

El Estado mexicano como sujeto del derecho diplomático¹

Juan Manuel Portilla Gómez

El derecho diplomático en un sentido constituye el marco procesal para la construcción del derecho internacional y las relaciones internacionales. Garantiza la eficacia y la seguridad de la maquinaria a través de la cual los Estados conducen la diplomacia, y sin esta maquinaria los Estados no pueden construir el derecho ya sea por costumbre o por acuerdo en cuestiones sustanciales.

EILEEN DENZA²

Introducción

En el presente trabajo nos concentraremos exclusivamente en las cuestiones vinculadas a la diplomacia bilateral, a propósito de lo cual definiremos a ésta como el conjunto de actividades de los Estados en sus relaciones oficiales mutuas de conformidad

¹ El presente trabajo es una contribución del autor en el proyecto de la Facultad de Estudios Superiores Acatlán: “El concepto del derecho en su historia y la juridificación de las relaciones internacionales”, dentro del Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIT), clave IN300706-3.

² Eileen Denza, *Diplomatic Law. A Commentary on the Vienna Convention on Diplomatic Relations*, Oxford, Clarendon Press, 1998, p. 1 (traducción del autor).

con el derecho internacional y el protocolo.³ Es importante subrayar que la diplomacia constituye el instrumento más valioso de la política exterior y que coadyuva a lograr la cooperación internacional en su más amplio sentido. Para su operación, esta disciplina requiere de un ordenamiento normativo que establezca los principios y las normas que le permitan cumplir con sus objetivos dentro de un marco de certidumbre jurídica: el derecho diplomático. Si bien éste forma parte del derecho internacional, reviste una especificidad concreta dentro del mundo jurídico y de la política internacional. Entre los diversos autores contemporáneos que han trabajado en torno a esta materia, consideramos que Philippe Cahier ha logrado uno de los conceptos más precisos al definirlo como el “conjunto de normas jurídicas destinadas a regular las relaciones que se crean entre los diferentes órganos de los sujetos de derecho internacional encargados de manera permanente o temporal de las relaciones de tales sujetos”.⁴

A diferencia de otras regulaciones jurídicas internacionales cuya eficacia es cuestionable, el derecho diplomático constituye un ordenamiento estable y ampliamente acatado. Ello debido, principalmente, a su añeja aceptación general y a su armonización con los sistemas jurídicos domésticos. De manera adicional, el estatuto diplomático tiene la ventaja de constituir un régimen autocontenido, derivado de la figura de la inmunidad soberana y de los principios de la igualdad jurídica e independencia de los Estados.⁵

³ No incluimos aquí a la diplomacia multilateral, ya que, por su pertenencia al ámbito de la organización internacional, en ella operan otras categorías conceptuales.

⁴ Philippe Cahier, *Derecho diplomático contemporáneo*, Madrid, Rialp, 1965, p. 19.

⁵ *Case Concerning US Diplomatic and Consular Staff in Tehran*, ICJ Reports, 1980, pp. 30-43. La inmunidad soberana ha sido objeto de legislación específica en varios países. En 2004 se firmó la Convención de las Naciones Unidas sobre las Inmunidades Jurisdiccionales de los Estados y de sus Bienes.

En su calidad de miembro de la sociedad internacional, México es sujeto del derecho diplomático y en tal virtud participa de los mecanismos de operación de éste a través de su legislación e instrumentos administrativos. Es en este sentido que el presente ensayo dimensiona la ubicación del Estado mexicano a la luz de la evolución y desarrollo de esta disciplina, así como de la incorporación interna de la misma.

Evolución del derecho diplomático

Desde tiempos remotos, al darse los primeros contactos entre distintos grupos humanos, se desarrollaron prácticas diplomáticas que, mediante un proceso gradual, fueron institucionalizándose. Una vez que hubo una evolución política mayor y que surgieron los Estados, éstos incluyeron en su legislación cuerpos normativos para dar cumplimiento a sus obligaciones internacionales derivadas del derecho diplomático.⁶ Dentro de este orden de ideas, Nahlik señala:

Pero el derecho de las naciones o el derecho internacional no agotan las normas relativas a la diplomacia. Para hacer operativo el derecho internacional, usualmente es incorporado por los Estados individuales en sus respectivos sistemas legales domés-

⁶ Los derechos internos contribuyeron originalmente a la formación consuetudinaria de un estatuto diplomático. A este respecto, dos textos merecen ser mencionados. Por una parte, la Proclamación holandesa, *Placaet*, de 1651, sobre la prohibición del arresto de los diplomáticos y del embargo de sus bienes. Por la otra, el célebre estatuto británico de la reina Ana, de 1708: *Act for Preserving the Privileges of Ambassadors and other Public Ministers of Foreign Princes and Powers*, mejor conocida como *Diplomatic Privileges Act*, que estuvo vigente hasta 1964. Véase *Laws and Regulations Regarding Diplomatic and Consular Privileges and Immunities*, United Nations Legislative Series, ST/ LEG/SER.B/7, New York, 1958 and supplement, 1963.

ticos: en el proceso de tal incorporación, los Estados le agregan normas complementarias que, aunque enraizadas en el derecho internacional, no dejan de formar parte del derecho interno.⁷

Los primeros acuerdos sobre relaciones diplomáticas se dieron en el plano bilateral; entre ellos destacan los concluidos entre las potencias, como Europa y Estados Unidos, con Estados de América Latina, Asia y Medio Oriente.⁸ Por su parte, México ha celebrado protocolos de establecimiento de relaciones y correspondencia diplomáticas. Asimismo en los tratados de amistad, comercio y navegación, que fueron bastante usuales en el siglo XIX y principios del XX, se incluían disposiciones relativas a cuestiones diplomáticas.⁹

En el plano multilateral, el primer convenio general sobre relaciones diplomáticas fue el reglamento que se adoptó el 19 de marzo de 1815 en Viena (anexo XVII de las actas del Congreso), el cual fue complementado con el Protocolo de la Conferencia de Aix-la-Chapelle.¹⁰ Mediante estos instrumentos se establecieron categorías diplomáticas y reglas de proceden-

⁷ Stanislaw Nahlik, "Development of Diplomatic Law. Selected Problems", en *Collected Courses of The Hague Academy of International Law*, vol. 3, t. 222, 1990, p. 202.

⁸ Véase Jean Salmon, *Manuel de Droit Diplomatique*, Bruselas, Précis de la Faculté de Droit de L'Université Libre de Bruxelles, Bruylant, 1994, pp. 5-8.

⁹ Es interesante observar cómo el Tratado de Comercio, Amistad y Navegación entre México y Japón de 1888 fue el primero que esta nación asiática firmó con un país occidental en términos de igualdad y reciprocidad. Asimismo, México obtuvo una espléndida prebenda diplomática al concedérsele un predio en usufructo y perpetuidad para establecer la embajada de México en pleno centro de Tokio. Véase expediente sobre el Tratado de Amistad, Comercio y Navegación México-Japón, primera parte, Secretaría de Relaciones Exteriores (7-18-18I-I Clasificación decimal III/352 (72:521).

¹⁰ *Annuaire de la Commission de Droit International*, vol. 2, 1956, p. 136, y Carlos Calvo, *Le droit international théorique et pratique*, vol. 3, Paris, 1896, p. 184.

cia, con lo cual disminuyeron, en buena medida, los múltiples problemas que se suscitaban al respecto. En este sentido, se determinaron cuestiones claves de protocolo aún vigentes y cuya trascendencia es dimensionada por un experto diplomático en los siguientes términos:

Lo que nos interesa es el Protocolo Diplomático, nacido, realmente, en el citado Primer Congreso de Viena de 1812-1814, y que con escasas modificaciones sigue vivo hoy. El Protocolo Diplomático constituye la base del Derecho Diplomático, que a su vez, forma la más importante rama del Derecho Internacional Público. Lo podemos definir como: conjunto de normas y usos aceptados por la Comunidad Internacional, que regulan las actividades, actos y ceremonias, consecuencia de las relaciones diplomáticas entre los Estados, entre éstos y las Organizaciones Internacionales, y de estas Organizaciones entre sí.¹¹

Un siglo después se produjo un intento de sistematización de estas reglas en un cuerpo legal más moderno, cuando la Asamblea de la Sociedad de Naciones creó un comité de expertos, que en su reunión de Ginebra, en 1925, estimó que la diplomacia debería ser objeto de un trabajo de codificación. Lamentablemente, dicha propuesta no contó con la aprobación de la Asamblea y no pudo llevarse a cabo. Tres años más tarde, el tema fue retomado en nuestro continente, a través de la Sexta Conferencia Interamericana, celebrada en La Habana, con la firma de la Convención Relativa a los Funcionarios Diplomáticos.¹² La

¹¹ José Antonio de Urbina, *Cien preguntas básicas de protocolo*, Madrid, Temas de Hoy, 2004, pp. 175-176.

¹² La Convención sobre Funcionarios Diplomáticos fue firmada en La Habana, Cuba, el 20 de febrero de 1928. Son parte de la misma 15 Estados, entre ellos México.

aportación de este instrumento al derecho diplomático consistió en precisar la naturaleza y alcance del régimen jurídico de los representantes de los Estados.

Desde que se fundó la Organización de las Naciones Unidas, una de sus tareas principales en el campo jurídico ha estado dirigida a la codificación y desarrollo progresivo del derecho internacional. Para tal efecto, por resolución de la Asamblea General, se creó la Comisión de Derecho Internacional, la cual trabajó, a lo largo de varios años, un proyecto de relaciones diplomáticas. En 1961 concluyó dicho proceso con la suscripción de la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas (CV).¹³ Éste es el instrumento acorde con el fundamento moderno de las relaciones diplomáticas bilaterales y que cubre prácticamente todos los aspectos del derecho diplomático contemporáneo.¹⁴ Si bien el derecho diplomático se encontraba en un nivel operativo aceptable, con la entrada en vigor de la CV dicho cuerpo normativo se consolida como el ordenamiento universal rector de las actividades diplomáticas de los Estados y, trascendiendo su carácter convencional, se ha constituido como expresión del derecho internacional general.¹⁵

La CV establece el consentimiento mutuo como base de las relaciones diplomáticas y señala los ámbitos personal, material y espacial de aplicación de sus normas. Asimismo refina las

¹³ Casi la totalidad de los Estados son parte de la Convención de Viena. Se firmó el 18 de abril de 1961 y entró en vigor el 24 del mismo mes y año (16 de julio para México).

¹⁴ Aunque la CV cubre los más diversos rubros, hay cuestiones como el asilo diplomático que no fueron incluidas y otras que han requerido de posteriores trabajos. Tal es el caso del proyecto de valija diplomática, actualmente bajo consideración de la Comisión de Derecho Internacional.

¹⁵ No obstante la amplitud de la codificación representada por la CV, el quinto párrafo del Preámbulo indica que: "Las normas del derecho internacional consuetudinario han de continuar rigiendo las cuestiones que no hayan sido expresamente reguladas en las disposiciones de la presente Convención".

categorías de los jefes de misión a la vez que precisa el procedimiento para su nombramiento y acreditación. Respecto a las inmunidades y privilegios,¹⁶ la CV desecha teorías anacrónicas, como la extraterritorialidad, al subrayar el carácter funcional de dichas prerrogativas de acuerdo con el concepto moderno de representación estatal en el que éstas se otorgan, no a título personal, sino “con el fin de garantizar el desempeño eficaz de las funciones de las misiones diplomáticas en calidad de representantes de los Estados”.¹⁷

El Estado mexicano como sujeto del derecho diplomático

Marco constitucional

En México, como en los demás países, el diseño y la conducción de la política exterior (a través de la diplomacia o por otros medios) corresponde al Ejecutivo. No obstante, los otros dos poderes concurren en ciertas actividades internacionales: el Judicial como garante de la legalidad y el Legislativo como instancia de control.

En materia diplomática, a los tribunales superiores corresponde conocer de “los casos concernientes a miembros del Cuerpo Diplomático y Consular”¹⁸ (artículo 104, fracción VI). Por

¹⁶ La CV se refiere a inmunidades y privilegios, sin distinguirlos. Hay autores que señalan que los privilegios se derivan de la cortesía y que dependen de la reciprocidad.

¹⁷ La CV se basa en el sustento teórico del interés de la función. Véase el Preámbulo, cuarto párrafo.

¹⁸ La referencia a los cuerpos diplomático y consular es anacrónica pues, a partir de 1967, se abandonó esta terminología al adoptarse la Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano. En la actualidad, el concepto de *cuerpo diplomático* sólo aplica al colectivo de los agentes diplomáticos acreditados en el Estado receptor.

su parte, el Congreso de la Unión tiene facultad “para expedir las leyes de organización de los cuerpos Diplomático y Consular” (artículo 73, fracción XX). El Senado, en sus funciones de análisis de la política exterior y de aprobación de los tratados (artículo 76, fracción I), tiene alguna incidencia, así sea indirecta, en cuestiones diplomáticas. Asimismo le corresponde ratificar los nombramientos que el presidente haga de “ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales”. Igual función se atribuye a la Comisión Permanente del Congreso (artículo 78, fracción VII), la cual, durante el receso de las cámaras, continúa funcionando para la atención de los asuntos más urgentes.

De acuerdo con nuestro sistema de gobierno, el Ejecutivo federal recae en el presidente de los Estados Unidos Mexicanos (artículo 80), quien, en su calidad de director de la política exterior y como personero del Estado, participa en la diplomacia, al igual que el secretario de Relaciones Exteriores. Ambos fungen como órganos centrales de la misma.¹⁹ Asimismo, al titular del Ejecutivo le corresponde “nombrar a los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Senado” (artículo 89, fracción X).²⁰

¹⁹ El desarrollo de esta actividad se da dentro de la llamada *diplomacia en la cumbre*, llevada a cabo por los jefes de Estado y los ministros de relaciones exteriores. De acuerdo con Cahier, “por representar al Estado que dirige, la jefatura que contemplamos tiene al menos derecho a las inmunidades que el derecho internacional reconoce a los Estados; en su persona debe respetarse la soberanía del Estado”. Con respecto al segundo, señala: “Si, como nosotros mantenemos, las funciones que una persona es llamada a ejercer en territorio extranjero han de guiarnos en la actitud a adoptar para con ella, resulta evidente que el ministro de Asuntos Exteriores debe gozar de un importante estatuto de privilegio”. Véase Cahier, *op. cit.*, pp. 448-477.

²⁰ Aquí nuevamente nos encontramos con una disposición desfasada, pues la referencia a ministros corresponde a una terminología anterior a la Convención de Viena y, en el ámbito interno, esta clase de jefe de misión (ministro residente) se incluyó por última vez en la Ley Orgánica del Cuerpo Diplomático Mexicano del 9 de enero de 1922. Ante los anacronismos e inconsistencia de las disposicio-

El Servicio Exterior Mexicano

Los agentes que realizan las actividades diplomáticas de México son los que la doctrina denomina órganos externos o periféricos de la diplomacia. Cada Estado organiza libremente su servicio diplomático y el derecho diplomático sólo proporciona un marco referencial dentro del cual los Estados estructuran sus cuadros diplomáticos, según convenga a sus intereses. No obstante lo anterior, en este aspecto existe una gran uniformidad entre los distintos Estados independientemente de su presencia en la política y economía mundiales.

Desde sus primeros años, México organizó sus representaciones en el exterior de conformidad con el derecho diplomático prevaleciente en cada época y en forma gradual fue constituyendo un servicio profesional de carrera.²¹ El arranque del moderno servicio exterior se dio en 1967, al expedirse la Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano, la cual concentró en la misma a los antes denominados cuerpos diplomático y consular; a su vez, la Ley del Servicio Exterior Mexicano de 1994 (LSEM) fusionó las ramas diplomática y consular bajo una rama única: la diplomático-consular. Dicha ley define al SEM en los siguientes términos:

El Servicio Exterior Mexicano es el cuerpo permanente de funcionarios del Estado, encargado específicamente de representarlo

nes constitucionales en este rubro, el artículo 19 de la Ley del Servicio Exterior Mexicano resuelve que: "Sin perjuicio de lo que dispone el 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".

²¹ Véase Omar Guerrero, *Historia de la Secretaría de Relaciones Exteriores. La administración de la política exterior: 1821-1992*, Instituto Matías Romero-Secretaría de Relaciones Exteriores, 1993.

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 SEM depende del Ejecutivo federal. Su dirección y administración están a cargo de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y a los lineamientos de política exterior que señale el presidente de la República, de acuerdo con las facultades que le confiere la propia Constitución.²²

La aplicación del derecho diplomático en México

Como una característica muy propia, el derecho diplomático cuenta con mecanismos efectivos de sanción en tanto que los Estados, en sus relaciones diplomáticas, tienen la doble condición de acreditante y receptor, con lo cual todo trato más o menos favorable de uno hacia otro se reflejará en igual medida.²³ En este sentido, las embajadas y sus miembros,²⁴ en el ejercicio de sus funciones, operan en el marco de tres distintos ordena-

²² Artículo 1 de la Ley del Servicio Exterior Mexicano del 4 de enero de 1994, con reformas del 25 de febrero de 2002.

²³ Véase E. Denza, *op. cit.*, p. 2. Éste es el principio de la reciprocidad que, sin embargo, no se da en la práctica cuando un Estado es sólo acreditante o receptor en los casos de la llamada *acreditación concurrente* en la que no haya una misión residente (artículo 5 CV) o haya ausencia de ésta por otras razones.

²⁴ Respecto a la forma para denominar a la oficinas diplomáticas, la CV utiliza el término *misión diplomática* y el artículo 1bis de la LSEM indica que por misión diplomática se entenderá “las embajadas” (fracción XII). Ésta, junto con las misiones permanentes, son los dos géneros de “representaciones diplomáticas” (fracción IX). Por ello nos parece equivocado el artículo 12 de la Ley cuando dice que “las *misiones diplomáticas* de México ante gobiernos extranjeros tendrán el rango de embajadas y, ante organismos internacionales, el de misiones permanentes”, cuando antes nos refiere que misión diplomática es sólo la embajada. Creemos que, de acuerdo con ello, lo correcto debe ser “las *representaciones diplomáticas* [...]”.

mientos jurídicos: el derecho diplomático, el del Estado acreditante (su propio derecho) y el del Estado receptor (el Estado donde operan). Respecto al segundo, todos los Estados tienen leyes y reglamentos que rigen las actividades de su servicio diplomático. Por lo que se refiere al tercero, algunos Estados, como México, cuentan con disposiciones contenidas en diversos instrumentos, y otros tienen una legislación específica para regular la actuación del cuerpo diplomático en su territorio.²⁵

Con el fin de ilustrar el grado de armonización del derecho diplomático en México, haremos un muestreo selectivo de la concordancia de nuestra legislación y práctica con la CV, en su doble condición de Estado acreditante (Cuadro A) y Estado receptor (Cuadro B).

Cuadro A
México como Estado acreditante

Convención de Viena	LSEM	Reglamento de la LSEM
Artículo 20. La misión y su jefe tendrán derecho a colocar la bandera y el escudo del Estado acreditante en los locales de la misión, incluyendo la residencia del jefe de la misión y en los medios de transporte de éste.		Artículo 22. Salvo por razones de seguridad, en las representaciones se colocará en lugar visible el escudo y la bandera nacionales y la leyenda correspondiente a la embajada...

²⁵ Véase Elisabeth Zoller, "Droits Internes et Statut Diplomatique", en *Aspects Récents du Droit des Relations Diplomatiques*, Colloque de Tours, París, Pedone, 1989, 241 pp.

Convención de Viena	LSEM	Reglamento de la LSEM
<p>Artículo 27.-</p> <p>4. Los bultos que constituyan la valija diplomática deberán ir provistos de signos visibles indicadores de su carácter y sólo podrán contener documentos diplomáticos u objetos de uso oficial.</p>	<p>Artículo 58. Darán motivo de aplicación de sanciones administrativas las siguientes conductas de los miembros del Servicio Exterior:</p> <p>XI. Hacer uso ilícito o con fines de provecho personal de las franquicias, valijas, correos diplomáticos...</p>	
<p>Artículo 32.</p> <p>1. El Estado acreditante puede renunciar a la inmunidad de jurisdicción de sus agentes diplomáticos y de las personas que gocen de inmunidad conforme al artículo 37.</p> <p>2. La renuncia ha de ser siempre expresa.</p> <p>3. Si un agente diplomático o una persona que goce de inmunidad de jurisdicción conforme al artículo 37 entabla una acción judicial, no le será permitido invocar la inmunidad de jurisdicción</p>	<p>Artículo 43. Corresponde a los jefes de misión:</p> <p>III. Requerir cuando proceda y con las cortesías de caso, las inmunidades, prerrogativas y franquicias que correspondan a los funcionarios diplomáticos mexicanos conforme a los tratados internacionales y especialmente aquellas que México concede a los funcionarios diplomáticos de otros países; solamente la Secretaría puede renunciar a la inmunidad</p>	

Convención de Viena	LSEM	Reglamento de la LSEM
<p>respecto de cualquier reconvención directamente ligada a la demanda principal.</p> <p>4. La renuncia a la inmunidad de jurisdicción respecto de las acciones civiles o administrativas no ha de entenderse que entraña renuncia a la inmunidad en cuanto a la ejecución del fallo, para lo cual será necesaria una nueva renuncia.</p>	<p>de jurisdicción de que gozan esos funcionarios en el extranjero.</p>	
<p>Artículo 41. 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.</p>	<p>Artículo 41 (segundo párrafo). Sin perjuicio de las inmunidades y privilegios que le correspondan, deberán respetar las leyes y reglamentos del Estado ante cuyo gobierno estén acreditados y observar las costumbres sociales del país y de la práctica diplomática internacional.</p> <p>Artículo 46. Sin perjuicio de lo ordenado por otras disposiciones aplicables,</p>	<p>Artículo 66. Los miembros del Servicio Exterior que contraigan obligaciones personales financieras en sus adscripciones, como préstamos bancarios, hipotecas, compras a plazos, y otras, tendrán la obligación de cumplir con ellas durante el tiempo que permanezcan en esa adscripción, de no dejar deudas o compromisos al término de</p>

Convención de Viena	LSEM	Reglamento de la LSEM
	<p>queda prohibido a los miembros del Servicio Exterior:</p> <p>II. 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.</p>	<p>su comisión en ese lugar, o de garantizar en su caso su cumplimiento, en el entendido de que de no hacerlo así se harán acreedores a las sanciones contempladas en el artículo 57 de la ley.</p>
<p>Artículo 42. El agente diplomático no ejercerá en el Estado receptor ninguna actividad profesional o comercial en provecho propio.</p>	<p>Artículo 46. Sin perjuicio de lo ordenado por otras disposiciones aplicables, queda prohibido a los miembros del Servicio Exterior:</p> <p>II. Ejercer, en el Estado donde se hallen comisionados, cualquiera 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.</p>	

La LSEM y su Reglamento rigen la conducta del personal adscrito a las misiones acreditadas en el extranjero de conformidad con lo preceptuado por la CV. Ciertas disposiciones de ésta no se reflejan expresamente en dichos ordenamientos; bien por que sean autoejecutables, bien porque sólo enuncian pautas que se deben seguir. Los Estados no pueden dar menos que la Convención de Viena, pero sí pueden dar más. Tal es el caso de los artículos 41 y 66 de la LSEM y de su reglamento (RLSEM), respectivamente. El primero de ellos excede lo dispuesto por el artículo 41 de la CV al preceptuar que, en forma adicional al respeto de la ley del Estado receptor, los funcionarios deberán “observar las costumbres sociales del país y de la práctica diplomática internacional”. A su vez, el segundo alude a la solvencia económica de los mismos mientras que la CV es omisa al respecto.

Cuadro B

México como Estado receptor

Convención de Viena	Guía de Protocolo ²⁶	Otros instrumentos
Artículo 4. El Estado acreditante deberá asegurarse de que la persona que se proponga acreditar como jefe de la misión ante el Estado receptor ha obtenido el asentimiento de ese Estado.	1.1 La solicitud de beneplácito se realiza mediante entrevista, carta personal, nota formal o verbal, que entrega personalmente el embajador que se retira o el encargado de negocios <i>a. i.</i> al director de Protocolo de la SRE. En caso	

²⁶ *Guía de Protocolo*, México, Instituto Matías Romero-Secretaría de Relaciones Exteriores, 2005.

Convención de Viena	Guía de Protocolo	Otros instrumentos
<p>2. El Estado receptor no está obligado a expresar al Estado acreditante los motivos de su negativa a otorgar el asentimiento.</p>	<p>de que proceda, se indicarán los países ante los cuales será concurrente. Es necesario adjuntar un perfil biográfico del embajador propuesto.</p>	
<p>Artículo 5. El Estado acreditante podrá, después de haberlo notificado en debida forma a los Estados receptores interesados, acreditar a un jefe de misión ante dos o más Estados, o bien destinar a ellos a cualquier miembro del personal diplomático, salvo que alguno de los Estados receptores se oponga expresamente.</p>	<p>1.1 En cuanto a los embajadores concurrentes, la solicitud del beneplácito puede realizarse en la embajada de México en la ciudad de residencia del embajador o través de la embajada de México en el país solicitante. La respuesta a las solicitudes de beneplácitos se hará de la misma forma en que la petición fue realizada.</p>	
<p>Artículo 7. [...] En el caso de los agregados militares, navales o aéreos, el Estado receptor podrá exigir que le sometan de antemano sus nombres, para su aprobación.</p>	<p>4. Para la acreditación de los agregados militares, navales y aéreos, la embajada deberá remitir a la DGP, con dos meses de antelación a la llegada, la nota verbal en la que se presenta la</p>	

Convención de Viena	Guía de Protocolo	Otros instrumentos
	<p>candidatura, con el fin de someterla a la consideración de las autoridades correspondientes [...] Las autoridades correspondientes comunicarán su anuencia a la candidatura a la embajada, a través de la SRE con el objeto de que envíe la documentación requerida para proceder a su acreditación.</p>	
<p>Artículo 13. 1. Se considerará que el jefe de 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, o al ministerio que se haya convenido, según la práctica en vigor en</p>	<p>1.4 Los nuevos embajadores presentan las copias de Cartas Credenciales al director general de Protocolo de la SRE. [...] Con la presentación de las copias de las Cartas Credenciales, el embajador podrá fungir como tal para todas las actividades oficiales, excepto aquellas que cuenten con la asistencia del presidente de la República. 1.5 La ceremonia de presentación de Cartas</p>	

Convención de Viena	Guía de Protocolo	Otros instrumentos
<p>el Estado receptor, que deberá aplicarse de manera uniforme.</p> <p>2. El orden de presentación de las Cartas Credenciales o de su copia de estilo se determinará por la fecha y hora de llegada del jefe de misión.</p>	<p>Credenciales al presidente de la República se realiza en una audiencia privada. Generalmente se efectúa en la residencia oficial de Los Pinos y en ocasiones en el Salón de Embajadores de Palacio Nacional.</p> <p>[...] En el caso de que un embajador designado con residencia en México sea concurrente en uno o más países, deberá primero presentar sus Cartas Credenciales, en México para, en seguida, hacerlo ante los países con los cuales mantenga concurrencia.</p>	
<p>Artículo 16.</p> <p>1. La precedencia de los jefes de misión, dentro de cada clase, se establecerá siguiendo el orden de la fecha y hora en que hayan asumido sus funciones, de conformidad con el artículo 13.</p>	<p>1.3 El orden de precedencia en México se toma en cuenta a partir de la fecha y hora de la llegada de cada nuevo embajador al Distrito Federal. En el caso de que varios embajadores viajen en el mismo</p>	

Convención de Viena	Guía de Protocolo	Otros instrumentos
<p>2. Las modificaciones en las Cartas Credenciales de un jefe de misión que no entrañen cambio de clase no alterarán su orden de precedencia.</p> <p>3. Las disposiciones de este artículo se entenderán sin perjuicio de los usos que acepte el Estado receptor respecto de la precedencia del representante de la Santa Sede.</p>	<p>avión, se tomará en cuenta la fecha del otorgamiento del beneplácito correspondiente.</p>	
<p>Artículo 22.</p> <p>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.</p> <p>2. El Estado receptor tiene la obligación especial de adoptar todas las medidas adecuadas para proteger los locales de la misión contra toda intrusión o daño y evitar que</p>	<p>1.2 [...] La SRE, en coordinación con la Secretaría de Seguridad Pública del gobierno del Distrito Federal, ha establecido la Segunda Unidad de Protección Ciudadana “Servicio a Embajadas” para garantizar la protección y la seguridad de los agentes diplomáticos [...], así como de los inmuebles propiedad de los gobiernos extranjeros.</p>	<p>Código Penal Federal Artículo 148. Se aplicará prisión de tres días a dos años y multa de cien a dos mil pesos por:</p> <p>1. La violación a 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.</p> <p>IV. Todo ataque o violencia de cualquier género</p>

Convención de Viena	Guía de Protocolo	Otros instrumentos
<p>se turbe la tranquilidad de la misión o se atente contra su dignidad.</p> <p>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.</p>	<p>Con base en la aplicación estricta de la reciprocidad y a fin de optimizar la vigilancia de los inmuebles de las misiones extranjeras, la Secretaría de Seguridad Pública del gobierno del Distrito Federal ha designado elementos policiales permanentes en aquellas embajadas que contemplan mayores riesgos o cuando las misiones hacen una solicitud específica.</p>	<p>a los escudos, emblemas o pabellones de una potencia extranjera.</p> <p>Código de Justicia Militar</p> <p>Artículo 217. El que violare la inmunidad personal o real de algún diplomático será castigado con la pena de tres años de prisión.</p>

Respecto a la exención de la jurisdicción local del Estado receptor en relación con la misión diplomática y la persona del agente diplomático (inmunidades y privilegios), la posición de los Estados ha oscilado entre dos tendencias: una absoluta y otra restrictiva.²⁷ Como podemos observar, en su desempeño como

²⁷ Más allá de lo preceptuado por la CV, se está presentando una tendencia mundial restrictiva de inmunidades y privilegios, que en cierto modo ya se daba durante la guerra fría, no sólo para prevenir abusos de los agentes diplomáticos (por ejemplo en materia de tráfico vehicular), sino como parte de las políticas de seguridad en torno al terrorismo internacional. En este sentido se han endurecido severamente las normas sobre controles en aeropuertos y fronteras, así como

sujeto diplomático, México ha seguido la primera a través de su legislación y práctica judicial de conformidad con su apego a la CV (aunque no siempre de la manera más conveniente).²⁸ Además se sirve de la reciprocidad dentro de los supuestos permitidos por dicho tratado según lo determine el interés nacional. Los lineamientos ceremoniales y protocolares se encuentran en la *Guía de Protocolo* que, en su introducción, señala lo siguiente: “Este documento debe entenderse como una guía de protocolo y no como un instrumento que vincule jurídicamente al Estado mexicano”. Al respecto, cabe recordar que el protocolo es parte del derecho diplomático y, que como tal, está incluido en la Convención de Viena. Así, en la medida que esta guía acoge

otras de carácter financiero. Véase Javier Quel López, *Los privilegios e inmunidades de los agentes diplomáticos en el derecho internacional y la práctica española*, Madrid, Civitas, 1993, pp. 145-157.

²⁸ Por cuanto a las decisiones judiciales respecto a la inmunidad diplomática, vale la pena mencionar dos casos de carácter laboral. El primero, de 1987, consistente en un laudo absolutorio, basado en el artículo 31 de la CV, del Cuarto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito sobre un juicio de amparo directo interpuesto contra una embajada; véase *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, vol. 217-228, Sexta Parte, p. 345. En el segundo caso, de 1992, el mismo tribunal dictó una improcedencia de acciones laborales ejercidas contra las embajadas, con base en el obsoleto principio de la extra-territorialidad (véase *supra*, nota 16) y aduciendo que éstas gozan de inviolabilidad debido a que “las misiones diplomáticas denominadas embajadas, son una ficción jurídica, constitutivas de una prolongación artificial del territorio del Estado acreditante, enclavada dentro del ámbito geográfico del Estado receptor”. Al respecto, agregan que: “Por consiguiente resultan improcedentes las acciones que con base en la legislación nacional ejerce un trabajador al servicio de dichas misiones porque, de no estimarlo así, sería tanto como invadir la soberanía del Estado acreditante”. En nuestra opinión, este laudo incurre en un triple grave error: por una parte, se sustenta en un principio anacrónico e inexistente en la CV; por la otra, se refiere a los artículos 20 al 28 (inmunidades y privilegios de las misiones diplomáticas), ignorando otras disposiciones como el artículo 41 (respeto a las leyes del Estado receptor). Por último, llega al extremo absurdo de equiparar el ejercicio de una acción laboral contra una embajada a una invasión a la soberanía del Estado acreditante en cuestión. Véase *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, t. 11, p. 251.

las disposiciones de la Convención, al aplicarla, el Estado mexicano cumple con sus obligaciones internacionales. En cuanto a los Estados que no sean partes de la CV, la *Guía* indica que “algunos privilegios e inmunidades podrán otorgarse, sobre la base del principio de la reciprocidad”.

Por lo que se refiere a los ilícitos contra las inmunidades diplomáticas, estimamos que los castigos deben ser mayores con el objeto de estar en condiciones de que México, en su calidad de Estado receptor, cumpla con su obligación de proteger a las misiones y a sus miembros (artículos 22 y 29 de la CV).

En caso de suscitarse algún conflicto de jerarquía entre las distintas categorías legislativas analizadas y la CV, conviene precisar que, de acuerdo con el criterio establecido por la Suprema Corte de Justicia, los tratados se encuentran por debajo de la Constitución y por encima del derecho local y federal.²⁹

Conclusiones

A pesar de los embates de la globalización y de la irrupción de nuevos actores en el escenario mundial, las relaciones entre los Estados siguen constituyendo el núcleo duro del sistema mundial. Para llevar a efecto un intercambio pacífico y ordenado entre sí, los Estados recurren a la diplomacia como instrumento

²⁹ Tratados internacionales. Se ubican jerárquicamente por encima de las leyes federales y en un segundo plano respecto de la Constitución federal. Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tesis P. LXXVII/99, *Semanario Judicial de la Federación*, noviembre de 1999, p. 46. Esto en cuanto al ámbito interno, pero sin perder de vista que, por virtud del principio *pacta sunt servanda*, los Estados Parte de un tratado están obligados a su cumplimiento y no podrán invocar disposiciones de su derecho interno como justificación para el incumplimiento del mismo, artículos 26 y 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados celebrados entre Estados, 1969, en vigor desde el 27 de enero de 1980 (general y para México).

de su política exterior. Nos referimos a la diplomacia bilateral, la cual está provista de un marco normativo que la hace operativa y funcional. Es aquí donde aparece el derecho diplomático como regulador del intercambio formal de los Estados a través de sus misiones diplomáticas.

Dentro del universo jurídico internacional, el derecho diplomático destaca por su alto grado de eficacia y esto se debe a que, además de su operación como tal, para su observancia, concurren en paralelo dos órdenes jurídicos internos; a saber: el del Estado acreditante y el del Estado receptor.

La actividad diplomática mexicana se inscribe en el ámbito constitucional de las relaciones exteriores y es materia exclusiva del Poder Ejecutivo federal, del cual depende el SEM, mismo que, bajo la dirección y administración de la Cancillería, representa a nuestro país a través del ejercicio de la política exterior de México.

Como hemos visto, cierta terminología empleada en el texto constitucional para referirse a diversas cuestiones diplomáticas es inadecuada por su anacronismo. Ello contrasta con la legislación específica que regula al Servicio Exterior Mexicano, la cual es congruente con el moderno derecho diplomático codificado en la Convención de Viena.

Para determinar el ámbito de las inmunidades diplomáticas no es suficiente con los instrumentos jurídicos. Es necesaria, además, la práctica administrativa y judicial de los Estados. En el caso de México, la primera ha sido adecuadamente realizada por la Cancillería y la segunda no siempre ha sido efectuada de la mejor manera por los tribunales.

A fin de obtener un mejor desempeño de México como sujeto del derecho diplomático, conviene, por una parte, uniformar nuestros instrumentos legislativos y administrativos en materia diplomática y, por otra, definir los criterios sobre las inmunidades diplomáticas a través de una ley específica en esta materia.