

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES.

CAMPUS ARAGÓN

**EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDAD DE LOS
EMBAJADORES EN EL DERECHO VIGENTE
MEXICANO.**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

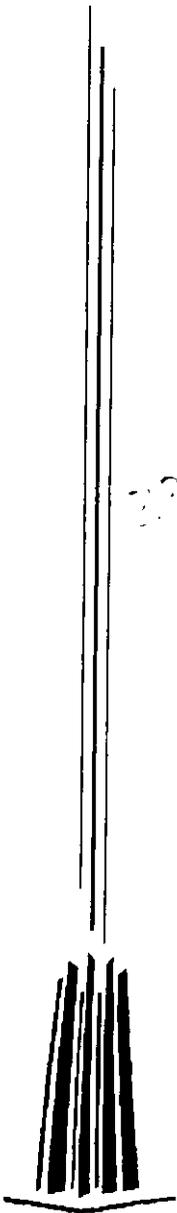
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

JORGE GABRIEL FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ.

ASESOR:

LIC. ENRIQUE M. CABRERA CORTÉS.





Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Con agradecimiento a la memoria de mi padre por haberme encausado en el camino de la vida, a mis familiares y especialmente a mi madre por sus consejos, regaños y sobre todo por su cariño, que por sus virtudes han sido generosas fuentes de espiritualidad en mi vida.

A la Lic. Liliana Rodríguez Pérez como reconocimiento a su decidido y cordial apoyo en los momentos difíciles y gratos durante toda la carrera.

A mi maestro, Lic. Enrique Cabrera Cortes, que con destacado espíritu académico y firmes conocimientos, señaló el cauce adecuado al desarrollo de este trabajo.

A mis compañeros y amigos (Liliana, Crescencio, Héctor, Aletia Juan, Paola) coparticipes de inquietudes e ideales en el aula y en la vida cotidiana.

Y sobre todo a Dios Nuestro Señor por haberme iluminado para lograr todas mis metas así como en los momentos difíciles de mi vida y de mi familia.

EL REGIMEN DE RESPONSABILIDAD DE LOS EMBAJADORES EN EL DERECHO VIGENTE MEXICANO

INDICE.

INTRODUCCIÓN I

CAPITULO 1

EL DERECHO DE REPRESENTACIÓN DE LOS ESTADOS.

1.1. El derecho diplomático. Concepto.....	1
1.2. Relación con otras ramas del derecho.....	6
1.3. Fuentes de creación.....	9
1.4. Antecedentes de la representación diplomática de los Estados	13
1.5. Nociones afines: misión diplomática y agentes diplomáticos.....	20
1.6. La necesidad e importancia de la representación diplomática en las relaciones internacionales contemporáneas.....	24
1.7. La reglamentación jurídica de las representaciones diplomáticas de los Estados	26
1.7.1. Nacional.....	27
1.7.2. Internacional.....	29

CAPITULO 2

NOCIONES SOBRE LA FUNCIÓN DIPLOMÁTICA.

2.1. Clasificación de los agentes diplomáticos	31
2.1.1. De acuerdo con la Convención de Viena de 1961 sobre Relaciones Diplomáticas	31
2.1.2. De acuerdo con la ley vigente del Servicio Exterior Mexicano	35
2.2. El nombramiento de los agentes diplomáticos	38
2.3. Las Cartas Credenciales y el Pasaporte Diplomático	45
2.4. El pláacet diplomático	45
2.5. El inicio de la función diplomática	47
2.6. Las prerrogativas de que gozan los agentes diplomáticos	49
2.6.1. Inmunities	49
2.6.2. Privilegios	62
2.7. Término de la función diplomática	64

CAPITULO 3

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDAD JURÍDICA DE LOS EMBAJADORES EN EL DERECHO VIGENTE MEXICANO

3.1. Concepto del Servicio Exterior Mexicano.....	68
3.2. El personal del Servicio Exterior Mexicano	71
3.2.1. Personal de carrera	72
3.2.2. Personal temporal.....	79
3.2.3. Persona asimilado	81
3.3. Requisitos para ingresar al Servicio Exterior Mexicano	84
3.4. Los embajadores como jefes de misión a la luz del Derecho vigente mexicano	88
3.4.1. Antecedentes	89
3.4.2. Importancia política y social.....	92
3.4.3. Sus atribuciones legales de acuerdo con la Ley del Servicio Exterior Mexicano	95
3.4.4. Sus obligaciones de acuerdo con la Ley del Servicio Exterior Mexicano	98
3.4.5. El régimen de responsabilidades jurídicas y política	106

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFÍA.

INTRODUCCIÓN

Sin duda alguna, mucho del éxito que nuestro país ha obtenido en sus relaciones con los demás entes internacionales (como el tratado de libre comercio con los Estados Unidos y Canadá ; el recién Tratado de Libre Comercio con la Comunidad Europea, etc.), se debe a sus órganos de representación externa, y más exactamente nos referimos a los agentes diplomáticos y consulares, quienes desarrollan en el mundo los planes de política necesarios para nuestro país.

Tanto los funcionarios diplomáticos como los consulares, forman lo que hoy el Derecho Diplomático denomina "misión diplomática", y dentro de ella, resalta definitivamente la figura del embajador , quién es el jefe de la misma.

Históricamente se ha dicho y escrito mucho sobre los embajadores; así, han sido considerados como portavoces de los soberanos y una extensión personal y política de ellos, espías a favor de su nación, etc. Sin embargo, el tema de los embajadores no se ha agotado, al contrario, ha tomado un rumbo diferente, plagado de nuevas responsabilidades en los ámbitos económico y político. Fenómeno como la globalización económica y política han venido a dar un giro importante en las relaciones internacionales de todos los países, y en este orden de ideas, los embajadores tienen hoy en día un papel primordial.

El tema que me propongo desarrollar, versa precisamente sobre los embajadores mexicanos, quienes se encuentran cumpliendo sus atribuciones legales en el exterior, y quienes son sujetos de obligaciones legales establecidas en el Derecho vigente mexicano: Constitución Política, Ley del Servicio Exterior Mexicano y su Reglamento y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se trata de deberes que los jefes de nuestras misiones deben observar en todo momento allende de nuestras fronteras. No obstante ello, en la praxis se siguen observando muchas irregularidades de algunos embajadores, que afortunadamente son los menos, personas que siguen considerando que el estar al frente de una misión representa el dedicarse al ocio y a la simple vida social, dejando en mal la imagen de nuestra gran Nación y es que sucede que existe un gran desconocimiento de las obligaciones o deberes que irrestrictamente debe acatar un jefe de misión pues finalmente, no deja de ser un servidor público.

De este modo, el presente trabajo pretende resaltar este marco jurídico de responsabilidades administrativas que rodea la actuación de los embajadores mexicanos, pero además, me avocare a hacer como consecuencia de la investigación, algunas propuestas que tiendan a hacer de estos enviados, instituciones más útiles y adecuadas para el país, además, que dejen de ser tan costosas. De manera "a priori" consideramos la necesidad de que la Secretaría de Relaciones Exteriores sea más estricta en cuanto a la revisión de las actuaciones de nuestros embajadores en el exterior; que estos altos enviados rindan un informe

anual de labores no solo a la Secretaria de Relaciones Exteriores, sino al propio Senado del país, de acuerdo a lo señalado en la Constitución (artículo 89 fracción III), pues es este órgano legislativo el encargado en última instancia de nombrarlos; tenemos presente la necesidad de reportar gastos como los viáticos que se les proporcionan, etc.

De esta manera, nos encontramos con los jefes de misión, que sean más útiles para la importante función de representar nuestros intereses en el exterior.

CAPITULO 1

EL DERECHO DE REPRESENTACIÓN DE LOS ESTADOS.

1.1. EL DERECHO DIPLOMÁTICO. CONCEPTO.

La mayoría de los autores, quienes han dedicado muchos de sus esfuerzos al estudio del derecho diplomático, conceden plena autoridad al erudito y filólogo galo Emile Littré, para asegurar que si bien no fue el primero en usar el termino diplomacia, sí influyo para que se generalizara ese vocablo, apenas en el siglo XVII. En su inicio, el termino diplomacia se refería al "Conjunto de documentos y tratados relativos a los asuntos internacionales". Por su parte, el ilustre filosofo alemán Gottfried Wilhelm Leibnitz así como el francés Dumont, emplearon en 1693 y 1726, respectivamente el vocablo diplomacia en sus obras "Codex Juris Gentium Diplomáticos" y "Corps Universel Diplomatique du Droit des Gens", obras en la que los autores se referían a la colección formada por ellos de documentos oficiales sobre cuestiones internacionales. (1)

(1) Pesantes García, Armando. Las relaciones Internacionales, Edit. Cajica, 2ª. edición México, 1977 p.p. 13, 214 y 22

Etimológicamente, el vocablo "diplomacia " proviene de la palabra griega "*diplom*" que significa doblar, por ende, los diplomas consistían en actas o títulos expedidos por los soberanos para constancia del otorgamiento de ciertas concesiones o privilegios, documentos que según la costumbre, se doblaban de una manera muy peculiar.

Lo expresado anteriormente aparte de ilustrarnos sobre el vocablo diplomacia, tiene el objeto de señalar que existe una marcada diferencia entre lo que es la diplomacia y el derecho diplomático, ya que es usual el confundir ambos conceptos, sin meditar que la diplomacia es el contenido mientras que el derecho diplomático el continente. La diplomacia debe ser entendida como la técnica indispensable para llevar a cabo las relaciones entre sujetos de derecho internacional, mientras que el derecho diplomático es la norma que regula las relaciones. Desde este punto de vista, la diplomacia no puede ser llevada a cabo sino con el concurso del derecho diplomático, rama de la cual depende mucho para poder superar el nivel especulativo del que difícilmente podría salir sin la complementación que ese cuerpo normativo le presta. La diplomacia es sin duda, la parte más importante del derecho diplomático.

El derecho diplomático como rama autónoma cuenta aún con poco tiempo de vida, ya que siempre había estado asociado

representaciones de estos, aunque dicha opinión resulta limitada.

Para el autor Pradier—Fodéré, "es la rama del derecho público externo que se ocupa especialmente de la práctica de las relaciones exteriores de los Estados, de las reglas que informan las representaciones nacionales en el extranjero, la administración de los negocios internacionales, la manera de negociar".

Creemos que esta opinión es bastante general pues se refiere a la administración de los negocios internacionales, aunque no explica a que tipo de negocios se refiere.

Philippe Cahier propone una definición más apegada a la realidad internacional al contemplar con más amplitud a los sujetos de derecho internacional, superando así la vieja idea de que sólo los Estados eran los sujetos de derecho internacional, y señala: " el derecho diplomático es el conjunto de normas jurídicas destinadas a regular las relaciones entre los diferentes órganos de los sujetos del derecho internacional, encargados de manera permanente o temporal de sus relaciones exteriores".

Estimamos que esta es la opinión mas aceptada pues concibe al derecho diplomático como lo que es, un conjunto de normas jurídicas que se ocupan de la regulación de las relaciones entre los órganos de representación externa de los Estados por lo cual aceptamos esta definición.

Para el ex – secretario de la O.N.U. y gran publicista Javier Pérez de Cuellar, " es la rama del derecho que estudia las normas y las prácticas

que rigen las relaciones exteriores de los Estados y demás sujetos del derecho internacional". (2)

La definición del autor Perez de Cuellar, también es valiosa puesto que acepta que el derecho diplomático se compone de un conjunto de normas jurídicas y prácticas que rigen las relaciones de los diferentes sujetos de derecho internacional.

El propio autor Pesantes García da la siguiente definición " el derecho diplomático es el conjunto de normas que proporciona a la diplomacia los medios de aplicar los principios del derecho internacional público". (3)

Para el autor francés José Lion Depetre, el derecho diplomático es "una 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". (4)

El autor Pedro H. Labariega Villanueva señala que el derecho diplomático es "el rector de las relaciones entre los representantes de los gobiernos de los Estados y entre dichos representantes y las autoridades de los mismos, y el ceremonial como medio de demostración de buenas costumbres. (5)

(2) *ibid.* p. p. 25 y 26.

(3) *ídem*

(4) Lion Depetre, José. Derecho Diplomático, editorial Porrúa, México, 1952, p. 44.

(5) Labariega Villanueva, Pedro H. Derecho Diplomático, Normas, Usos, Costumbres y Cortesías. Editorial Trillas México, 1999 p.13.

1.2. SU RELACION CON OTRAS DISCIPLINAS DEL DERECHO.

El moderno derecho diplomático, como un conjunto normativo cuyo fin es regular las relaciones de representación entre los diversos sujetos de derecho internacional, necesita imprescindiblemente del auxilio de otras ramas del derecho.

La rama con la cual el Derecho Diplomático tiene más relación, es sin duda, el derecho internacional, pues es de hecho, la madre del derecho diplomático. Rama aquélla, que albergó durante muchos años a la institución diplomática, hasta que esta pudo sobrevivir por si misma. Por otra parte, debe señalarse que el éxito del derecho diplomático sigue dependiendo y en mucho, de la observancia de las normas internacionales por parte de los Estados modernos.

Otra rama con la cual la institución diplomática tiene una fuerte vinculación es el derecho constitucional. Basta el saber que las representaciones diplomáticas de los Estados son un claro ejemplo del ejercicio de su soberanía. Los Estados por conducto de sus regímenes internos, llámese Constituciones o leyes fundamentales, regulan aquellos órganos que se encarga de representar sus intereses en otros territorios. Históricamente, los autores han sostenido una ardua discusión sobre la

relación y en todo caso, la supremacía del derecho interno sobre el derecho de gentes o viceversa. Lo cierto es que por una parte, debe entenderse perfectamente el derecho que tienen los Estados para llevar a cabo sus relaciones internacionales, para organizar sus servicios diplomáticos y consulares, también para recibir a los agentes diplomáticos y consulares de otros Estados; sin embargo, también es cierto que hoy en día, los Estados no pueden sustraerse a la comunidad internacional, ni a su norma, es por ello que la postura media entre ambos derechos debe ser la indicada. Basta referir lo establecido por nuestro artículo 133 constitucional donde se otorga una jerarquía de ley suprema al derecho internacional, siempre y cuando no se contravenga a la constitución.

Con el derecho civil, la institución diplomática tiene una buena relación ya que dentro de las funciones de los agentes diplomáticos, la Convención de Viena de 1961 sobre materia diplomática, les faculta actuar como oficial del registro civil entre los nacionales de su propio Estado; puede actuar el agente diplomático como notario. En fin, el diplomático moderno debe reconocer perfectamente el derecho civil de su Estado para servir mejor a sus nacionales en el territorio del Estado receptor.

El derecho penal también se relaciona con la institución diplomática. Hay que recordar que tanto los agentes diplomáticos como los consulares están totalmente eximidos de la jurisdicción penal del Estado receptor, esto significa que si ellos cometen un ilícito en ese territorio, no podrá ser objeto de ningún procedimiento criminal en su contra. Por otra parte, la Convención de Viena de 1961 ya referida obliga a los Estados a brindar todas las facilidades así como la protección necesaria para que las misiones diplomáticas cumplan con su cometido con el mayor desembarazo posible. Para tales fines, la mayoría de los países cuentan con disposiciones insertas en sus leyes sustantivas criminales tendientes a castigar fuertemente toda la violación a la inmunidad de jurisdicción del agente diplomático acreditado en su territorio.

Con el derecho internacional privado se relaciona la institución diplomática en virtud de los numerosos conflictos de leyes que se presentan al efectuar sus nacionales en el territorio del Estado receptor, diferentes actos jurídicos, los cuales traen consecuencias de derecho en ambos Estados.

1.3 FUENTES DE CREACIÓN

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 que en la lenta transformación histórica, desde la elemental diplomacia primitiva, hasta los tiempos actuales en que se enriqueció por la experiencia del siglo, ha pasado a ocupar un sitio bien señalado entre las ciencias jurídicas. El derecho diplomático ha debido acudir necesaria y sucesivamente a varias fuentes de provisión de los principios y materiales que lo conforman. Ese papel, señaladamente ha correspondido a la costumbre, la doctrina, la jurisprudencia, los tratados tanto bilaterales como multipartitas y la legislación interna de los Estados.

LA COSTUMBRE.- Es el hábito que se adquiere por 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, continúa siendo una de sus columnas de sustentación, sabido es que la ley internacional, mientras no admita una sanción superior a la buena fe de las 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 expresamente reguladas 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.

LA DOCTRINA.- Las opiniones de los más destacados publicistas constituyen el elemento que después de la costumbre ha aportado más avances a la formación del derecho diplomático. Las ideas y opiniones de los tratadistas más notables, han cooperado en forma prominente a

encauzar científica y lógicamente lo exclusivamente consuetudinario, surgiendo y obteniendo en no pocos casos resultados muy interesantes. Sin embargo, cabe decir que la doctrina no deja de ser un conjunto de opiniones difícilmente objetivas, sus exponentes por lo regular buscan un interés al vertir esas ideas, razón por la cual, hay que tener mucho cuidado al apoyar algún razonamiento de carácter internacional en esas posturas.

LA JURISPRUDENCIA.- Definitivamente que las decisiones de los tribunales de arbitraje internacional, las de la Corte Internacional de Justicia, así como aquellas de las comisiones de conciliación en materia diplomática, controvertidas y no previstas, o no completamente aceptadas por el derecho consuetudinario, crean buenos precedentes de inestimable valor en la orientación, de una cada vez más equitativa y perfecta realización de las relaciones internacionales.

LOS TRATADOS BILATERALES.- Son compromisos contraídos por dos países para crear vinculaciones, limitar derechos mutuos o ampliar los comúnmente existentes en materia diplomática. 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.

LOS TRATADOS MULTILATERALES.- Son hoy en día considerados como los más sólidos puntales de derecho diplomático positivo, al transformar en norma obligatoria para varios Estados es simplemente consuetudinario y sujeto a la buena voluntad de los Estados.

De entre los grandes acuerdos plurilaterales de importancia sugeridos por los tratadistas y aún por instituciones como el Instituto de Derecho Internacional, se encuentran la Convención de la Habana sobre Funcionarios Diplomáticos, suscrita en la capital Cubana 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, instrumento multilateral, ya no de carácter local como la Convención de la Habana, si no de una magnitud general, que fue producto de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Relaciones e Inmunidades Diplomáticas, reunida en la capital de Austria del 2 de marzo al 14 de abril de 1961, y que cuenta con plena vigencia entre la mayor parte de los Estados de la comunidad internacional.

LA LEGISLACIÓN INTERNA DE LOS ESTADOS.- Las leyes particulares, que los Estados se dictan a sí mismos en completo ejercicio de los derechos emanados de su soberanía, son también apreciables fuentes de derecho diplomático, cuando establecen, regulan, añaden o registran privilegios, derechos u obligaciones en esa materia.

La aprobación de la Convención de Viena de 1961 por los Estados signantes, sugiere que cada país tuvo necesariamente que revisar sus propias normas antes de proceder a la firma de esa Convención multipartita.

1.4. ANTECEDENTES DE LA REPRESENTACIÓN DIPLOMÁTICA DE LOS ESTADOS

Desde la antigüedad, el hombre se relacionó con sus semejantes, ejecutando acciones que hoy en día puedan ser consideradas como diplomáticas, claro, en un sentido muy primitivo. Simplemente debe recordarse aquellos casos en los que un jefe de determinada tribu o clan tenía que pactar con otro, alguna alianza entre los respectivos pueblos, o

en los enfrentamientos entre grupos, etc., las agrupaciones de la antigüedad, llámense tribus o clanes, no constituían verdaderos Estados, con la concepción jurídica y política que hoy le reconocemos al Estado, pero sí es factible afirmar, que esas nacientes entidades sociales que en su momento gozaban de autodeterminación, proyectaban y planeaban los objetivos de sus relaciones con otros pueblos, y para tal encomienda, se valían de mensajeros, enviados de confianza, cónsules o embajadores. Debe sin embargo, considerarse que tales representaciones no tenían el carácter de permanentes, y lo que es más, en un principio, no estaban regulados por normas de derecho, si no por reglas emanadas de la costumbre que eran aceptadas y respetadas por todos.

Puede hablarse de otra etapa importante que va de la antigüedad hasta la Edad Media. En esta etapa, el nacimiento de la actividad diplomática se debe primordialmente al florecimiento de la actividad comercial entre los Estados ribereños del mediterráneo, destacando pueblos como los fenicios, sirios, egipcios y persas. Grecia al igual, que Roma dieron importantes impulsos a la institución diplomática. En la hélade, los estados—ciudades fueron intensificando sus relaciones, razón por la que surgía la imperiosa necesidad de contar con negociadores más capacitados y con gran oratoria.

Contrariamente al florecimiento de la institución diplomática griega, el pueblo romano estaba más preocupado por sus expansiones territoriales basadas en la intervención militar, más que en las negociaciones. Sin embargo, aquellos territorios de amplia interés para Roma se requería de la presencia de observadores quienes informaran a su gobierno sobre la situación política y social que ahí se vivía. Un buen ejemplo de lo anterior lo constituye el conocido Imperio Romano de Oriente, también conocido como Constantinopla. En ese territorio, los "legati" romanos ostentaban la representación eclesiástica y del senado. Es hoy sabido que su gran devoción y respeto por los tratados, es un legado que ha llegado hasta nuestros días.

En oriente, más exactamente en India, el Ramayana, una de las obras más importantes de todos los tiempos, contenía la designación de misiones encargadas de negociar con otros pueblos, con distintos rangos y categorías, según la importancia del rango y de los enviados.

Por lo que toca al continente Americano, el imperio azteca constituye un vivo ejemplo del desarrollo de las relaciones entre las distintas civilizaciones precolombinas. El pueblo azteca contaba con una organización social bien definida, con una perfecta estructura política y

militar, bien jerarquizada, y reglamentada. Existían instituciones educativas dignas de resaltar como el "Calmecac", que era la escuela destinada a los hijos de los nobles.

Bajo este clima de desarrollo del pueblo azteca, florecieron algunas instituciones o figuras de derecho diplomático como la de enviar representantes personales para declarar la guerra a otros pueblos o aquella de pactar la paz o, colaboraciones con tribus distintas a la azteca. Resulta difícil el establecer si los aztecas tenían idea de las incipientes instituciones de derecho diplomático que practicaban, de la importancia de tales practicas. Quizá para ese gran pueblo, simplemente se trataba de una idiosincrasia bien definida que la distinguía y caracterizaba de los demás pueblos.

Una siguiente etapa abarca del siglo XV hasta el memorable Congreso de Viena de 1815. Durante el siglo XV, se da un notable incremento al establecimiento de misiones diplomáticas con carácter de permanentes, así como el válido interés de los Estados por contar dentro de su administración, con oficinas encargadas de sus relaciones con otros Estados. Es en el territorio europeo donde surgen las primeras misiones

diplomáticas permanentes , sobre todo en la ciudad de Venecia, donde por el volumen y la importancia de sus intereses comerciales, se vió en la imperiosa necesidad de establecer misiones en Constantinopla, Roma y en territorio francés. Cabe citar las famosas representaciones diplomáticas de figuras de la jerarquía de Dante Alighieri, Francesco Petrarca o la del propio Machiavelo.

Para el año de 1519, Inglaterra envió a Paris un embajador permanente; de la misma forma procedió a actuar el Rey de Francia y casi todos los demás Estados europeos. En esa época habian dos clases de representantes, los embajadores, quienes en si mismos portaban la voz de su soberano, y otros, de menor jerarquía llamados "agentes semi—oficiales". Tal clasificación sólo daba origen a confusión y a problemas de representación, sobre todo en lo relativo a las precedencias, tema que sería muy bien tacado posteriormente en el Congreso de Viena de 1815.

Durante esa etapa histórica vienen como grandes ejemplos del desarrollo de la institución diplomática el Cardenal Richelieu, el Cardenal

Mazarino, Colbert, Chateaubriand, y en época más reciente el celebre Talleyrand, así como el Canciller alemán Von Bismark. (6)

La institución diplomática continuó avanzando, pero es hasta la realización de los Estados que pudo alcanzar estadios de verdadera importancia. El Congreso de Viena de 1815 indudablemente marcó toda una época, ya que en esos tiempos, los servicios diplomáticos de la mayoría de los Estados, quedaron bien reconocidos como parte integrante de las administraciones internas de cada uno de ellos, creándose una profesión especial, el servicio diplomático de carrera.

Uno de los grandes alcances del Congreso fue la definición de cuatro categorías dentro de las misiones diplomáticas: embajadores, legados y nuncios; enviados extraordinarios y ministros plenipotenciarios, ministros residentes, encargados de negocios. Dicha clasificación sería más tarde ampliada, en la enmienda de 1818 en Aquisgrán.

En los años que siguieron al siglo XIX, hasta el inicio de la primera guerra mundial, la actividad diplomática cobró un gran dinamismo, ya que esa época se caracterizó por su gran inestabilidad política. Muchas naciones europeas estaban en vías de su consolidación. Por otra parte, la

(6) Pérez Manzano, Antonio. La Diplomacia, orientación vocacional y profesional editorial.

conquista y las alianzas militares daban nacimiento a nuevos Estados. En América, muchos Estados nuevos nacían a la luz de la comunidad internacional. Desafortunadamente, tanto la primera como la segunda guerra mundial trajeron anarquía y desconcierto a la comunidad internacional que ya se habían conseguido con mucho esfuerzo, se desvanecían ante la pujanza de un conflicto armado que ni siquiera puede decirse que abarco a la generalidad de los Estados.

Después de esos grandes golpes, el derecho diplomático, y el internacional, tuvieron que esperar algunos años para levantarse a la luz de la esperanza por una mejor convivencia internacional. Es hasta 1961 cuando después de extenuantes reuniones, la mayoría de los Estados celebran un instrumento multipartito que teniendo su base y antecedente en el Congreso de 1815, de igual manera celebrado en Viena, regularía hasta nuestros días todo lo relativo a la presentación diplomática de los Estados.

Además de tal instrumento cuya denominación es "Convención de Viena de 1961 sobre Relaciones Diplomáticas", los Estados cuentan con su propia normatividad para regular los derechos y obligaciones de sus

representaciones diplomáticas, siempre de conformidad con la Convención de 1961.

1.5 NOCIONES AFINES: MISIÓN DIPLOMÁTICA Y AGENTES DIPLOMÁTICOS.

Dos conceptos afines que se manejan mucho en la doctrina y en la práctica diplomática contemporánea son los de misión diplomática y los agentes diplomáticos.

A través de la historia, las misiones diplomáticas se fueron transformando, de ser ocasionales ó esporádicas llegaron, a ser permanentes. Así, fue encontrado un punto de sustento en preceptos jurídicos aceptados por la mayoría de los países, pero también se ha nutrido de numerosas costumbres y doctrinas.

Las misiones diplomáticas permanentes surgieron desde mediados del siglo XVII como consecuencia del proceso político y económico que llevó a la liquidación del feudalismo y dio pauta al nacimiento de la Europa moderna, y su justificación hay que encontrarla en el inusitado y dinámico movimiento expansionista que, contemporáneamente con la terminación de la guerra de treinta años, tuvo que presenciar el viejo continente. Este

fenómeno, se tradujo pronto en la interdependencia de las Naciones, comportó a la vez la necesidad de que ellas se vigilarán mutuamente; de velar en forma ininterrumpida sus respectivos intereses, y de procurarse cada vez mayores contactos, enviándose para esos efectos las unas a las otras, mandatarios o representantes oficiales que el derecho de gentes conoce con el nombre de agentes diplomáticos.

Armando Pesantes dice que la misión diplomática es: " la dependencia administrativa expresamente destinada a que aquellos puedan desempeñar sus labores específicas". (7)

La Convención de Viena de 1961 sobre Relaciones Diplomáticas señala en su artículo 1º. que se entiende por:

- a) " 'jefe de misión', la persona encargada por el Estado acreditante de actuar con carácter de tal;
- b) 'miembros de la misión', el jefe de la misión y los miembros del personal de la misión;

(7) Pesantes, Armando. Op.cit. p.182

c) 'miembros del personal de la misión' los miembros del personal diplomático, del personal administrativo y técnico del personal de servicio de la misión..."

Por lo tanto, la misión diplomática es el conjunto de funcionarios, locales, bienes muebles y demás efectos necesarios para que un país se haga representar en el territorio de otro.

Los agentes diplomáticos son órganos externos de las relaciones internacionales, en la doctrina y en la práctica son intermediarios entre el Gobierno de su país (o Estado acreditante) y el Estado receptor.

Los agentes diplomáticos en su conjunto conforman la parte más importante de la misión diplomática, el material humano.

La misma Convención de Viena de 1961, señala que se entiende por: 'agente diplomático', el jefe de la misión o un miembro del personal diplomático de la misión".

Loretta Ortiz Ahlf dice que los agentes diplomáticos son: "agentes que un Estado envía a otro, para participar en las relaciones internacionales entre ambos".(8)

Se puede concluir que los agentes diplomáticos son aquellos funcionarios que el país acreditante designa y acredita ante el receptor para que de forma material y temporal o permanente, representen los intereses de su país o viceversa, es decir, existe un intercambio de agentes diplomáticos entre los dos países.

Cabe agregar, que toda misión diplomática comprende a los agentes diplomáticos, los consulares, el personal técnico.-administrativo y el necesario para las funciones de la misión, así, como los locales, vehículos y bienes muebles indispensables.

(8) Ortiz Ahlf Loretta. Derecho Internacional Público. Editorial Oxford, 2ª. Edición, México 1999, p. 105.

1.6. LA NECESIDAD E IMPORTANCIA DE LA REPRESENTACIÓN DIPLOMÁTICA EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES CONTEMPORÁNEAS.

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 consiguiente, 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 que lo represente en 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 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 ante otras autoridades para conseguir mejoras principalmente economías 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, y 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 han 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". (9)

1.7 LA REGLAMENTACIÓN JURÍDICA DE LAS REPRESENTACIONES DIPLOMÁTICAS DE LOS ESTADOS.

En la actualidad, las representaciones y en general, la materia diplomática, se encuentra perfectamente regulada por normas y costumbres jurídicas definidas, tanto nacionales como internacionales.

(9) Seara Vázquez, Modesto. Política Exterior de México. Editorial Harla, 2ª. Edición, México, 1984, p. 59

En seguida explicaremos lo anterior.

1.7.1. NACIONAL.

Toca al derecho interno de los Estados el desarrollar los programas sobre política exterior, así como de la creación y funcionamiento de una dependencia u organismo que se encargue específicamente de las representaciones de su país ante otros gobiernos. Esta función le corresponde generalmente a los Ministros o Secretarías de Relaciones Exteriores, conocidos también como "cancillerías", dependientes del jefe de Estado o del de Gobierno.

Es también una práctica general que los países cuenten con un organismo dedicado al ámbito diplomático y consular, llamado servicio exterior.

Aplicables estos conceptos a México, nos encontramos que la Secretaría de Relaciones Exteriores es el organismo encargado de llevar a

cabo las relaciones de México con otros países y organismos internacionales, según lo dispone el artículo 28 de la Ley orgánica de la Administración Pública Federal. La Secretaría de Relaciones Exteriores es el medio de comunicación entre nuestro país y el exterior. Esta dependencia se encarga de dirigir al Servicio Exterior Mexicano, que de conformidad con el artículo 1º. de su Ley es: "... el cuerpo permanente de funcionarios del Estado, encargado específicamente de representarlo en el extranjero y responsable de ejecutar la política exterior de México, de conformidad con los principios normativos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". El Servicio Exterior depende directamente del Ejecutivo Federal, aunque su dirección y administración están a cargo de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

El Servicio Exterior Mexicano se encarga de promover y salvaguardar los intereses nacionales del país ante el exterior; proteger, de acuerdo con los principios y las normas del Derecho Internacional, la dignidad y los derechos de los mexicanos radicados en el extranjero y ejercer las acciones encaminadas a satisfacer sus legítimas reclamaciones, mantener y fomentar las relaciones entre México y los miembros de la comunidad

internacional e intervenir en todos los aspectos de esos vínculos que sean competencia del Estado; intervenir en la celebración de tratados; cuidar el cumplimiento de los tratados celebrados por México; velar por el prestigio del país en el exterior; participar en todo esfuerzo regional o mundial que tienda al mantenimiento de la paz y la seguridad internacional, al mejoramiento de las relaciones entre los Estados y a promover y preservar un orden internacional justo y equitativo; promover el conocimiento de la cultura nacional en el exterior y ampliar la presencia de México en el mundo, etc. (artículo 2º).

Desde el punto de vista interno, la Ley del Servicio Exterior Mexicano, su Reglamento, el Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores y por supuesto, la Constitución Política general constituyen el fundamento de nuestras representaciones diplomáticas.

1.7.2. INTERNACIONAL.

En el ámbito internacional, existe en la actualidad un tratado multilateral de suma importancia: la Convención de Viena de 1961 sobre Relaciones Diplomáticas, cuyos antecedentes son el celebre Congreso de

Viena de 1815, su enmienda de 1818 y la Convención de la Habana de 1928 sobre Funcionarios Diplomáticos.

La Convención de Viena de 1961 representa la normatividad vigente de las prácticas diplomáticas. Es aceptada por la generalidad de los Estados, incluyendo a México.

Esta Convención señala las formas en que se llevarán a cabo las relaciones diplomáticas entre los Estados, determinando los derechos y las obligaciones para cada uno de ellos. Mención aparte merece el hecho de que se regulan perfectamente las prerrogativas de que gozan los agentes diplomáticos: privilegios e inmunidades.

La práctica diplomática de los países se arregla entonces a lo dispuesto por su derecho interno y por la Convención de Viena de 1961 sobre Relaciones Diplomáticas, debiendo complementarse ambas.

CAPITULO 2

NOCIONES SOBRE LA FUNCIÓN DIPLOMATICA

2.1.- CLASIFICACIÓN DE LOS AGENTES DIPLOMÁTICOS.

El intercambio de agentes diplomáticos se regula por dos tipos de normas, las internacionales, más propiamente por la Convención de Viena de 1961 sobre Relaciones Diplomáticas y, las de derecho interno de los países. Ambas normas se complementan para determinar perfectamente los derechos y obligaciones de las misiones diplomáticas.

En este capítulo abordaremos las nociones básicas sobre la función diplomática contemporánea.

2.1.1. DE ACUERDO CON LA CONVENCIÓN DE VIENA DE 1961 SOBRE RELACIONES DIPLOMÁTICAS.

Comenzaremos con la regulación internacional de la función diplomática.

La Convención de Viena de 1961 sobre relaciones Diplomáticas fue firmada en la capital de Austria el 18 de abril de 1961 y entró en vigor el 24

de abril de 1964. Fue publicada en México en el Diario Oficial de la Federación el 3 de agosto de 1965.

En su artículo 14, la Convención establece la siguiente clasificación;

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

a).- Embajadores o nuncios acreditados ante los Jefes de Estado, y otros jefes de misión de rango equivalente;

b).- Enviados, ministros o internuncios acreditados ante el jefe de Estado;

c).- Encargados de negocios acreditados ante los ministros de Relaciones Exteriores.

2.- 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 clase".

Puede hacerse la crítica a este artículo en el sentido de que la clasificación sólo hace referencia a los jefes de misión, esto es, a los funcionarios que comandan las misiones diplomáticas, omitiendo la

necesidad de distinguir a los demás agentes diplomáticos de menor jerarquía.

Dentro de la clasificación arriba señalada, tenemos que los jefes de misión más importantes son los embajadores o los nuncios acreditados ante los jefes de Estado. Los nuncios, son los representantes diplomáticos de la Santa Sede ante los Estados. Según el precepto, ambos tienen la misma jerarquía. Es una práctica que los nuncios sean designados como los decanos del cuerpo diplomático acreditado ante un Estado.

Los enviados, ministros o internuncios vienen a ser una categoría inmediatamente inferior a la anterior, y que se hacen cargo de la misión diplomática cuando faltan los primeros: los embajadores, nuncios u otros jefes de misión de rango equivalente. Lo mismo sucede con los encargados de negocios acreditados ante los ministros de Relaciones Exteriores, los cuales son la tercera clasificación o jerarquía de los jefes de misión diplomática.

El artículo 15 de la Convención agrega que:

"Los Estados se pondrán de acuerdo acerca de la clase a que habrán de pertenecer los jefes de sus misiones".

Esto significa que los países acordarán la clase de sus jefes de misión diplomática de común acuerdo.

Una vez que el Estado acreditante designó a su jefe de misión y ha recibido el placét diplomático correspondiente, éste deberá notificar al Ministerio de Relaciones Exteriores el orden de precedencia de los miembros del personal diplomático de su misión (artículo 17 de la Convención).

En cuanto a la falta de un jefe de misión o la imposibilidad material de que cumpla con sus funciones, el artículo 19 de la Convención explica:

"1.- Si queda vacante el puesto de jefe de misión o si el jefe de misión no puede desempeñar sus funciones, un encargado de negocios ad interim actuará provisionalmente como jefe de la misión. El nombre del encargado de negocios ad interim será comunicado al Ministerio de Relaciones Exteriores del Estado receptor, o al ministerio que se haya convenido, por el jefe de misión o, en el caso en que éste no pueda hacerlo, por el Ministerio de Relaciones Exteriores del Estado acreditante.

2.- En caso de no estar presente ningún miembro del personal diplomático de la misión en el Estado receptor, un miembro del personal administrativo y técnico podrá, con el consentimiento del Estado receptor, ser designado por el Estado acreditante para hacerse cargo de los asuntos administrativos corrientes de la misión".

Así tenemos que a falta del jefe de misión o ante su incapacidad para desempeñar sus funciones, se designará un "encargado de negocios ad interim", quién como su nombre lo indica, actuará provisionalmente como jefe de la misión.

2.1.2. DE ACUERDO CON LA LEY VIGENTE DEL SERVICIO EXTERIOR MEXICANO.

En lo interno, la Ley del Servicio Exterior Mexicano clasifica también a los agentes diplomáticos: en la rama diplomático—consular y la rama técnico—administrativa.

Remitiéndonos al artículo 5º. de la Ley, nos encontraremos con la siguiente clasificación de los funcionarios diplomáticos:

"Artículo 5. Los cuerpos diplomático y consular integran la rama diplomático—consular, que comprende las siguientes categorías:

Embajador

Ministro

Consejero

Primer Secretario

Segundo Secretario

Tercer Secretario

Agregado Diplomático".

Consideramos que este artículo sólo clasifica a los agentes diplomáticos, por lo cual, la redacción inicial del precepto es incongruente, puesto que nunca se dirige hacia los agentes consulares. Quizá el problema se origina en la nueva concepción de un Servicio Exterior Mexicano unificado, en donde una persona egresada de él pueda perfectamente desempeñar tanto un puesto en el área diplomática como en la consular, lo cual no ocurría en la anterior ley en donde existía una notoria separación entre ambas ramas. Esto se advierte de la lectura del artículo 4º:

"Artículo 4º. El personal de carrera será permanente y comprende la rama diplomático—consular, y la rama técnico—administrativa. Su desempeño se basa en los principios de preparación, competencia, capacidad y superación constante, a fin de establecer un servicio permanente para la ejecución de la política de México".

De hecho, el legislador fue totalmente omiso en cuanto hace a la rama consular mexicano, pues ni en el artículo 5º. ni en ningún otro, ni en el Reglamento inclusive, se menciona alguna clasificación del personal consular. Por esta razón, consideramos que bien debe reformarse el artículo mencionado, incluyendo improrrogablemente un listado de los puestos consulares.

Dicha redacción podría quedar de esta manera:

"La rama consular comprenderá las siguientes categorías:

Cónsul General

Cónsul de Primera

Cónsul de Segunda

Cónsul de Tercera

Cónsul de Cuarta

Vicecónsul"

2.2. EL NOMBRAMIENTO DE LOS AGENTES DIPLOMÁTICOS.

Los autores coinciden en manifestar que el nombramiento de los agentes diplomáticos le compete al derecho interno de cada país. Loretta Ortiz Ahlf dice:

" aunque el nombramiento de un jefe de misión corresponde al jefe de Estado acreditante. . ." (10)

Esto se observa en el artículo 2º. de la Convención de Viena de 1961 sobre Relaciones Diplomáticas:

"Artículo 2º.

El establecimiento de relaciones diplomáticas entre Estados y el envío de misiones diplomáticas permanentes se efectúa por consentimiento mutuo".

(10) Ortiz Ahlf, Loretta Op. Cit. P. 139.

Por lo tanto, cada Estado es libre para designar o nombrar a sus agentes diplomáticos. Regularmente, esta facultad se le concede al Jefe de Estado quien es el jefe también del Servicio Exterior.

Aquí conviene señalar que el hecho de nombrar, enviar y recibir agentes diplomáticos a otros Estados y organismos internacionales recibe el nombre de derecho de legación. El autor argentino Cesar Díaz Cisneros lo define como:

"... el derecho que posee el Estado de enviar y recibir agentes diplomáticos. El agente diplomático es el representante permanente de un Estado designado para desempeñar sus funciones ante otro Estado.." (11)

Veámonos ahora lo que dispone nuestra legislación al respecto de este punto.

La Constitución Política vigente le confiere al Presidente de la República (ya que es, tanto Jefe de Estado como de Gobierno) la facultad de nombrar y remover a los agentes diplomáticos, en su artículo 89 fracciones **II y III**:

(11) Díaz Cisneros, Cesar. Op. Cit. p. 79

"Las facultades y obligaciones de Presidente son las siguientes:

I.-

II.- Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, 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 aprobación del Senado".

Creemos que existe cierta oscuridad en lo señalado en las dos fracciones anteriores, pues no se logra distinguir a qué se refiere el legislador en las dos fracciones antes citadas. Interpretándolas literalmente tenemos que el Presidente de la República designa a los embajadores y cónsules generales, pero estos deberán ser aprobados o ratificados por el Senado de la República.

" Artículo 76; Son facultades exclusivas del Senado:

I.-

II.-Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga del Procurador General de la República, Ministros, Agentes Diplomáticos, Cónsules Generales. . . .”.

Ahora bien, el artículo 19 de la Ley del Servicio Exterior señala sobre esto:

“Artículo 19 . Sin perjuicio de lo que disponen las fracciones II y III del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la designación de embajadores y cónsules generales la hará el Presidente de la República, preferentemente entre los funcionarios de carrera de mayor competencia, categoría y antigüedad, en la rama diplomático—consular”.

Este artículo nos aclara la duda, las fracciones II y III del artículo 89, se refieren a la designación y en su caso, a la remoción de los embajadores y los cónsules generales, jefes de las áreas diplomática y consular respectivamente.

En el caso de los demás funcionarios en orden decreciente al embajador y cónsul general, el artículo 26 de la Ley establece:

"Artículo 26.- La Comisión de Personal, en los términos de esta Ley y su Reglamento, someterá al Secretario de Relaciones Exteriores recomendaciones para el ingreso, reincorporación, ascensos, traslados, comisiones, disponibilidades, separaciones, retiro, sanciones administrativas y casos excepcionales de licencia del personal del Servicio Exterior."

Así tenemos que tratándose de la designación o nombramiento de los demás funcionarios de una misión mexicana en el exterior, que no sean como dijimos, ni el embajador, ni el cónsul general, le corresponderá al Secretario de Relaciones Exteriores tal encomienda de acuerdo con las propuestas que le haga la Comisión de Personal.

2.3. LAS CARTAS CREDENCIALES Y EL PASAPORTE DIPLOMATICO

Tanto las Cartas Credenciales como el Pasaporte Diplomático son documentos que acreditan al agente diplomático ante el Estado receptor. Son expedidos por el Estado acreditante. En el caso de las cartas credenciales, éstas contienen todos los datos del agente diplomático, así como su rango o categoría, fecha de arribo al Estado receptor, etc.

Propiamente, con la entrega de las cartas credenciales si se trata del embajador, al jefe del Estado receptor es que inicia la función

diplomática. Veamos lo que dice la Convención de Viena de 1961 sobre Relaciones Diplomáticas:

" Artículo 13. 1. Se considerará que el jefe de la misión ha asumido sus funciones en el Estado receptor, desde el momento en que haya presentado sus cartas credenciales o que haya comunicado su llegada y presentado copia de estilo de sus cartas credenciales al Ministerio de Relaciones Exteriores. . . ."

En el caso de los embajadores, cuando éstos presentan sus cartas credenciales ante el jefe de Estado, se entenderá que ya ha asumido sus funciones ante el Estado receptor, aunque para entonces ha hecho llegar ya al Ministerio de Relaciones Exteriores copia de estilo de sus cartas credenciales.

Tratándose de otros agentes de rango inferior, estos se acreditarán directamente ante el Ministerio de Relaciones Exteriores del país receptor.

Regresando un poco al caso de los embajadores, se estima que una vez que el Ministerio de Asuntos Exteriores del país receptor ha recibido copia de estilo de las cartas de aquellos, agenda una entrevista o cita con el jefe de Estado, pudiendo ser colectiva, es decir, conjuntamente con otros embajadores o en forma individual. En la cita o ceremonia colectiva, todos los nuevos embajadores hacen entrega de sus cartas credenciales al Jefe de Estado, haciéndole llegar algún deseo de su gobierno. En el segundo caso, la ceremonia da oportunidad a un intercambio de objetivos y buenos deseos recíprocos.

Al igual que las cartas credenciales, a los embajadores se les dotan de un pasaporte llamado "diplomático", el cual los acredita con tal carácter en cualquier parte del mundo, al viajar y dirigirse al Estado receptor o regresar a su país. Este documento les confiere un tratamiento especial en los países de tránsito.

Podemos finalizar señalando que ambos documentos son muy importantes para que los diplomáticos puedan iniciar y llevar a buen fin su misión, gozando del mayor desembarazo posible.

2.4. EL PLACET DIPLOMATICO

En el contexto del derecho diplomático contemporáneo se utilizan muchos términos franceses e ingleses como una reminiscencia histórica de esta disciplina. Un ejemplo latente es el vocablo "placét", que se puede traducir al español como beneplácito, autorización o acquiescencia para algo.

En derecho diplomático el placét o beneplácito es la expresión del consentimiento otorgado por el Estado receptor a la persona propuesta por el acreditante para ejercer funciones diplomáticas en el territorio del primero. Es muy importante que el agente propuesto obtenga el placét o beneplácito del país receptor para que pueda dar inicio la función. Sobre este tema, el artículo 4º. de la Convención de Viena de 1961 determina:

"Artículo 4º. 1 El Estado acreditante deberá asegurarse, que la persona que se proponga acreditar como jefe de la misión ante el Estado receptor, ha obtenido el asentamiento de ese Estado.

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

Si el país receptor no otorga el placét diplomático o simple y lisa mente no manifiesta ninguna respuesta al respecto en un tiempo considerable (en cuyo caso se interpretará como una negativa), el agente propuesto no podrá ejercer las funciones propias, por lo que el país acreditante tendrá que proponer a otra persona y esperar nuevamente la respuesta del Estado receptor.

El artículo anterior es muy claro cuando en su punto 2 manifiesta que el Estado receptor no está obligado a expresar el o los motivos de la negativa a la persona propuesta como agente diplomático, y es que se trata de una facultad discrecional, es asimismo, un ejercicio de su soberanía, y sólo se limitará a señalar que la persona que se propone es "non grata" , o simplemente, no emitirán respuesta alguna dando a entender la negativa implícita.

La negativa de otorgamiento del placét diplomático no debe ser considerado como un acto inamistoso ni ilegítimo a la luz de las normas del derecho internacional, pues como lo hemos dicho, es un acto pleno de

ejercicio de soberanía, aunque sí se puede dar lugar a un acto de retorsión internacional.

Desde un punto de vista general, podemos observar que el placét diplomático es un requisito imprescindible para que de inicio la función diplomática, ya que sin él, la propia misión no podrá comenzar.

2.5. EL INICIO DE LA FUNCIÓN DIPLOMÁTICA.

Como lo manifestamos con anterioridad, el inicio de la función diplomática tiene lugar cuando el jefe de la misión ha presentado sus cartas credenciales o comunicado su arribo al Estado receptor presentando la copia de estilo de las cartas credenciales al Ministerio de Relaciones Exteriores, como lo dispone el artículo 13 de la Convención de Viena de 1961.

De la misma manera quedó manifestado que de acuerdo con el artículo 4º. de la citada Convención, el Estado acreditante deberá asegurarse de que la persona propuesta como jefe de la misión ha obtenido el beneplácito correspondiente, lo cual implica que el inicio de la

función diplomática depende totalmente de que se obtenga el referido placét diplomático. No obstante que la misión ya ha iniciado, el beneplácito o placét diplomático puede ser retirado por el Estado receptor sin tener la obligación de explicar la causa de esa medida, declarando al agente diplomático (sea cual fuere su categoría, incluyendo al jefe de la misión) como persona "non grata", por lo que éste deberá abandonar de inmediato el territorio del país receptor, según lo podemos apreciar en el siguiente artículo de la Convención de Viena de - 1961:

" Artículo 9º. 1.- El Estado receptor podrá , en cualquier momento y sin tener que exponer los motivos de su decisión, comunicar al Estado acreditante que el jefe u otro miembro del personal diplomático de la misión, es persona non grata, o que cualquier otro miembro del personal de la misión no es aceptable. El Estado acreditante retirará entonces a esa persona o pondrá término a sus funciones en la misión, según proceda. Toda persona podrá ser declarada non grata o no aceptable antes de su llegada al territorio del Estado receptor....."

2.6. LAS PRERROGATIVAS DE QUE GOZAN LOS AGENTES DIPLOMÁTICOS

Uno de los temas que me parece son más interesantes dentro del derecho diplomático es el de las prerrogativas de que gozan los funcionarios diplomáticos, así que procedamos a continuación a analizar este tema.

Cesar Sepúlveda divide las prerrogativas en dos tipos: las inmunidades y los privilegios. (12)

Sin duda que estas prerrogativas son la característica más significativas de los funcionarios diplomáticos. En seguida estudiaremos cada una de estas figuras.

2.6.1 INMUNIDADES.

Etimológicamente, el termino inmunidad proviene del latín "inmunista—atis", que se puede traducir como la "calidad de inmune", es decir, libre, exento de criterios oficios, cargas gravámenes o penas.

(12) *ibid*

El concepto de inmunidad, fue desarrollándose sobre todo, con la aparición del cristianismo, aplicándose no solo a personas aisladas sino a grupos de personas que, en razón de sus especiales funciones dentro del orden religioso, necesitaban encontrarse libres de cualquier labor que les distrajera.

La idea de las inmunidades aparece, desde un principio, como algo negativo, esto es, como la no sujeción de un individuo a la autoridad estatal. En la época feudal, este derecho fue adquirido por los señores feudales, quienes además de no estar sujetos a la autoridad real, pudieron ejercer su propia jurisdicción en su territorio.

La concepción más moderna de la inmunidad indica que se trata de un estatuto que goza un enviado de un país a otro, para que en el territorio de éste, represente los intereses de su país así como a sus nacionales ahí radicados. La finalidad de que los Estados se reconozcan y respeten la inmunidad de sus funcionarios diplomáticos, radica en la necesidad de desembarazo en las funciones de ellos, porque los diplomáticos son representantes de un Estado y merecen un tratamiento especial.

La mayoría de los autores señalan que dentro de las inmunidades (o inviolabilidades) las siguientes:

- a) inmunidad o inviolabilidad de la persona del agente, de su familia, de la morada, de los papeles y los correos;
- b) exención de la jurisdicción civil y penal de los agentes y la familia del agente diplomático.

Se fundamentan las inmunidades diplomáticas en el hecho de que los funcionarios diplomáticos son representantes directos de un Estado soberano, por lo que no dependen de otra soberanía diferente. La acción del Estado que representan debe ser libre, así que toda sujeción o traba al desempeño de la misión, vendría a afectar al diplomático, y por consecuencia, al Estado que representa.(13)

Tienen derecho a las inmunidades o inviolabilidades diplomáticas el jefe de la misión (es decir, el embajador), las personas de su familia, porque de lo contrario éste perdería su independencia para poder actuar. Sin embargo es importante el apuntar que solamente la familia del agente será objeto de este estatuto de inmunidad cuando sean nacionales del Estado acreditante y no del receptor como se podría pensar. Esto lo apreciamos en el siguiente artículo de la Convención de Viena de 1961:

(13) Díaz Cisneros, Cesar, Op. Cit. p. 86

“Artículo 37

1.- Los miembros de la familia de un agente diplomático que formen parte de su casa gozarán de los privilegios e inmunidades especificadas en los artículo 29 a 36, siempre que no sean nacionales del Estado receptor.

2.- Los miembros del personal administrativo y técnico de la misión, con los miembros de sus familias que formen parte de sus respectivas casas, siempre que no sean nacionales del Estado receptor ni tengan en él residencia permanente, gozarán de los privilegios e inmunidades mencionados en los artículos 29 a 35,”

Estos derechos se extienden también como se observa en el inciso 2, del mismo artículo, a los miembros del personal administrativo y a sus familias, siempre y cuando no sean nacionales del Estado receptor ni residan en él permanentemente.

Pasando a la inmunidad o inviolabilidad de la persona del agente diplomático, recordemos que desde tiempos más antiguos se reconoció tal estatuto de la persona como una garantía esencial del enviado plenipotenciario. De esta manera, los agentes no debían ser objeto de

agresiones, injurias, ofensas ni físicas ni morales. Dice la Convención de Viena de 1961 lo siguiente:

"Artículo 29.

La persona del agente diplomático es inviolable. No puede ser objeto de ninguna forma de detención o arresto. El Estado receptor le tratará con el debido respeto y adoptará todas las medidas adecuadas para impedir cualquier atentado contra su persona, su libertad o su dignidad".

La mayoría de las legislaciones del mundo castigan los ataques contra los agentes diplomáticos, más exactamente, la violación a su inviolabilidad o inmunidad, por citar un ejemplo, el Código Penal Federal de nuestro país advierte lo siguiente:

"Artículo 148.- Se aplicará prisión de tres días a dos años y multa de cien a dos mil pesos, por:

I.- La violación de cualquier inmunidad diplomática, real o personal, de un soberano extranjero, o del representante de otra nación, sea que residan en la República o que estén de paso por ella. . .".

Tanto los locales destinados para la misión como las residencias de los agentes son inviolables. Aún habiéndose cometido un delito en la sede de la legación o embajada, las autoridades del país no pueden penetrar ni allanar la residencia, aunque la víctima fuere del personal de la misión o nacional del país receptor. Lo mismo sucede si el autor del delito se refugia en la sede de la embajada. En estos casos, las autoridades del país receptor deben solicitar al jefe de la misión, la entrega del presunto culpable, a lo cual no deben negarse, excepto en los casos de asilo diplomático.

La inviolabilidad de los locales de la misión y de la residencia de los agentes al igual que otras prerrogativas, se han fundado en el principio de la extraterritorialidad, según el cual, la sede de las misiones se consideran como porciones del territorio del Estado acreditante. No obstante, en la actualidad se observa una tendencia a abandonar un poco este principio al estimar suficiente el reconocer que las inmunidades se fundan en la naturaleza y necesidades esenciales de la función del agente diplomático.

La correspondencia también es inviolable, así como las cosas, los papeles y los correos del agente diplomático. El secreto de la correspondencia, se asegura mejor por el procedimiento de enviar el

agente a su gobierno, sus despachos o comunicaciones cifrados, es decir, utilizando caracteres especiales, sólo conocidos por el agente y su gobierno.

Señala el artículo 30 de la Convención de 1961:

"1.- La residencia particular del agente diplomático goza de la misma inviolabilidad y protección que los locales de la misión.

2.- Sus documentos, su correspondencia y, salvo lo previsto en el párrafo 3 del artículo 31, sus bienes, gozarán igualmente de la inviolabilidad".

Son igualmente aplicables los siguientes artículos de la Convención de Viena de 1961:

"Artículo 22.1. Los locales de la misión son inviolables. Los agentes del Estado receptor no podrán penetrar en ellos sin consentimiento del jefe de la misión.

2.- El Estado receptor tiene la obligación especial de adoptar todas las medidas adecuadas para proteger los locales de la misión o se atente contra su dignidad.

3.- Los locales de la misión , su mobiliario y demás bienes situados en ellos, así como los medios de transporte de la misión no podrán ser objeto de ningún registro, requisa, embargo o medida de ejecución".

"Artículo 24. Los archivos y documentos de la misión son siempre inviolables, dondequiera que se hallen".

"Artículo 27.1 El Estado receptor permitirá y protegerá la libre comunicación de la misión para todos los fines oficiales. Para comunicarse con el gobierno y con las demás misiones y consulados del Estado acreditante, donde quiera que radiquen, la misión podrá emplear todos los medios de comunicación adecuados, entre ellos los correos diplomáticos y los mensajes en clave o en cifra. Sin embargo, únicamente con el consentimiento del Estado receptor podrá la misión instalar y utilizar una emisora de radio.

2.- La correspondencia oficial de la misión es inviolable. Por correspondencia oficial se entiende toda correspondencia concerniente a la misión y a sus funciones.

3.- La valija diplomática no podrá ser abierta ni retenida.

4.- Los bultos que constituyen la valija diplomática deberán ir provistas de signos exteriores visibles indicadores de su carácter, y solo podrán contener documentos diplomáticos y objetos de uso oficial.

5.- El correo diplomático debe llevar consigo un documento oficial en el que conste su condición de tal y el número de bultos que constituyan la valija, estará protegido, en el desempeño de sus funciones, por el Estado receptor, gozará de inviolabilidad personal y no podrá ser objeto de ninguna forma de detención o arresto. . . ."

Estos artículos reafirman lo que ya hemos señalado, la inviolabilidad de los locales destinados a la misión y residencia de los agentes, así como todos los bienes muebles dentro de la misma incluyendo la valija diplomática, derecho que goza de absoluta inviolabilidad.

Pasemos ahora a la exención de jurisdicción civil y penal. Comenzaremos diciendo que si un agente diplomático ha contraído obligaciones que no cumple, se halla exento de la jurisdicción de los tribunales locales del Estado receptor, pues si no fuera así, y éstos adoptarían medidas coercitivas contra el obligado, se afectaría la misión, sin embargo, esto no debe traducirse en impunidad, por lo cual se considera que los acreedores tienen derecho de reclamar por intermedio del Ministro de Relaciones Exteriores, que transmite la reclamación de su nacional al gobierno del agente diplomático, quién sabe perfectamente el alcance de su estatuto de inviolabilidad y también, que no debe hacer

mal uso del mismo, por ello, está obligado a respetar las instituciones, las leyes, las autoridades y a los gobernados del país receptor, como lo podemos apreciar en este artículo de la Convención de Viena:

“Artículo 41. 1.- Sin perjuicio de sus privilegios e inmunidades, todas las personas que gocen de esos privilegios e inmunidades deberán respetar las leyes y reglamentos del Estado receptor. También están obligadas a no inmiscuirse en los asuntos internos de ese Estado.

2.- Todos los asuntos oficiales de que la misión esté encargada por el Estado acreditante han de ser tratados con el Ministerio de Relaciones Exteriores del Estado Receptor por conducto de él, o con el ministerio que se haya convenido.”

Los miembros del personal oficial de la misión también se hallan amparados por la inmunidad jurisdiccional. El personal no oficial no goza en principio de esa prerrogativa, aunque en la práctica, los Estados suelen exentarlos de la jurisdicción local, especialmente a los familiares.

Cuando el agente diplomático lleva a cabo un acto jurídico a nombre de la misión, podrán aducir la inmunidad respectiva, pero en caso contrario, cuando lo hace a título personal o privado, su derecho no operará. Se reconocen de este modo algunas excepciones a la inmunidad de jurisdicción:

- a) para las acciones reales relativas a algún inmueble que posea el agente diplomático que no éste destinado a la misión;
- b) para las acciones que deduzca el agente ante los tribunales locales, debiendo conformarse con las decisiones de estos, aunque no se le pueda embargar ni ejecutar civilmente.
- c) Para las acciones sucesorias donde el agente figure a título privado como ejecutor testamentario, administrador, heredero o legatario;
- d) Para las acciones referentes a cualquier actividad profesional o comercial ejercida por el agente diplomático en el territorio del Estado receptor, fuera de sus funciones oficiales(artículo 31 de la Convención de Viena).

Del anterior artículo se desprende que el agente diplomático no puede ser sujeto a ninguna indagatoria o averiguación previa por delito alguno, sea culposo o doloso; mucho menos puede ser consignado ante un juez ni será sentenciado por la posible comisión de un delito en el territorio del país receptor. En el caso de que el agente haya cometido un delito deberá responder a las leyes de su propio país, pues como lo dispone el punto 4 del artículo, su inmunidad jurisdiccional no le exime de la jurisdicción de su Estado.

El agente diplomático no está obligado a testificar sobre algún hecho delictivo, aunque sí puede hacerlo si lo desea. No podrá ser objeto de ninguna medida de ejecución salvo en los casos ya explicados anteriormente (en materia civil cuando actúa como sujeto privado y no en representación de la misión); tampoco puede ser embargado ni molestado en alguna forma.

Deducimos que la inmunidad jurisdiccional coloca al agente diplomático más allá del alcance original de todas las leyes del Estado receptor, aunque nunca estará por encima de ellas, porque ya dijimos que debe respetar las leyes, instituciones, autoridades y personas del país receptor.

El Estado acreditante sólo podrá renunciar a la inmunidad jurisdiccional de las personas señaladas en el artículo 37 de la Convención de 1961, es decir, de los miembros de la familia del agente, de los miembros del personal administrativo, y de los criados particulares etc. Según lo dispone el artículo 32 de la misma Convención, la renuncia deberá ser expresa.

2.6.2. PRIVILEGIOS

Existen otras prerrogativas que se conocen a los agentes diplomáticos llamadas "privilegios", que en esencia son concesiones extras que los Estados deciden otorgarse. Aunque si bien los privilegios emanan de la costumbre, la reciprocidad y la cortesía internacional, la Convención de Viena de 1961 los regula.

Entre los privilegios se encuentran la exención del pago de impuestos a los agentes diplomáticos. Tenemos que el artículo 23 de la Convención dispone:

"1.- El Estado acreditante y el jefe de la misión están exentos de todos los impuestos y gravámenes nacionales, regionales o municipales, ; sobre los locales de la misión de que sean propietarios o inquilinos, salvo de aquellos impuestos o gravámenes que constituyan el pago de servicios particulares prestados.

2.- La exención fiscal a que se refiere este artículo no se aplica a los impuestos y gravámenes que, conforme a las disposiciones legales del Estado receptor, estén a cargo del particular que contrate con el Estado acreditante o con el jefe de la misión"

Se excluyen de la exención de impuestos aquellos que constituyen el pago de servicios particulares prestados como el teléfono, la luz, la televisión por el cable, etc.

También están exentos del pago de impuestos los derechos y aranceles que perciba la misión por actos oficiales (artículo 28)

Igualmente, el agente diplomático está exento en cuanto a sus servicios prestados al Estado acreditante, a las disposiciones sobre seguridad social vigente en el país receptor. Esta exención se aplicará también a los criados particulares que se hallen al servicio exclusivo del

agente diplomático, siempre que no sean nacionales del Estado receptor o residan en él permanentemente, pues en caso contrario si deberán cumplir con las disposiciones vigentes en el país receptor sobre seguridad social (IMSS, INFONAVIT, etc.).

Se excluyen también de las exenciones descritas los impuestos indirectos e incluidos en el precio de las mercancías o servicios sobre sucesiones, etc. (artículo 34 de la convención de Viena)

2.7. TERMINO DE LA FUNCIÓN DIPLOMÁTICA

Lo ideal y normal en las relaciones internacionales es que sus misiones diplomáticas acreditadas continúen funcionando bien y que sean permanentes incrementándose las relaciones entre los países. Sin embargo esto puede variar por diversas causas.

Ahora bien, la Convención de Viena de 1961 señala en su artículo 43 que:

“ Las funciones del agente diplomático terminarán, principalmente:

- a) Cuando el Estado acreditado comunique al Estado receptor que las funciones del agente diplomático han terminado.
- b) Cuando el Estado receptor comunique al Estado acreditante que, de conformidad con el párrafo 2º. del artículo 9, se niega a reconocer al agente diplomático como miembro de la misión”.

Este numeral especifica las causas de término de las funciones para el agente diplomático, pero, en cuanto a la misión, ésta continúa normalmente, y basta con que el agente sea sustituido por otro. Cuestión diferente en cuanto las relaciones entre los dos países se rompen o suspenden, puesto que terminarán o se suspenderán las misiones de los países en conflicto, aunque puedan restablecerse después. En el caso de rompimiento de las relaciones entre los dos países de que se trate, estos permitirán abandonar a los funcionarios de la misión, su territorio, garantizando su seguridad, así como los locales de la misión, documentos y demás bienes (artículo 44 y 45 de la Convención).

Si los Estados partes se manifiestan su intención de terminar sus relaciones diplomáticas, éstas fenecerán, de hecho, basta con que uno de ellos lo haga y le notifique su decisión al otro país.

Puede suceder que se haya cumplido el objetivo de la misión, así que ya no tenga caso que continúen las dos misiones, aunque esto resulta poco probable en la realidad donde las economías y en general, los Estados, se encuentran unidos con los demás por un proceso llamado de globalización.

De esta manera, diferenciamos las causas de término de las funciones para un agente diplomático y aquellas propias de la misión en conjunto.

CAPITULO 3

EL REGIMEN DE RESPONSABILIDADES JURIDICAS DE LOS EMBAJADORES EN EL DERECHO VIGENTE MEXICANO

Antes de iniciar el estudio del régimen de responsabilidades legales que rodean a los embajadores mexicanos estimamos pertinente el hacer una breve introducción al contenido de este capítulo.

Habremos de abordar en el presente y último capítulo temas que son necesarios para la mejor comprensión del marco jurídico de responsabilidades de nuestros embajadores. Entre esos temas están el Servicio Exterior Mexicano, su Ley y Reglamento; su estructura orgánica; el personal que lo integra; los requisitos para su ingreso, para llegar posteriormente a los embajadores, máximos representantes de nuestro país en el mundo. Haremos un análisis de estos servicios públicos para finalizar con el citado régimen de responsabilidades que les rodea a pesar de que se encuentren desarrollando su función más allá de nuestras fronteras.

Nuestro capítulo culmina con algunas propuestas y consideraciones personales que el desarrollo de la investigación nos permitirá externar, y que esperamos sean de alguna utilidad para el lector.

3.1. CONCEPTO DEL SERVICIO EXTERIOR MEXICANO

Remitiéndonos a la Ley del Servicio Exterior Mexicano que fue aprobada por el H. Congreso de la Unión el 16 de diciembre de 1993, y promulgada por decreto presidencial, el 23 de diciembre del mismo año, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 1994, tenemos que su artículo 1 establece en su párrafo primero lo siguiente:

" El Servicio Exterior Mexicano es el cuerpo permanente de funcionarios, encargados específicamente de representarlos en el extranjero y responsable de ejecutar la política exterior de México, de conformidad con los principios normativos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos".

De este concepto obtenemos elementos dignos de subrayar. Primero, se trata de un conjunto o cuerpo como dice el numeral, de funcionarios que se encargan de forma específica de la representación de

nuestro país en el mundo, así como de ejecutar la política exterior nacional establecida en el artículo 89 fracción X de la Constitución Política.

Llama la atención que el numeral los defina como "funcionarios", término que significa: "persona afecta, con carácter permanente, como profesional, a un servicio del Estado, del municipio o de cualquier corporación de carácter público. II Quien ejerce cualquier función pública como titular de un cargo representativo, gubernativo o político" .(15)

El artículo 108 de la Constitución Política vigente de nuestro país utiliza la denominación genérica de " servidores públicos", la cual engloba a los funcionarios y empleados, y en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral....."

Por lo tanto, entendemos que el Servicio Exterior Mexicano está integrado por personas quienes ejercen una función pública, un cargo de

(15) Pina, Rafael de y Rafael de Pina Vara. Diccionario de Derecho. Editorial Porrúa, 13ª edición México, 1983, p. 277.

representación de los intereses del país ante otros Estados, pero en esencia, también son servidores públicos de acuerdo a lo señalado en el citado artículo 108 constitucional.

Encontramos también que el Servicio Exterior Mexicano es el órgano responsable de ejecutar al pie de la letra la política exterior del país, siendo esta última el conjunto de estrategias, planes y programas para llevar a cabo las relaciones con otros países. No hay que olvidar que la política exterior que ejecutan las misiones diplomáticas mexicanas en el exterior deben ceñirse a los principios incluidos en el artículo 89 fracción X de la Constitución Política vigente:

" Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

.....
.....
.....
.....

X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la

intervención ; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales".

3.2. EL PERSONAL DEL SERVICIO EXTERIOR MEXICANO

El Capítulo Segundo de la Ley del Servicio Exterior se refiere al personal de ese organismo. Señala el artículo 3º- que :

"El Servicio Exterior Mexicano se integra por: personal de carrera, personal temporal y personal asimilado".

De la lectura de este precepto legal inferimos que existe una división del personal que integra al Servicio Exterior en las siguientes categorías:

- a) personal de carrera;
- b) personal temporal;
- c) personal asimilado.

A continuación abordaremos brevemente las características de cada uno de los personales citados por un tema necesario en la mejor comprensión de este trabajo de investigación.

3.2.1 PERSONAL DE CARRERA.

El personal de carrera es el más importante dentro del Servicio Exterior Mexicano, se encuentra regulado por el artículo 4º- en relación con el 5º y 6º, mismos preceptos que invocaremos acto seguido:

"Artículo 4º. El personal de carrera será permanente y comprende la rama diplomático—consular y la rama técnico—administrativo. Su desempeño se basa en los principios de preparación, competencia, capacidad y superación constante, a fin de establecer un servicio permanente para la ejecución de la política exterior de México".

"Artículo 5º. Los cuerpos diplomático—consular, que comprende las siguientes categorías:

Embajador

Ministro

Consejero

Primer Secretario

Segundo Secretario

Tercer Secretario

Agregado Diplomático".

“Artículo 6º. La rama técnico—administrativa comprenderá las siguientes categorías:

Coordinador Administrativo

Agregado Administrativo “ A ”

Agregado Administrativo “ B ”

Agregado Administrativo “ C ”

Técnico Administrativo “ A ”

Técnico Administrativo “B ”

Técnico Administrativo “ C ”. “

Sobre el personal de carrera haremos los siguientes comentarios:

Primeramente, sobre el artículo 4º, nos encontramos con que el personal de carrera tiene una característica esencial, es permanente, lo que quiere decir que cuenta con plena estabilidad en el empleo. Después veremos que para ingresar al Servicio Exterior como personal de carrera se requiere cubrir algunos requisitos y realizar exámenes ante la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Se llama personal de carrera precisamente porque quienes lo integran han realizados diversos cursos de capacitación y adiestramiento en diferentes materias: política exterior de México y el mundo; economía; historia diplomática; derecho diplomático, consular y de tratados; derecho internacional público, privado y del mar; comercio exterior; derecho civil mexicano; notarial; etc. Se trata entonces de un personal preparado específicamente par representar a México en cualquier latitud del planeta, y como lo dispone el artículo 4º "Su desempeño se basa en los principios de preparación, competencia, capacidad y superación constante", estableciendo así, un Servicio Exterior permanente para la ejecución de la política exterior de México.

Los egresados del Servicio Exterior como personal de carrera son verdaderos conocedores y especialistas en las relaciones internacionales, la diplomacia y todo su entorno.

El artículo 4º de la ley en cita destaca también que el personal de carrera comprende la rama diplomático - consular y la técnico - administrativa. Una de las aportaciones de esta ley a la diplomacia mexicana es que viene a funcionar a dos ramas o categorías que históricamente habían estado separadas, la diplomática y la consular. Esto

significa que el personal de carrera actual está capacitado para desempeñar indistintamente ambas funciones, mismas que por su propia naturaleza son diferentes. La función diplomática es ciento por ciento política, de negociación, de fungir como puente de comunicación entre el Estado receptor donde se encuentra la misión y el acreditante, es decir, quien la envía; en cambio la función consular tiene características más bien administrativas como son: proteger física y materialmente a sus nacionales e intereses de su Estado; actuar como coadyuvantes de las instituciones de su país, registro civil, notaría, etc. Hoy en día, el personal de carrera del Servicio Exterior Mexicano está plenamente capacitado para desempeñar perfectamente ambas funciones.

Esto lo podemos apreciar en el artículo décimo de la ley de los siguientes términos:

"Artículo 10. En el extranjero, los miembros del Servicio Exterior desempeñarán indistintamente sus funciones en una misión diplomática, representación consular, misiones especiales y de legaciones a conferencias o reuniones internacionales.

La Secretaría fijará las modalidades de acreditación personal comisionado en el exterior, de acuerdo con el derecho y las prácticas internacionales".

Aún más sobre este punto, la idea central de la ley vigente es que exista rotación programada de los miembros del personal de carrera adscritos en el extranjero, lo cual representa la oportunidad de dinamizar más a nuestro Servicio Exterior. Señala el artículo 11 de la ley:

"La Secretaría vigilará que la adscripción en el extranjero y en México del personal de carrera de las ramas diplomático—consular y técnico—administrativa se ajuste a una rotación programada, procurando que ningún miembro de ésta permanezca fuera del país o en la Secretaría más de seis años continuos.

Anualmente la Comisión de Personal recomendará al secretario de Relaciones Exteriores los traslados necesarios para asegurar el programa de rotación. De igual forma, procurará que el personal de la rama diplomático—consular no permanezca menos de dos años o más de cuatro años continuos en una misma adscripción en el exterior.

En el Reglamento de la presente Ley se establecerán las modalidades de rotación del personal de carrera, a fin de favorecer una equilibrada rotación del personal entre áreas geográficas diversas y evitar dos adscripciones continuas de vida difícil o de pronunciada carestía. Asimismo, para los programas de rotación, además de las necesidades del servicio, habrán de tomarse en cuenta las especialidades profesionales, los conocimientos de idiomas y la integración familiar del personal del Servicio Exterior."

Retomando lo señalado en el primer párrafo del artículo anterior, ningún miembro del personal de carrera podrá permanecer fuera del país o en la Secretaría por mas de seis años continuos.

El párrafo segundo dispone que el personal de la rama diplomático - consular no podrá permanecer menos de dos años ni más de cuatro años continuos adscripción en el exterior. Sin embargo, el caso de los embajadores mexicanos como jefes de misión es diferente como después lo veremos pues ello por lo general no tienen un término menor ni mayor para cubrir su función, si no que son designados por el Presidente de la República y con la aprobación del Senado como lo exige el artículo 89

fracción III de la Constitución, pero puede removerlos libremente, según la fracción II de ese mismo numeral.

El caso de la rama técnico - administrativa es igual que el personal diplomático—consular. La ley fusiona las dos ramas, la técnica y la administrativa en una sola, debiendo existir también rotación en ambas.

Regresamos al artículo 5º de la ley, el cual dispone una clasificación del personal diplomático - consular en estas categorías:

Embajador

Ministro

Consejero

Primer Secretario

Segundo Secretario

Tercer Secretario

Agregado Diplomático.

Sin embargo, parece que al legislador se le olvidó señalar las categorías de los agentes consulares puesto que no aparecen ni en ese

artículo ni en ningún otro de la ley o de su reglamento, lo cual nos parece una grave omisión. En la práctica, la función consular consta de este personal:

Cónsul General

Cónsul de primera

Cónsul de segundo

Cónsul de tercera

Cónsul de cuarta

Vicecónsul.

Esta clasificación que México adopta en la praxis tiene su fundamento en lo señalado en el artículo 9º- de la Convención de Viena de 1963 sobre Relaciones Consulares.

3.2.2 PERSONAL TEMPORAL

El personal temporal está regulado por el artículo 7º de la Ley de Servicio Exterior que dice al respecto:

**ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA**

"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.

El personal temporal deberá cumplir con los requisitos señalados en las fracciones I, III, IV, V del artículo 32 de la presente Ley y estará sujeto durante su comisión a las mismas obligaciones que el personal de carrera".

Como su nombre lo indica, se trata de un personal cuya función está determinada o delimitada previamente, siendo designado por acuerdo del Presidente de la República. Sus funciones también son específicas en un adscripción determinada y han venido a coadyuvar en la práctica a realizar negociaciones, estudios o actividades diferentes encomendadas por el Presidente de la República, sobre todo en misiones diplomáticas importantes para México como la acreditada ante los Estados Unidos, los Estados Europeos, Japón, etc.

Este personal no forma parte del personal de carrera, ni figurarán en los escalafones respectivos. En cuanto a sus inmunidades y privilegios, estos son más restringidos que los de los funcionarios diplomáticos y consulares. No obstante que no forman parte del personal de carrera, el personal temporal está bajo la dirección del jefe de misión, es decir, del embajador.

3.2.3. PERSONAL ASIMILADO.

El personal asimilado se ubica en el artículo 8º, el cual prescribe:

“El personal asimilado se compone de funcionarios y agregados a misiones diplomáticas y representaciones consulares, cuyo nombramiento haya sido gestionados 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 por 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. Así mismo, 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 el 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”:

Este tercer tipo de personal es muy importante, sobre todo, en los últimos años donde ha dado lugar a una diplomacia novedosa y diferente que los doctrinarios han llamado “ad hoc”.

El personal asimilado se compone de los funcionarios y agregados a las misiones y representaciones consulares mexicanas acreditados y nombrados por otras u otras dependencias de la Administración Pública Federal, como por ejemplo los agregados militares, acreditados por la

Secretaría de la Defensa Nacional; los agregados navales, cuya designación les corresponde a la Secretaría de Marina o los agregados comerciales nombrados por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (Secretaría de Economía actualmente) . Estos funcionarios perciben su salario de la dependencia que los acreditó y no de la Secretaría de las Relaciones Exteriores. Su asimilación a la misión tendrá efectos sólo hasta el momento en que dure la comisión conferida.

El personal asimilado tendrá las mismas obligaciones que los miembros del personal de carrera del Servicio Exterior, y se encuentra bajo la dirección del jefe de la misión o de la representación consular correspondiente, a quien deberá informar de todas sus actividades y atender a todas y cada una de las recomendaciones que formule sobre sus gestiones.

La Secretaría de Relaciones Exteriores determinará aquellos casos en que el personal asimilado y temporal deban sujetarse a los cursos necesarios en el Instituto de Estudios Diplomáticos Matías Romero.

3.3.3. REQUISITOS PARA INGRESAR AL SERVICIO EXTERIOR MEXICANO.

En términos generales, cualquier persona puede ingresar al Servicio Exterior Mexicano, sin embargo, en la práctica no hemos dado cuenta que resulta algo muy difícil si es que no tiene relación con algún subsecretario, el secretario mismo u otro alto funcionario del gobierno federal. Esto quiere decir que el sistema de recomendaciones existe en el Servicio Exterior continúa siendo un embudo que no permite a personas ajenas al mismo y a otras dependencias acceder a ese cuerpo.

En la ley se aprecia algo diferente, veamos:

"Artículo 28. El ingreso como funcionario de carrera a la rama diplomático—consular se realizará por oposición, mediante concursos públicos que serán organizados en etapas eliminatorias y deberán contemplar los siguientes exámenes y cursos:

- I. Examen de cultura general orientado a las relaciones internacionales;

- II. Examen de español,
- III. Exámenes para comprobar el dominio de un idioma extranjero y la capacidad para traducir otro, ambos de utilidad para la diplomacia,
- IV. Elaboración de un ensayo sobre un tema de actualidad en política exterior; y
- V. Entrevistas con funcionarios de la Secretaría y, en su caso, cursos especializados de un mínimo de seis meses en el Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos y un año adicional de experiencia práctica en la Secretaría".

En cuanto a la primera etapa, el examen de cultura general llega a contener hasta mil reactivos y versa sobre muchas materias: derecho civil, penal, internacional público y privado, constitucional, administrativo, economía, historia, geografía, derechos humanos, literatura, y otras más. Esta etapa es considerada como la más compleja por los conocimientos que el sustentante tiene que demostrar.

La segunda etapa abarca un examen sobre el uso del español. Todo agente diplomático debe poseer un dominio casi perfecto de nuestra lengua: gramática, sintaxis, etc.

La tercera etapa implica el comprobar mediante, el examen correspondiente, el dominio de una lengua extranjera y la capacidad para traducir otra más que sean de utilidad para la diplomacia mexicana. Entre esas lenguas está el inglés, el francés, el ruso, el chino y el árabe además del español.

El interesado debe realizar un proyecto o ensayo sobre un tema actual de política exterior y finalmente, acudir a los entrevistas con los funcionarios de la Secretaría de Relaciones Exteriores; en su caso, se sujetará a los cursos especializados, mínimo de seis meses en el Instituto Matías Romero y un año más de práctica colaborando en la Secretaría de Relaciones Exteriores.

De acuerdo con el artículo 31 de la ley, las personas que resulten admitidas en el Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos recibirán, durante el tiempo que se encuentren estudiando en él, un nombramiento provisional de agregado diplomático y contarán con las percepciones económicas correspondientes. Al término de los cursos impartidos por el Instituto, el personal aprobado mantendrá su nombramiento provisional de agregado diplomático por un año más, aunque sin ser considerado personal de carrera. Transcurrido ese año, la Comisión de Personal

evaluará su desempeño en la Secretaría para determinar si recomienda su nombramiento definitivo en el Servicio Exterior y, en su caso, el ascenso a tercer secretario y su adscripción en la Secretaría o en el exterior.

Los requisitos para ingresar al Servicio Exterior Mexicano son:

- a) Ser mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos;
- b) Ser menores de 30 años de edad. Solo en caso excepcionales, la Comisión de Ingreso de la Secretaría podrá dispensar este requisito si a su juicio así lo ameritan el perfil académico y profesional del aspirante;
- c) Tener buenos antecedentes;
- d) Ser apto física y mentalmente para el desempeño de las funciones del Servicio Exterior;
- e) No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto;
- f) Tener por lo menos el grado académico 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.

Insistimos en que es una lástima que no puedan ingresar al Servicio Exterior aquéllas personas que aún demostrando su capacidad y méritos suficientes, carezcan de alguna recomendación de peso para el Servicio Exterior, a pesar del que el inciso f) de los requisitos brinde la oportunidad a egresados de todas las disciplinas del conocimiento como medicina, psicología, química, biología, antropología, o ingeniería, lo cual también desde nuestro punto de vista es muy discutible porque los egresados de estas ramas no poseen un perfil que se requiere para las relaciones diplomáticas o consulares, y el curso de capacitación que se les da no alcanza a cumplir con amplitud los cinco años o más que consta la carrera de Relaciones Internacionales o Derecho.

3.4 LOS EMBAJADORES COMO JEFES DE MISION A LA LUZ DEL DERECHO VIGENTE MEXICANO.

Históricamente, los embajadores han sido considerados como la extensión de la persona y la jerarquía de reyes y soberanos; como los máximos representantes de un país en el territorio de otro, pero también como grandes negociadores y espías. Todo esto hace de estos

funcionarios un tema fascinante para el Derecho Internacional Público, el Diplomático y las Relaciones Internacionales.

La última parte de esta investigación documental tratará sobre el régimen de responsabilidades jurídicas que nuestro derecho vigente les impone a los embajadores también nacionales a pesar de que se encuentra más allá de nuestras fronteras.

3.4.1. ANTECEDENTES.

Los Estados de la antigüedad conocían y practicaban una forma de diplomacia muy arcaica para nuestro días, pues se enviaban mutuamente a embajadores, generalmente como el objeto de concertar alianzas, hacerla paz o la guerra. Por citar un ejemplo, en la India milenaria, entre los auxiliares de rey se mencionan en las Leyes de Manú a los embajadores, los cuales estaban sujetos a distintas normas:

“Que escoja un embajador perfectamente versado en el conocimiento de todos los Sastras, el cual sepa interpretar los signos, el continente y los gestos; sea puro de sus costumbres e incorruptible, hábil y de nacimiento ilustre.

Se estima al embajador de un rey cuando es afable, puro, mañoso, dotado de buena memoria, muy al corriente de los lugares y de los tiempos de buena presencia, intrépido y elocuente.

En efecto, el embajador es quien realiza el acercamiento de los enemigos, quien divide a los aliados, pues se ocupa de los asuntos que determinan una ruptura o la buena inteligencia...." (16)

Otros pueblos antiguos utilizaban los servicios de sus embajadores: Hititas, Babilonios, Egipcios, Fenicios, etc. Por eso se puede afirmar que en los embajadores son figuras muy ligadas a todos los pueblos de la antigüedad deseosos de relacionarse con los demás vecinos para algún propósito fuere amistoso o no.

En la Grecia clásica, los embajadores se llamaban "presbeis"; en Roma "legati", y a mediados del siglo XIV, se llamaron "ambiaxiatores", "ambiasciatori", "ambaxadores".

(16) Citado por Arellano García, Carlos. Op. Cit. P. 18

Fue sin embargo hasta el Congreso de Viena de 1815 cuando por vez primera se crea una reglamentación adecuadas de las misiones diplomáticas y de los jefes de misión en lo particular.

En nuestro continente vale la pena citar el esfuerzo al que se llegó con la Convención Interamericana de 1928 de la Habana sobre Funcionarios Diplomáticos, a pesar de que no tuvo mucho éxito debido a que se trató de un instrumento regional y por eso su alcance era limitado.

Es la Convención de Viena de 1961 sobre Relaciones Diplomáticas el instrumento que vendría a de limitar y regular modernamente a toda la institución diplomática fijando las categorías de los jefes de misión, los derechos y obligaciones de las misiones así como el régimen de inmunidades y privilegios de que gozan las representaciones extranjeras en otro país.

3.4.2 IMPORTANCIA POLITICA Y SOCIAL.

En la actualidad nuestro país cuenta con 71 embajadas, 8 delegaciones permanentes ante organismos internacionales y 293 oficinas consulares, aumentando sus relaciones internacionales con más de 180 países.

En la gestión que acaba de terminar del Presidente Zedillo, la diplomacia mexicana obtuvo excelentes dividendos pues se lograron concretar sendos tratados de libres comercios que nos ponen en un punto estratégico en esta materia. Ahora somos los socios comerciales más importantes de los Estados Unidos y Canadá, además hemos podido entrar a la Unión Europea con la que nuestro comercio se diversificará. Existe además tratados con Chile, Bolivia, con países de Centro América, con Israel y está por llevarse a cabo uno más con Singapur.

Se espera que estos tratados de libre comercio redunden en beneficios para el pueblo mexicano como son mayores empleos y mejor remunerados tanto dentro como fuera del país; más inversiones extranjeras y la oportunidad de poder escoger entre diversos productos del extranjero a un precio más barato.

México ha refrendado en las dos últimas décadas su compromiso con la paz y el Derecho Internacional difundiendo su imagen de país amante de la paz y del cumplimiento irrestricto de las normas del Derecho de gentes gracias a nuestros principios de política exterior contemplados en el artículo 89 de la Constitución Política en su fracción X:

"ARTICULO. 89.- Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

I.....

II.....

III.....

IV.....

V.....

VI.....

VII.....

VIII.....

IX.....

X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado.

En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales;".

Es decirse que en mucho, los éxitos alcanzados por nuestro país en materia internacional se debe a sus jefes de misión, es decir, a nuestros embajadores quienes despliegan materialmente todos los planes y programas que la Secretaría de Relaciones Exteriores les encomienda sobre política exterior.

La labor de nuestros embajadores es una labor callada y sutil pero efectiva pues velan por el buen nombre del país, pero además por convencer a los demás países de las oportunidades de inversión que nuestro país ofrece. Deja afortunadamente pocos sabemos del diario que hacer de nuestros embajadores y por el contrario pensamos que este puesto es simple y cualquiera lo puede realizar. Nada más incorrecto que esto pues se trata de encomiendas muy difíciles que requiere de labores de verdadera filigrana,

de constantes negociaciones y de arduas luchas por mejorar las relaciones internacionales de México.

Los embajadores mexicanos se ocupan diariamente de dar al mundo un panorama real y exacto de lo que acontece en nuestro país, pues hay temas que a la comunidad internacional le llama poderosamente la atención: Chiapas y los derechos humanos, el narcotráfico, la inseguridad pública, el nuevo gobierno, etc.

Concluimos que la labor desplegada por los embajadores mexicanos es realmente titánica e imprescindible para el mejoramiento de nuestras relaciones con los demás países.

3.4.3 SUS ATRIBUCIONES LEGALES DE ACUERDO CON LA LEY DEL SERVICIO EXTERIOR MEXICANO.

En términos generales las atribuciones de los embajadores mexicanos se encuentran en los artículos 1 y 2 de la Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano y consta de:

- a) representar a México en el extranjero y ejecutar la política exterior del país de acuerdo con los principios normativos establecidos en el artículo 89 fracción X de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- b) promover y salvaguardar los intereses nacionales ante los Estados extranjeros y en los organismos y reuniones internacionales en los que participe México;
- c) proteger de acuerdo con los principios y las normas del Derecho Internacional, la dignidad y los derechos de los mexicanos en el extranjero y ejercer todas las acciones encaminadas a satisfacer sus legítimas reclamaciones;
- d) mantener y fomentar las relaciones entre México y los miembros de la comunidad internacional e intervenir en todos los aspectos de esos vínculos que sean competencia de Estado;
- e) intervenir en la celebración de tratados;
- f) cuidar el cumplimiento de los tratados de los que México sea parte y de las obligaciones internacionales que correspondan;
- g) velar por el prestigio del país en el exterior;
- h) participar en todo esfuerzo sea regional o mundial que tienda al mantenimiento de la paz y la seguridad internacional, al mejoramiento de las relaciones entre los Estados y a promover y

preservar un orden internacional que sea justo y equitativo. En todo caso; atenderá en primer término los intereses nacionales;

- i) promover el conocimiento de la cultura nacional en el exterior y ampliar la presencia de México en el mundo;
- j) recabar en el extranjero la información que pueda ser de interés para México, y difundir en el exterior información que contribuya a un mejor conocimiento de la realidad nacional; y
- k) las demás funciones que le señalen la propia Ley del Servicio Exterior y otras más, así como los tratados de los que México sea parte.

En estas atribuciones se encuentran perfectamente contenidas las principales tareas de los embajadores, y no hay que olvidar que cuentan con un equipo capacitado para lograr la consecución de todos los fines propuestos, para ello, los embajadores son los directores, jefes y cabezas de las representaciones diplomáticas mexicanas y también los responsables de todo el personal de la misión.

34.4. SUS OBLIGACIONES DE ACUERDO CON LA LEY DEL SERVICIO EXTERIOR MEXICANO.

La consecución de los fines antes citados por partes de los embajadores mexicanos y sus respectivos personales con lleva implícitamente la observancia de ciertos deberes dentro de su función diplomática y que son los siguientes:

"ARTICULO 41. Es obligación de todo miembro del Servicio Exterior actuar con apego a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que corresponde a todo servicio público en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones; así como coadyuvar al cumplimiento de las funciones que esta ley encomienda al propio servicio, conforme a las directrices que fije la Secretaría.

Sin perjuicio de las inmunidades y privilegios que les correspondan, deberán respetar las leyes y reglamentos del Estado ante cuyo gobierno estén acreditados y observar las costumbres sociales del país y la práctica diplomática internacional."

Destacamos que este artículo le confiere a los embajadores la naturaleza de servicios públicos a pesar de que estén cumpliendo sus funciones en el extranjero, con lo cual cae en el supuesto del artículo 108 constitucional:

" Par los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servicios públicos....., y, en general, a toda persona que se desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal....."

A su vez, el artículo 2º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servicios Públicos dispone:

"Son sujetos de esta ley, los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales".

Las obligaciones de los embajadores (que son las mismas para los demás integrantes de la misión diplomática) tienen relación con aquellas que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servicios Públicos les

impone a estas personas y son: actuar con irrestricto apego a principios básicos como la legalidad, la honradez, la imparcialidad y la eficiencia.

Los embajadores deben mostrar respeto hacia las leyes y reglamentos del país receptor, deben también observar las costumbres sociales del lugar lo que se traduce en reglas sociales que se deben cumplir para lograr una mayor aceptación por parte del país receptor, aunque jurídicamente no haya obligación de hacer lo, constituyente una cortesía internacional).

Otras obligaciones de los embajadores (y personal de la misión) son las siguientes:

"ARTICULO 42. Los miembros del Servicio Exterior deberán guardar discreción absoluta acerca de los asuntos que conozcan con motivo de su desempeño oficial. Esta obligación subsistirá aun después de abandonar el Servicio Exterior, cuando se trate de asuntos cuya divulgación pudiera causar perjuicio a los intereses nacionales".

De una manera más específica, el artículo 43 de la Ley del Servicio Exterior se refiere a los jefes de misión, es decir, a los embajadores:

" Corresponde a los jefes de misión:

- I. Mantener informada a la Secretaría sobre los principales aspectos de la vida política, económica, social, y cultural del Estado ante cuyo Gobierno estén acreditados, así como de sus relaciones internacionales; en los términos de las instrucciones recibidas de la propia Secretaría;
- II. Representar a México ante los organismos internacionales y en reuniones de carácter intergubernamental y normar su conducta por las instrucciones que reciban de la Secretaría, así como mantener a ésta informada de las principales actividades de dichos organismos;
- III. Requerir, cuando proceda y con las cortesías del caso, las inmunidades, prerrogativas y franquicias que correspondan a los funcionarios diplomáticos mexicanos conforme a los tratados internacionales y especialmente aquellas que México conceda a los funcionarios diplomáticos de otros países; solamente la Secretaría puede renunciar a la inmunidad de jurisdicción de que gozan estos funcionarios en el extranjero; y
- IV. Supervisar el funcionamiento de la sección consular de la misión diplomática a su cargo, misma que quedará bajo su responsabilidad institucional".

Resultan importantes estas obligaciones de los embajadores mexicanos en el exterior pues determinan su constante conexión con la Secretaría de Relaciones Exteriores al tener que informarle sobre los aspectos generales más sobresalientes del Estado receptor, recordando que para ello han de valerse por todos los medios lícitos al alcance: prensa, radio, televisión, la misma vida diaria, reuniones, etc.

Llama la atención también que los embajadores deben supervisar el funcionamiento de la sección o área consular de la misión, toda vez que el embajador es el jefe de las dos áreas: diplomática y consular.

Los embajadores tienen el deber de informar a la Secretaría de Relaciones Exteriores sobre las actuaciones del personal adscrito, cada seis meses de acuerdo con lo dispuesto por este artículo:

"Es obligación de los jefes de misión diplomáticas de representaciones consulares y de unidades administrativas de la Secretaría, informar cada seis meses y con base a la actuaciones desarrolladas por los miembros del Servicio Exterior a su órdenes sobre su aptitud, comportamiento y diligencia, sin perjuicio de hacerlo cada vez que lo estimen necesario. El personal evaluado tendrá derecho a conocer el

contenido del informe sobre su desempeño y de expresar en lo mismo la opinión que considere pertinente".

Por último, el artículo 46 de la Ley destaca tres tipos de prohibiciones para todos los integrantes del personal del Servicio Exterior Mexicano:

"Sin perjuicio de lo ordenado por otras disposiciones aplicables, queda prohibido a los miembros del Servicio Exterior:

- I. Intervenir en asuntos internos y de carácter político del Estado donde se hallen comisionados o en los asuntos internacionales del mismo que sean ajenos a los intereses de México;
- II. Ejercer, en el Estado donde se halle comisionados, cualquier actividad profesional o comercial en provecho propio y realizar, sin la autorización previa y expresa de la Secretaría, estas mismas actividades en otros países extranjeros; y
- III. Desempeñar cualquier gestión diplomática o consular de otro país, sin autorización expresa de la Secretaría".

Estas prohibiciones se hallan también fundamentadas en las Convenciones de Viena de 1961 y en la 1963 sobre materias diplomáticas y consular respectivamente, el artículo 42 de la primera y 55 de la segunda.

Si nos remitimos al Reglamento de la Ley del Servicio Exterior encontraremos casi las mismas obligaciones de los jefes de misión.

"ARTICULO 46. Además de las obligaciones consignadas en el Artículo 43 de la Ley, los titulares de embajadas deberán:

- I. Defender dignamente el nombre y la imagen de México;
- II. Coordinar las representaciones del gobierno de México ubicadas en el país de su adscripción;
- III. Mantener estrecha relación con los mexicanos que radiquen en el país donde se encuentren acreditados;
- IV. Relacionarse con los distintos sectores de la sociedad del país ante los cuales estén acreditados, con los responsables de los medios de comunicación e información y los representantes de los partidos políticos, legalmente establecidos;
- V. Invitar a funcionarios del gobierno receptor, a personalidades locales, a diplomáticos de otros países, y a otras personas de importancia en sus actividades diplomáticas y sociales;
- VI. Informar a la Secretaría los nombres de los funcionarios mexicanos que lleguen a su adscripción en comisión oficial y de sus actividades en el lugar;

- VII. Atender a funcionarios públicos, legisladores y otros representantes mexicanos que lleguen al país de su adscripción, en comisión oficial, independientemente del partido político al que pertenezcan;
- VIII. Mantenerse informado sobre México y sobre el país donde se encuentra acreditados;
- IX. Conocer el país en el cual están adscritos y viajar a través del mismo, de acuerdo con el programa de trabajo autorizado, y
- X. Viajar a México al menos una vez al año para celebrar consultas y actividades a su función".

Es de resaltarse que los embajadores deben regresar a México por lo menos una vez al año para consultas de capacitación y recibir instrucciones de la Secretaría de Relaciones Exteriores y en caso dado, del Presidente de la República. Por ejemplo, los embajadores actualmente deberán regresar para recibir instrucciones del Presidente Fox y del nuevo titular de la Secretaría de Relaciones Exteriores, Jorge Castañeda.

El artículo 47 establece otra obligación de los embajadores:

"Los jefes de misiones diplomáticas deberán informar a la Secretaría sobre los privilegios, prerrogativas, franquicias y otras cortesías, que otorgue el gobierno receptor a los miembros del Servicio Exterior acreditados ante aquél, a fin de que se proceda a la aplicación del principio de reciprocidad con los diplomáticos extranjeros correspondientes acreditados ante el Gobierno mexicano".

Concluiremos señalando que las obligaciones de los embajadores nacionales es muy amplio y puede resumirse en velar por el buen y normal desempeño de la función diplomática (y consular).

3.4.5.EL REGIMEN DE RESPONSABILIDADES JURIDICAS Y POLITICAS.

La Ley del Servicio Exterior Mexicano establece un sistema de responsabilidades administrativas en que pueden incurrir los embajadores y el restante personal de las misiones diplomáticas. Señala el artículo 57 de la Ley que:

"Los miembros del Servicio Exterior que incurran en responsabilidad por incumplimiento de sus obligaciones serán sancionados de conformidad con lo establecido en la presente Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos.

Las sanciones por faltas administrativas consistirán en:

- I. Apercibimiento privado o público;
- II. Amonestación privada o pública;
- III. Suspensión;
- IV. Destitución;
- V. Sanción económica; y
- VI. La habilitación para poder ingresar al Servicio Exterior o desempeñar algún puesto, cargo o comisión temporales en el mismo".

Las sanciones arriba citadas son casi las mismas que aparecen en el artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

El numeral siguiente de la Ley del Servicio Exterior Mexicano explica cuáles son las causas que dan motivo a las sanciones administrativas:

"ARTICULO 58. Darán motivo a la aplicación de sanciones administrativas las siguientes conductas de los miembros del Servicio Exterior:

- I. Abandonar el empleo;
- II. Violar las obligaciones de los miembros del Servicio Exterior establecidas en el capítulo VIII de la presente Ley,
- III. Incurrir en el incumplimiento de alguna de las obligaciones previstas en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos:
- IV. Actuar con deslealtad al país o a su instituciones;
- V. Estar sujeto a proceso por delito internacional;
- VI. Ser condenado por sentencia dictada por delito internacional;
- VII. Violar el deber del sigilo profesional que dispone el artículo 41 de esta Ley;

- VIII. Incurrir en morosidad, descuido manifiesto o ineptitud comprobada en el desempeño de sus obligaciones oficiales;
- IX. Hacer uso ilícito o con fines de provecho personal de las franquicias, valijas, correos diplomáticos, recursos financieros y materiales, así como las inmunidades y privilegios inherentes al cargo;
- X. Expedir documentación consular o migratoria contra viniendo deliberadamente las normas aplicables o con fines ilícitos;
- XI. Desobedecer deliberadamente las instrucciones de la Secretaría o del jefe superior, siempre y cuando éstas no supongan la comisión de un ilícito; y
- XII. Incurrir en incumplimiento habitual de los compromisos económicos en el extranjero";

De acuerdo con las fracción III del artículo anterior, los integrantes del Servicio Exterior Mexicano y obviamente el embajador, deben de observar todas y cada una de las 24 obligaciones contenidas en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ya como lo señalamos se reputan a los agentes diplomáticos y

consulares (menos cónsules honorarios) como servidores públicos, aunque con características muy particulares.

En caso de las faltas contenidas en las fracciones I, IV, y VII procederá la destitución del miembro del Servicio Exterior. En el caso de la fracción V, procederá la suspensión, la que podrá prolongarse hasta el término del proceso. Pero, en los otros casos, se deberá estar a lo dispuesto en los artículos 54 y 55 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. En caso de destitución, el miembro del Servicio Exterior quedará inhabilitado, definitivamente para reingresar a esta (artículo 59 de la Ley del Servicio Exterior Mexicano).

El artículo 60 de la Ley del Servicio Exterior dice que:

“Cuando se trate de faltas que ameriten la imposición de una sanción administrativa, se aplicará lo dispuesto en el Título Tercero, Capítulo II de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.....”

Para efecto de lo anterior, la Comisión de personal de Servicio Exterior integrará una Subcomisión Disciplinaria con tres de sus miembros, uno de los cuales deberá ser Licenciado en Derecho, y el Secretario de la Comisión de personal fungirá como Secretario de la Subcomisión. Esta última conocerá de los hechos por escrito, con una copia para el Contralor Interno de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

La investigación de los hechos le corresponde a la subcomisión de Asuntos Disciplinarios, con el debido apoyo de la Contraloría Interna.

El afectado podrá esgrimir sus argumentos por escrito así como todas las pruebas que necesite dentro de los quince días hábiles a partir de la notificación de la acusación.

Desahogadas las pruebas, la Subcomisión de Asuntos Disciplinarios formulará a la Comisión de personal la resolución que estime pertinente a fin de que ésta le sea notificada al Secretario de Relaciones Exteriores para que él haga la recomendación conducente, formulando la sanción administrativa que proceda la cual será aplicada por el Contralor Interno, pero en el caso específico de los embajadores y los cónsules generales, que es lo que nos interesa, la comisión del personal someterá su

opinión al Presidente de la República para que él tome la resolución correspondiente pues él puede remover de sus cargos libremente a estos funcionarios según el artículo 89 constitucional fracción II.

El afectado podrá interponer el recurso de revocación según lo dispone el artículo 71 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y el Reglamento de la Ley del Servicio Exterior en su artículo 127.

Para el caso de los hechos pudieron constituir algún delito y siempre y cuando no se hubiera iniciado la indagatoria por otros medios, la Contraloría Interna de la Secretaría de Relaciones Exteriores dará vista a la SECODAM así como a la Procuraduría General de la República para que haga las investigaciones correspondientes de acuerdo con el artículo 102-A de la Constitución Política vigente.

Desde el punto de vista jurídico y político, el Presidente de la República en base al artículo 89 fracción II puede remover libremente a los embajadores cuando considere necesaria esa medida, independientemente de todo el esquema de responsabilidad jurídica - administrativa antes explicado.

Por otra parte, consideramos que el nuevo gobierno federal el que ha prometido una reestructuración del Servicio Exterior Mexicano (con la participación del Licenciado Jesús Silva Herzog) debe analizar el papel que ha desempeñado cada uno de nuestros embajadores, calificándolo y premiando aquellos desempeños dignos.

La historia nos enseña que muchas veces, nuestros embajadores han sido designados más con motivos políticos (por premios o castigos) que por méritos o por reunir un perfil idóneo. Los políticos de gran renombre cuando ya cumplieron un ciclo o bien cuando llegan a estorbar al sistema designados como embajadores como una forma de destierro político, aunque hay diferencias pues los políticos afamados pueden decidir a dónde quieren ir, como sucedió con el Licenciado Ignacio Morales Lechuga y Don Jorge Carpizo quienes fungieron como jefes de misión en Francia, el segundo sucediendo al primero.

Se trata a todas luces de un régimen de improvisación que sexenio tras sexenio se ha venido repitiendo y que ha ocasionado serios problemas a nuestras embajadas puesto que algunos titulares de ellas

piensan que esta ahí de vacaciones y descuidan casi totalmente sus responsabilidades o bien, su comportamiento deja mucho que desear.

Esperemos que la nueva administración conjuntamente con la nueva composición del Senado eliminen esta práctica injusta y contraria a nuestras leyes y que los nuevos embajadores designados sean responsables de sus deberes y que cumplan cabalmente con su encomienda: la representación y defensa de los intereses mexicanos. Para lograrlo existe un Servicio Exterior que precisamente se encargan de capacitar a aquellas personas que cumplan con el perfil necesarios para ser adscritos como jefes de misión

CONCLUSIONES

I.- El Derecho Diplomático mantiene estrechas relaciones con varias disciplinas jurídicas como el Derecho Constitucional, el Administrativo y especialmente con el Derecho Internacional Público. También se relaciona con otras del conocimiento humano como la política, la sociología, la historia, la economía, etc.

II.- El Derecho Diplomático se nutre tanto de los tratados internacionales suscritos por la mayoría de los Estados como por los acuerdos bilaterales, por la costumbre internacional y por las normas de Derecho interno de las naciones.

III.- La misión diplomática se compone por el conjunto de funcionarios que un Estado acredita ante otro pero que lo represente en su territorio y se compone del personal diplomático, consular y el técnico - administrativo.

IV.- Actualmente las misiones diplomáticas tienen un papel importante dentro de los diversos acuerdos comerciales y económicos que permiten a un Estado alcanzar a un desarrollo sostenible.

V.- La clasificación establecida en el artículo 14 de la Convención de Viena de 1961 sólo hace referencia a los jefes de misión, más no al personal inmediatamente inferior, por lo que queda al derecho interno de los Estados el determinar las jerarquías de sus misiones diplomáticas.

VI.- Hacemos la crítica en el sentido de que el artículo 5º de la Ley vigente del Servicio Exterior sólo se refiere al área diplomática emitiendo la consular, por ello, proponemos que el precepto citado sea reformado y se agregue la clasificación de los funcionarios consulares que en la práctica tiene lugar: cónsul general, cónsul de primera, cónsul de segunda, cónsul de tercera, cónsul de cuarta vicecónsul..

VII.- El estatuto de prerrogativas concedidos a los funcionarios diplomáticos y consulares (inmunidades y privilegios) por los Estados, garantizan que sus funciones en otros territorios estén libres de cualquier acto que pueda interrumpir o impedir las mismas. Por ello, su justificación es plena a pesar de críticas y de las transformaciones de las relaciones internacionales.

VIII.- El Servicio Exterior Mexicano es un cuerpo permanente de funcionarios debidamente capacitados y que se encargan de ejecutar los planes de política exterior de nuestro país ante otros sujetos internacionales.

IX.- Consideramos que el ingreso al Servicio Exterior Mexicano debe limitarse a los egresados de licenciaturas del área de ciencias sociales: Derecho, Relaciones Internacionales Economía, etc pues ellas otorgan a sus estudiantes el perfil necesario para ocupar un puesto dentro de la diplomacia mexicana.

X.- El embajador es el jefe de la misión diplomática y consular. En nuestro derecho vigente, es el Ejecutivo Federal el que de acuerdo con el artículo 89 fracción III designa a los embajadores tomando en cuenta al personal de carrera del Servicio Exterior, sin embargo, hasta la administración pública federal pesada era una costumbre el improvisar a políticos afamados como embajadores, práctica viciada que se ha vuelto toda una costumbre.

XI.- Los embajadores mexicanos tienen la obligación de actuar apegados a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que le corresponde a todo servidor público, por lo que en esencia son considerados al igual que al restante personal de la misión y del Servicio Exterior como servidores públicos a pesar de que los primeros se encuentran más allá de nuestras fronteras.

XII.- Los embajadores mexicanos están sujetos a todas las encomiendas y responsabilidades que establece la Ley del Servicio Exterior y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, mismas normas que deben observar aunque se encuentren en otro Estado pues siguen sujetos a las leyes y jurisdicción mexicana.

XIII.- Si bien es cierto, la Ley del Servicio Exterior contempla la posible instauración de un procedimiento administrativo para sancionar las faltas de los integrantes del mismo, y con independencia de la posibilidad de comisión de un ilícito personal, en cuanto hace a los embajadores éstos simplemente son removidos de sus cargos si se comprueba que incumplieron alguna de sus obligaciones, con lo que difícilmente se les sanciona de acuerdo a la ley y a la gravedad de sus actos.

XIV.- Existe entonces ciertos grados de impunidad en las faltas cometidas por nuestros embajadores y aun más ello se entiende si recordamos que muchos de ellos no son egresados del Servicio exterior como personal de carrera y que al ser removidos de su cargo posiblemente no vuelvan a tener contacto directo con la Secretaría de Relaciones Exteriores pues le sean asignados otras tareas dentro de la administración pública federal o local.

XV.- Es ya impostergable la necesidad de que se impida que se sigan improvisando a nuestros embajadores pues ello le ha hecho mucho daño a nuestra política exterior y ha deteriorado la imagen de México en el mundo.

XVI.- Por lo anterior proponemos que el Presidente de la República designe obligatoriamente a los embajadores del personal de carrera de mayor experiencia y trayectoria del Servicio Exterior Mexicano, por lo que debe reformarse el artículo 19 de la Ley del Servicio Exterior Mexicano.

BIBLIOGRAFÍA

ARELLANO GARCÍA, CARLOS. Derecho Internacional Público. Editorial Porrúa, 6ª. Edición, México, 1986.

BORZI ALBA, MARIA ANGELICA T. Inmunidades y Privilegios de los Funcionarios Diplomáticos. Editorial Abeledo—Perrot, 2ª. Edición, Buenos Aires, 1982.

BURGOA ORIHUELLA, IGNACIO. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Fondo de Cultura Económica, 8ª. Edición, México, 1991.

DE ZAVALA, VICTOR P. Tratados y Documentos Internacionales. Editorial Cárdenas Editores y Distribuidores, 2ª. Edición, México, 1975.

DIAZ CISNEROS, CESAR. Derecho Internacional Público. Editorial Tea, 3ª. Edición, Buenos Aires, 1968.

GOLLIARD, CLAUDE ALBERT. Instituciones de Relaciones Internacionales. Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1974.

G. TUKIN. Curso de Derecho Internacional. Manual Libro 2. Editorial Progreso, Moscú, 1980.

KELSEN, HANS. Derecho Internacional Público. Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1974.

LABARIEGA VILLANUEVA, PEDRO. Derecho Diplomático. Editorial Trillas, 5ª. Edición México, 1989.

LION DEPETRE, JOSÉ. Derecho Diplomático. Editorial Porrúa, 2ª. Edición, México, 1979.

MOLINA , CECILIA. Práctica Consular Mexicano. Editorial Porrúa, 2ª. Edición, México, 1978.

MORENO, DANIEL. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, 12ª. Edición, México, 1993.

ORTIZ AHLF, LORETTA. Derecho Internacional Público. Editorial Oxford, 2ª. Edición, México, 1999.

SEARA VAZQUEZ, MODESTO. Derecho Internacional Público. Editorial Porrúa, 11ª. Edición. México, 1998.

_____ Política Exterior de México. Editorial Harla 2ª. Edición, México, 1984.

SEPÚLVEDA, CESAR. Derecho Internacional. Editorial Porrúa, México, 1988.

SORENSE, MAX. Manual de Derecho Internacional Público. Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1992, 4ª. reimpresión.

PESANTES GARCIA, ARMANDO. Las Relaciones Internacionales.
Editorial Cajica, 2ª. Edición México, 1977.

PEREZ MANZANO, ANTONIO. La Diplomacia, Orientación Vocacional
y Profesional Editorial. ENEP, Aragón, México. 1998.

PINA RAFAEL DE, Y RAFAEL DE PINA VARA. Diccionario de Derecho.
Editorial Porrúa, 13ª Edición México, 1998.

VERDROSS, ALFRED. Derecho Internacional Público. Editorial
Biblioteca Jurídica Aguilar, 5ª. Edición, España, 1987.

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Porrúa, 127ª. Edición, 1999.

Convención de Viena de 1961 sobre Relaciones Diplomáticas.

Convención de Viena de 1963 sobre Relaciones Consulares

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Editorial Porrúa 30ª. Edición, 1997.

Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano.

Reglamento de la Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano.