en el territorio del otro país para poder cumplir su función representativa.

A medida que fue evolucionando el *jus legati* o Derecho de Legación, el papel de los órganos de representación de las naciones fue adquiriendo importante rol

internacional. Paulatinamente se fueron ampliando esos órganos, pues además de soberano, rey o jefe de Estado y los embajadores, el ministro de asuntos exteriores, persona de la más alta confianza de aquel y experto en el campo internacional.

En los tiempos actuales, no se podrían explicar las relaciones entre los Estados y entre estos y los organismos internacionales, sin la presencia de los órganos de representación externa. México no es la excepción pues el papel que juegan nuestros entes encargados de ejecutar la política exterior es de vital trascendencia para el éxito de los tratados suscritos con otros países en materia de libre comercio, lucha contra el narcotráfico y actividades anexas, etc.

Hoy todos sabemos que México ha logrado ocupar un lugar único, envidiable y estratégico en materia comercial, y los logros que ello deberá traer a nuestras familias se debe en mucho a la diaria y ardua labor del Presidente de la República, al Secretario de Relaciones Exteriores y de nuestros agentes diplomáticos y consulares.

Agregaríamos que los órganos de representación exterior de México son de naturaleza administrativa y dependen del poder Ejecutivo Federal, siendo el titular de ese poder el encargado de nombrarlos (aunque, en el caso de los agentes diplomáticos y consulares, el Senado debe ratificar los nombramientos). El fundamento de tal aseveración lo encontramos en el artículo 89 fracción X de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fracciones II y III en estos términos:

“ART. 89.- Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

.....

.....

.....

II. Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la constitución o en las leyes;

III. Nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con la aprobación del senado”.

2.1.2. CLASIFICACIÓN DOCTRINAL DE LOS ÓRGANOS DE REPRESENTACIÓN DE MÉXICO.

Nuestro país adopta la clasificación clásica de la doctrina internacionalista que señala que los órganos de representación de los Estados, propiamente, se dividen en dos grupos: a) aquellos que realizan sus funciones dentro del territorio de su mismo Estado como lo son el Jefe de Estado y el Ministro de asuntos Exteriores y b) aquellos funcionarios que tienen que desplazarse y ubicarse en otro país para llevar a cabo sus funciones de representación como son: los agentes diplomáticos y los consulares.

Ahora bien, cabe aquí mencionar a los enviados "ad hoc" o para el caso, de lo que hablaremos posteriormente.

Dice el autor César Díaz Cisneros que:

"La representación de cada Estado ante los demás se ejerce por medio de funcionarios, cuyas funciones se hallan también previstas y reglamentadas en las respectivas constituciones políticas y leyes de los Estados que representan. Tales representaciones son en la actualidad permanentes en casi la totalidad de los Estados".¹²

Posteriormente agrega el mismo autor lo siguiente:

"Se ha controvertido por algunos autores, si tales órganos, que son los jefes de Estados, los ministros de Relaciones Exteriores, los agentes diplomáticos y consulares, son en realidad órganos del Estado, o si más propiamente se trata de personas representantes del mismo.....".

Para nosotros, efectivamente se trata de órganos del Estado, aunque también se ocupan de representarlo ante otros países, lo que implica adoptar una postura ecléctica, diferente a la adoptada por el autor.

¹² DÍAZ CISNEROS, César. Derecho Internacional Público. Tomo II. Tipográfica Argentina, 2ª edición, Buenos Aires, 1966, p. 87.

2.1.2.1. EL JEFE DE ESTADO.

En algunos regímenes como el parlamentario, existe una diferencia de funciones entre el Jefe de Estado y el Jefe de Gobierno. Mientras que el primero se ocupa de las relaciones internacionales de su país, el segundo realiza las funciones propias de gobierno, es decir, administrativas. Esto quiere decir que las funciones del Jefe de Estado recaen jurídica y políticamente en el rey y las del Jefe de Gobierno en el Primer Ministro o Presidente, siendo indistinta su denominación. Algunos países que adoptan esta división son: Inglaterra, Suecia, Noruega, España, Dinamarca, Holanda, Nepal, Tailandia, etc.

En los Estados con regímenes federales y republicanos, hay una fusión de ambas figuras en una sola persona, quien es tanto Jefe de Estado como de Gobierno. Tal es el caso de nuestro país, donde el Presidente de la República es quien nos representa en el exterior y es quien ejerce las funciones administrativas de gobierno en el interior del país. En la primera se auxilia del Canciller o Secretario de Relaciones Exteriores y en el segundo caso, de todos los demás integrantes de la administración pública federal centralizada, esto es, de los secretarios de Estado o de Despacho administrativo.

Sobre ello, el maestro César Sepúlveda argumenta que:

*"El Jefe de Estado, además de ser por lo común el órgano administrativo más importante de un país, ejerce la función representativa exterior, y sus actos en materia internacional se reputan directamente actos del Estado".*¹³

Otro gran experto en el tema, el maestro Modesto Seara Vázquez señala:

*"Jefe de Estado es el órgano supremo del Estado en materia de relaciones internacionales".*¹⁴

Roberto Núñez y Escalante argumenta que le corresponde el título de Jefe de Estado a:

*"La persona a quien ejerce de acuerdo con la Ley interna y con la forma de gobierno, la autoridad suprema en el gobierno del Estado, por tanto éste título corresponde a quien ejerce el cargo de jefe del poder ejecutivo ya se trate de monarca, presidente, directorio, consejero, etc. Por lo general es un cargo unipersonal, sin embargo, en los países de régimen parlamentario junto al Jefe de Estado existe el Jefe de Gobierno, Primer Ministro, que en muchos casos ejerce por delegación muchas de las funciones que corresponden al Jefe de Estado".*¹⁵

El autor alemán Franz Von Liszt señala por su parte:

¹³ SEPÚLVEDA, César. Derecho Internacional Público. Editorial Porrúa S.A. 20ª edición, México, 1998, p. 278.

¹⁴ SEARA VÁZQUEZ, Modesto. Op.cit. p. 222.

¹⁵ NÚÑEZ Y ESCALANTE, Roberto. Compendio de Derecho Internacional Público. Editorial Orión, México, 1979, p. 171.

".....el jefe de Estado tiene la suprema representación internacional dentro de los límites impuestos por la Constitución del Estado".¹⁶

Recordemos que en los tiempos de las monarquías absolutas, el soberano o rey era el único órgano encargado de la representación de su Estado ante los demás, aunque de forma muy arbitraria.

Desde el punto de vista del Derecho Interno, el Jefe de Estado es designado de acuerdo a las propias normas de cada país, las mismas que determinarán su estructura (es decir, si es un ejecutivo uni o pluri personal), así como sus atribuciones o facultades.

Al momento de designarse a un Jefe de Estado, su ascensión es notificada a la comunidad internacional para que estén enterados de ese evento.

Como ya se ha dicho, el Jefe de Estado se encarga de la representación de su país ante la comunidad internacional; esto es, que proyecta la política de su Estado hacia el exterior, realiza tratados y diferentes negociaciones ya sea personalmente o a través de los representantes que él designe.

Sus facultades están dadas por el derecho interno de cada país, las cuales no son ilimitadas pues, por ejemplo, en materia de tratados debe someterlos a la

¹⁶ LISZT, FRANZ Von. Derecho Internacional Público. S/e, Barcelona, 1929, p. 171.

ratificación del Senado de la República (en nuestro derecho) así como la designación de los embajadores y los cónsules generales.

Las relaciones internacionales actuales han dado un giro importante. Hoy, se realiza una política de alto nivel donde los jefes de estado realizan constantemente visitas a otros países donde gozan de cierto tratamiento especial y donde se le deben ofrecer una ceremonia en donde lo recibe el jefe del estado que visita, escuchan los himnos de los países participantes, goza de inmunidad y jurisdicción en máximo grado. Ello se deriva del hecho mismo de la independencia de su Estado. Es de mucho interés el recibir la visita de un Jefe de Estado, porque se incrementan las tareas de vigilancia para evitar un posible atentado contra la vida o integridad corporal de un Jefe de estado extranjero pues, de darse esto podrían provocarse serios conflictos internacionales.

Los Jefes de Estado gozan de inmunidades y privilegios en relación a su alta jerarquía, mismas que a continuación se enumeran y que son concedidas siempre y cuando el Jefe de estado se encuentre en un país extranjero en su función representativa.

Si algún Jefe de Estado realizara actos lesivos para la integridad y tranquilidad del estado extranjero estos hechos deberán ser reportados inmediatamente a su país para evitar posibles conflictos por malos entendidos.

1.- Los jefes de Estado están exentos totalmente de la jurisdicción territorial del estado extranjero que visiten, tanto en materia civil como en materia penal.

2.- Es inviolable la residencia en que se alojan los jefes de estado.

3.- La inmunidad de que gozan los Jefes de estado se hace extensiva a su cónyuge y los familiares que lo acompañen. También se extiende a su séquito, en la condición de que viajan con él. Esto siempre y cuando el Jefe de Estado viaje en esa calidad, pero si lo hace de incógnito dichas inmunidades desaparecerán.

4.- Se le conceden privilegios fiscales, esto es que, el Jefe de Estado en país extranjero se halla exento de impuestos en sus bienes inmuebles y en materia de sucesiones y legados, la única forma de que éste pierda sus privilegios e inmunidades es que pierda su calidad como tal por cualquier razón existente.

La inviolabilidad además de abarcar a su persona, comprende sus bienes personales como son sus documentos, su coche etc.

En la actualidad es muy frecuente, que los Jefes de Estado se trasladen con frecuencia fuera de los límites de su jurisdicción para incrementar las relaciones internacionales. Al respecto el derecho diplomático prevé medidas apropiadas para las situaciones que se presenten tomando en consideración la alta investidura y el interés de preservar la armonía entre los componentes de la comunidad internacional.

La presencia de un Jefe de Estado extranjero en otro estado se produce por variadas razones, dentro de las que se pueden citar:

1.- Invitación expresamente formulada.

2.- Presidencia de una delegación en una reunión internacional.

3.- Viaje forzoso que cause conmoción interna.

4.- Situaciones de emergencia internacional.

5.- Tránsito.

En cuanto a la materia internacional, las Facultades del Presidente de la República según el Art. 89 Constitucional son las siguientes:

1.- Fracción II, Art.89.- "El presidente de la República tiene la facultad para nombrar y remover libremente a los Secretarios de Despacho".

2.- La misma fracción II, le concede atribución al Presidente para remover libremente a los agentes diplomáticos y demás empleados del Congreso de la Unión cuando su nombramiento o remoción no estén determinados de otro modo en la Constitución o en las leyes.

3.- En materia de nombramientos de agentes diplomáticos y cónsules, las facultades del Presidente de la República no son suficientes por sí solas ya que requiere de la aprobación del Senado:

"Nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con la aprobación del Senado".

4.- "Dirigir las negociaciones diplomáticas.....".

La dirección de las negociaciones diplomáticas corresponde al Presidente de la República: Art. 89 Fracc. X, primera parte.

5.- Le corresponde al Presidente de la República la celebración de tratados internacionales pero, con la intervención del senado de la República, según los

preceptos de nuestra Constitución que a continuación se mencionan: Art. 89, Fracción X; 76 y 133.

Artículo 76, Fracción I: "Son facultades exclusivas del Senado".

I.- "Aprobar los tratados y convenciones diplomáticas que celebre el Presidente de la República con las potencias extranjeras".

"Art. 133.-Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente, con aprobación del Senado, serán la ley suprema de toda la Unión...".

A esta disposición constitucional se establecen dos limitaciones importantes a la actuación del Jefe de Estado mexicano en su relación internacional:

- a) Los tratados internacionales que se celebren deben estar de acuerdo con la Constitución;
- b) Los tratados internacionales deben ser sometidos a la aprobación del Senado.

Otra restricción de importancia se deriva del hecho de que, el artículo 92 constitucional dispone que el Presidente requiere del refrendo ministerial. Por tanto, no tendrán validez los actos internacionales del Presidente si no se lleva la firma del Secretario de Relaciones Exteriores.

2.1.2.2. EL SECRETARIO DE ASUNTOS EXTERIORES.

Señala el maestro Modesto Seara Vázquez lo siguiente:

"Ministro de Asuntos Exteriores.- Actúa en representación del Jefe de Estado, con su consentimiento y bajo su control (o del Parlamento), como director de las relaciones internacionales de su país".¹⁷

Para Manuel J. Sierra:

"...el secretario de Relaciones Exteriores es la dirección efectiva de las relaciones exteriores y de los agentes del servicio exterior". Agrega después: "Es el intermediario regular entre el Estado y los representantes de los países extranjeros, éste es quien firma notas y comunicados concernientes a los documentos, proyectos, tratados y convenciones".¹⁸

En términos generales, el Jefe de Estado cuenta en la mayoría de las legislaciones con un conjunto de asesores o personas de su entera confianza quienes lo ayudan en diferentes campos o materias, en virtud de que resulta casi imposible que sea el mismo Jefe de Estado quien realice tanto los actos de gobierno como los de política exterior. Por tal razón, se auxilia del Secretario de Relaciones Exteriores, órgano que forma parte de lo que se conoce como administración pública federal

¹⁷ SEARA VÁZQUEZ, Modesto. Op. Cit. P. 228.

¹⁸ SIERRA, Manuel J. Tratado de Derecho Internacional Público. Editorial Porrúa, S.A. México, 1983, pp. 356 y 357.

centralizada, cuyo fundamento se encuentra en el artículo 28º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Este funcionario forma parte del llamado "gabinete presidencial" y recibe diferentes denominaciones en los países, siendo la más común la de Ministro o Secretario de Relaciones o Asuntos Exteriores o simplemente, "Canciller". Esta figura es una de las más importantes dentro del gobierno federal mexicano, a pesar de lo controvertido que han resultado ser algunos titulares de la dependencia como el extinto Secretario Jorge Castañeda y el actual titular de la dependencia Luis Ernesto Derbéz, quien no posee un perfil diplomático.

El Secretario de Relaciones Exteriores en México, cuenta con el valioso apoyo del servicio Exterior Mexicano, un gran cuerpo de funcionarios que se ocupan de seleccionar y preparar o capacitar a quienes han de representar los intereses de México en el extranjero, es decir, a los funcionarios diplomáticos y consulares.

Es el derecho interno de cada Estado el que determina la designación y remoción de este personaje, por lo que el derecho Internacional sólo define y reconoce su posición como interlocutor y representante de un país ante la comunidad internacional.

Debemos agregar que es también el jefe de todas las embajadas y los consulados de México en el mundo. Todos los documentos internacionales que involucran u obligan a México están firmados por él o sus subalternos autorizados. A través de él se presentan las reclamaciones internacionales a nuestro país. El

secretario de Relaciones Exteriores es una autoridad reconocida en la interpretación de los tratados suscritos por México.

Se distinguen claramente dos funciones primordiales en este funcionario: por una parte, es quien dirige las relaciones exteriores de su estado y por la otra, es el jefe de todo el servicio exterior, tanto en su área diplomática como consular. Sus declaraciones obligan a su Estado, por lo que su designación en teoría debe recaer en personas con calidad humana y con un perfil profesional muy específico, no debiendo improvisársele como frecuentemente ha sucedido en nuestro país.

Entre algunas opiniones doctrinales están:

Roberto Núñez y Escalante: "El Ministro de Relaciones Exteriores chancillería es la oficina por cuyo intermedio el gobierno de un Estado se dirige a otro; es el encargado de designar a los agentes diplomáticos y consulares en nombre del Jefe de Estado, así como por su conducto los agentes diplomáticos y consulares acreditados en su país entran en relación con su gobierno".¹⁹

El francés Charles Rousseau advierte: "El ministro de asuntos exteriores es el encargado de la dirección de las relaciones internacionales unas bajo la supervisión del Jefe de Estado, y otras bajo las del Parlamento. Está en constante

¹⁹ NÚÑEZ Y ESCALANTE, Roberto. Op. cit. p. 377.

contacto con los jefes diplomáticos extranjeros que formula oficialmente, en asuntos de competencia obligan al gobierno que representa".²⁰

Recapitulando todo lo anterior, tenemos que las principales funciones del secretario de Relaciones Exteriores son: mantener estrecha comunicación con los agentes diplomáticos y consulares de su Estado y también con los de otras naciones, examinando diversas situaciones que conciernan a ambos países; conducir las negociaciones; vigilar la ejecución o cumplimiento de los tratados celebrados por México, dirigir a los agentes diplomáticos y consulares de su país; comunicar su nombramiento o remoción a los Estados respectivos; defender los intereses políticos y económicos de su Estado, así como los de sus nacionales; redactar en los casos correspondientes los tratados internacionales a petición del órgano ejecutivo; conservar los archivos diplomático y consular; asesorar al Ejecutivo en los asuntos internacionales, etc.

El secretario de Relaciones Exteriores cuenta con un estatuto de inviolabilidad cuando se desplaza a otros territorios, el cual casualmente no ha sido estudiado lo suficiente por la doctrina, sin embargo, es un hecho de que goza en la práctica de tal esquema que lo pone a salvo de cualquier acto que pueda afectar su carácter representativo. Las normas internacionales tampoco establecen mucho al respecto, por lo que es una costumbre que se le otorgue y reconozca su estatuto de honor cuando se encuentra en otro Estado, ya sea en representación del Jefe de

²⁰ ROUSSEAU, Charles. Derecho Internacional Público. Editorial Ariel, 2ª edición, Barcelona, 1966, p. 333.

Estado o sea parte importante de su comitiva. Es usual que en la diplomacia contemporánea los ministros de asuntos exteriores realicen constantes viajes y contactos de alto nivel. Esto quiere decir que su papel en la actualidad es muy activo dentro del campo de la diplomacia.

2.1.2.3. LOS AGENTES DIPLOMÁTICOS.

Dentro de los órganos de representación externa de los Estados se encuentran: los agentes diplomáticos y los consulares. Primeramente nos referiremos a los agentes diplomáticos.

Estos agentes son personas que el Estado acreditante (el que envía) adscribe ante otra nación para que en su territorio realicen diferentes funciones plenamente establecidas por la Convención de Viena de 1961 y por el derecho interno de los países.

Señala el maestro César Sepúlveda lo siguiente:

“El establecimiento de la institución diplomática proviene de la necesidad de contar, en otros países, con representantes permanentes para tratar los asuntos del Estado, y para obtener información valiosa a éste. La institución es esencialmente moderna, pese a que se encuentran vestigios de alguna práctica rudimentaria en la

antigüedad. La prioridad de los escritos relativos a la función del embajador corresponde ciertamente al siglo XV, cuando aparece el ensayo de ROSIER, *AMBAXIATOR BREVILEGIOS*, en 1436, pero sólo hasta el Siglo XVII, y debido en parte al ejemplo de Richelieu, pudo existir una práctica diplomática regular”.²¹

Es a partir del Siglo XVIII, cuando la práctica internacional se orienta hacia que todos los sujetos de las normas internacionales se intercambien agentes diplomáticos a título de representantes permanentes. Señala el autor Labariega Villanueva:

*“De esta manera, la puesta en ejercicio del jus legati (derecho de legación), considerado en su carácter de institución, engloba los aspectos de jus activum (derecho de enviar) y de jus passivum (derecho de recibir), también conocido con las denominaciones de derecho de misión y de derecho de embajada”.*²²

Puede decirse que la diplomacia como ciencia y como arte es tan antigua como los mismos pueblos, ya que en ellos ya se intercambiaban representantes a título del rey o jefe del pueblo, los cuales eran concebidos como una extensión de aquel, por lo cual, debían ser tratados con el mayor respeto y consideración posible. Sus tareas eran diversas: concertar alianzas para hacer la guerra o la paz, para el intercambio comercial, etc.

²¹ SEPÚLVEDA, César. Op. cit. P. 147.

²² LABARIEGA VILLANUEVA, Pedro. Op. cit. P. 13.

Esta institución se fue desarrollando paulatinamente hasta convertirse en permanente en el Siglo XV.

Al intercambio que realizan los Estados de agentes diplomáticos se conoce como *jus legati* o Derecho de Legación e implica un papel activo y pasivo para ambos. Activo en cuanto a que se envían a los agentes al otro país y pasivo en relación a que se reciben a los funcionarios acreditados por otra nación. Este derecho así como el inicio de la misión diplomática depende del consentimiento de los Estados, por lo que si este no se da, no podrá existir dicho intercambio.

Dentro de las múltiples funciones que tienen los agentes diplomáticos están: asegurar la paz y el entendimiento permanente entre las naciones, representar los intereses de su Estado y de sus nacionales en el territorio del Estado receptor; implementar mecanismos para mantener y mejorar las relaciones bilaterales; informarse de los acontecimientos más sobresalientes del Estado receptor e informar a su gobierno, siempre por los medios lícitos; llevar a cabo las negociaciones pertinentes con las autoridades del Estado receptor, etc.

El artículo 1º de la Convención de Viena de 1969 contiene una lista de significaciones o conceptos sobre la institución diplomática:

“A los efectos de la presente Convención:

a) Por *“jefe de misión”* se entiende la persona encargada por el Estado acreditante de actuar con carácter de tal;

b) Por “miembros de la misión” se entiende el jefe de la misión y los miembros del personal de la misión;

c) Por “miembros del personal de la misión”, se entiende los miembros del personal diplomático, del personal administrativo y técnico y del personal de servicio de la misión;

d) Por “miembros del personal diplomático”, se entienden los miembros del personal de la misión que posean la calidad de diplomáticos,

e) Por “**agente diplomático**” se entiende el jefe de la misión o un miembro del personal diplomático de la misión”.

De la lectura del artículo anterior se desprende realmente muy poco, por lo que habremos de puntualizar que la misión diplomática es el conjunto de funcionario que un Estado adscribe ante otro para que en su territorio desarrollen ciertas funciones reguladas interna e internacionalmente. La misión diplomática se encuentra dirigida por el embajador, figura máxima dentro de la misma.

Por agente diplomático debemos entender a los funcionarios que su Estado adscriben ante otro para que en su territorio realicen funciones de negociación, observación y de protección.

Sobre su importancia, el autor francés Claude Colliard dice:

“El agente diplomático es un funcionario al servicio de su Estado. Obedece a las instrucciones que recibe de su gobierno. Es a la vez intermediario, pone del

conocimiento del gobierno extranjero las notas y comunicaciones de su gobierno; lo mismo sucede en sentido inverso.

*Como representante, puede orientar cierta acción política, preparar y firmar los convenios internacionales. Estas últimas funciones van disminuyendo necesariamente por la rapidez de las comunicaciones modernas, que permiten que los ministros mismos se desplacen personalmente para resolver ciertos asuntos y para firmar los tratados. Cabe observar que en todos los países con frecuencia los embajadores o agentes diplomáticos más importantes no son necesariamente funcionarios de la carrera diplomática, sino personajes políticos”.*²³

Es interesante la posición del autor ya que reconoce que no siempre los agentes diplomáticos son quienes poseen el perfil idóneo, sino que son verdaderos políticos quienes son habilitados para representar a su país ante otro gobierno, a veces con grandes carencias de conocimientos y de diplomacia elemental.

Charles Rousseau apunta:

*“El agente diplomático es un representante de su país y al mismo tiempo es un representante del gobierno que lo acredita. Está sujeto a las normas jurídicas internacionales que regulan la diplomacia, a las normas jurídicas de su país y a las normas jurídicas internas del país ante el cual ha sido acreditado”.*²⁴

²³ COLLIARD, Claude. Instituciones de Relaciones Internacionales. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 1986, p. 242.

²⁴ ROUSSEAU, Charles. Op. Cit. p. 496.

La doctrina internacionalista coincide en señalar que los agentes diplomáticos son órganos de representación de su Estado en el territorio de otro, mediante un intercambio bilateral de dichos funcionarios.

2.1.2.3.1. CLASIFICACIÓN.

La doctrina se ha ocupado de los funcionarios o agentes diplomáticos. De este modo, se ha establecido varios criterios para su clasificación. A continuación veremos tales criterios.

Atendiendo a la Convención de Viena de 1969 sobre Relaciones Diplomáticas, el artículo 14º señala la siguiente clasificación:

“1.- Los jefes de misión se dividen en tres clases:

a).- Embajadores o Nuncios acreditados ante los Jefes de Estado;

b).- Enviados, ministros o internuncios acreditados ante los Ministros de Relaciones Exteriores;

c).- Encargados de Negocios acreditados ante los Ministros de Relaciones Exteriores;

Salvo por lo que respecta a la precedencia y a la etiqueta, no se hará ninguna distinción entre los jefes de misión por razón de su clase”.

Se ha criticado mucho este precepto puesto que hace una clasificación sólo de los jefes de misión diplomática, más no de los demás funcionarios que la integran en forma descendente, de los que no habla en absoluto, quizá porque lo deja a la legislación interna de los Estados.

El embajador es la figura máxima y jefe de toda la misión diplomática (incluyendo el área consular). Sobre de él, la autora argentina María Angélica Teresa Boris Alba señala:

“El jefe de misión, ya sea de carácter titular o ‘ad interim’, o cualquiera fuera de su clase o jerarquía en el escalafón del Servicio Exterior de su país, tiene la precedencia en todos los casos sobre los restantes funcionarios e integrantes de la representación diplomática, sin excepción.

En caso de ausencia de traslado del jefe de misión, el funcionario diplomático que lo reemplace, tendrá la precedencia, siempre sobre los restantes funcionarios diplomáticos integrantes de la representación, sin excepción, cuando al menos tenga el rango de consejero....”²⁵

Ante la oscuridad de la Convención de Viena de 1969 sobre Relaciones Diplomáticas, nos remitiremos a la Ley del Servicio Exterior Mexicano, como un segundo criterio para la clasificación de los funcionarios diplomáticos, En cuyo artículo 3º se dispone que el mismo Servicio Exterior se integra por: personal de carrera,

²⁵ BORZI ALBA, Angélica Teresa. Inmunidades y Privilegios de los Funcionarios Diplomáticos. Editorial Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1982, p. 48.

personal temporal y personal asimilado. El artículo 4º señala que el personal de carrera comprende las áreas diplomático—consular y la técnico—administrativa. Según el artículo 5º de la Ley en comento, los cuerpos diplomático y consular integran una sola área, que comprende las siguientes categorías:

Embajador

Ministro

Consejero

Primer Secretario

Segundo Secretario

Tercer Secretario

Agregado Diplomático.

Esta es la clasificación que adopta nuestro Servicio Exterior y en términos generales la que la mayoría de los países tienen en la práctica, de acuerdo con sus leyes internas y sobretodo, su presupuesto.

Esta clasificación se complementa con la de la Convención de Viena de 1969 en su artículo 14º ya comentado.

Pasando al tercer criterio de clasificación, que atiende a la doctrina u opiniones de los principales publicistas tenemos lo siguiente:

El célebre Congreso de Viena de 1815 clasificaba los agentes diplomáticos en:

Embajadores;

Enviados extraordinarios, ministros plenipotenciarios e internuncios;

Encargados de negocios.

Esta clasificación duró muchos años y fue aceptada por la doctrina hasta que la Convención de Viena de 1961 estableció una nueva que como vimos se refiere sólo a los jefes de misión.

La autora argentina María Angélica Borzi Alba señala que de acuerdo con la Ley número 20.957, publicada en el boletín oficial del 16 de junio de 1975 en su Capítulo I denominado "De los funcionarios del servicio Exterior de la Nación", en el artículo 3º se establece que el personal del Servicio Exterior se integrará con las siguientes categorías:

- a) Embajador Extraordinario;
- b) Ministro Plenipotenciario de primera clase;
- c) Ministro Plenipotenciario de tercera clase;
- d) Consejero de embajada y cónsul general;
- e) Secretario de embajada de primera clase y cónsul de primera clase;
- f) Secretario de embajada de segunda clase y cónsul de segunda clase;
- g) Secretario de embajada de tercera clase y cónsul de tercera clase;²⁶

²⁶ Ibid. Pp. 56, 57 y 62.

2.1.2.3.2. FUNCIONES.

En general, las funciones de los agentes diplomáticos se pueden resumir en las siguientes:

- a) **Representar al Estado acreditante ante el Estado receptor;**
- b) **Proteger en el Estado receptor los intereses del Estado acreditante y los de sus nacionales, dentro de los límites marcados por el Derecho Internacional;**
- c) **Negociar con el gobierno del Estado receptor;**
- d) **Enterarse por todos los medios lícitos de las condiciones y de la evolución de los acontecimientos en el Estado receptor e informar sobre ello al gobierno del Estado acreditante;**
- e) **Fomentar las relaciones amistosas y desarrollar las relaciones económicas, culturales y científicas entre el estado acreditante y el Estado receptor (artículo 3º de la Convención de Viena de 1961).**

Hablar de las funciones de los agentes diplomáticos nos ocuparía un tratado completo, por lo que aquí nos limitamos a señalar las principales funciones de acuerdo con la Convención de Viena de 1961 y con el derecho interno de las naciones el cual se complementa con la Convención en comento.

Para muchos autores, las atribuciones de los funcionarios diplomáticos son básicamente: *negociar*, es decir, llevar a cabo los acuerdos, pláticas, etc. que sean

útiles para los dos países, sobre todo, abrir los cauces necesarios para la celebración de tratados sobre materias importantes como la económica o la de libre comercio, tan en voga en estos tiempos de globalización; *observar*, esto significa, que los funcionarios diplomáticos tienen que enterarse por todos los medios posibles y siempre que sean lícitos, de todos los sucesos relevantes que tengan relación con los intereses del Estado acreditante.

Usualmente, los funcionarios diplomáticos utilizan la radio, prensa, televisión, Internet y llevan a cabo investigaciones personales o de campo para percatarse de los acontecimientos más importantes del Estado receptor; *proteger*, los agentes diplomáticos deben proteger tanto los intereses del Estado acreditante, sus inversiones y bienes muebles e inmuebles así como los de sus connacionales, quienes puedan tener algún problema en el territorio del país receptor: jurídico, administrativo económico, de salud, etc.

Cabe señalar que los agentes diplomáticos no pueden sobrepasar sus funciones aduciendo su estatuto de inviolabilidad que le es reconocido y otorgado por la Convención de Viena de 1969, pues en caso contrario, el agente puede ser declarado como *persona non grata*, retirándole el plázet diplomático y por consiguiente, procede su expulsión, sin que haya alguna responsabilidad para el Estado receptor, ni obligación de explicar la razón de su expulsión.

2.1.2.3.3. ESTATUTO DE INVOLABILIDAD.

Los agentes diplomáticos gozan en el desempeño de sus funciones de un completo estatuto de inviolabilidad o inmunidad como también se le conoce. Este es uno de los temas más apasionantes del Derecho Diplomático.

Se entiende por inmunidad o inviolabilidad la no aplicación de las leyes del país receptor a la persona, familia, bienes muebles e inmuebles del agente o funcionario diplomático. Este estatuto lo coloca más allá del alcance de las leyes y reglamentos del país receptor, tanto federales como locales y municipales, aunque, está obligado a respetarlas y acatarlas en la medida en que no interfieran con su labor.

Las prerrogativas de los agentes diplomáticos se dividen en dos clases: las inmunidades propiamente y los privilegios. Las primeras nacen de la costumbre y se han regulado en la Convención de Viena de 1961, mientras que los privilegios se fundamentan en la reciprocidad entre los Estados, son actos extraordinarios que se conceden los países para mejorar sus relaciones bilaterales.

Dentro de las inmunidades tenemos que tanto la persona del agente como su familia gozan de ese estatuto, esto quiere decir que no pueden ser sujetos de ninguna forma de privación legal de la libertad como detención, arresto, aprehensión. Tampoco pueden ser sujetos de ninguna indagatoria o averiguación previa en su contra, ni mucho menos de procedimiento penal alguno; no pueden ser obligados a declarar como testigos; no pueden ser sujetos de ninguna medida de ejecución como el

embargo. Estos derechos se extienden también a los archivos, locales y residencias de los agentes, así como a los demás bienes de la misión.

La inmunidad jurisdiccional abarca entonces las ramas penal o criminal, civil, administrativa, laboral, fiscal, etc., y las excepciones son cuando el agente efectúe algún acto jurídico a nombre y título propio, no para la misión, como lo señala el artículo 31º de la Convención de Viena de 1961.

Los privilegios son como ya lo dijimos actos extraordinarios que no se encuentran regulados y que los Estados se conceden por reciprocidad. Entre ellos están la exención de impuestos tanto federales como locales y municipales, sobre los locales de la misión, otros ejemplos son: permitir el Estado receptor y garantizar la libre comunicación de la misión con su gobierno y con sus consulados y otras misiones acreditadas ante otros países; exención del derecho de aduanas, impuestos y gravámenes conexos sobre los objetos para uso oficial de la misión; recibir la ayuda necesaria para obtener los locales destinados a la misión y residencias de los agentes; utilizar el escudo del Estado acreditante en los locales y las residencias de la misión, así como en los medios de transporte, de acuerdo con los artículos 20º, 21º, 23º, 27º, 28º y 36º de la Convención de Viena de 1961.

Otros privilegios son: la exención de servicios personales, de impuestos sobre seguridad social; exención del equipaje personal, etc., de acuerdo con los artículos 33º, 35º y 36º de la citada Convención de Viena de 1961.

2.1.2.4. LOS AGENTES CONSULARES.

Otros representantes del gobierno de un país, acreditados en el extranjero, son los agentes consulares; entendemos por tales a los agentes oficiales que un Estado establece en ciertas ciudades de otro Estado con el fin de proteger sus intereses y de los nacionales. Los cónsules son órganos del Estado que actúan en el extranjero y realizan actos administrativos eminentemente, para cumplir su misión, con exclusión de los de la naturaleza política.

Su origen se remonta hasta Grecia con los *prostates* y los *proxeni*. Los primeros eran designados para actuar como intermediarios en las relaciones políticas y legales entre el gobierno local y el que representaba; y los segundos servían para representar a los nacionales de otro país ahí radicados. Pero en realidad es en la Edad Media cuando surge la institución moderna, en las ciudades en que los comerciantes designaban a uno de sus compañeros para que resolviera los problemas que pudieran surgir en materias comercial y marítima.

En cuanto a su concepto, la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, del 24 de abril de 1963 nos dice lo siguiente:

“Funcionario consular significa cualquier persona, incluyendo el jefe de un puesto consular, a quien ha sido confiado el ejercicio de funciones consulares”

El régimen jurídico de los agentes consulares está determinado por la costumbre internacional, los tratados internacionales, las normas jurídicas internas del estado acreditante y las normas jurídicas del Estado receptor.

Las funciones de los agentes consulares tienen un alcance internacional limitado y un mayor significado de carácter interno. Los jefes de oficina consular son nombrados por el Estado que envíe y admitidos al ejercicio de sus funciones por el Estado receptor. Los procedimientos a seguir en el nombramiento y en la admisión serán determinados por las leyes y reglamentos internos de los Estados interesados. Al jefe de oficina consular se le acredita su nombramiento por medio de una carta patente u otro instrumento similar, para ser aceptado en el desempeño de su cargo se necesita el *exéquatur* del Estado receptor, que podrá negarlo sin especificar los motivos. Sin este documento no se podrá iniciar ninguna actividad, sin embargo, se menciona que la Convención de Viena tiene previsto este supuesto hasta que se le conceda.

2.1.2.4.1. CLASIFICACIÓN.

En cuanto a este apartado podemos citar que es de gran importancia la Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano, no solo para nuestro país sino para el derecho diplomático en general, ya que esta ley como las leyes particulares de otros

tantos países, al dictarse a sí mismos sus propios reglamentos emanados de sus propias soberanías, son pequeñas pero apreciables fuentes para esta materia.

Nuestro Estado Mexicano es uno de los países que ratificaron la Convención de Viena para tomarla como molde y poner así a nuestra ley interior que es la Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano de acuerdo con la Convención.

Es así como dicha Ley en su capítulo II hace una clasificación de los funcionarios diplomáticos y consulares en los siguientes términos:

“Art. 5.-El servicio Exterior Mexicano estará integrado por personal de carrera y personal especial”.

“Art. 6.-El personal de carrera será de carácter permanente y comprenderá tres ramas:

- 1) Diplomática;*
- 2) Consular;*
- 3) Administrativa;*

“Art. 7.- La rama diplomática comprenderá las siguientes categorías de funcionarios en orden decreciente de jerarquía:

- 1) Embajador;*
- 2) Ministro;*
- 3) Consejero;*

4) *Primer Secretario*".

Es oportuno señalar que la Ley en comento hace caso omiso de los funcionarios consulares, a pesar de que hace mención a ellos.

2.1.2.4.2. FUNCIONES.

Las funciones de los agentes consulares son las siguientes:

a) proteger los intereses de sus connacionales, individuos o personas morales, dentro del territorio del Estado receptor, y de acuerdo con lo que permite el derecho internacional.

b) Promover el comercio y el desarrollo de las relaciones económicas, culturales y científicas entre el Estado receptor y el acreditante.

c) Informar a su gobierno y a las personas interesadas acerca de las condiciones y la evolución económica, cultural, comercial y científica del Estado receptor.

d) Facilitar pasaportes y documentos de viaje a los nacionales de su propio Estado, y los avisados necesarios o los documentos apropiados a las personas que deseen visitar el Estado acreditante.

e) Proteger las personas de sus connacionales.

f) *Actuar como notario y funcionario del Registro Civil, y realizar ciertas funciones de carácter administrativo.*

g) *Representar, en determinadas condiciones, a sus nacionales ante los tribunales y otras autoridades del Estado receptor.*

h) *Facilitar documentos judiciales o ejecutar cartas rogatorias de acuerdo con las convenciones en vigor o, en consecuencia de tales convenciones, de cualquier otra manera compatible con las leyes del Estado receptor.*

i) *Asistir a los navíos y aeronaves mencionados, y a su tripulación en toda clase de tramitaciones administrativas, hacer investigaciones respecto a los incidentes que hubieran ocurrido durante el viaje, resolver disputas que hubieran podido surgir entre los oficiales y la tripulación, etc. Todo ello con los poderes que le dan las leyes de su Estado".²⁷*

Por otra parte, se darán por terminadas las funciones del agente consular mediante la notificación del Estado que envíe al receptor, bien puede ser por revocación o por deceso de la persona.

2.1.2.4.3. ESTATUTO DE INVIOLABILIDAD.

La oficina consular es un conjunto formado por locales, archivos y personal a su servicio, por lo que se les conceden ciertas facilidades en razón a su

²⁷ SEPÚLVEDA, César. Op. Cit. pp. 145 y 146.

posición, como son: prestar ayuda para la adquisición por el Estado que envía de los locales necesarios y para la obtención de cualquier medio; encontrar alojamiento adecuado para el personal de la oficina; facilitar la libre comunicación y la visita a los nacionales del Estado que envía; informar a la oficina sin retrasos los casos de detención, arresto o prisión de los nacionales del Estado que envía.

Igualmente se les conceden ciertas prerrogativas en razón a la importante función que desempeñan. Dentro de los privilegios esta la exención fiscal para los locales consulares y la residencia del jefe de oficina consular de carrera; la libertad de tránsito y circulación por el territorio del Estado; libertad de comunicación. Asimismo, en materia de inmunidades está la inviolabilidad de los locales consulares, donde las autoridades no podrán penetrar sin autorización previa del jefe de oficina. Los archivos y documentos consulares son inviolables dondequiera que se encuentren.

Las prerrogativas que se les conceden a los funcionarios consulares son más reducidas en relación con las de los agentes diplomáticos, por ejemplo, al agente consular sí se le puede seguir una indagatoria penal y un proceso en el Estado receptor por delitos del orden común, siempre que el jefe de la misión así lo permita. Pueden ser obligados a testificar, con el consentimiento del jefe de la misión.

Estos ejemplos nos permiten apreciar la gran diferencia con respecto a las prerrogativas de los agentes diplomáticos, las cuales son totales, mientras que para los funcionarios consulares son sólo parciales y limitadas.

2.2. REGULACIÓN DE LAS MISIONES DIPLOMÁTICAS.

Como corolario de todo lo que hemos venido exponiendo debemos puntualizar que las misiones diplomáticas son el conjunto de funcionarios que un Estado acredita ante otro y viceversa, para la representación de sus intereses mutuos: económicos, comerciales, culturales, científicos, etc.

Anteriormente las misiones diplomáticas se regulaban sólo por la costumbre; actualmente, cuentan con una normatividad complementaria: la interna y la internacional.

2.2.1. INTERNACIONAL.

Después de las interesantes experiencias que dejaron instrumentos multilaterales como la Paz de Westfalia de 1648, el célebre Congreso de Viena de 1815 y la actual y vigente Convención de Viena de 1961 sobre Relaciones Diplomáticas, las misiones diplomáticas tienen una normatividad o regulación adecuada y que le ha permitido avanzar hacia la modernidad. Así, las dos Convenciones celebradas en la ciudad de Viena en los años 1961 y 1963 sobre materias diplomática y consular, representan sendos ejemplos de la debida compilación de las normas diplomática y consular en el mundo.

2.2.2. NACIONAL.

El Derecho Diplomático y el consular se nutren también de las normas y prácticas de los Estados. Sus normas se complementan con las de las dos Convenciones de Viena explicadas y utilizadas en este trabajo.

En el caso de México, contamos con la Constitución Política vigente, la Ley del Servicio Exterior, su Reglamento; la Ley Orgánica de la Secretaría de Relaciones Exteriores y su Reglamento e inclusive, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Todos estos ordenamientos se complementan con la normatividad internacional ya explicada, brindándole a la materia diplomática y consular un marco legal completo y adecuado que le permitirá enfrentar los nuevos tiempos de globalización que atraviesa el mundo.

CAPÍTULO 3.

ALGUNAS CONSIDERACIONES JURÍDICAS Y POLÍTICAS SOBRE LA DIPLOMACIA AD HOC DE MÉXICO.

3.1. CONCEPTO DE DIPLOMACIA.

El autor mexicano Paz y Puente Gutiérrez señala sobre la diplomacia lo siguiente:

*“Los Estados poseen órganos idóneos encargados de relacionarse con los otros Estados, el instrumento empleado por dichos órganos para el establecimiento y desarrollo de tales vinculaciones, se denomina diplomacia, a la cual se le reconoce como un arte. Así se ha dicho que la diplomacia es el arte que regula las relaciones externas de los Estados entre sí”.*²⁸

Antonio Pérez Manzano, señala lo siguiente:

*“La palabra diplomacia se deriva del vocablo griego ‘diploo’, que significa plegar. Por otra parte, diferentes autores afirman que en tiempos del imperio romano todos los pasaportes, pases para circular por los caminos de Roma, así como los salvoconductos, estaban estampados sobre placas dobles de metal, plegadas y cosidas entre sí; tales permisos metálicos, se llamaban diplomas”.*²⁹

²⁸ PAZ Y PUENTE GUTIÉRREZ, Jaime. Op. Cit. p. 12.

²⁹ PÉREZ MANZANO, Antonio. La Diplomacia, orientación vocacional y profesional. ENEP Aragón, México, 1989, p. 25.

El mismo autor agrega después que:

“.....al correr del tiempo, el uso de la palabra diploma, se amplió para nombrar con ellas a otros documentos oficiales; aunque no tuvieran exactamente las mismas características de aquellas placas metálicas plegadizas. Por ejemplo, a los documentos en los cuales se asentaban los privilegios y cortesías que debían dispensarse a un representante de otro soberano, se les llamaba diplomas; de igual manera se les llamaba a los pliegos que contenían acuerdos o arreglos con otras entidades extranjeras. Debido a la acumulación de dichos documentos, se hizo necesario emplear a funcionarios para clasificarlos, descifrarlos y conservarlos; a la acción y oficio de encargarse de tales archivos y diplomas, se les llamó ‘cosa diplomática’”.

El autor refiere la historia del término **diplomacia**, **diploma** y **diplomático**. Sin embargo, el uso y significado del vocablo ha cambiado a partir del Siglo XVII en el que ya se le usó para designar a una ciencia y un arte llamado **diplomacia**.

Harold Nicolsson dice de este vocablo:

“Diplomacia es el manejo de las relaciones internacionales mediante la negociación; el método merced al cual se ajustan y manejan relaciones por medio de embajadores”.³⁰

³⁰ NICOLSSON, Harold. Historia de la Diplomacia. Fondo de Cultura Económica, México, 1967, p. 22.

El autor francés Flassan G. Advierte:

"Diplomacia es la ciencia de las relaciones exteriores de los Estados, que tiene por base los diplomas o actos escritos procedentes de los soberanos".³¹

Don Andrés Bello dice en su obra de Derecho Internacional Público:

"La parte diplomática era solo el arte de conocer y distinguir los diplomas, esto es, las escrituras públicas emanadas de un soberano; pero, habiéndose dado aquella denominación a los embajadores o legalos que los soberanos se acreditaban mutuamente: Hoy se llama también diplomática o diplomacia la ciencia que trata de los derechos y funciones de los ministros; aunque el uso propio y autorizado, es decir, diplomática en el primer sentido y diplomacia en el segundo".³²

El inglés Sir Ernest Satow, argumenta:

"Diplomacia es la conducción de los negocios entre Estados por medios pacíficos. Es asimismo, la aplicación de la inteligencia y el tacto en la conducción de las relaciones oficiales entre gobiernos de Estados independientes".³³

Debe otorgarse el mérito al autor francés Emile Littre (1801-1881), el cual comenzó a utilizar la palabra diplomacia con su sentido moderno ya en el Siglo XVII. Posteriormente, su utilización como ciencia y arte fue contenida en importantes obras

³¹ Cit. Por PÉREZ MANZANO, Antonio. Op. Cit. p. 25.

³² Cit. Por VALDÉS, Raúl y E. LOAEZA TOVAR. Terminología Usual en las Relaciones Internacionales. Derecho Diplomático y Tratados. Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1975, p. 26.

³³ Cit. Por Nicolsson, Harold. Op. cit. p. 24.

como el "*Codees Juris Gentium Diplomaticus*" del año 1693 del alemán Gottfried Wilhelm Leibnitz y en el "*Corps Universel Diplomatique du Droit des Gens*", de 1726 del francés Dumont.

El término **diplomacia**, en la actualidad tiene la connotación de aquella disciplina, ciencia y arte de la que se valen los Estados y los organismos internacionales para llevar a cabo sus relaciones con otros entes o sujetos internacionales, y por consiguiente, a sus enviados o personas encargadas de ejercer esta tarea se denominan agentes diplomáticos, los cuales son órganos de representación externa de los Estados.

3.2. LA DIPLOMACIA CLÁSICA.

En el Capítulo Primero de este trabajo de investigación, nos referimos brevemente a la historia de las representaciones de los Estados, es decir, a la historia de la diplomacia.

Es difícil poder precisar exactamente el momento en el que se da la primera práctica diplomática, puesto que la mayoría de las antiguas civilizaciones practicaron una especie de diplomacia antigua o arcaica, que de alguna forma lograba satisfacer sus intereses.

Desde la antigüedad hasta el Tratado de Westfalia de 1648, el intercambio de funcionarios diplomáticos se realizaba en base a la buena fe de los Estados, puesto que no existían tratados al respecto; así, la costumbre era la fundamentación principal de estas prácticas. A partir del citado Tratado de Westfalia de 1648, el intercambio de agentes diplomáticos empieza a regularse mediante algunas normas jurídicas inmersas en el propio tratado. Cabe agregar que el intercambio diplomático se vio notablemente incrementado por el desarrollo del comercio y la navegación, así como por la consolidación de las potencias de esa época: España, Portugal, Inglaterra, Francia y Holanda, naciones que se disputaban el control territorial y los grandes tesoros recién descubiertos en América, Asia y África.

Podemos decir que es con el congreso de Viena de 1815 cuando la institución diplomática alcanza un grado de desarrollo sustentable. Este Congreso finalizó con la firma de un instrumento multilateral signado por la mayoría de los Estados europeos, delimitando las fronteras territoriales, tocando asuntos importantes en esa época como los marítimos y lo más importante, por vez primera se regulan los intercambios de los funcionarios diplomáticos, estableciéndose clara y concisamente sus derechos y obligaciones, así como su necesario estatuto de inviolabilidad y lo relativo a los precedencias dentro de la clasificación de los funcionarios diplomáticos.

El congreso de Viena y su regulación en materia de agentes diplomáticos fue modificado sutilmente y complementado por otro Congreso, el de *Aix la Chapelle*, Francia en 1818.

Esta etapa que va desde la firma del congreso de Viena de 1815 hasta la Primera Guerra Mundial en 1914, se conoce como *diplomacia clásica*, pues los intercambios de estos funcionarios se dieron al amparo de una regulación jurídica que fue la primera en su género.

Se dice que la institución diplomática alcanzó en esta etapa un grado de avance muy alto, llegando a su clímax, por eso, se le llama a esta etapa clásica o dorada de la diplomacia.

En esta etapa, algunos nombres de estadistas sobresalen. Dice el autor Antonio Pérez Manzano:

*“En esta etapa es importante mencionar los nombres de personajes destacados que sientan escuela en la historia de la diplomacia. Además de los ya mencionados representantes florentinos sobresale el Cardenal Richelieu, el Cardenal Mazarino, Colbert, Chateaubriand y en épocas más recientes, el célebre Talleyrand; el austriaco Conde de Metternich, el Canciller alemán Bismarck y muchos otros de no menor importancia”.*³⁴

Finalizaremos este apartado diciendo que hasta después del Congreso de Viena de 1815, se reconoció al servicio diplomático como algo diferente de la profesión del servicio político de los Estados. Desde entonces quedaron definidas sus

³⁴ PÉREZ MANZANO, Antonio. Op. Cit. pp. 40 y 41.

características como una profesión de vital importancia y que merece atención especial para los Estados.

3.3. LA DIPLOMACIA AD HOC.

La evolución experimentada en las relaciones internacionales en los últimos tiempos ha sido notable. Si antes ese campo era dominio exclusivo de la diplomacia clásica o tradicional, y obra de los diplomáticos, actualmente ese cerco ha sido rebasado por la intervención múltiple de representantes de otras esferas de actividad, en la obtención de la cooperación internacional, ahora integral.

Las relaciones entre los Estados se han diversificado en estos tiempos, rubros como el económico, el comercial, el jurídico y otros más ocupan gran parte de la atención de las naciones. Es por eso que hoy se hace un tipo de diplomacia diferente, en la que otros funcionarios, quienes sin ser diplomáticos propiamente, realizan importantes negociaciones, en campos como los comentados. A este tipo de diplomacia se le ha llamado **ad hoc**. Se trata de un nombre relativamente nuevo, pues este tipo de funcionarios que la realizan no son nuevos, sino que su existencia se remonta a varios siglos atrás.

A manera de concepto, podemos decir que la diplomacia **ad hoc** es aquella en la que intervienen otros funcionarios que un Estado adscribe ante otros, que no pertenecen al servicio exterior, es decir, **no son personal de carrera**, y cuyas

atribuciones son limitadas a ciertos campos como el económico, comercial, militar, científico, cultural, etc., con un estatuto de inviolabilidad muy restringido y que constituyen una nueva forma de diplomacia, más técnica y efectiva.

3.3.1. GENERALIDADES.

La diplomacia **ad hoc** se compone por una nueva corriente doctrinaria y legal, tanto nacional como internacionalmente aceptada por las naciones que consiste en la incorporación de diversos funcionarios a las misiones diplomáticas tradicionales con el fin de cubrir ciertos aspectos o materias de suma importancia como la económica, la comercial, la militar, la científica, la naval, la jurídica, etc. Estos funcionarios tienen como características y peculiaridades: que no pertenecen al servicio exterior de su Estado, por lo tanto, no forman parte tampoco del personal de carrera, sino que es un tipo de personal especial, temporal y que adscribe la dependencia interesada previo acuerdo del Ejecutivo del Estado. Sus funciones son muy específicas; gozan de un estatuto de inviolabilidad muy limitado (sólo es aplicable en el desarrollo de las funciones de los funcionarios).

3.3.2. ALGUNOS ANTECEDENTES.

Sobre la existencia y el reconocimiento de la diplomacia **ad hoc**, cabe manifestar que fue en el décimo periodo de sesiones, celebrado en 1958, cuando la Comisión Internacional de las Naciones Unidas terminó el proyecto de articulado que la Conferencia de Viena de 1961 habría de convertir en la Convención sobre Relaciones Diplomáticas, que hoy sigue vigente para la mayoría de los Estados que la han ratificado. En esa ocasión se determinó también que, aparte del estatuto sobre las misiones diplomáticas permanentes, era preciso también tomar en cuenta las otras formas que la diplomacia puede revestir, comprendidos en estas a los enviados itinerantes, las conferencias diplomáticas y las misiones especiales que suelen destacarse entre los Estados para el cumplimiento de propósitos expresos. La Conferencia de Viena no estimó necesario el incluir dentro de su estudio y regulación a las misiones especiales, difiriendo su estudio para otros tiempos en los que se contara con mayor experiencia.

Actualmente podemos decir que ya se cuenta con un Código de Derecho Diplomático internacional, compuesto por importantes documentos como son: **la Convención de 1961 sobre Relaciones Diplomáticas; la Convención de 1963 sobre Relaciones Consulares; la Convención de Viena de 1969 sobre Misiones Especiales, la del mismo año sobre materia de tratados y, la Convención de 1975 sobre la Representación de los Estados en sus relaciones con las Organizaciones Internacionales de carácter universal.** Estos instrumentos de enorme alcance

diplomático son el resultado de los trabajos de la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas.

Los antecedentes y las fuentes de las misiones especiales y en general de la diplomacia **ad hoc** son bastante escasos, probablemente por el monopolio de las misiones permanentes, y debido al carácter casi exclusivamente protocolar de estas. Apenas en lo relacionado a las categorías, el Reglamento de Viena de 1815, indica en su artículo III que el hecho de desempeñar una misión extraordinaria no daba a los agentes diplomáticos superioridad de categoría sobre los de su mismo rango en misión ordinaria.

Algunos vestigios del pasado nos señalan que se solía hablar de los embajadores extraordinarios y de los ministros ordinarios como una forma de diferenciar la calidad especial o **ad hoc** de los agentes.

Ante este panorama de anarquía sobre la materia, la Secretaría de la Comisión de Derecho Internacional elaboró un estatuto normativo en el que se indicaba que el ambiente general se inclinaba por estos principios:

- a) A reserva del consentimiento, pueden enviarse misiones especiales;
- b) Que dichas misiones, por el hecho de estar integradas por representantes del Estado, tienen derecho a gozar de privilegios e inmunidades diplomáticos;

- c) Que no hay razón para que tengan precedencia sobre las misiones permanentes, y
- d) Que este tipo de misiones finalizan cuando llegan a cumplir su objetivo.³⁵

El mismo autor Pesantes García señala acertadamente que:

“La causa de la proliferación de las misiones especiales a partir de la terminación de la segunda guerra mundial, hay que encontrarla en las características que ha asumido el intercambio mundial en todos sus órdenes de actividades, de cuyas consecuencias, las misiones permanentes han añadido a sus obligaciones habituales, las de coordinación y preparación del trabajo técnico del que luego se encargarán de ejecutar, con el conocimiento de causa y la precisión necesaria, las misiones especiales, que pasan así a formar parte del gran engranaje diplomático del Estado, cuya finalidad no es la de procurar el brillo o el lucimiento de una institución determinada, sino la consecución de los más elevados objetivos en beneficio de la comunidad”.

La diplomacia **ad hoc** se manifiesta actualmente con el incremento importante del número de enviados técnicos que forman parte de ella, como sucede en varias materias: militar, naval, jurídica, técnica propiamente, etc.

³⁵ PESANTES GARCÍA, Armando. Op. Cit. p. 405.

3.3.3 SU IMPORTANCIA EN EL CONTEXTO DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES DE MÉXICO.

México es en la actualidad el mejor ejemplo de un país que ha tenido que abrirse a la modernidad en todos los campos. Con tratados importantes sobre el libre comercio y grandes y poderosos socios económicos como los Estados Unidos, Canadá y la Unión Europea, nuestra diplomacia ha tenido que modernizarse, haciendo uso de los nuevos instrumentos que están al alcance de las naciones que desean alcanzar un grado de desarrollo sustentable.

Por esta razón, las misiones diplomáticas de México se integran constante y generalmente con agentes especiales o **ad hoc**, los cuales se encargan de ciertas labores específicas, técnicas y muy delicadas que son de enorme importancia para el país y que la misión diplomática normal, difícilmente podría realizar ya que tienen un gran cúmulo de trabajo que llevar a cabo diariamente. En este contexto, la diplomacia **ad hoc**, más que una moda en las naciones y para nuestro país, viene a ser un instrumento de imprescindible ayuda para que México pueda cumplir mejor sus compromisos internacionales, los que con el paso del tiempo se han tornado más complicados desde el punto de vista técnico: como sucede en aquellas cuestiones sobre aduanas, energéticos y otros recursos, estrategias militares y de combate a flagelos como el narcotráfico, el lavado de dinero, la delincuencia organizada internacional, e inclusive, el terrorismo, el libre comercio y los aspectos económicos,

etc., materias demasiado estratégicas y complicadas como para que las misiones permanentes las puedan desarrollar cabalmente.

Hoy, México requiere de una diplomacia más dinámica y efectiva en sus encomiendas, por lo que la llamada **diplomacia ad hoc** encuentra su plena justificación y su importancia en los tiempos actuales de globalización mundial.

3.3.4. CLASIFICACIÓN DE LAS MISIONES ESPECIALES.

El señor Milán Bartós, relator Especial de la Comisión de Derecho Internacional para la elaboración del proyecto sobre misiones especiales, en su cuarto informe, presentado en el curso del décimo noveno periodo de sesiones, identifica los siguientes tipos de misiones especiales:

a) Misiones especiales con atribuciones exclusivamente políticas, en las relaciones bilaterales o en las reuniones multilaterales, organizadas con presidencia de organizaciones internacionales, como por ejemplo las misiones especiales para la conclusión de los tratados políticos o de paz.

b) Misiones especiales de carácter militar, encargadas de concertar acuerdos militares, presenciar maniobras, etc.

c) Misiones oficiales para arreglos fronterizos, como demarcación, mantenimiento de la línea demarcatoria y colocación de hitos.

d) *Misiones especiales con atribuciones políticas, que actúen en virtud de acuerdos específicos de cooperación entre los Estados.*

e) *Misiones especiales para efectuar negociaciones sobre cuestiones relativas al transporte en sus diferentes aspectos como el marítimo, el aéreo, el terrestre, correos, telégrafos, etc.*

f) *Misiones especiales para problema hidrotécnicos.*

g) *Misiones especiales de carácter económico, incluyendo en forma particular las destinadas a la conclusión de acuerdos sobre asuntos comerciales, financieros y de divisas.*

h) *Misiones especiales para considerar problemas aduaneros.*

i) *Misiones especiales para tratar cuestiones veterinarias y de índole fitopatológicas.*

j) *Misiones especiales a cargo de asuntos de carácter sanitario.*

k) *Misiones especiales encargadas de la localización y repatriación de nacionales del Estado acreditante.*

l) *Misiones especiales de carácter humanitario, como las portadoras de socorros como consecuencia de terremotos, inundaciones y otras calamidades.*

m) *Misiones especiales para la contratación de mano de obra y la vigilancia de la inmigración.*

n) *Misiones especiales destinadas a la localización de las tumbas de combatientes, y a la repatriación de sus restos.*³⁶

La lista anterior puede ser calificada como incompleta de acuerdo a las variadas relaciones de carácter técnico que tiene lugar entre los Estados, sin embargo, es un buen ejemplo de las diferentes misiones **ad hoc** que los Estados necesitan y adscriben ante otros Estados y organismos internacionales.

3.3.5. EL AGENTE DIPLOMÁTICO MEXICANO AD HOC.

La actual Ley del Servicio Exterior Mexicano acepta y regula a los agentes especiales o **ad hoc**, de la siguiente manera.

Con anterioridad habíamos mencionado que el artículo 3º de la Ley del Servicio Exterior Mexicano señala que el mismo se divide en el siguiente personal: “**El Servicio Exterior Mexicano se integra por personal de carrera, personal temporal y personal asimilado**”. De acuerdo con el artículo siguiente, el personal de carrera se integra por las ramas: diplomático-consular y la técnico-administrativa.

³⁶ Ibid. p. 407.

El artículo 7º de la misma Ley habla del personal llamado temporal y señala: **“El personal temporal será designado por acuerdo del Presidente de la República. Dicho personal desempeñará funciones específicas en una adscripción determinada y por un plazo definido, al término del cual sus funciones cesarán automáticamente. Los así nombrados no formarán parte del personal de carrera del Servicio Exterior ni figurarán en los escalafones respectivos”**. Este personal debe cumplir con ciertos requisitos detallados en el artículo 32º de la misma Ley: ser mexicanos por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos; ser menores de treinta años de edad, pudiéndose otorgar una dispensa al respecto por la Comisión de Ingreso del Servicio Exterior, si reúne los requisitos y el perfil específico; tener buenos antecedentes; ser apto física y mentalmente para el desempeño de las funciones; no pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto y tener por lo menos el grado de licenciatura por una universidad o institución de enseñanza superior mexicana o extranjera, cuyo nivel de estudios sea satisfactorio a juicio de la Comisión de Ingreso del Servicio Exterior.

Este tipo de personal no formará parte del personal de carrera del Servicio Exterior ni figurará en el escalafón respectivo del mismo.

El artículo 8º nos habla de otro tipo de personal, el llamado *asimilado*, en los siguientes términos:

“El personal asimilado se compone de funcionarios y agregados a misiones diplomáticas y representaciones consulares, cuyo nombramiento haya sido gestionado por otra dependencia o entidad de la Administración Pública

Federal u otra autoridad competente, con cargo a su propio presupuesto. Dicho personal será acreditado por la Secretaría con el rango que ésta determine y su asimilación al Servicio Exterior tendrá efectos sólo durante el tiempo que dure la comisión que se le ha conferido.

El personal asimilado estará sujeto a las mismas obligaciones que los miembros del personal de carrera del Servicio Exterior. Asimismo, estará comisionado en el extranjero bajo la autoridad del jefe de la misión diplomática o representación consular correspondiente, a quien deberá informar de sus actividades y atender las recomendaciones que formule sobre sus gestiones, especialmente por lo que se refiere a las cuestiones políticas y las prácticas diplomáticas o consulares.

La Secretaría determinará los casos en que el personal temporal o asimilado deba acudir a cursos de capacitación en el Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, antes de asumir su cargo en el extranjero".

De esta forma, la Ley del Servicio Exterior Mexicano regula los agentes especiales o **ad hoc** que nuestro país adscribe por conducto de la Cancillería ante otros entes internacionales. A continuación abundaremos más sobre este tema específico.

ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA

3.3.5.1. CONCEPTO.

Primeramente, diremos que la Comisión de Derecho Internacional ha señalado que las misiones especiales o **ad hoc** son:

"Por 'misión especial' se entiende una misión oficial de representantes de Estado enviada por un Estado a otro Estado para cumplir un encargo especial. Se entiende asimismo la misión de un enviado itinerante que cumple encargos especiales en los Estados a los que se le envía".³⁷

Nuestra Ley vigente del Servicio Exterior no ofrece un concepto de las misiones **ad hoc**, ni de sus agentes, sin embargo, de la lectura de la opinión de la Comisión de Derecho Internacional podemos concluir que el agente **ad hoc** es aquél funcionario que nuestro país designa y acredita por conducto de la Cancillería ante otros entes internacionales para cumplir una función específica y especial, al término de la cual deberá regresar al territorio nacional. Estos funcionarios no forman parte del Servicio Exterior, por lo que tampoco son parte integrante del personal de carrera ni de su escalafón respectivo, ya que son temporales y su adscripción y emolumentos corren a cargo de la dependencia de la Administración Pública u otra autoridad de la que procedan. A pesar de esas limitantes, deben acatar las instrucciones del jefe de la misión, es decir, el embajador, y respetar las normas contenidas en la Ley del Servicio Exterior y las del Estado receptor.

³⁷ Ibid. p. 405.

3.3.5.2. CLASES.

Los funcionarios **ad hoc** pueden ser de diversa índole, de acuerdo con las necesidades de México. Ya en el apartado relativo a la clasificación de las misiones especiales vimos algunas de estas. Ahora bien, de acuerdo con la Ley del Servicio Exterior Mexicano, los agentes o funcionarios que la diplomacia moderna llama **ad hoc** quedan englobados en el personal temporal y el personal asimilado, artículos 7º y 8º de la misma Ley, ya que se trata de personal considerado como especial, que no forma parte del Servicio Exterior, ni mucho menos del personal de carrera, sino que es temporal y que alguna dependencia de la Administración Pública Federal u otra autoridad adscribe en el extranjero a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores, con cargo a su propio presupuesto.

El **personal temporal** es designado por el Ejecutivo Federal, mediante el respectivo acuerdo, con funciones plenamente identificadas al término de las cuales su función y nombramiento cesan inmediatamente.

El **personal asimilado** es aquel conjunto de funcionarios y de agregados (militares, navales, comerciales, culturales, técnicos, jurídicos, etc.) que alguna dependencia de la Administración Pública Federal u otra autoridad competente gestiona su acreditación y adscripción ante la Cancillería, con cargo a su presupuesto. Este tipo

de personal tendrá el rango que el Servicio exterior determine y su asimilación durará mientras esté vigente su comisión en la embajada o consulado correspondiente.

La diferencia entre ambos es que el personal temporal es designado por el propio Presidente de la república, mediante acuerdo, mientras que el personal asimilado es gestionado por alguna dependencia de la Administración Pública Federal u otra autoridad competente. Ejemplo del primer caso, los enviados personales, y del segundo, los agregados comerciales, militares, navales, los agregados de la Procuraduría General de la República, etc.

Los dos tipos de personal son parte de la diplomacia llamada **ad hoc**, es decir, para el caso (que es lo que significa el término), temporal y especial que la mayoría de los Estados utilizan en sus relaciones actuales con los demás sujetos internacionales.

3.3.5.2.1. LOS ENVIADOS PERSONALES.

Los gobiernos suelen tan frecuentemente como les es posible y conveniente para la mejor conducción de sus relaciones con otros sujetos internacionales, destacar a personajes juzgados como especiales o apropiados, para hacer en su nombre ante otros gobiernos, algunas gestiones, esclarecimientos o invitaciones de carácter muy particular. En ocasiones son presentados por los jefes de

las misiones permanentes, o inclusive se les asigna un rango diplomático, y a veces una credencial en forma de carta personal de un Jefe de Estado a otro.

Casi siempre sus funciones son ocasionales. Hay países en los que existen funcionarios del más alto nivel, casi siempre están disponibles en todo momento para servir al mandatario que los envía en cuestiones de tipo político. En los Estados Unidos se les conoce como *Embassadors at large*.³⁸

3.3.5.2.2. LOS REPRESENTANTES PERSONALES.

Mucho se ha criticado que los Presidentes puedan enviar a representantes personales, puesto que por el rango tan alto que ostentan, su nombramiento cae en el campo de la función pública, sin embargo, la realidad es que se trata de funcionarios que cumplen una importante función encomendada por el Jefe de Estado, la cual no es nada nueva, puesto que en los albores de la diplomacia, la figura del embajador era un enviado particular del soberano, quien manejaba y cuidaba de sus intereses en el otro Estado, a veces más que los del suyo.

En este apartado y a manera de ejemplo, tenemos el caso del enviado que el entonces Presidente de la República, Carlos Salinas de Gortari decidió enviar ante la Santa Sede a título particular ,en el año de 1991 asunto que causó gran revuelo en su

³⁸ Ibid. p. 408.

momento, puesto que no existían relaciones diplomáticas con el Vaticano en ese entonces.

La dinámica tan absorbente de las funciones y encomiendas del Jefe de Estado y de su equipo de trabajo hacen necesario que en ocasiones cuente con personas de su entera confianza que pueda enviar a otros países para tratar asuntos especiales y confidenciales con los representantes de ellos, aunque bien se sabe en política que todo asunto de gobierno debe ser público, sin embargo, hay asuntos delicados que sólo un enviado de este tipo puede llevar a cabo, por ello su existencia se justifica plenamente.

En otros supuestos, cuando los Estados no mantienen relaciones diplomáticas, y necesitan por alguna causa sostener contacto especial, se valen de representantes personales, quienes lejos de ser diplomáticos acreditados, no dejan de tener un carácter merecedor de un trato especial. Ejemplo de ello, durante la Segunda Guerra Mundial, el Presidente de los Estados Unidos de América, Franklin D. Roosevelt envió al señor Myron B. Taylor ante el Papa Pío XII, siendo su contacto durante todo el conflicto.

Estos enviados son considerados por la Ley del Servicio Exterior Mexicano como personal temporal, de acuerdo al ya invocado artículo 7º de ese ordenamiento.

3.3.5.2.3. LOS MIEMBROS DE COMITÉS DE JEFES DE ESTADOS.

Es una regla seguida rigurosamente durante los siglos, la de adoptar disposiciones especiales en cada visita a un país de jefes de Estado extranjeros, para hacer llegar hasta ellos los privilegios diplomáticos normales, y extenderlos a los miembros de su comitiva. Pero, quizás no se habla mucho de aquellos funcionarios quienes se encargan de preparar las visitas de Estado, debiendo llegar antes al país visitado y quedarse después de la visita a pagar los gastos correspondientes y a solucionar otras cuestiones inherentes a la misma. Es incontrovertible que estas personas requieren de un estatuto de garantías para poder organizar las visitas de Estado, tan necesarias en estos tiempos.

Por otra parte, la comitiva que acompaña al Jefe de Estado también es considerada como personal **ad hoc**, y merece un trato y distinción de acuerdo a su rango. Es usual que en las visitas de Estado se incluyan a empresarios, inversionistas, etc, gente que no tiene nada que ver con la diplomacia ni con las autoridades de la comitiva que visita, sin embargo, su deseo de invertir y crear fuentes de empleos hacen importante su presencia, por lo que se convierten en invitados del Jefe de Estado visitante y merecen cierto trato y consideraciones.

3.3.6. INMUNIDADES Y PRIVILEGIOS DE LOS AGENTES

DIPLOMÁTICOS AD HOC.

Las facilidades, inmunidades y privilegios de las misiones especiales tienen el mismo fundamento que las de las misiones permanentes y descansan en el hecho de la importancia de la función que realizan las primeras, garantizando el buen y libre desempeño de sus atribuciones en el Estado receptor. Sin embargo, en el caso de las misiones permanentes, hay uniformidad de criterios en cuanto a cuáles son las facilidades, las inmunidades y los privilegios, en el caso de las misiones especiales o **ad hoc**, ha sido materia de difícil acuerdo entre los Estados, mientras que la doctrina apenas se ha ocupado de su análisis. Posiblemente el punto de discrepancia sea la diversidad de atribuciones o funciones de las misiones **ad hoc** y su ámbito de temporalidad. Por lo que si bien, el Estado receptor de estas misiones está obligado a conceder toda clase de facilidades para el desempeño de sus funciones, debe tener en cuenta la naturaleza de éstas, su diversidad y su temporalidad, en consecuencia, no es posible establecer una lista o una medida de todas ellas como si fuera un gran catálogo, ya que estas cambian constantemente. De esta forma, los Estados acostumbran otorgar y reconocer sólo aquellas facilidades, inmunidades y privilegios que se juzguen como indispensables para el cumplimiento de sus cometidos, pudiendo suceder que en algunas misiones se requieran mayores o menores de ellas.

Es muy aplicable el acuerdo previo de los Estados para garantizar el adecuado cumplimiento de las funciones y la seguridad en las mismas, lo que se traduce a fin de cuentas en reciprocidad en el otorgamiento de las facilidades, inmunidades y privilegios.

El estatuto de que gozan las misiones especiales o **ad hoc** se extiende a estos campos:

A) Inviolabilidad de los locales.- Principio básico de las misiones permanentes, significa que los agentes del Estado receptor no pueden entrar o penetrar en los locales de las misiones especiales, los que por tanto son inviolables. En todo caso, se requiere el consentimiento del jefe de ella o, a falta de éste, del jefe de la misión permanente, quien también lo es jerárquicamente, de la misión especial o **ad hoc**. Le corresponde al Estado receptor adoptar todas las medidas necesarias para proteger los locales de la misión contra intrusiones, daños o atentados contra su tranquilidad y dignidad. Tanto los locales como el mobiliario y los medios de transporte están exentos de registros, embargos, requisas u otras medidas de ejecución.

B) Inviolabilidad de archivos y documentos.- Los archivos de las misiones especiales gozan también de inviolabilidad, reproduciéndose lo señalado por las Convenciones de La Habana de 1928, de Viena de 1961 y de 1963. En este caso, los archivos constituyen un punto estratégico de este tipo de misiones, muy delicado, por lo que debe salvaguardarse en todo momento de cualquier acto que los pueda afectar y así difundirse información confidencial o perderse. Además, hay que tener

presente que por su naturaleza temporal o itinerante, la misión debe transportar en todo tiempo sus archivos y documentos, lo que les da un mayor margen de inseguridad en el territorio del Estado receptor, por eso, es necesario garantizar el libre transporte y el destino de los mismos dentro del territorio del Estado receptor.

C) Libertad de circulación.- Este es uno de los puntos de diferencia entre las misiones permanentes y la especiales, pues las primeras gozan de absoluta libertad para el desarrollo de sus funciones, pero las segundas, en base a las funciones tan específicas, tienen más restringido ese derecho, lo cual es así entendido por los Estados.

D) Libertad de comunicación.- En este apartado, no hay diferencias con respecto de las misiones permanentes. Ambas gozan del derecho de libre comunicación, necesario para que las funciones de las dos puedan llegar a buen fin. Pueden usarse los medios comunes que existan en el territorio del Estado receptor: correos, telégrafos, mensajes en clave o cifra, teléfono e Internet. El Estado receptor debe garantizar la libre comunicación de las misiones tanto permanentes como especiales. Estas últimas alcanzan el mismo trato que las permanentes en cuanto a la valija diplomática y a su inviolabilidad, como otra forma de comunicarse con su Estado.

E) Exenciones fiscales.- El criterio que rige esta materia es el mismo de las Convenciones de La Habana de 1928 de y Viena de 1961, por cuanto a que tanto el Estado acreditante, como su jefe de misión especial y todos los miembros de su

personal, están exentos de toda clase de impuestos y gravámenes nacionales, regionales o municipales que puedan pesar sobre los locales de la misión especial en los que sean propietarios o inquilinos, excepto aquellos considerados como pago de servicios particulares prestados. Se les exenta también de los impuestos en la contratación de algún nacional del Estado receptor, como el de seguridad social, etc.

F) Inviolabilidad personal y alojamiento.- En este apartado, el tratamiento que les da la Convención de 1961 a los agentes permanentes es aplicable supletoriamente a los agentes de las misiones especiales (artículos 29º y 30º y el 14º de la Convención de La Habana de 1928). Por tanto, la persona del jefe de la misión especial, como las personas de los miembros de la misma, así como los locales destinados para alojamiento o residencias son inviolables. Ninguna de estas personas puede ser motivo de detención o arresto y serán tratadas durante su función con el debido respeto y atención posible, debiendo el Estado receptor adoptar todas las medidas necesarias para evitar atentados contra su integridad física, su libertad o su dignidad. Análogamente, los locales son inviolables, así como los documentos, la correspondencia y los demás bienes que se encuentren en los locales.

G) Inmunidad de jurisdicción.- Las inmunidades de jurisdicción penal o criminal, civil y administrativa de los miembros de las misiones especiales, resultan obvias, por los mismos argumentos que fundamentan las de los agentes diplomáticos y consulares permanentes: por ello, es ilimitada en materia penal o criminal, por el peligro de que cualquier restricción pueda ser aprovechada por las autoridades del país

receptor para coartar la independencia de un integrante de la misión especial en el ejercicio de sus funciones. En materias civil y administrativa resulta algo limitada la inmunidad de jurisdicción, tratándose de bienes inmuebles particulares radicados en el territorio del estado receptor; de acciones reales sucesorias en las que un miembro de la misión especial figure a título privado como ejecutor testamentario, administrador, heredero o legatario, de acciones referentes a profesiones liberales o actividades comerciales ejercidas por el miembro de la misión en su carácter particular.

Los agentes especiales están exentos de testificar; tampoco pueden ser objeto de medidas de ejecución. Sólo el Estado acreditante puede renunciar a estas inmunidades jurisdiccionales, debiendo ser expresa esa renuncia. Son aplicables los artículos 19º de la Convención de La Habana y los artículos 31º y 32º de la Convención de Viena de 1961.

H) Exención de la legislación sobre seguridad social.- Tratándose de personas nacionales del Estado receptor o residentes en él, o de personal empleado con el carácter temporal, la misión no goza de inmunidad, debe respetar y cumplir con las normas respectivas. A excepción de estas personas, la misión goza de inmunidad sobre la materia (en tratándose de sus propios nacionales, por ejemplo).

I) EXENCIÓN DE IMPUESTOS Y GRAVÁMENES.- En este campo, persiste el mismo criterio que para las misiones permanentes sobre la necesidad de exentarlas en materia de impuestos y gravámenes, sean federales, locales o

municipales. Se trata de un privilegio que igualmente se concede a las misiones especiales por razón de sus funciones.

J) FRANQUICIA ADUANERA.- El Estado receptor debe exonerar a las misiones especiales de los derechos aduaneros sobre la importación de objetos necesarios para las funciones oficiales y aquellos destinados al uso personal de los integrantes de la misión. Sin embargo y a diferencia de las misiones permanentes, en las especiales se presenta el problema de su temporalidad, por ello, es una práctica de los Estados el limitar las franquicias aduaneras destinadas a este tipo de misiones. Contradictoriamente, se aceptan las mismas cortesías en tratándose de exención de inspección de equipajes personales, a excepción de la idea fundada de que el agente especial o **ad hoc** pueda traer objetos de uso o introducción prohibida, en cuyo caso se puede proceder a realizar las revisiones pertinentes.

Los privilegios, facilidades e inmunidades que se conceden a los miembros de las misiones especiales se extienden a otras personas de la misma como: al personal administrativo y técnico, siempre que no sean nacionales del Estado receptor ni radiquen en él y en general se limitan al tiempo en que realicen sus funciones; al personal privado de la misión, siempre que no sean nacionales del Estado receptor ni residentes permanentes en él; a los miembros de la familia, siempre que no sean nacionales del Estado receptor.

Este estatuto privilegiado excluye definitivamente a las personas nacionales del Estado receptor por obvias razones.

Por último debemos puntualizar lo siguiente: el Estado receptor tiene el deber de permitir la salida de su territorio a los miembros de la misión especial; las inmunidades, privilegios y facilidades empiezan desde el momento en que el agente llega al territorio del país receptor y terminan cuando el agente sale del territorio. Aún en el caso de conflicto armado, el Estado receptor debe garantizar la integridad física de los agentes y sus familias, permitiéndoles la salida de su espacio geográfico.

Cuando un jefe de misión especial o **ad hoc** u otro integrante fallece, la familia de éste debe gozar de las inmunidades, privilegios y facilidades, al menos durante un plazo razonable para que la familia pueda abandonar el territorio del Estado receptor. En cuanto a los bienes, por el hecho de haber pertenecido al agente especial, los mismos no pueden ser objeto de ningún tipo de impuesto en la sucesión.

Tanto los diplomáticos permanentes como los especiales o **ad hoc** deben respetar las leyes y reglamentos federales, locales y municipales vigentes del Estado receptor, siendo una responsabilidad impuesta por las leyes de su país y en caso de incumplimiento, serán sancionados administrativamente o penalmente.

Otro deber de abstención que se aplica también a los agentes especiales es el de no dedicarse a actividades comerciales o profesionales, ya que son representantes de su Estado, aunque en la práctica constantemente esto no se cumple

y los agentes tanto permanentes como especiales ejercen actividades profesionales o comerciales.

3.3.7. OPINIÓN PERSONAL Y PROPUESTAS.

Este trabajo de investigación documental concluye con un apartado dedicado a la opinión personal y a hacer algunas propuestas viables sobre el tema.

La diplomacia **ad hoc** o especial es un instrumento de gran utilidad que los Estados utilizan actualmente en sus relaciones con los demás sujetos internacionales. Es complementario de la diplomacia clásica o tradicional y posee características propias como son su temporalidad en las funciones y la incorporación de personal que no es de carrera sino improvisado de alguna manera. Este tipo de diplomacia ha dado origen al surgimiento de las misiones especiales que se encuentran en boga en el contexto internacional.

México utiliza desde hace ya algunos años este tipo de diplomacia, incorporando misiones especiales en algunos casos y en otros, sólo a ciertos funcionarios.

Las propuestas que podemos hacer sobre este tema se dividen en dos grupos o clases: las de índole internacional y las nacionales, es decir, referentes a nuestro país.

Propuestas internacionales.- Toda vez que la diplomacia **ad hoc** es un tipo de diplomacia relativamente novedosa, carece de un marco jurídico internacional propio, por lo que le es aplicable supletoriamente la Convención de Viena de 1961 sobre Relaciones Diplomáticas. Proponemos que se haga una enmienda a la citada Convención, anexándole un apartado relativo a las misiones especiales o **ad hoc**. De esta manera, este tipo de diplomacia estará en posibilidad de encontrar su marco legal necesario que establezca los derechos y deberes de los Estados en tratándose del intercambio de funcionarios especiales. Esta propuesta se justifica dado que las misiones especiales cobran cada día mayor importancia en las relaciones internacionales, los asuntos que tratan son muy confidenciales, lo que hace más que necesario que se cuente con una normatividad acorde con la utilidad y necesidad de las misiones especiales.

Otra propuesta internacional importante es que los Estados traten de capacitar constantemente a sus agentes especiales o **ad hoc**, ya que es usual que se improvisen a los mismos, puesto que no son integrantes del personal de carrera ni del Servicio Exterior de su estado, por lo general, así que tomando en cuenta su gran responsabilidad al manejar información confidencial y realizar negociaciones y contactos de alto nivel, estos funcionarios deben tener el perfil de todo un diplomático, por lo que su designación debe ser cuidadosa y deben ser sujetos de cursos constantes para desarrollar sus capacidades como negociadores y representantes de su Estado.

Propuestas nacionales.- En cuanto hace a nuestro país, cabe decir que la diplomacia especial o **ad hoc** es toda una realidad, puesto que México ha adscrito a gran cantidad de agentes temporales o asimilados, teniendo presente las diferencias entre ellos, en las distintas embajadas y consulados de nuestro país en el extranjero. Este tipo de diplomacia es de gran ayuda para el país, eso es indudable, sin embargo, consideramos que muchos de los agentes que se adscriben como personal temporal o asimilado no reúnen los requisitos ni el perfil idóneo para representar a nuestro país, sino que esos encargos se siguen otorgando como una especie de premios o castigos, según sea el caso, a distintos políticos quienes al no poder ser designados como embajadores o cónsules generales, reciben como un “premio o castigo” este tipo de nombramientos, lo que ocasiona que su papel sea deficiente y con ello, la imagen de México sea distorsionada y hasta negativa.

Debe la Secretaría de Relaciones Exteriores y el Senado revisar a quienes fungen como personal **ad hoc**, ya sea como personal temporal o asimilado, a efecto de que sólo se adscriban a estos agentes cuando sea estrictamente necesario. Esto significa que nuestro país no debe hacer un uso excesivo de los agentes especiales o **ad hoc**, sino que deben ser designados y adscritos con suma responsabilidad y sólo cuando sea de beneficio para el país.

La propia Secretaría de Relaciones Exteriores debe capacitar a estos agentes constantemente, a efecto de que su papel sea adecuado y de beneficio para el país.

CONCLUSIONES.

Primera.- Las representaciones diplomáticas de los Estados son tan antiguas como los pueblos mismos, los que desde la antigüedad se intercambiaban funcionarios quienes representaban a los reyes o soberanos.

Segunda.- La diplomacia alcanza un grado considerable de desarrollo en el Congreso de Viena de 1815, cuando se crea por primera vez una reglamentación de las misiones diplomáticas y se establece un estatuto de inmunidades, facilidades y privilegios en relación con la función que realizan.

Tercera.- Es toda una realidad la existencia e importancia del Derecho Diplomático, una rama relacionada estrechamente con el Derecho Internacional Público cuyo objeto es regular las representaciones diplomáticas entre los Estados, fijando los derechos y deberes para ellos.

Cuarta.- El actual Derecho Diplomático se nutre principalmente de los tratados internacionales como son: la Convención de La Habana de 1928 sobre Funcionarios Diplomáticos y la Convención de Viena de 1961 sobre Relaciones Diplomáticas, instrumento de carácter general que han ratificado la mayoría de los Estados, incluyendo a México entre ellos, pero también de la costumbre internacional y de las legislaciones internas de los países.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Quinta.- En la actualidad, las representaciones diplomáticas tienen gran importancia para los Estados puesto que son puentes constantes de comunicación entre ellos, fomentando las relaciones comerciales, económicas, culturales, científicas, etc. Todo Estado requiere intercambiar misiones diplomáticas para obtener beneficios a corto, mediano y largo plazo.

Sexta.- Los Estados cuentan con ciertos órganos para llevar a cabo sus relaciones diplomáticas con otras naciones. Esos órganos son: el Jefe de Estado, el Secretario o Ministro de Asuntos Exteriores y los agentes diplomáticos y consulares. Los dos primeros realizan sus funciones dentro de su territorio, mientras que los agentes diplomáticos y consulares tienen que desplazarse a otros países para la representación de los intereses de su Estado.

Séptima.- Los agentes diplomáticos y los consulares conforman lo que se llama misión diplomática, cuyo Jefe inmediato es el embajador, representante directo del Jefe de Estado acreditante.

Octava.- Tanto los agentes diplomáticos como los consulares gozan de un estatuto de inviolabilidad, compuesto por inmunidades, facilidades y privilegios que les garantizan que sus funciones estén libres de cualquier acto que las pueda impedir o alterar.

Novena.- Actualmente existe un tipo de diplomacia diferente, complementaria a la clásica o tradicional que ha cobrado mucha fuerza en el contexto de las relaciones internacionales, llamada **ad hoc** o especial cuyas características son su temporalidad, que los agentes que la practican no son egresados del Servicio Exterior ni del personal de carrera, por consiguiente, y que sirve para realizar funciones muy delicadas que requieren tiempo completo en su ejecución, lo cual no podrían llevar a cabo los agentes diplomáticos tradicionales.

Décima.- Las misiones especiales o **ad hoc** se enfrentan actualmente a un serio problema, su carencia de una regulación específica, por lo que se tiene que aplicar supletoriamente los preceptos de la Convención de Viena de 1961 sobre Relaciones Diplomáticas.

Décimo primera.- La carencia de una regulación jurídica internacional propia ocasiona otros problemas como el relativo al estatuto de inmunidades, facilidades y privilegios que deben gozar las misiones especiales o **ad hoc**, por lo que los Estados tienen que aplicar además de las normas de la Convención de Viena de 1961, la costumbre y la reciprocidad.

Décimo segunda.- De acuerdo con la Ley del servicio Exterior Mexicano, nuestras misiones diplomáticas especiales o **ad hoc** se pueden integrar tanto por personal calificado como temporal, que es designado por acuerdo del Presidente de la República, como por el llamado asimilado: agregados comerciales, militares, navales, culturales, etc.

Decimotercera- La diplomacia **ad hoc** o especial es un valioso instrumento en las relaciones internacionales contemporáneas, sin embargo, los Estados no deben hacer uso excesivo de ella, sino que deben entenderla como un recurso alternativo a la diplomacia tradicional o permanente.

Decimocuarta- Proponemos que se haga una adición a la Convención de Viena de 1961 sobre Relaciones Diplomáticas a efecto de que se anexe un apartado relativo a las misiones especiales o **ad hoc**, regulando todo sobre este tipo de misiones tan necesarias para los estados.

Decimoquinta.- En cuanto a nuestro país, consideramos que las designaciones del personal temporal y el asimilado deben recaer en personas que efectivamente tengan el perfil específico para las funciones **ad hoc** o especiales. Ya no es posible que el gobierno federal siga improvisando a los jefes de misión y al personal especial, como una forma de premiar o de castigar a los políticos quienes casi nada saben de la importancia de representar a México en el extranjero.

Decimosexta.- Debe implementarse constantemente cursos por parte de la Secretaría de Relaciones Exteriores para aquellas personas que son designadas como personal temporal o asimilado, para que su papel sea cada vez mejor ya que el hecho de no ser egresados del Servicio Exterior Mexicano, ni personal de carrera, es en sí un arma de doble filo para la diplomacia mexicana.

Decimoséptima.- Proponemos que el Senado de la República tenga mayor participación en la designación del personal especial o **ad hoc** y en su papel en el exterior, puesto que resulta inconcebible que el gobierno federal adscriba a este tipo de personal sólo por premiar o castigar a ciertos funcionarios, más que por necesidad de las relaciones de México con otros países, haciendo a un lado a muchas personas egresadas del Servicio Exterior, quienes sólo esperan una oportunidad de representar al país, la cual en nuestro sistema político probablemente nunca llegue por carecer de una recomendación de un alto funcionario

BIBLIOGRAFÍA.

BORZI ALBA, Angélica Terresa. Inmunidades y Privilegios de los Funcionarios Diplomáticos. Editorial Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1882.

CAHIER, Philippe. Derecho Diplomático Contemporáneo. Ediciones Rialp S.A. Madrid, 1965.

COLLIARD, Claude. Instituciones de Relaciones Internacionales. Editorial Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 1986.

DÍAZ CISEROS, César. Derecho Internacional Público. Tomo II. Tipográfica Argentina, 2ª edición, Buenos Aires, 1966.

LABARIEGA VILLANUEVA, Pedro. Derecho Diplomático. Editorial Trillas S.A. México, 1989.

LION DEPETRE, José. Derecho Diplomático. Editorial Porrúa S.A. 2ª edición, México, 1974.

LISZT, Franz von. Derecho Internacional Público. S/e, Barcelona, 1929.

NICOLSSON, Harold. Historia de la Diplomacia. Fondo de Cultura Económica, México, 1967.

NÚÑEZ Y ESCALANTE, Roberto. Compendio de Derecho Internacional Público. Editorial Orión, México, 1979.

PAZ Y PUENTE GUTIÉRREZ, Jaime. Derecho de Inmunidad Diplomática. Editorial Trillas, S.A. México, 1985.

PÉREZ MANZANO, Antonio. La Diplomacia, orientación vocacional y profesional. ENEP Aragón, México, 1989.

PESANTES GARCÍA, Armando. Las Relaciones Internacionales. Derecho Diplomático y Práctica Diplomática. Editorial Cajica, 2ª edición, Puebla, 1977.

ROUSSEAU, Charles. Derecho Internacional Público. Editorial Ariel, 2ª edición, Barcelona, 1966.

SEARA VÁZQUEZ, Modesto. Derecho Internacional Público. Editorial Porrúa S.A. 17ª edición, México, 1998.

SEPÚLVEDA, César. Derecho Internacional Público. Editorial Porrúa S.A. 20ª edición, México, 1998.

SIERRA, Manuel J. Tratado de Derecho internacional Público. Editorial Porrúa S.A. México, 1983.

VALDÉS, Raúl y E. Loeza Tovar. Terminología Usual en las Relaciones Internacionales. Derecho Diplomático y Consular. Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1975.

LEGISLACIÓN.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Editorial Sista S.A. México, 2002.

LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL. Editorial Sista S.A. México, 2002.

LEY DEL SERVICIO EXTERIOR MEXICANO. Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1994.

REGLAMENTO DE LA LEY DEL SERVICIO EXTERIOR MEXICANO. Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1994.

CONVENCIÓN DE VIENA DE 1961 SOBRE RELACIONES DIPLOMÁTICAS.

CONVENCIÓN DE LA HABANA SOBRE FUNCIONARIOS DIPLOMÁTICOS DE
1928.