

## Los Organos Del Estado Encargados De Las Relaciones Internacionales State's Organs in Charge Of International Relations.

Por: **Emanuel Castro**  
Universidad de Panamá  
Facultad de Derecho y Ciencias Políticas  
Panamá  
[emanuel.castro@up.ac.pa](mailto:emanuel.castro@up.ac.pa)  
<https://orcid.org/0009-0007-9123-4046>

DOI <https://doi.org/10.48204/j.aderecho.n53.a4992>

Entregado: 14 de junio de 2023

Aprobado: 4 de agosto de 2023

### **Resumen.**

En esta oportunidad trataremos lo concerniente a los Órganos del Estado Encargados de las Relaciones Internacionales, en la cual de manera sistemática explicaremos la división de éstos, a saber: Órganos Internos y Órganos Internacionales. Donde los Órganos Internos corresponden o recaen en cuanto a su representatividad en el Jefe de Estado o Jefe de Gobierno y en el Ministro de Relaciones Exteriores, mientras que, los Órganos Internacionales corresponden a las Misiones Diplomáticas y las Oficinas Consulares.

### **Summary.**

On this occasion we will discuss what concerns the State Bodies those in charge of International Relations, in which systematically explain the division of these, namely: Internal Organs and International Organs. Where the Internal Organs correspond or fall in terms of their representativeness to the Head of State or Head of Government and to the Minister of Foreign Affairs, while the International Organs comprise the Diplomatic Missions and the Consular Offices.

**Palabras Clave:** Órganos del Estado, Derecho Internacional, Costumbre Internacional, Convenio Internacional, Órganos Internos, Órganos Internacionales, Jefe de Estado, Jefe de Gobierno, Canciller, Misión Diplomática, Embajador, Oficina Consular, Cónsul.

**Key Words:** State Organs, International Law, International Custom, International Convention, Internal Organization, International Organization, Head of State, Head of Government, Chancellor, Diplomatic Mission, Ambassador, Consular Office, Consul.

## INDICE.

1. Introducción.
2. Generalidades sobre los Órganos del Estado Encargados de las Relaciones Internacionales.
3. Órganos Internos.
4. Órganos Internacionales.
5. Conclusiones.
6. Bibliografía.

### 1. Introducción.

En esta ocasión pretendemos abordar lo referente a las Generalidades de los Órganos del Estado encargado de las Relaciones Internacionales, haciendo énfasis en cuanto a la teoría del desdoblamiento funcional del Derecho Internacional Público, para entonces dar paso a plantear las respectivas consideraciones frente a los Órganos Internos y Órganos Internacionales del Estado encargados de las Relaciones Internacionales.

En cuanto a los Órganos Internos que tendrá representación en el extranjero, desarrollaremos lo relativo a las figuras del Jefe de Estado o Jefe de Gobierno, así también como el Canciller. En dicho desarrollo, plantearemos una aproximación práctica de lo que ha sucedido y sucede en la actualidad con dichos cargos representativos del Estado.

Y, por último trataremos lo correspondiente a los Órganos Internacionales, apuntando sobre las Misiones Diplomáticas y los distintos tipos de Embajadores y lo alusivo a las Oficinas Consulares, donde anotaremos sobre su vinculación y analogía con los Agentes de Misiones Diplomáticas.

### 2. Generalidades sobre los Órganos del Estado Encargados de las Relaciones Internacionales.

En relación al desdoblamiento funcional en el Derecho y las Relaciones Internacionales, nuestro profesor Pastor Ridruejo, siguiendo al internacionalista francés Scelle, plantea que: “*Partiendo, efectivamente de las insuficiencias orgánicas de la actual*

*sociedad internacional, que es esencialmente una sociedad de Estados soberanos yuxtapuestos y, por tanto, básicamente descentralizada, resulta que las funciones de tal sociedad no pueden ser desempeñadas en la mayoría de los casos por órganos propios, y esta insuficiencia se remedia por la acción de órganos nacionales. Estos últimos órganos experimentan, así, un auténtico desdoblamiento funcional, en sentido de que no solo llevan a cabo funciones estatales, sino también internacionales.”<sup>1</sup>*

El desdoblamiento funcional al que se refiere Pastor Ridruejo se cimenta en el plano normativo, ejecutivo y judicial. Pues, en cada uno de ellos el Estado interviene en función de un interés que se sitúa en el marco del propio Derecho Internacional.

Pasamos a explicar cada situación:

1. Normativo: El Estado al ser el actor internacional por excelencia es quien por derecho propio crea la norma internacional. La creación del Derecho Diplomático es una prueba de ello, como ya hemos dicho, en un principio el Derecho Diplomático era empleado por los Estados de manera Consuetudinaria, es decir, en virtud de una práctica internacional. Y, en ese sentido, el Estado es quien ha decidido que ese derecho consuetudinario pase a ser Derecho escrito, lo cual se materializa con la citada Convención de Viena de 1961.

2. Ejecutivo: Dada la inexistencia de un gobierno mundial que garantice el cumplimiento del Derecho Internacional (por tanto, el Derecho Diplomático) es que recae sobre los propios Estados el velar por el cumplimiento de las normas consuetudinarias o convencionales que tengan que cumplir los Estados dentro de la propia comunidad internacional, en virtud de una obligatoriedad previamente concensuada por estos.

3. Judicial: Es sabido que previo a cualquier litigio internacional entre Estados, la primera forma de advenimiento que comúnmente utilizan los Estados es la Negociación Internacional, teniendo ésta su fundamento en las relaciones diplomáticas que están reguladas por el Derecho Diplomático. De no llegarse a una solución amistosa vía

---

<sup>1</sup> Pastor Ridruejo, José Antonio. Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales. XIX Edición, Editorial Tecnos, Madrid, España. Página 505.

negociación diplomática, ya los propios Estados han creado tribunales internacionales para resolver cualquier litigio que surja en atención a cada materia.

Para dar cumplimiento a cualquiera de las situaciones que hemos explicado en este apartado, es necesario que se empleen por medio de los Órganos de cada Estado que existen para tal fin. Siendo estos los Órganos Internos y los Órganos Externos.

#### 4. Órganos Internos.

Los Órganos Internos de un Estado para las Relaciones Internacionales lo son: El Jefe de Estado o el Jefe de Gobierno y el Ministro de Relaciones Exteriores.

- El Jefe de Estado y el Jefe de Gobierno.

Dependiendo de la organización política de cada Estado, puede darse la situación de que exista un Jefe de Estado y un Jefe de Gobierno.

Tradicionalmente se tiene al Jefe de Estado como el jerarca de un Estado, teniendo entre sus principales funciones el de Representar al Estado en el Exterior, mientras que, el Jefe de Gobierno es reconocido como el Administrador del Gobierno Central de un Estado, pero en ciertas situaciones, también puede Representar al Estado en el Exterior.

Siguiendo con lo anterior, Julio Barboza nos dice que *“El Jefe de Estado ejerce la más alta representación del Estado. En ciertas Constituciones, como la nuestra (se refiere a la Argentina), es titular del poder ejecutivo y está a la cabeza de la administración. En otras, como la británica o italiana, tiene escasos poderes o se limita a funciones meramente representativas y las ejecutivas son asumidas por el Jefe de Gobierno, normalmente un Primer Ministro. Ambos personajes por la importancia de sus funciones, son acreedores a los mismos privilegios e inmunidades cuando están en territorio extranjero y a parecido trato procolar, salvo en lo que se refiere a la precedencia, que siempre le corresponde a los Jefes de Estado.”*<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Barboza, Julio. Derecho Internacional Público. Segunda Edición, Editorial Zavalia, Buenos Aires, Argentina. Página 336.

En la actualidad la mayoría de los Estados Latinoamericanos mantienen un sistema de gobierno presidencialista, en el cual se tiene unificada la figura del Jefe de Estado y el Jefe de Gobierno en una sola persona, siendo esta, el Presidente.

El Caso Panameño: Posterior al Golpe de Estado dado por un grupo de militares panameños el 11 de octubre de 1968, se inicia un periodo oscuro para la democracia panameña, donde el país cayó en manos de los militares, quienes de facto ostentaron el poder político del Estado, designando a Presidentes sin ir a un proceso de elección directa desde el año 1969 hasta el año de 1984 (cuando se convocan a elecciones que tuvieron como resultado un fraude electoral denunciado por la oposición a nivel nacional e internacional, donde se benefició al candidato del partido oficialista PRD). Para el año de 1972, por medio de una Asamblea Constituyente manejada prácticamente de manera total desde los cuarteles militares, es que se aprueba la Cuarta Constitución Política de la historia de la República de Panamá, en la cual se materializó la designación del General Omar Torrijos Herrera como “Líder Máximo de la Revolución Panameña”<sup>3</sup> y se le otorgaron atribuciones para disponer de los funcionarios de todos los Órganos del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y a su vez, las inherentes al de Jefe de Estado de la República de Panamá, cargo que mantuvo hasta su muerte en un sospechoso accidente aéreo en las montañas coclesanas en el año de 1981.

Aun cuando Panamá tenía un Jefe de Gobierno (el cual recaía en el Presidente de la República), quien estaba encargado de representar al país en el exterior era el Jefe de Estado (General Torrijos Herrera). De los Tratados Internacionales que éste último firmó en representación del Estado panameño sin lugar a dudas los más importantes fueron los Tratados Torrijos-Carter de 1977, mismos en los cuales el Gobierno de Los Estados Unidos de América se obligaban a revertir la administración del Canal de Panamá a manos panameñas y a su vez, el Estado Panameño se obligaba a mantener la Neutralidad del Canal de Panamá ante cualquier evento que pueda suscitarse producto de controversias o guerras entre Estados.

- El Ministro de Relaciones Exteriores.

---

<sup>3</sup> Artículo 277 de la Constitución Política de la República de Panamá de 11 de octubre de 1972.

También llamado “*Canciller*”, el Ministro de Relaciones Exteriores es el encargado de dirigir y garantizar la Política Exterior del Estado de acuerdo a las directrices dadas por el Jefe de Estado o Jefe de Gobierno.

El Ministro de Relaciones Exteriores ostenta también la representación internacional del Estado, lo que quiere decir que cuando viaje al extranjero en una misión oficial, tiene la facultad para suscribir compromisos internacionales e inclusive Tratados o Convenios Internacionales. Sin embargo, para la validez de los actos que realice en representación del Estado debe estar previamente autorizado para ello o de manera posterior, se puede ratificar los actos que haya realizado y que comprometan al Estado que representa en virtud de la Convención de Viena del Derecho de los Tratados.

En cuanto a los privilegios e inmunidades al momento en que se encuentre cumpliendo con una misión oficial en el extranjero, Pastor Ridruejo dice que “*La opinión de la doctrina no es unánime en esta materia. En la práctica internacional existe el importante precedente de un tribunal estadounidense que, siguiendo la sugerencia del Departamento de Estado*<sup>4</sup>, *reconoció la inmunidad de jurisdicción del Ministro de Asuntos Exteriores de Corea, durante su visita oficial al país en 1963. Nosotros venimos opinando que si los agentes diplomáticos disfrutan hoy de importantes privilegios e inmunidades sobre una base funcional, esto es, para un mejor y más eficaz desempeño de sus funciones, y que si también sobre la misma base los integrantes de una misión especial gozan de privilegios e inmunidades, no hay razón para negarlos sin más al Ministro de Asuntos Exteriores.*”<sup>5</sup>

Siguiendo con lo anterior, tanto el Jefe de Estado o el Jefe de Gobierno, así también como el Ministro de Relaciones Exteriores, están revestidos de Privilegios e Inmunidades en virtud de la Convención de Viena de 1961. Estas facultades son extensivas a sus familiares y equipo oficial que le acompaña en una visita oficial a un Estado, siendo según nos recuerda Barboza<sup>6</sup> las siguientes:

- *Protección en su persona o su honor contra cualquier ataque físico o verbal.*

---

<sup>4</sup> Encargada de los Asuntos Exteriores de Los Estados Unidos de América.

<sup>5</sup> Pastor Ridruejo, José Antonio. Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales. XIX Edición, Editorial Tecnos, Madrid, España,. Página 513.

<sup>6</sup> Barboza, Julio. Derecho Internacional Público. Segunda Edición, Editorial Zavalia, Buenos Aires, Argentina. Página 337.

- *Inmunidad absoluta en materia penal.*<sup>7</sup>
- *Exención de impuestos directos y tasas, salvo sobre bienes poseídos a título personal.*

## 7. Órganos Internacionales.

Los Órganos Internacionales de los Estados para las Relaciones Internacionales lo son: las Misiones Diplomáticas y las Oficinas Consulares.

Una Misión Diplomática es una representación permanente o temporal de un Estado ante otro Estado u ante una Organización Internacional. Según la Convención de Viena de 1961, las principales funciones de las Misiones Diplomáticas son:

- “a. Representar al Estado acreditante ante el Estado receptor;*
- b. Proteger en el Estado receptor los intereses del Estado acreditante y los de sus nacionales, dentro de los límites permitidos por el derecho internacional;*
- c. negociar con el gobierno del Estado receptor;*
- d. Enterarse por todos los medios lícitos de las condiciones y de la evolución de los acontecimientos en el Estado receptor e informar sobre ello al gobierno del Estado acreditante;*
- e. Fomentar las relaciones amistosas y desarrollar las relaciones económicas, culturales y científicas entre el Estado acreditante y el Estado receptor.”*<sup>8</sup>

Es importante tener presente que, la Misión Diplomática no la compone únicamente el Embajador designado por el Estado acreditante, sino que la integran los empleados oficiales que el Estado acreditante designe y considere necesario, para llevar a cabo el cumplimiento de los objetivos respectivos de la Misión Diplomática. Lo que no es sinónimo de que todos los funcionarios de una Misión Diplomática están investidos de todas las prerrogativas, privilegios e inmunidades que otorga la Convención de Viena de 1961.

---

<sup>7</sup> **Sobre la Inmunidad en Materia Penal:** No compartimos lo que plantea Barboza en cuanto a la inmunidad absoluta en materia penal, pues somos del criterio que ésta solo debe acompañar al Jefe de Estado o Jefe de Gobierno y al Ministro de Relaciones Exteriores y no debe ser extensiva para sus familiares y acompañantes oficial, pues si bien es cierto estos últimos acompañan a los primeros, lo hacen más bien como un complemento familiar y laboral de ellos y no como una representación del Estado.

<sup>8</sup> Artículo 3 de la Convención de Viena de 1961.

De lo anterior, es oportuno citar a Pastor Ridruejo cuando plantea la cuestión sobre el número de miembros que pueden integrar una Misión Diplomática, al respecto dice: *“¿Rige aquí también el mutuo acuerdo o tiene libertad el Estado acreditante para fijar a su libre arbitrio aquel número? Es ésta una cuestión en la que pueden entrar en conflicto los intereses de las grandes potencias de una parte, y los pequeños Estados, de otra. Efectivamente, en este punto, las grandes potencias están interesadas lógicamente en la mayor libertad posible, ya que, además de hallarse en condiciones de enviar numero personal, pueden tener interés en ejercer de tal modo mayor presión política. Por el contrario, los pequeños Estados están interesados en poner límite a quel número de miembros con el fin de no sufrir ese tipo de presiones. El problema suscitó dificultades en la Conferencia de Viena, pero la polémica se saldó al final por una solución favorable a los pequeños Estados que, en esta materia obtuvieron una victoria importante”*<sup>9</sup> La victoria mencionada por nuestro Profesor se refiere al contenido del numeral 1 del Artículo 11 mismo que reza: *“A falta de acuerdo explícito sobre el número de miembros de la misión, el Estado receptor podrá exigir que ese número este dentro de los límites de lo que considere que es razonable y normal, según las circunstancias y condiciones de ese Estado y las necesidades de la misión de que se trate.”*<sup>10</sup>

Las Misiones Diplomáticas tendrán un Jefe de Misión al cual se le nombra como “Embajador” o “Agente Diplomático”. En el ámbito internacional existen distintos tipos de Embajadores, los cuales realizarán su trabajo de representar al Estado acreditante en el extranjero en virtud de las competencias de su cargo. Entre los distintos tipos de Embajador tenemos: El Embajador ante un Estado, El Embajador ante una Organización Internacional y el Embajador Ad Hoc.

Pasemos a verificar cada uno de los tipos de Embajadores:

- El Embajador ante un Estado: Este es el enviado por el Estado Acreditante como Jefe de una Misión Diplomática ante un Estado Receptor que le reconoce como tal, por medio del proceso de exequatur. Por ejemplo: El Embajador de Panamá ante Colombia.

---

<sup>9</sup> Pastor Ridruejo, José Antonio. Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales. XIX Edición, Editorial Tecnos, Madrid, España,. Página 518.

<sup>10</sup> Artículo 11 de la Convención de Viena de 1961.



Esta persona podrá realizar todas las gestiones consagradas en la Convención de Viena de 1961 y a su vez, gozará de los privilegios e inmunidades que le otorga la citada Convención y de las demás normas internacionales aplicables..

- El Embajador ante una Organización Internacional: Este es el enviado por un Estado para servir como Jefe de una Misión Diplomática ante una Organización Internacional, previo al trámite de acreditación ante la Organización Internacional donde desempeñará sus funciones, así también como el respectivo registro ante las autoridades del Estado sede de la mencionada Organización Internacional. Por ejemplo: El Embajador de la Misión Permanente de Panamá ante la Organización de Estados Americanos (O.E.A.). Ante dicha Organización Internacional fungirá como el Jefe de la Misión y podrá desempeñar las funciones que correspondan a los instrumentos de dicho organismo y de igual modo, estará amparado por los privilegios e inmunidades que le otorga la Convención de Viena de 1961 y demás normas internacionales aplicables.

- El Embajador Ad Hoc: También conocido como “Embajador Plenipotenciario” o “Embajador Especial”, es aquel Agente Diplomático que un Estado Acreditante envía ante un Estado Receptor, para que realice una función en específico, sin que signifique que éste Embajador pueda usurpar o ser un Embajador en paralelo si se da el caso de que, previo al envío de este Embajador Ad Hoc, ya exista en ese Estado Receptor un Embajador acreditado del Estado que envía.

Una vez el Embajador Ad Hoc cumpla con la misión encomendada, automáticamente su estatus diplomático de Embajador desaparece.

No es común ver a un Embajador Ad Hoc actuar, pero esto no significa que la existencia de dicha figura no se haya dado recientemente o que sea únicamente algo del pasado. En ese sentido, cabe recordar el último Embajador Ad Hoc que Panamá ha tenido, designación que obtuvo nuestro maestro Guillermo Cochez en el año 2013, al cual se le encomendó atender el caso de un grupo de 19 cubanos que naufragaron y fueron aprehendidos por las autoridades de Bahamas y llevados al Centro Penitenciario Carmichael de dicha Isla. Investido de las facultades que otorga la Convención de Nueva York de 1969, el Embajador Cochez viajó a Bahamas, se reunió con las autoridades de dicho país y les presentó una alternativa para la salida de los 18 cubanos detenidos, esta alternativa

consistió en el otorgamiento de un asilo humanitario por parte del Estado de Panamá, a lo cual las autoridades de Bahamas accedieron, liberando a los 18 cubanos y permitiéndoles que viajaran hacia Panamá. Una vez el Embajador Cochez regresó a Panamá con la misión encomendada cumplida, automáticamente su condición de Embajador cesó.

Otro caso en el cual intervino un Embajador Especial<sup>11</sup> y que se dio en nuestro país fue el del Buque de bandera Norcoreana Chong Chon Gang, cuando en julio del año 2013, el citado Buque fue detenido en aguas de jurisdicción panameña por contener armas y aviones de guerra no declaradas procedentes de Cuba, lo que motivó a que el Estado de Corea del Norte enviara una Misión Diplomática dirigida por Ra Yun Bak. El trabajo de este Embajador Especial y sus acompañantes fue el de garantizar el retorno de los 35 tripulantes norcoreanos del Buque a Corea del Norte, así también como la liberación del buque Chong Chon Gang, para su regreso a Corea del Norte, lo cual se logró en febrero de 2014.

#### Las Oficinas Consulares.

Aun cuando los Consulados no ejercen una función diplomática, a los mismos también se le reconocen como Órganos Internacionales del Estado para las Relaciones Internacionales, esto en virtud de que los mismos emplean una función en el extranjero, dentro de la circunscripción geográfica de otro Estado, así también por la viabilidad de que dentro de una Misión Diplomática se pueda designar a funcionarios consulares para atender los asuntos competentes de un Cónsul, esto de acuerdo a lo establecido en el Artículo 3, Numeral 2 de la Convención de Viena de 1961, la cual reza: *“Ninguna disposición de la presente Convención se interpretará de modo que impida el ejercicio de funciones consulares por la misión diplomática.”*<sup>12</sup>, en relación con lo establecido en el Artículo 3 de la Convención de Viena de 1963, mismo que dice: *“Las funciones consulares serán ejercidas por las oficinas consulares. También las ejercerán las misiones diplomáticas según las disposiciones de la presente Convención.”*<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> Investido por las facultades y prerrogativas de la Convención de Nueva York de 1969.

<sup>12</sup> Artículo 3, Numeral 2 de la Convención de Viena de 1961.

<sup>13</sup> Artículo 13 de la Convención de Viena de 1963.

Barboza nos recuerda que: *“La institución consular, si bien guarda analogía con la diplomática y su régimen jurídico, tiene una naturaleza y carácter claramente diferenciados. Los cónsules son funcionarios destacados por un Estado en el territorio de otro para defender, dentro de los límites de su función, los intereses del Estado que envía y de los nacionales que allí se encuentren, promover las relaciones bilaterales económicas y comerciales así como ejecutar en el territorio del Estado receptor actos administrativos, notariales y de registro que tendrán efecto en el territorio del Estado que envía.”*<sup>14</sup>

## 5. Conclusiones.

1. La diplomacia responde al interés político de cada Estado, donde lo más importante es lograr el mayor beneficio para si mismo, producto de las Relaciones Internacionales con un Estado.
2. El Derecho Diplomático lo fortaleció su codificación con la Convención de Viena de 1961.
3. Los Jefes de Estado o Los Jefes de Gobierno logran u obtienen su representatividad dependiendo del ordenamiento político de cada Estado.
4. El Ministerio de Relaciones Exteriores aun cuando represente a su Estado en el extranjero en todo momento, su capacidad para obligar al Estado frente a otros Estados o ante una Organización Internacional va a depender si estaba autorizado para tal o si posteriormente se valida sus actuaciones.
5. La figura del Embajador Ad Hoc aun cuando no es comun, la misma se ha mantenido vigente hasta nuestros días, inclusive, cuenta con un Convenio especial que la respalda.
6. Las Oficinas Consulares no pueden prestar únicamente su servicio en sus propias instalaciones, sino que el Estado puede designar a funcionarios de Misiones Diplomáticas, para que cumplan esta función en la embajada donde desempeñe sus funciones al servicio del Estado.

---

<sup>14</sup> Barboza, Julio. Derecho Internacional Público. Segunda Edición, Editorial Zavalia, Buenos Aires, Argentina. Página 352.

## 6. Bibliografía.

- Doctrina.
  1. Barboza, Julio. Derecho Internacional Público. Segunda Edición, Editorial Zavalia, Buenos Aires, Argentina.
  2. Del Arenal Celestino. Introducción a las Relaciones Internacionales. Cuarta Edición. Editorial Tecnos, Madrid, España.
  3. Del Arenal Celestino. Etnocentrismo y Teoría de las Relaciones Internacionales: Una Visión Crítica. Editorial Tecnos, Madrid, España.
  4. Pastor Ridruejo, José Antonio. Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales. XIX Edición, Editorial Tecnos, Madrid, España.
- Leyes y Convenios Internacionales.
  1. Constitución Política de la República de Panamá de 1972 (sin reformas).
  2. Convención de Viena de 1961, “Sobre Relaciones Diplomáticas”.
  3. Convención de Viena de 1963, “Sobre Relaciones Consulares”.
- Notas Periodísticas.
  1. [https://elpais.com/internacional/2013/07/16/actualidad/1373956854\\_632487.html](https://elpais.com/internacional/2013/07/16/actualidad/1373956854_632487.html).
  2. <https://www.laestrella.com.pa/nacional/130812/asilo-cochez-nombra-acelerar-cancilleria>.