

LA DIPLOMACIA Y LOS DIPLOMÁTICOS

Daniel de la Pedraja

En Manual de derecho internacional para oficiales de la Armada de México **

(...) Recordando el hecho de que los estados necesitan indefectiblemente establecer y desarrollar relaciones entre sí y que tales relaciones deben obedecer a propósitos claros y a los intereses de todos y cada uno de los pueblos, por intermedio de sus respectivos gobiernos, resulta entonces evidente la importancia de la diplomacia, que no es sino la expresión concreta de la conducta exterior de los estados. Existen numerosas definiciones de diplomacia, en las cuales se pone énfasis en el aspecto pacífico de las relaciones entre los estados o en la negociación en tanto que medio para la conducción de dichas relaciones internacionales o en la conciliación obligada de los intereses diversos, etcétera. Una definición que combina adecuadamente dichos aspectos fue formulada en 1962,* señalando que diplomacia es la manera de conducir los asuntos exteriores de un sujeto de derecho internacional utilizando medios pacíficos y principalmente la negociación. Conviene aclarar, siempre de acuerdo con esta definición, que no todas las relaciones entre los estados son conducidas por los diplomáticos, ya que se dan casos en que las políticas nacionales respectivas obligan a la suspensión o incluso rompimiento de relaciones diplomáticas entre dos o más estados y que, incluso, se puede presentar un estado de guerra entre ellos; el estado de guerra lleva normalmente al enfrentamiento de dos ejércitos y la conducción de esa guerra si bien implica una manifestación concreta de la política exterior de un estado en relación con otro u otros no contiene, sin embargo, el elemento pacifista que caracteriza a la diplomacia y, en consecuencia, se debe entender que hay una diferencia clara entre política exterior de un país y diplomacia del mismo. Claro está que en situación normal de paz ambos conceptos se utilizan casi como sinónimos.

Los diplomáticos son, entonces, siguiendo los términos de la definición antes citada, las personas encargadas de manera permanente o temporal de la conducción pacífica de los asuntos externos de un estado o, para decirlo más técnicamente, de un sujeto de derecho internacional, de manera de incluir a los organismos internacionales cuyo número e importancia aumenta día con día.

El origen histórico de la diplomacia se sitúa en el momento en que las tribus de la antigüedad establecieron algún tipo de contacto para discutir pacíficamente sus particulares problemas de convivencia; usualmente, sin embargo, se entiende que la diplomacia en su forma actual aparece en el siglo XV, cuando la entonces república de Venecia, importante potencia naval y comercial, decidió establecer misiones diplomáticas permanentes en los otros dos centros de poder importantes en la época: Roma y Constantinopla. Aunque otras ciudades-estado italianas y algunas monarquías europeas habían enviado, antes que Venecia, esporádicamente misiones diplomáticas ante otros príncipes o reyes, se considera a esta ciudad como la iniciadora de la diplomacia por el hecho de haber reglamentado, al mismo tiempo, las funciones diplomáticas, procurando imprimirlas un sentido institucional. A partir de esa época se advierte una rápida aceptación general de la práctica establecida por los venecianos y los estados europeos crearon cada uno las oficinas o gabinetes que, con el tiempo, han evolucionado hasta los actuales ministerios o secretarías de relaciones exteriores.

Parentéticamente, cabe recordar aquí que el 4 de octubre de 1821 la Regencia del Imperio nombró un Secretario de Negocios y Relaciones Interiores y Exteriores, y que el 7 de julio de 1826 se expidió el primer reglamento interior de la Secretaría de Relaciones Interiores y Exteriores. Estos documentos sirvieron posteriormente de antecedente a las nuevas leyes y reglamentos

sobre la administración pública mexicana en las que se modificó el nombre y las competencias de lo que ahora se conoce como Secretaría de Relaciones Exteriores, creada de acuerdo con el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En 1815, el Congreso de Viena que fue convocado para establecer las bases de una nueva convivencia internacional, después de la terminación de las guerras napoleónicas, adoptó el 19 de marzo, entre sus acuerdos importantes, un reglamento sobre la precedencia y categorías de los agentes diplomáticos, terminando así con muchos problemas que al respecto se habían presentado en el transcurso de los siglos XVI, XVII y XVIII, durante los cuales la institución diplomática se desarrolló por cada estado sin observar lineamiento o cauces uniformes. El Reglamento de Viena se convirtió entonces en la fuente más importante del derecho diplomático y en la guía a seguir por los estados en la materia por lo menos hasta el final de la primera guerra mundial. La creación en 1919 de la Sociedad de Naciones marca un cambio radical en el estilo, costumbres y naturaleza de la diplomacia: comienza la etapa actual, donde las negociaciones multilaterales cobran mayor importancia y empiezan los contactos directos entre jefes de estado que buscan concertar acuerdos y compromisos que, hasta entonces, eran materia de trabajo de los diplomáticos exclusivamente. Después de la segunda guerra mundial, estas nuevas formas de la diplomacia se impulsan definitivamente y aparecen nuevos aspectos que en el siglo pasado no habían sido siquiera imaginados en función de las relaciones diplomáticas: los bloques ideológico-políticos que sustituyen o se sobreponen frecuentemente a las políticas nacionales individuales, las relaciones directas entre los pueblos, la propaganda política, la diplomacia técnica relativa a campos específicos de las relaciones entre los estados, la opinión pública, las agrupaciones por motivos de interés económico, etcétera.

Las nuevas formas de la diplomacia condujeron, en 1961, a la redacción de la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas, en la que se codifican las reglas de derecho diplomático y las costumbres de aceptación general en la materia, vigentes en nuestra época, y que aunque no abarca todas las manifestaciones de las nuevas formas diplomáticas es la referencia más completa y moderna que los estados pueden encontrar sobre el derecho diplomático.

Con base en lo dispuesto en la Convención de Viena se entiende que el establecimiento de relaciones diplomáticas entre estados y el envío de misiones diplomáticas permanentes se efectúa por consentimiento mutuo; esta facultad de enviar y recibir misiones diplomáticas se conoce como derecho de legación. Cada misión diplomática permanente, usualmente conocida como embajada, cuenta con un jefe de misión que, de acuerdo con el artículo 14 de la Convención de Viena, puede ser de cualquiera de estas tres clases: a) embajador o nuncio (rango equivalente al primero, en el servicio diplomático del Vaticano), b) enviado, ministro o internuncio y e) encargado de negocios (que, a diferencia de los anteriores, queda acreditado ante el secretario de relaciones, en lugar de serlo ante el jefe del estado; salvo por lo que respecta a la precedencia y a la etiqueta, no se hace distinción alguna entre los jefes de misión por razón de su clase.

El personal diplomático, por lo demás, comprende aparte del jefe de misión a aquellos agentes diplomáticos que trabajan bajo sus órdenes y que han sido nombrados de acuerdo con la legislación nacional correspondiente; así, la Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano, publicada en el *Diario Oficial* del 4 de marzo de 1967, dispone en su artículo 9 que las categorías de los funcionarios diplomáticos son, en orden decreciente de jerarquía: embajador, ministro consejero, consejero, primer secretario, segundo secretario y tercer secretario. Cabe señalar que en la práctica existe todavía una categoría inferior a la de tercer secretario, llamada vicescánsul "de la rama diplomática" para distinguirlo de aquel empleado que pertenece a la rama consular —que se

verá más adelante— y con el que comparte, tal vez incorrectamente, la misma denominación. Las jerarquías antes mencionadas son de aceptación general por todos los países, con escasas variantes, salvo que a lo que en México se denomina vicecónsul de la rama diplomática se le llama generalmente agregado civil en otros países; dependiendo de la costumbre que siga el estado ante el que se encuentra acreditado, el vicecónsul de la rama diplomática tiene o no acceso a las prerrogativas de los agentes diplomáticos de las categorías superiores ya señaladas. (...)

LA PARADIPLOMACIA

El dinamismo que caracteriza actualmente a las relaciones internacionales ha propiciado, como ya se ha dicho, la aparición continua de nuevas formas y procedimientos que corresponden a las circunstancias prevalecientes en el terreno de la negociación entre los estados; paralelamente, los agentes encargados de tales negociaciones son ahora no solamente los diplomáticos —en el sentido tradicional— sino también otro tipo de funcionarios que, según el caso, actúan de manera similar a los diplomáticos y disfrutan en ocasiones de un estatuto privilegiado parecido. Entre los que pueden ser considerados como pertenecientes a esta nueva clasificación se encuentran varios de los ya mencionados, a saber: los funcionarios internacionales, los expertos y los delegados a conferencias específicas. Sin embargo, lo que se llama paradiplomacia no se limita a esos tres tipos de funcionarios, sino que comprende también a un gran número de personas, igualmente responsables de algún aspecto de las negociaciones internacionales, y que no ejercen la diplomacia como profesión, tales como los enviados especiales (por ejemplo, los representantes personales del presidente de la república en un acto o conmemoración), los especialistas (por ejemplo, el responsable de la construcción de escuelas que el gobierno de México comisione temporalmente en un país, dentro de un programa de cooperación internacional), los encargados de oficinas permanentes o temporales en el extranjero y que no dependen de la Secretaría de Relaciones Exteriores (por ejemplo, la del Instituto Mexicano del Café en Nueva York, o la de Petróleos Mexicanos) y las misiones especiales, que se trasladan a otros países, generalmente por poco tiempo, para un objeto determinado, como sería la negociación de un convenio o la discusión de un asunto de interés común (a este respecto, cabe señalar que en ocasiones puede tratarse de un solo funcionario, que viaja en comisión de su secretaría respectiva). Todas estas formas de la paradiplomacia no han sido objeto de ninguna convención internacional que cubra los aspectos relativos a su naturaleza, estatuto, privilegios, organización, etcétera; sin embargo, se puede afirmar que casi todas estas formas se asimilan normalmente a la condición de los diplomáticos, en la medida de la importancia de sus respectivos encargos y de la duración de los mismos, aunque no se llega a brindarles todos los beneficios que se garantizan a aquéllos. Es de suponerse que en los próximos veinte años y como consecuencia del desarrollo que experimente la paradiplomacia, los diferentes estados acordarán reglas que traduciendo la práctica que esté vigente al respecto normen todos los aspectos de dicha actividad y de sus agentes. Por lo pronto, solamente existe una convención sobre las misiones especiales, que se aprobó en 1969, en la sede de la Organización de las Naciones Unidas en Nueva York, pero que aún no se encuentra en vigor. (...)

INMUNIDADES, PRIVILEGIOS Y PRERROGATIVAS DE LOS DIPLOMÁTICOS

Inmunidades, privilegios y prerrogativas de los diplomáticos Los diplomáticos gozan en el extranjero de ciertos privilegios e inmunidades que tienen como finalidad sustraerlos de la autoridad y competencia jurisdiccional del estado donde residen. El fundamento de estos

privilegios e inmunidades se hizo descansar durante mucho tiempo en la llamada teoría de la extraterritorialidad, de acuerdo con la cual los diplomáticos quedaban fuera de la autoridad del estado donde residían, aceptando el supuesto de que ellos no habían abandonado nunca el territorio del estado del que eran nacionales (lo que conducía a considerar que el local de las embajadas era parte del territorio nacional); sin embargo, esta ficción, al desarrollarse teóricamente, conducía a conclusiones por demás exageradas. Gradualmente el fundamento de los privilegios e inmunidades ha ido cambiando hasta nuestros días, aceptándose ahora lo que se llama doctrina del carácter representativo, de acuerdo con la cual los mencionados privilegios e inmunidades aparecen y son necesarios para el debido cumplimiento de las funciones de representación que ejercen los diplomáticos. En otras palabras, en la actualidad se acepta internacionalmente que los privilegios e inmunidades son necesarios para que puedan ejercer sus funciones libres de toda amenaza; no podría el diplomático ejercer sus funciones si no fuera plenamente independiente respecto al estado que lo recibe. Al mismo tiempo, estos privilegios e inmunidades tienen otro principio básico que también los fundamenta: la reciprocidad. Actualmente se entienden como necesarios los privilegios y las inmunidades en razón de la función que cumplen los diplomáticos y como consecuencia del trato recíproco que los estados conceden a los diplomáticos extranjeros; en consecuencia, se ha abandonado casi totalmente la ficción relativa a la teoría de la extraterritorialidad, como fundamento para tales privilegios e inmunidades. La inviolabilidad es el más antiguo de los privilegios diplomáticos y se justifica por el hecho de que un funcionario no podría cumplir su misión si temiera ser detenido. La Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 1961 establece que la inviolabilidad es un principio que se aplica a la sede de la misión, a la residencia privada y a la persona de los diplomáticos; este privilegio se justifica fácilmente, ya que una misión diplomática no podría funcionar si estuviera sometida a inspecciones o registros por parte de las autoridades ante las que se encuentra acreditada. Como referencia, puede afirmarse que el principio de la inviolabilidad de los locales de una representación está íntimamente ligado con el derecho de asilo. Dicho principio se aplica, además, a los archivos y documentos de las misiones dondequiera que éstos se hallen, debiendo mantenerse el principio aun en caso de ruptura de relaciones diplomáticas o en estado de guerra. Los demás bienes de la misión (automóviles, cuentas bancarias, etcétera) son igualmente inviolables, puesto que son indispensables para su funcionamiento y no pueden ser objeto de embargos o incautaciones. La correspondencia, por su carácter reservado, es absolutamente confidencial y las autoridades locales no pueden alegar derecho alguno para conocer su contenido ni pueden interceptarla ni tratar de descifrarla; las valijas diplomáticas también son inviolables y no pueden ser abiertas o retenidas por las autoridades extranjeras.

El principio de inviolabilidad, por otro lado, implica para el estado ante el cual se encuentra acreditada una misión diplomática, la obligación de concederle protección, especialmente en contra de intrusos o manifestantes que puedan causar daños. Esta protección especial se extiende a los diplomáticos y a sus domicilios privados. Un aspecto que ha causado bastantes problemas a lo largo de los años, derivado directamente del principio de inviolabilidad, es el que se refiere a la imposibilidad de ejercer coerción alguna sobre los agentes diplomáticos, quienes no podrán ser arrestados ni mantenidos en prisión; los límites de esta inmunidad se desprenden del mismo principio de que la inmunidad no se concede al diplomático en su propio interés sino en el de sus funciones y que, en consecuencia, éstas no consisten en transgredir las leyes del estado receptor, por lo que en aquellos casos en que un diplomático cometa algún acto ilegal, si bien el principio de la inmunidad se mantiene, la sanción eventual la impone su propio gobierno, que lo llama para tal fin a su país de origen. Las autoridades locales no pueden hacer más, en ese caso, que decidir la expulsión del diplomático en cuestión, declarándolo persona *non grata*.

La segunda inmunidad fundamental para los diplomáticos es la relativa a la jurisdicción de las autoridades locales; es decir, los diplomáticos no están sujetos a las sanciones que se les puede aplicar con base en la legislación local. Los tribunales locales pueden juzgar cualquier acto contrario a las leyes vigentes, cometido por el diplomático extranjero y pueden dictar sentencia en su contra; sin embargo, con base en la inmunidad de jurisdicción, dicha sanción queda suspendida y no se aplica. Este privilegio se extiende no solamente a los diplomáticos, sino a los locales de la misión y a los domicilios particulares. Sobre este punto, sin embargo, es necesario señalar que existen medios de los que puede disponer el gobierno del país para obtener satisfacción de una misión diplomática o de un determinado diplomático que no cumpla con sus obligaciones (tal como lo demanda el hecho de tener que respetar la legislación del país donde se encuentra acreditado). Estos medios son, por ejemplo: hacer valer una queja determinada ante los tribunales internos del estado al que pertenece el diplomático, las gestiones que realice el gobierno extranjero ante el gobierno del diplomático para encontrar una solución satisfactoria y, en tercer lugar, acordar entre las dos partes en conflicto recurrir a un tercero (otro estado o alguna personalidad de un tercer país) para que solucione el problema en cuestión (esta vía sólo se aplica cuando el problema ha desbordado los límites normales). Ahora bien, cabe señalar que la inmunidad de jurisdicción de los agentes diplomáticos es absoluta y se extiende también a los actos de su vida privada, tales como infracciones al reglamento de tránsito, que el diplomático extranjero no está obligado a pagar; en estos casos, las autoridades locales pueden recurrir al jefe de la misión, dándole parte de la infracción, esperando que con base en la obligación (de respetar los ordenamientos legales del país en cuestión, el diplomático cumpla, en lo sucesivo, con los mismos.

Por lo que se refiere a la inmunidad de jurisdicción de los bienes inmuebles particulares que el diplomático extranjero posee en el territorio del estado receptor, el principio no se aplica a menos que tales bienes inmuebles sean poseídos por cuenta del estado que representa y para los fines de la misión diplomática; en consecuencia, no se aplica el principio de la inmunidad de jurisdicción en caso de una herencia en la que el agente diplomático figure a título privado y no en nombre de su gobierno.

Por regla general los diplomáticos no están autorizados por su gobierno ni por el gobierno ante el que se encuentran acreditados para ejercer otra profesión por la que reciban beneficios o remuneraciones económicas. En caso que el diplomático realice cualquier actividad profesional o comercial no se aplica tampoco el principio de inmunidad de jurisdicción por estar fuera de sus funciones oficiales.

En los casos de delitos configurados en la legislación penal del estado receptor, se puede gestionar u obtener voluntariamente del diplomático su renuncia al principio de la inmunidad, con objeto de no entorpecer la aplicación de la legislación local. En estos casos siempre será necesario que el gobierno de dicho diplomático renuncie expresamente a la inmunidad; es decir, el agente solo, individualmente, no puede renunciar al privilegio sino que se requiere el consentimiento expreso de su gobierno.

En el orden fiscal, el diplomático se encuentra exento de todos los impuestos y gravámenes nacionales, regionales, o municipales, sobre los locales de la misión de que sea propietario o inquilino, a menos que posea dichos inmuebles por su cuenta. Los derechos de aduana quedan comprendidos en la exención concedida a los diplomáticos, la cual es considerada como cortesía internacional, basada en el principio de la reciprocidad. Los diplomáticos están exentos de la inspección de su equipaje personal, a menos que haya motivos fundados para suponer que

contiene objetos cuya importación o exportación esté prohibida por la legislación del estado donde se encuentre; en ese caso, la inspección sólo se podrá efectuar en su presencia o en la de su representante autorizado. Cabe hacer resaltar el hecho de que la familia del diplomático posee exactamente el mismo estatuto privilegiado que él mismo. Para concluir, se puede sintetizar lo antes expuesto diciendo que los diplomáticos disfrutaban de ciertos privilegios, prerrogativas o inmunidades que se fundamentan en la necesidad de garantizarles el desempeño eficaz de sus funciones, en su calidad de representantes de los estados. Los principales privilegios e inmunidades son la inviolabilidad, la inmunidad de jurisdicción y la exención de impuestos.

La inviolabilidad se aplica a su residencia particular, sus documentos, correspondencia y bienes; y a los locales de la misión diplomática, archivos, correspondencia y bienes de ella. El diplomático no puede ser objeto de ninguna forma de detención o arresto y goza de inmunidad de jurisdicción penal en el estado receptor y, en consecuencia, no puede ser procesado por los delitos o faltas que cometa. También goza de inmunidad de la jurisdicción civil y administrativa, excepto en los bienes inmuebles que posea a título personal. Asimismo, está exento de los impuestos directos y solamente cubre los indirectos y los que graven sus bienes inmuebles privados; la exención fiscal se extiende a los derechos de aduana en lo que toca a los artículos importados para el uso oficial de la misión y para el uso personal de él y de su familia. El estado que el diplomático representa puede renunciar expresamente a la inmunidad de que goza su agente, si así lo estima conveniente, para no entorpecer la acción de las autoridades judiciales locales; sin el estado no renuncia a dicha inmunidad, el funcionario en cuestión es normalmente llamado a su país a fin de que el problema en que se encuentre envuelto se resuelva de acuerdo con las autoridades de su país, quienes podrán aplicar las sanciones que estimen procedentes. En todo caso, el estado receptor no podrá sino expulsarlo de su territorio, declarándolo persona *non grata*.

* *El embajador Daniel de la Pedraja (1943-1996) formó parte de la SRE desde 1964 hasta su fallecimiento. Diplomático de carrera, Egresado y profesor de la Universidad Nacional Autónoma de México; estudió el doctorado en Relaciones Internacionales en Ginebra. Estuvo adscrito en las embajadas de México en China, España, Cuba y las representaciones permanentes de México ante las Naciones Unidas y la OEA. Fue director general para Europa Occidental; para Asia, África y Oceanía; para el Pacífico y para el Sistema de Naciones Unidas. Publicó, además de numerosos artículos, diversos libros sobre cuestiones internacionales. (CTZ)*

** César Sepúlveda, Manual de derecho internacional para oficiales de la Armada de México, Secretaría de Relaciones Exteriores, Secretaría de Marina, México, 1981, pp. 49-73

(1) Por el profesor francés Philippe Cahier, en su obra **Derecho diplomático contemporáneo**.

Ultima modificación (domingo, 29 enero 2006, 17:31)