



**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ARAGÓN**

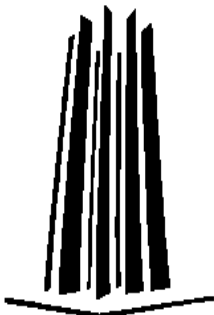
**LA IMPORTANCIA DEL ARTÍCULO 36° DE LA
CONVENCIÓN DE VIENA DE 1963 SOBRE
RELACIONES CONSULARES Y LA
PROTECCIÓN DE NACIONALES
EN EL EXTERIOR.**

T E S I S

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

ROBERTO ROCHA PEÑA

**ASESOR:
LIC. ENRIQUE M. CABRERA CORTES**



MEXICO

2007



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.

DIOS:

Porque cuando he gritado,
has estado ahí, cuando he llorado
has estado ahí, cuando he sido
feliz sigues estando ahí, y aun
mayor porque me permites estar
aquí contigo.

PAPÁ Y MAMÁ:

Porque se que desde que yo estuve en sus brazos siempre quisieron este momento para mi, gracias, se los brindo por quererme y cuidarme como solo ustedes lo saben hacer, por confiar en esto, en mi y por darme estos excelentes padres.

LESLIE:

Por esconderme en tus brazos y refugiarme, esconderme del agobio, del estrés, de darme el descanso que necesitaba, por la persistencia y el arrojo de ser una familia ejemplar, por ser una excelente esposa y aun mas una excelente madre, Gracias cielo, Te Amo.

MAXIMILIANO Y SEBASTIAN:

Hola corazones esto es para y por ustedes, para cuando entiendan esto aproximadamente en 15 años sepan que su papá esta orgulloso de ustedes, porque son fuente de mi entrega e inspiración para hacer las cosas bien que a partir de sus nacimientos no hay día que no me entregue a ustedes y el día de mañana puede ser orgullo de ustedes porque son unos grandes hijos y quiero ser un gran padre porque cuando estén ante lo desconocido o sientan que esta todo oscuro se escuche la voz de su papá diciendo “Tengan confianza, tengan confianza porque ese día sientan que mi voz les puede dar ese ánimo de seguir adelante” ya que yo diario los escucho los Amo.

RODRIGO, RICARDO Y PAMELA:

A la familia no se escoge y que bueno sino los hubiera tenido que cambiar, los amo que esto sirva de ejemplo de unión, para seguirlo, no para presumirlo, gracias por ser tan solidarios y por siempre estar cerca de mi y nunca dejarme solo.

TIO DAVID:

Por tu apoyo incondicional, por darme la mano cuando más lo necesitaba, por ser siempre para mí una esperanza, por ser mas que un tío, toma esto como un agradecimiento y un tributo a mi esperanza, por creer en mí, esto es algo que tú hace años sembraste en mi, Gracias tío.

TITO, HECTOR, DAN Y JUANELO:

Porque hay tres cosas en la vida que valen la pena, son Dios, mi familia y ustedes mis amigos; hicieron mas emotiva mi presencia y permanencia en esta maravillosa universidad, tito: por ese mi primer amigo, recuerda que amigos de la universidad, amigos para toda la vida; Héctor: por enseñarme el Orgullo Azul y Oro de nuestra Universidad; Dan: por esas tardes bohemias y melancólicas de Shakespeare o Sables; y Juanelo: por esos sueños delirantes de grandeza, por vernos siendo mas, por ser mas.

RUBEN:

Porque en ti descubrí mi vocación y con tu ejemplo mi camino, por enseñarme que el político sirve y se hace para ayudar no para servirse, dame fuerza para seguir en este camino.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO:

Por ser el pilar mas grande que este hermoso país tiene, a la Facultad de Estudios Superiores Aragón, por darme la enseñanza y llegar a este sueño, que sin sus profesores no lo hubiera podido lograr, porque gracias a esta institución, a su existencia tengo mas armas para poder ser y hacer mas en este país, por su orgullo, por su espíritu, por su raza, porque siempre recordaremos que no hay nada mas grande que ser universitario ya que “ser universitario no es una etapa mas de vida, sino un tipo de vida”.

**LA IMPORTANCIA DEL ARTÍCULO 36º DE LA CONVENCION DE VIENA DE
1963 SOBRE RELACIONES CONSULARES Y LA PROTECCION DE
NACIONALES EN EL EXTERIOR.**

ÍNDICE.

Pág:

CAPÍTULO 1.

**ASPECTO HISTÓRICO Y GENERAL DE LAS RELACIONES CONSULARES
ENTRE LOS ESTADOS.**

1.1. Marco histórico de las relaciones consulares:.....	1
1.1.1. En la antigüedad: Grecia y Roma.....	1
1.1.2. En la Edad Media.....	4
1.1.3. En la actualidad.....	6
1.2. Las relaciones consulares modernas. Aspectos generales:.....	6
1.2.1. Concepto de agente consular.....	7
1.2.2. Sus atribuciones de acuerdo al derecho interno y al derecho internacional.....	10
1.2.3. Clasificación de los agentes consulares de acuerdo con la doctrina, el derecho interno y el derecho internacional.....	22
1.2.4. Su estatuto de prerrogativas: inmunidades y privilegios.....	25
1.2.5. La crítica sobre su carácter representativo de los Estados....	31
1.2.6. Su relación con la institución diplomática.....	32

CAPÍTULO 2.
LA INSTITUCIÓN DE LA PROTECCIÓN A NACIONALES.
GENERALIDADES.

2.1. Algunos antecedentes de la protección consular en el mundo:.....	33
2.1.1. En Grecia y Roma.....	34
2.1.2. En la baja Edad Media.....	37
2.1.3. En las Alta Edad Media.....	42
2.1.4. Surgimiento del Estado moderno y las primeras ideas sobre la protección de nacionales en el exterior.....	46
2.1.5. Evolución de la protección en los siglos XVI a XIX.....	47
2.2. Concepto de protección a nacionales en el exterior.....	49
2.3. Importancia de la protección de nacionales en el exterior y su fundamento.....	50
2.4. La interposición diplomática y la responsabilidad internacional de los Estados.....	62
2.5. El abuso de muchos Estados europeos y el nacimiento de doctrinas que limitaban el ejercicio de la protección de nacionales en el exterior.....	64
2.6. La Cláusula Calvo, su doctrina e interpretación.....	66

CAPÍTULO 3.

LA IMPORTANCIA DEL ARTÍCULO 36º DE LA CONVENCIÓN DE VIENA DE 1963 SOBRE RELACIONES CONSULARES Y LA PROTECCIÓN DE NACIONALES EN EL EXTERIOR.

3.1. Los agentes consulares y la protección de nacionales en la actualidad.....	71
3.2. El fundamento legal de la protección de nacionales en el exterior.....	90
3.2.1. El derecho interno de los Estados: la Ley del Servicio Exterior Mexicano.....	91
3.2.2. El derecho internacional: la Convención de Viena de 1963 sobre Relaciones Consulares: el artículo 36º:.....	93
3.2.2.1. Análisis del artículo.....	96
3.2.2.2. Sus supuestos y contenidos.....	100
3.2.2.3. La importancia del artículo 36º en materia de protección a nacionales implicados en la comisión de algún ilícito en el exterior.....	102
3.2.2.4. El artículo 36º como garantía de toda persona que se encuentre en otro país y su correlativo deber de los Estados.....	126
3.3. Algunas propuestas.....	130

CONCLUSIONES.

BIBLIOGRAFÍA.

INTRODUCCIÓN.

El tema de migración es uno de los más discutidos en el ámbito del derecho internacional. La migración internacional ha sido un factor constante en la historia de Latinoamérica y el Caribe, desde la colonia y la independencia hasta mediados del Siglo XX, la región recibió inmigrantes *de altamar*, de África y Asia, cuya presencia es especialmente notoria en varios países y dejó grandes huellas. Como parte del actual proceso de globalización se ha invertido esta tendencia, lo que plantea numerosos desafíos y oportunidades.

Hoy en día la migración internacional se caracteriza por un notable incremento y variados efectos demográficos, se estima una cifra cercana a los 30 millones de migrantes latinoamericanos y caribeños hasta el 2006, una proporción superior al 15% del total de los migrantes internacionales. Muchos países latinoamericanos tienen más de medio millón de nacionales en el exterior y varias naciones caribeñas tienen más del 20% de su población en el exterior.

Estados Unidos es el destino preferente de la mayoría de los emigrantes de la región, y a la fecha alberga a más de 20 millones; más del 70% del total de personas que ha emigrado, es a ese país. Junto con sus descendientes nacidos en Estados Unidos, los latinoamericanos y caribeños constituyen la minoría más numerosa del país.

La comunidad "Latina" es un grupo heterogéneo tanto en términos sociales como económicos, con grandes diferencias de origen nacional y étnico, distribución territorial, grado de indocumentación, integración social, inserción laboral y nivel de organización. Lo que tienen en común sus integrantes son los fuertes lazos que mantienen con los países de origen y que refuerzan la tendencia al transnacionalismo que incluye múltiples intercambios de bienes materiales y simbólicos, prácticamente más de la mitad de los latinoamericanos en los Estados Unidos.

Simultáneamente se observa una ampliación y diversificación de los países de destino. Los factores de expulsión, la demanda de trabajadores especializados y la aparición de redes sociales (que en algunos casos se suman a los vínculos históricos), explican que en los años noventa y los primeros 5 del presente siglo, hayan ido aumentando las corrientes latinoamericanas hacia Europa, (sobre todo a España), Japón y Canadá. Un total estimado de 3 millones de latinoamericanos y caribeños habían abandonado la región y residía en distintos países fuera de Estados Unidos; España es el segundo destino de la emigración regional y en el 2004 reunía 1.2 millones de personas, contingente que sigue creciendo y representa casi la mitad de los extranjeros que han ingresado a ese país desde el año 2000.

Se observa además la vigencia de la migración interregional, que conserva algunos de sus rasgos tradicionales dado lo que los principales países de destino siguen siendo Argentina, Costa Rica y la Republica Bolivariana de Venezuela y simultáneamente ha registrado cambios, pues hay países que combinan su condición de receptores con la de emisores de tránsito y retorno, tal es el caso de varios estados insulares del caribe, México los países del istmo centroamericano y algunos del cono sur. A comienzos del actual decenio los migrantes intrarregionales sumaban cerca de 3 millones de personas que se desplazan fundamentalmente entre países fronterizos o cercanos, lo que coincide con las iniciativas destinadas a facilitar la movilidad en el ámbito de la comunidad del Caribe, el MERCOSUR y la comunidad Andina. En Centroamérica los avances han sido más lentos, aunque también hay intereses por reducir las restricciones a la movilidad dentro de esa sub-región.

Pasando a otro orden de ideas, como consecuencia de todo lo anterior tenemos un notable aumento y considerable magnitud de las remesas que tienen profundos efectos macroeconómicos en varios países, la región aglutina la mayor parte de las remesas del mundo, que han sido objeto de iniciativas en muchos países además de las que promueven organismos internacionales entre otros el Banco Interamericano de Desarrollo.

Se ha comenzado a reconocer que la importancia de las remesas como fondo de inversión son la otra cara de la moneda de la falta de fuentes de financiamiento de la inversión productiva tanto públicas como privadas.

Por otro lado, lo anterior se realizó este trabajo ya que es urgente proteger a los migrantes en el contexto del derecho internacional, aun no se ha logrado consolidar su protección sistemática, si bien en la región varios países han ratificado los protocolos contra la trata de personas y el tráfico de migrantes. Se tiene que hacer más y en este trabajo tomo un tema importante para la protección de nuestros conacionales.

La Convención de Viena de 1963 sobre Relaciones Consulares, es un valioso instrumento de carácter general, firmado por la mayoría de los Estados y que, regula perfectamente la materia consular moderna, estableciendo los derechos y los deberes de estos agentes que velan por los intereses de su Estado y los de sus propios nacionales. Este instrumento se complementa con la Convención de 1961 sobre Relaciones Diplomáticas y con la de 1969 sobre Derecho de los Tratados.

El presente trabajo de investigación documental versa sobre la importancia que tiene en la práctica el artículo 36 de la Convención de Viena de 1963 sobre materia consular, el cual señala que los agentes consulares tienen el derecho de visitar a sus nacionales cuando estos se encuentren en alguna situación de problema o de privación de la libertad, por la posible comisión de un delito o por haber incurrido en alguna falta administrativa. Este artículo contiene un derecho o garantía que debe gozar toda persona que se encuentre en otro país y que se vea envuelta en algún problema jurídico: poder comunicarse con su embajada, para que por conducto de la sección consular, pueda ser apoyado y representado ante las autoridades locales, a efecto de que la causa o el procedimiento a seguirse sea conforme a derecho y cuente con la representación legal y política necesaria.

El presente trabajo de investigación está dividido en tres capítulos cuyo contenido es el siguiente:

En el Capítulo Primero, tratamos los aspectos históricos y generales de las relaciones consulares entre los países.

En el Capítulo Segundo, abordamos lo relativo a la Institución de la protección de nacionales en el exterior, como un deber de los Estados y derecho de las personas.

En el Capítulo Tercero, hacemos un análisis de la importancia de los contenidos del artículo 36 de la Convención de Viena de 1963 sobre Relaciones Consulares en materia de protección de nacionales en el exterior, importancia que se traduce en el respeto a los Derechos Humanos y en la dignidad de que goza toda persona que se encuentre en otro país por causas diversas. La investigación finaliza con algunas propuestas que puedan ser viables para que toda persona que tenga la necesidad de salir de su país, tenga la certeza de que en caso de verse inmiscuido en un problema jurídico, cuente con el apoyo de su consulado durante el proceso.

CAPÍTULO 1.

ASPECTO HISTÓRICO Y GENERAL DE LAS RELACIONES CONSULARES ENTRE LOS ESTADOS.

1.1. MARCO HISTÓRICO DE LAS RELACIONES CONSULARES.

Antes de hablar de la Institución consular y de sus variados contenidos es necesario abordar los antecedentes más sobresalientes de dicha Institución a fin de que el lector cuente con un marco referencial completo que le permita comprender la esencia de la presente investigación.

Hemos dividido el marco histórico de la Institución consular en dos grandes etapas: la antigua, que comprende fundamentalmente Grecia y Roma y la moderna.

A continuación hablaremos de cada una de estas etapas.

1.1.1. EN LA ANTIGÜEDAD: GRECIA Y ROMA.

Es en la antigüedad donde nace la Institución consular, conjuntamente a la diplomática, aunque para muchos es previa a esta. Sobre esto, el autor Ramón Xilotl Ramírez dice lo siguiente:

“La institución consular precede por muchos siglos al establecimiento de las relaciones diplomáticas. Osorio y Florit relata que los egipcios, seis siglos antes de Cristo, concedieron a los colonos fenicios establecidos en Tebas, Menfis y a la griega de Neukrates el derecho de seleccionar entre ellos a un magistrado que les aplicara las leyes de su patria”.¹

¹ Xilotl Ramírez, Ramón. Derecho Consular Mexicano. Editorial Porrúa S.A. 1982, p. 7.

Es en Grecia donde efectivamente podemos encontrar antecedentes importantes de la Institución consular moderna con la *proxenia*, una institución semejante a la consular de la actualidad. Sin embargo, hay autores que señalan que no puede decirse que ésta sea un antecedente de la primera toda vez que no hay continuidad histórica, además, la *proxenia griega* fue una institución surgida con algunas diferencias a la consular actual, pues se basó en el asentamiento de las colonias extranjeras en territorio helénico.

El maestro César Sepúlveda argumenta que:

*“La institución consular tiene una historia larga y variada. Sus antecedentes se remontan hasta Grecia. Los prostates y los proxeni pueden considerarse antepasados remotos. Los prostates eran designados por los extranjeros para actuar como intermediarios en relaciones políticas y legales entre la colonia extranjera y el gobierno local. El proxenus existió en las ciudades-estado griegas y servía para representar a los nacionales de otro país ahí radicados, así como para darles protección, obtenerles garantía de su préstamos, promover la venta de sus cargamentos y para manejar sus intestados”.*²

El término *proxenia* deriva de dos voces griegas antiguas que son: *pro*, por y *xenos*, que quiere decir extranjero, esto es, el que interviene por el extranjero. Casualmente, en el griego moderno la palabra significa cónsul y es el título que las polis o ciudades-estado daban a un extraño, con el carácter de huésped público, quien a cambio de determinadas ventajas ayudaba y protegía a sus compatriotas ante la polis griega donde radicaban.

En las ciudades de la antigua Grecia, las leyes eran para los nacidos en ella, por lo que el ajeno a ellas estaba desprotegido, salvo el favor del dios común Zeus-xenios, de aquí la necesidad de su defensa ante las autoridades de la ciudad trajo que cada extranjero buscara protección de una persona ciudadana, mediante arreglo particular, su representación ante los tribunales de la ciudad. Con el paso del tiempo, el contrato privado fue superado siendo la ciudad-estado la que escogía dentro de los ciudadanos de otra al proxenos encargada de

² Sepúlveda, César. Derecho Internacional. Editorial Porrúa, 20ª edición, México, 1998, pp. 164 y 165.

representarla, tanto en conjunto como a cada uno de sus miembros. La proxenia se convirtió en un cargo político y público, aunque subsistió el privado.

El proxenos público estaba acostumbrado a tener su nombramiento grabado en mármol con unas manos en bronce como emblema de alianza o con peces como un símbolo de viaje o travesía marítima. Usaba un sello especial para los asuntos oficiales y sobre las puertas de su casa se colocaba el escudo de la ciudad que representaba.

*“En Atenas, gozaba de inmunidad de jurisdicción de los tribunales ordinarios, pudiendo solamente el polemarca administrarles justicia”.*³

Pasemos ahora a Roma, gran civilización en la que también se encuentran antecedentes de la Institución consular actual.

La proxenia griega no pasó a Roma, puesto cuando estos dominaron a los helénicos, la Institución ya estaba en decadencia, además de que los romanos nunca vieron con el mismo interés que los griegos el comercio.

Lo que movió a los romanos fue una cuestión política, surgiendo así el *patronus*, cargo desempeñado por un patricio romano para la protección o patronato de una ciudad extranjera que debía alianza a Roma. Dice el autor Ramón Xilotl Ramírez:

*“Las más de las veces los conquistadores eran nombrados, por el Senado Romano, patronos de los rublos vencidos. Los decretos que conferían el patronato recibían el nombre de tessera hospitales y eran piezas grabadas de mármol o bronce. Con el tiempo, también romanos influyentes sirvieron como patronos de extranjeros. Cicerón fue patrón de Siracusa; César de Chios; caito de Chipre y Cappadocia, y Plinio el joven, de Betica”.*⁴

Otra Institución importante en Roma fue la del *praetor peregrinus*. Los extranjeros eran llamados en Roma como peregrinos y no gozaban de las leyes de los ciudadanos romanos (el Corpus Juris Civilis), por lo que se fueron creando leyes que en parte respetaban las leyes extranjeras y en su mayoría eran

³ Xilotl Ramírez, Ramón. Op. Cit. p. 8.

⁴ Ibid. p. 9.

producto de la equidad y dieron origen al *Jus Gentium* o derecho natural o derecho de gentes. Este personaje decidía los pleitos, conforme a esas normas, entre los extranjeros y los ciudadanos romanos, sirvió además como embajador y juez en conflictos entre ciudades.

Los romanos aportaron a la Institución actual el término “cónsul”. Con este nombre se designó a los magistrados que sustituyeron en el gobierno a los reyes al ser implantada la República. Duraban en su encargo un año y su nombre implica para muchos una dualidad: colega, el que salta, o bien, el que da consultas.

1.1.2. EN LA EDAD MEDIA.

Fue durante la Edad Media, en el Levante, donde el término “cónsul”, se utilizó para designar a un miembro de las comunidades cristianas establecidas ahí, el cual impartía justicia y administraba el comercio en el lugar. Aparecieron entonces los nombres de: cónsul-juez, cónsul-mercader, cónsul-marítimo o de ultramar.

“Con la conquista de los lugares bíblicos por los musulmanes, en la Edad Media, surgieron en la Europa cristiana las expediciones de militares y voluntarios que lucharían por su liberación: las cruzadas. En este panorama, la inmigración de comerciantes europeos cristianos se enfrentó a la desigual y rigurosa ley de los sarracenos, bajo la congregación en colonias o gildas, eligiendo dentro de los comerciantes más poderosos a un magistrado quien decidiría sus pleitos, a quien llamaron “cónsul”, figura que por su conocimiento y facultad de juzgar conforme a las leyes de la ciudad europea lo denominaban “cónsul-juez”, o por ser comerciante y decidir cuestiones comerciales “cónsul-mercader” y por sus amplios conocimientos en navegación. Los cónsules se elegían por periodos semestrales a anuales y se auxiliaban de un consejo de

*comerciantes de los más antiguos y de mayor prestigio designados en asamblea por todos los comerciantes asociados de la colonia”.*⁵

Los cónsules tenían que rendir protesta conforme a las leyes de derecho privado y administraban justicia conforme a las leyes, usos y costumbres de las colonias en el comercio marítimo y la navegación, resolvían al día siguiente aplicando los principios generales del derecho. Las partes en conflicto comparecían personalmente, pues estaba prohibida la participación de los abogados y se carecía de los formalismos.

Los cónsules servían también como intermediarios y representantes de la comunidad ante el gobierno musulmán, y por su conducto se presentaban sus peticiones.

Algunos de los documentos marítimos de la Edad media que contenían atribuciones para los cónsules son: la Lex Rhodia, las Tablas de Amalfi, los Roles de Olerón, el Consulado del Mar, las Ordenanzas de Mercaderes y patronos de Wisby, entre otras. Gracias a estas leyes, la Institución consular pudo alcanzar un grado importante de desarrollo.

1.1.3. EN LA ACTUALIDAD.

La Institución consular actual es el resultado de una larga evolución histórica y de una gran variedad de influencias. Es innegable que las leyes sobre el comercio marítimo le legaron muchas de las características que hoy tienen los funcionarios consulares, sin embargo, sus atribuciones son más diversas y aunque los autores niegan el carácter de oficialidad que si poseen los agentes diplomáticos, los agentes o funcionarios consulares desempeñan un papel primordial en las relaciones diarias entre los Estados.

La Institución consular actual cuenta con su propia regulación que se integra por una parte, por las legislaciones de los Estados y por la otra, por la

⁵ Ibid. p. 11.

Convención de Viena de 1963 sobre Relaciones Consulares, instrumento relacionado con el firmado en 1961 sobre materia diplomática.

México es parte originaria y signataria de ambos instrumentos internacionales.

A continuación abundaremos en este particular.

1.2. LAS RELACIONES CONSULARES MODERNAS. ASPECTOS GENERALES:

Las relaciones consulares inician casi simultáneamente con las diplomáticas, a partir del consentimiento de los Estados, sin embargo, ambas siguen un camino distinto, aunque no totalmente separado, pues hay que tener presente que la misión diplomática se integra por el área diplomática propiamente, es decir, la embajada y por el área consular, siendo el jefe de toda la misión el embajador.

En el caso de la suspensión o término de las relaciones diplomáticas, las consulares no siguen la misma suerte, al menos inmediatamente, aunque si la causa que dio origen a la suspensión o terminación de las relaciones diplomáticas no cesa, las relaciones consulares irremisiblemente se suspenderán o cesarán.

A continuación hablaremos de los aspectos generales de las relaciones consulares en la actualidad.

1.2.1. CONCEPTO DE AGENTES CONSULARES.

Los agentes consulares son enviados del gobierno de un país, acreditados en una o varias ciudades importantes de otro Estado con el fin de proteger sus intereses y de los nacionales de su Estado. Los cónsules son órganos del Estado que actúan en el extranjero y realizan actos administrativos eminentemente, para cumplir su misión, con exclusión de los de la naturaleza

política, es decir, son órganos de representación de los Estados de naturaleza administrativa, aunque algunos autores les nieguen su carácter oficial como los diplomáticos.

Dar un concepto de estos agentes es una tarea ardua y complicada, ya que todo concepto entraña ciertas limitaciones y deficiencias. La Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, del 24 de abril de 1963 nos dice lo siguiente:

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

Este concepto no nos dice gran cosa, por lo que hay que recurrir a la doctrina.

El autor Ramón Xilotl Ramírez habla primeramente del Derecho consular y dice:

*“Entendemos por Derecho Consular, al conjunto de normas jurídicas que regulan el establecimiento de las relaciones consulares, de las oficinas consulares y el ejercicio de las funciones consulares”.*⁶

El mismo autor se refiere al “funcionario consular” en los términos en que lo hace la Convención de Viena de 1963 y dice que:

“Por funcionario consular, entiende la Convención de Viena a toda persona encargada con ese carácter del ejercicio de las funciones consulares. La Convención México- Británica llama así a cualquier persona a quienes las autoridades receptoras hubiesen autorizado a actuar con el carácter precisamente de funcionario”.

El mismo autor se refiere a la Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano de 1966 (abrogada por la de 1982 y esa a su vez por la actual de 1993). Dicho cuerpo normativo en su artículo 9º decía que:

⁶ Ibid. p. 3.

“Se consideran funcionarios consulares en orden de jerarquía decreciente: al cónsul general, al cónsul consejero, la cónsul de primera, al cónsul de segunda, al cónsul de tercera, al cónsul de cuarta y al vicecónsul”.

Los autores Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara dicen sobre los cónsules:

*“CÓNSUL. Funcionario del servicio exterior de un Estado establecido en un lugar del extranjero para la protección de los intereses de sus conciudadanos, en general, y los del comercio de su país, en particular”.*⁷

Edmund Jan Osmańczyk dice lo siguiente:

*CÓNSUL. Uno de los términos internacionales más antiguos; actualmente se denomina cónsul a un representante no diplomático de un Estado en otro, encargado de velar por los intereses de su país y sus ciudadanos, sus funciones pueden abarcar los sectores administrativo, jurídico y económico así como el transporte por tierra, agua, aire, o estar limitadas a alguno de ellos...”*⁸

Loretta Ortiz Ahlf manifiesta que:

*“Los agentes consulares son agentes oficiales que un Estado establece en ciudades de otros Estados, con el fin de proteger sus intereses y los de sus nacionales”.*⁹

No coincidimos con la autor ya que como lo manifestamos anteriormente, hay autores que niegan que los funcionarios consulares tengan un carácter representativo, como sí lo tienen los diplomáticos.

Dadas las opiniones anteriores, nos resta concluir que los agentes consulares son aquellos enviados de un Estado y acreditados ante el gobierno de otro para que realicen funciones de carácter administrativo, jurídico, económico,

⁷ Pina, Rafael y Rafael de Pina Vara. Diccionario de Derecho. Editorial Porrúa, 26ª edición, México, 1998, p. 185.

⁸ Osmańczyk, Edmund Jan. Enciclopedia Mundial de Relaciones Internacionales y Naciones Unidas. Fondo de Cultura Económica, México, 1976, p. 305.

⁹ Ortíz Ahlf, Loretta. Derecho Internacional Público. Editorial Harla, México, 1989, p. 107.

comercial y naval en las principales ciudades del estado que recibe. Dichas funciones se resumen en la representación y protección de los intereses del Estado acreditante y de sus nacionales radicados ahí. Los agentes consulares no realizan funciones políticas como los diplomáticos, sin embargo, ambos mantienen una comunicación y una relación muy estrecha.

1.2.2. SUS ATRIBUCIONES LEGALES DE ACUERDO AL DERECHO INTERNO Y AL DERECHO INTERNACIONAL.

Las atribuciones de los agentes o funcionarios consulares están determinadas tanto por el derecho interno de los Estados, como por el Derecho Internacional.

En cuanto al derecho interno mexicano, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos solamente señala que es facultad del Presidente de la República su nombramiento, sujeto a ratificación del Senado de la República como se aprecia en el artículo 89º fracción III:

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

I.- Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia;

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

III.- Nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Senado;

IV.- Nombrar, con aprobación del Senado, los Coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, y los empleados superiores de Hacienda;

V.- *Nombrar a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, con arreglo a las leyes;*

VI.- *Disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente o sea del ejército terrestre, de la marina de guerra y de la fuerza aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación;*

VII.- *Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción IV del artículo 76;*

VIII.- *Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión;*

IX.- *Designar, con ratificación del Senado, al Procurador General de la República;*

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 o 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;*

XI.- *Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la Comisión Permanente;*

XII.- *Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones;*

XIII.- *Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas, y designar su ubicación;*

XIV.- *Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común en el Distrito Federal;*

XV.- *Conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado, con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria;*

XVI.- Cuando la Cámara de Senadores no esté en sesiones, el Presidente de la República podrá hacer los nombramientos de que hablan las fracciones III, IV y IX, con aprobación de la Comisión Permanente;

XVII.- (Se deroga).

XVIII.- Presentar a consideración del Senado, la terna para la designación de Ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter sus licencias y renunciaciones a la aprobación del propio Senado;

XIX.- (Se deroga);

XX.- Las demás que le confiere expresamente esta Constitución”.

Los agentes consulares cuentan con atribuciones de acuerdo a la Ley del Servicio Exterior Mexicano y a su Reglamento. Esta ley fue aprobada por el Congreso de la Unión el 16 de diciembre de 1993, entrando en vigor un día después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación. El Reglamento de la Ley fue promulgado el 7 de octubre de 1994 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de octubre de 1994. Tanto la ley como su Reglamento, sufrieron modificaciones en la gestión del Presidente Vicente Fox, las cuales fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación en fecha 25 de enero del 2002.

El artículo 1º de la ley del Servicio exterior señala lo siguiente:

“El Servicio Exterior Mexicano 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 del Ejecutivo Federal. Su dirección y administración están a cargo de la Secretaría de Relaciones Exteriores, en lo sucesivo denominada la Secretaría, 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 conformidad con las facultades que le confiere la propia Constitución.

Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

mantendrán coordinación con la Secretaría para el ejercicio de acciones en el exterior”.

El artículo 1-bis que fue introducido en el paquete de reformas y adiciones a la Ley contiene un catálogo de términos en el que encontramos algunas referencias consulares importantes:

“Artículo 1-bis.-Para los efectos de la presente Ley se entenderá por:

I. Ley: La Ley del Servicio Exterior Mexicano;

II. Reglamento: El Reglamento de la Ley del Servicio Exterior Mexicano;

III. Secretaría: La Secretaría de Relaciones Exteriores;

IV. Secretario: El Secretario de Relaciones Exteriores;

V. Servicio Exterior: El Servicio Exterior Mexicano;

VI. Dirección General: La unidad administrativa de la Secretaría que tenga a su cargo los asuntos concernientes al personal del Servicio Exterior;

VII. Instituto Matías Romero: Es el órgano desconcentrado de la Secretaría, cuyo objetivo consiste en preparar recursos humanos de alto nivel analítico y técnico en los temas y materias de utilidad para la política exterior de México, cuyo titular será un embajador de carrera del Servicio Exterior;

VIII. Representación: Las embajadas, misiones permanentes y oficinas consulares;

IX. Representaciones Diplomáticas: Las embajadas y misiones permanentes;

X. Embajada: La representación permanente del Estado Mexicano ante el gobierno de otro país. Sus principales funciones son de carácter político;

XI. Misión Permanente: La representación del Estado Mexicano ante organismos internacionales;

XII. Misión Diplomática: Las embajadas;

XIII. Jefe de Misión: El Titular de la representación diplomática;

XIV. Representación Consular: Las oficinas consulares;

XV. Oficina Consular: La representación del Estado Mexicano ante el gobierno de otro país, en la que se realizan de carácter permanente las siguientes funciones: proteger a los mexicanos que se localicen en su

circunscripción, fomentar las relaciones comerciales, económicas, culturales y científicas entre ambos países y expedir la documentación a mexicanos y extranjeros en términos de la presente Ley y su Reglamento. Según su importancia y ámbito de circunscripción se clasifican en: Sección Consular, Consulado General, Consulado, Agencia Consular y Consulado Honorario;

XVI. Circunscripción Consular: El territorio atribuido a una oficina consular para el ejercicio de las funciones consulares;

XVII. Sección Consular: La oficina de una embajada que realiza funciones consulares y su circunscripción es todo el país acreditante;

XVIII. Consulado General: La oficina a cargo de un funcionario consular, generalmente con el rango de Cónsul General y dependen de él, los consulados y agencias consulares que se localicen en su circunscripción;

XIX. Consulado: La oficina a cargo de un funcionario consular, del que pueden depender algunas agencias consulares;

XX. Agencia Consular: La oficina a cargo de un funcionario consular, es de jerarquía menor a la de los consulados porque su circunscripción es muy limitada;

XXI. Consulado Honorario: La oficina a cargo de un cónsul honorario, trátese de un nacional o de un extranjero, en la que éste realiza, sin remuneración alguna, funciones consulares limitadas;

XXII. Jefe de Oficina Consular: La persona encargada de desempeñar tal función;

XXIII. Funcionario Consular: Cualquier persona, incluido el jefe de oficina consular, encargada con ese carácter del ejercicio de funciones consulares, y

XXIV. Comisión de Personal: La Comisión de Personal del Servicio Exterior Mexicano, órgano colegiado encargado de conocer cualquier asunto relativo al Servicio Exterior”.

Estas incorporaciones a la Ley resultan más que necesarias, ya que en el texto original, se hacía muy poca referencia a la Institución consular, por lo que ésta quedaba casi en forma omisa, siendo una parte importante en nuestras representaciones en otros países.

Los artículos 3º, 4º, 5º y 6º, nos hablan de la integración del Servicio exterior Mexicano:

“Artículo 3º.-El Servicio Exterior Mexicano se integra por personal de carrera, personal temporal y personal asimilado y comprende las ramas diplomático-consular y técnico-administrativa”.

“Artículo 4º.-La rama diplomático-consular comprende los siguientes rangos:

- I. Embajador;*
- II. Ministro;*
- III. Consejero;*
- IV. Primer Secretario;*
- V. Segundo Secretario;*
- VI. Tercer Secretario, y*
- VII. Agregado Diplomático”.*

“Artículo 5.-La rama técnico-administrativa comprende los siguientes rangos:

- I. Coordinador Administrativo;*
- II. Agregado Administrativo "A";*
- III. Agregado Administrativo "B";*
- IV. Agregado Administrativo "C";*
- V. Técnico-Administrativo "A";*
- VI. Técnico-Administrativo "B", y*
- VII. Técnico-Administrativo "C".*

El personal de carrera alberga a la rama diplomático-consular, de acuerdo con lo establecido por el artículo 4º de la Ley. Es importante recalcar que ambas ramas están unidas, por lo que cualquier funcionario del Servicio Exterior puede trabajar indistintamente en cualquiera de ellas, lo que representa una novedad en la ley vigente del Servicio Exterior, a diferencia de la Ley de 1982 que señalaba una diferencia entre ambas. Lo anterior se aprecia en el artículo 10º de la Ley:

“Artículo 10º.-En el extranjero, los miembros del Servicio Exterior desempeñarán indistintamente sus funciones en una misión diplomática, representación consular, misiones especiales y delegaciones a conferencias o reuniones internacionales. La Secretaría fijará las modalidades de acreditación del personal comisionado en el exterior, de acuerdo con el derecho y las prácticas internacionales”.

La misma Ley le confiere a esta rama (diplomática-consular) las atribuciones siguientes:

“Artículo 2º.-Corresponde al Servicio Exterior Mexicano:

I.- Promover y salvaguardar los intereses nacionales ante los Estados extranjeros y en los organismos y reuniones internacionales en los que participe México;

II.- Proteger, de conformidad con los principios y normas del derecho internacional, la dignidad y los derechos de los mexicanos en el extranjero y ejercer las acciones encaminadas a satisfacer sus legítimas reclamaciones;

III.- 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;

IV.- Intervenir en la celebración de tratados;

V.- Cuidar el cumplimiento de los tratados de los que México sea parte y de las obligaciones internacionales que correspondan;

VI.- Velar por el prestigio del país en el exterior;

VII.- Participar en todo esfuerzo regional o mundial que tienda al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, al mejoramiento de las relaciones entre los Estados y a promover y preservar un orden internacional justo y equitativo. En todo caso, atenderá en primer término los intereses nacionales;

VIII.- Promover el conocimiento de la cultura nacional en el exterior y ampliar la presencia de México en el mundo;

IX.- 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

X.- Las demás funciones que señalen al Servicio Exterior ésta y otras leyes y reglamentos, así como los tratados de los que México sea parte”.

Desde el punto de vista doctrinal, las atribuciones consulares son las siguientes (derivadas de la Ley del Servicio Exterior Mexicano):

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

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

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

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

e) Proteger las personas de sus connacionales.

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

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

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

i) Asistir a los navíos y aeronaves mencionados, y a su tripulación en toda clase de tramitaciones administrativas, hacer investigaciones respecto a los

*incidentes que hubieran ocurrido durante el viaje, resolver disputas que hubieran podido surgir entre los oficiales y la tripulación, etc. Todo ello con los poderes que le dan las leyes de su Estado”.*¹⁰

En el cumplimiento de sus atribuciones los funcionarios consulares deben actuar de la siguiente manera (según la Ley del Servicio Exterior Mexicano):

“Artículo 41º.-Es obligación de todo miembro del Servicio Exterior actuar con apego a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que corresponde a todo servidor 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.

Asimismo, en términos de la legislación aplicable, los miembros del Servicio Exterior deberán abstenerse de incurrir en conductas de naturaleza partidista o electoral incompatibles con el desempeño de su función pública, y de realizar declaraciones que comprometan los intereses del país”.

En el campo internacional, la Convención de Viena de 1963 sobre Relaciones Consulares destaca las siguientes atribuciones de los funcionarios consulares:

“ARTICULO 5. Funciones consulares.

Las funciones consulares consistirán en:

a)Proteger en el Estado receptor los intereses del Estado que envía y de sus nacionales, sean personas naturales o jurídicas, dentro de los límites permitidos por el derecho internacional;

¹⁰ Sepúlveda, César. Op. Cit. pp. 145 y 146.

b) Fomentar el desarrollo de las relaciones comerciales, económicas, culturales y científicas entre el Estado que envía y el Estado receptor, y promover además las relaciones amistosas entre los mismos, de conformidad con las disposiciones de la presente Convención;

c) Informarse por todos los medios lícitos de las condiciones y de la evolución de la vida comercial, económica, cultural y científica del Estado receptor, informar al respecto al gobierno del Estado que envía y proporcionar datos a las personas interesadas;

d) Extender pasaportes y documentos de viaje a los nacionales del Estado que envía, y visados o documentos adecuados a las personas las que deseen viajar a dicho Estado;

e) Prestar ayuda y asistencia a los nacionales del Estado que envía, sean personas naturales o jurídicas;

f) Actuar en calidad de notario, en la de funcionario de registro civil y en funciones similares y ejercitar otras de carácter administrativo, siempre que no se opongan las leyes y reglamentos del Estado receptor;

g) Velar, de acuerdo con las leyes y reglamentos del Estado receptor, por los intereses de los nacionales del Estado que envía, sean personas naturales o jurídicas, en los casos de sucesión por causa de muerte que se produzcan en el territorio del Estado receptor;

h) Velar, dentro de los límites que impongan las leyes y reglamentos del Estado receptor, por los intereses de los menores y de otras personas que carezcan de capacidad plena y que sean nacionales del Estado que envía, en particular cuando se requiera instituir para ellos una tutela o una curatela;

i) Representar a los nacionales del Estado que envía o tomar las medidas convenientes para su representación ante los tribunales y otras autoridades del Estado receptor, de conformidad con la práctica y los procedimientos en vigor en este último, a fin de lograr que, de acuerdo con las leyes y reglamentos del mismo, se adopten las medidas provisionales de preservación de los derechos e

intereses de esos nacionales, cuando, por estar ausentes o por cualquier otra causa, no puedan defenderlos oportunamente;

j) Comunicar decisiones judiciales y extrajudiciales y diligenciar comisiones rogatorias de conformidad con los acuerdos internacionales en vigor y, a falta de los mismos, de manera que sea compatible con las leyes y reglamentos del Estado receptor;

k) Ejercer, de conformidad con las leyes y reglamentos del Estado que envía, los derechos de control o inspección de los buques que tengan la nacionalidad de dicho Estado, y de las aeronaves matriculadas en el mismo y, también, de sus tripulaciones;

l) Prestar ayuda a los buques y aeronaves a que se refiere el apartado k) de este artículo y, también, a sus tripulaciones; recibir declaración sobre el viaje de esos buques, examinar y refrendar los documentos de a bordo y, sin perjuicio de las facultades de las autoridades del Estado receptor, efectuar encuestas sobre los incidentes ocurridos en la travesía y resolver los litigios de todo orden que se planteen entre el capitán, los oficiales y los marineros, siempre que lo autoricen las leyes y reglamentos del Estado que envía;

m) Ejercer las demás funciones confiadas por el Estado que envía a la oficina consular que no estén prohibidas por las leyes y reglamentos del Estado receptor o a las que éste no se oponga, o las que le sean atribuidas por los acuerdos internacionales en vigor entre el Estado que envía y el receptor”.

De la lectura de las atribuciones de los funcionarios consulares en el derecho interno mexicano y en el Derecho Internacional nos damos cuenta de que la gran mayoría de ellas coinciden, por lo que ambos sistemas jurídicos se complementan en aras de que la Institución consular sea cada día más dinámica y efectiva en su gestión, ya que no sólo se limitan a la promoción de las relaciones comerciales, económicas y culturales entre las naciones, sino que son un vehículo de comunicación entre sus nacionales y sus respectivos gobiernos a través de lo que recibe el nombre de protección consular, atribución que si bien no es nada nueva, sí resulta actual, ya que los Estados aceptan que los

funcionarios consulares tengan acceso a la información y a la comunicación con sus nacionales en todo momento, principalmente cuando se vean envueltos en algún problema jurídico.

1.2.3. CLASIFICACIÓN DE LOS AGENTES CONSULARES DE ACUERDO AL DERECHO INTERNO Y AL DERECHO INTERNACIONAL.

Comenzaremos por el derecho interno mexicano. La Ley del Servicio Exterior Mexicano vigente ha sido casi omisa en cuanto a la Institución y a los funcionarios consulares, dándole mayor tratamiento e importancia a la diplomática. Por ejemplo, en el artículo 4º de la ley nos brinda una clasificación presuntamente de la rama diplomática y consular, sin embargo, se trata de una clasificación puramente de la rama diplomática, lo que nos hace meditar sobre la omisión del legislador en el caso de la rama consular:

“Artículo 4º.-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”.

Esta omisión que consideramos delicada, se nota aún más al leer el artículo 14º del Reglamento de la Ley del Servicio Exterior Mexicano, el cual viene a tratar de remediar la omisión y señala una clasificación de los funcionarios consulares:

“Artículo 18º.-Para las acreditaciones de los funcionarios de la rama diplomático-consular en las representaciones consulares, e independientemente de su categoría en el escalafón, se deberá observar lo siguiente:

Para las acreditaciones de los funcionarios de la rama diplomático-consular en las representaciones consulares, e independientemente de su categoría en el escalafón, se deberá observar lo siguiente:

<i>CARGO</i>	<i>ACREDITACIÓN</i>
<i>I.- Titular de consulado general</i>	<i>cónsul general</i>
<i>II.- Segundo funcionario en el consulado general</i>	<i>cónsul alterno</i>
<i>III.- Titular de consulado de carrera</i>	<i>cónsul titular</i>
<i>IV.- Segundo funcionario en el consulado de carrera</i>	<i>cónsul alterno</i>
<i>V.- El resto de los funcionarios</i>	<i>cónsul ”.</i>

A pesar de que el Reglamento trata de enmendar el error de la Ley, la clasificación que establece el artículo 18º resulta insuficiente y oscura, por lo que debemos dirigirnos a la Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano de 1982, la que en su artículo 8º exponía esta clasificación de los agentes consulares:

“Artículo 8. La rama consular comprenderá las siguientes categorías de funcionarios en orden decreciente de jerarquía: cónsul general, cónsul de primera, cónsul de segunda, cónsul de tercera, cónsul de cuarta y vicecónsul”.

Esta clasificación todavía sigue teniendo vigencia en la praxis consular mexicana.

Otra clasificación que la doctrina ha esgrimido acerca de los agentes consulares es la que nos dice que existen dos tipos de estos funcionarios: los *cónsules de carrera, profesionales o missi* y por otro lado, los *cónsules honorarios, electi o no profesionales*. Los primeros, son egresados del Servicio Exterior, han llevado cursos de capacitación en una Institución especial como lo es el Servicio Exterior; son nacionales del Estado que los envía; perciben sus honorarios del Estado que los acredita y están impedidos para desempeñar otro cargo, empleo o comisión distinta y con fin de lucro. Los cónsules no profesionales o electi son aquellos no egresados del Servicio Exterior, por lo que no son profesionales ni figuran en el escalafón de dicho Servicio Exterior; pueden ser o no, nacionales del Estado que los acredita, pues resulta común encontrar que un Estado designe como cónsul honorario a un nacional del Estado receptor

o a un nacional de un tercer Estado; su función es honoraria, por lo que no perciben emolumentos por parte del Estado que los acredita, por lo que ellos sí pueden dedicarse a actividades lucrativas o profesionales de forma particular.

Su estatus de inmunidades y privilegios es casi mínimo en razón a los que gozan los agentes o funcionarios diplomáticos. El artículo 1º en su inciso 2 de la Convención de Viena de 1963 sobre Relaciones Consulares reafirma lo anterior en estos términos:

“2. Los funcionarios consulares son de dos clases: funcionarios consulares de carrera y funcionarios consulares honorarios. Las disposiciones del capítulo II de la presente Convención se aplican a las oficinas consulares dirigidas por funcionarios consulares de carrera; las disposiciones del capítulo III se aplican a las oficinas consulares dirigidas por funcionarios consulares honorarios”.

Pasando a la materia internacional, la Convención de Viena de 1963 sobre Relaciones Consulares establece la siguiente clasificación de los funcionarios consulares:

“ARTICULO 9. Categorías de jefes de oficina consular.

1. Los jefes de oficina consular serán de cuatro categorías:

Cónsules generales;

Cónsules;

Vicecónsules;

Agentes consulares”.

En esencia, es la misma clasificación que hacía la Ley del Servicio Exterior de 1982 al contemplar al cónsul general como jefe de misión, a los cónsules que pueden ser de primera, segunda, tercera o cuarta, según nuestra práctica consular, los vicecónsules y los agentes consulares.

1.2.4. SU ESTATUTO DE PREROGATIVAS: INMUNIDADES Y PRIVILEGIOS.

Una de las características más sobresalientes de los funcionarios diplomáticos y consulares es su estatus de inmunidades y privilegios, que la doctrina denomina en su conjunto: prerrogativas y que han sido materia de muchas teorías que pretenden explicarlo.

Dadas las atribuciones que la Convención de Viena de 1963 y el derecho interno de los Estados les reconocen a los agentes consulares es que estos gozan de inmunidades y privilegios en cuanto al ejercicio de sus funciones.

La oficina consular es un conjunto formado por locales, archivos y personal a su servicio, por lo que se les conceden ciertas facilidades en razón a su posición, como son: prestar ayuda para la adquisición por el Estado que envía de los locales necesarios y para la obtención de cualquier medio; encontrar alojamiento adecuado para el personal de la oficina; facilitar la libre comunicación y la visita a los nacionales del Estado que envía; informar a la oficina sin retrasos los casos de detención, arresto o prisión de los nacionales del Estado que envía, protección de los locales de las oficinas insulares, como se aprecia de la lectura de los siguientes artículos de la Convención de Viena de 1963:

“ARTICULO 27. Protección de los locales y archivos consulares y de los intereses del Estado que envía en circunstancias excepcionales.

1. En caso de ruptura de las relaciones consulares entre dos Estados:

a) el Estado receptor estará obligado a respetar y a proteger, incluso en caso de conflicto armado, los locales consulares, los bienes de la oficina consular y sus archivos;

b) el Estado que envía podrá confiar la custodia de los locales consulares, de los bienes que en ellos se hallen y de los archivos, a un tercer Estado que sea aceptable para el Estado receptor;

c) el Estado que envía podrá confiar la protección de sus intereses y de los intereses de sus nacionales a un tercer Estado, que sea aceptable para el Estado receptor.

2. En caso de clausura temporal o definitiva de una oficina consular, se aplicarán las disposiciones del apartado a) del párrafo 1 de este artículo; además,

a) si el Estado que envía, aunque no estuviese representado en el Estado receptor por una misión diplomática, tuviera otra oficina consular en el territorio de ese Estado, se podrá encargar a la misma de la custodia de los locales consulares que hayan sido clausurados, de los bienes que en ellos se encuentren y de los archivos consulares y, con el consentimiento del Estado receptor, del ejercicio de las funciones consulares en la circunscripción de dicha oficina consular; o,

b) si el Estado que envía no tiene misión diplomática ni otra oficina consular en el Estado receptor, se aplicarán las disposiciones de los apartados b) y c) del párrafo 1 de este artículo”.

“ARTICULO 28. Facilidades concedidas a la oficina consular para su labor

El Estado receptor concederá todas las facilidades para el ejercicio de las funciones de la oficina consular”.

“ARTICULO 29. Uso de la bandera y del escudo nacionales.

1. El Estado que envía tendrá derecho a usar su bandera y su escudo nacionales en el Estado receptor, de conformidad con las disposiciones de este artículo.

2. El Estado que envía podrá izar su bandera y poner su escudo en el edificio ocupado por la oficina consular, en su puerta de entrada, en la residencia del jefe de la oficina consular y en sus medios de transporte, cuando éstos se utilicen para asuntos oficiales.

3. Al ejercer los derechos reconocidos por este artículo, se tendrán en cuenta las leyes, los reglamentos y los usos del Estado receptor”.

“ARTICULO 30. Locales.

1. El Estado receptor deberá facilitar, de conformidad con sus leyes y reglamentos, la adquisición en su territorio, por el Estado que envía, de los locales necesarios para la oficina consular, o ayudarle a obtenerlos de alguna otra manera.

2. Cuando sea necesario, ayudará también a la oficina consular a conseguir alojamiento adecuado para sus miembros”.

“ARTICULO 31. Inviolabilidad de los locales consulares.

1. Los locales consulares gozaran de la inviolabilidad que les concede este artículo.

2. Las autoridades del Estado receptor no podrán penetrar en la parte de los locales consulares que se utilice exclusivamente para el trabajo de la oficina consular, salvo con el consentimiento del jefe de la oficina consular, o de una persona que él designe, o del jefe de la misión diplomática del Estado que envía. Sin embargo, el consentimiento del jefe de oficina consular se presumirá en caso de incendio, o de otra calamidad que requiera la adopción inmediata de medidas de protección.

3. Con sujeción a las disposiciones del párrafo 2 de este artículo, el Estado receptor tendrá la obligación especial de adoptar todas las medidas apropiadas para proteger los locales consulares, con arreglo a las disposiciones de los párrafos anteriores, contra toda intrusión o daño y para evitar que se perturbe la tranquilidad de la oficina consular o se atente contra su dignidad.

4. Los locales consulares, sus muebles, los bienes de la oficina consular y sus medios de transporte, no podrán ser objeto de ninguna requisa, por razones de defensa nacional o de utilidad pública. Si para estos fines fuera necesaria la expropiación, se tomarán las medidas posibles para evitar que se perturbe el ejercicio de las funciones consulares y se pagará al Estado que envía una compensación in mediata. adecuada y efectiva”.

Observamos que en materia de inmunidades está la inviolabilidad de los locales consulares, donde las autoridades no podrán penetrar sin autorización previa del jefe de oficina. Los archivos y documentos consulares son inviolables dondequiera que se encuentren.

Igualmente, a los funcionarios consulares se les conceden ciertas prerrogativas sobre la importante función que desempeñan. Dentro de los privilegios esta la exención fiscal para los locales consulares y la residencia del jefe de oficina consular de carrera; la libertad de tránsito y circulación por el territorio del Estado; libertad de comunicación.

“ARTICULO 32. Exención fiscal de los locales consulares.

1. *Los locales consulares y la residencia del jefe de la oficina consular de carrera de los que sea propietario o inquilino el Estado que envía, o cualquiera persona que actúe en su representación, estarán exentos de todos los impuestos y gravámenes nacionales, regionales y municipales, excepto de los que constituyan el pago de determinados servicios prestados.*

2. *La exención fiscal a que se refiere el párrafo I de este artículo, no se aplicará a los impuestos y gravámenes que, conforme a la legislación del Estado receptor, deba satisfacer la persona que contrate con el Estado que envía o con la persona que actúe en su representación”.*

“ARTICULO 33. Inviolabilidad de los archivos y documentos consulares.

Los archivos y documentos consulares son siempre inviolables dondequiera que se encuentren”.

“ARTICULO 34.Libertad de tránsito.

Sin perjuicio de lo dispuesto en sus leyes y reglamentos relativos a las zonas de acceso prohibido o limitado por razones de seguridad nacional, el Estado receptor garantizará la libertad de tránsito y de circulación en su territorio a todos los miembros de la oficina consular”.

“ARTICULO 35.Libertad de comunicación.

1. *El Estado receptor permitirá y protegerá la libertad de comunicación de la oficina consular para todos los fines oficiales. La oficina consular podrá utilizar todos los medios de comunicación apropiados, entre ellos los correos diplomáticos o consulares, la valija diplomática o consular y los mensajes en clave o cifra, para comunicarse con el gobierno, con las misiones diplomáticas y con los demás consulados del Estado que envía, dondequiera que se encuentren. Sin embargo, solamente con el consentimiento del Estado receptor, podrá la oficina consular instalar y utilizar una emisora de radio.*

2. La correspondencia oficial de la oficina consular será inviolable. Por correspondencia oficial se entenderá toda correspondencia relativa a la oficina consular y a sus funciones.

3. La valija consular no podrá ser abierta ni retenida. No obstante, si las autoridades competentes del Estado receptor tuviesen razones fundadas para creer que la valija contiene algo que no sea la correspondencia, los documentos o los objetos a los que se refiere el párrafo 4 de este artículo, podrán pedir que la valija sea abierta, en su presencia, por un representante autorizado del Estado que envía. Si las autoridades del Estado que envía rechazasen la petición, la valija será devuelta a su lugar de origen.

4. Los bultos que constituyen la valija consular deberán ir provistos de signos exteriores visibles, indicadores de su carácter, y sólo podrán contener correspondencia y documentos oficiales, u objetos destinados exclusivamente al uso oficial.

5. El correo consular deberá llevar consigo un documento oficial en el que se acredite su condición de tal y el número de bultos que constituyan la valija consular. Esa persona no podrá ser nacional del Estado receptor ni, a menos que sea nacional del Estado que envía, residente permanente en el Estado receptor, excepto si lo consiente dicho Estado. En el ejercicio de sus funciones estará protegida por el Estado receptor. Gozará de inviolabilidad personal y no podrá ser objeto de ninguna forma de detención o arresto.

6. El Estado que envía, su misión diplomática y sus oficinas consulares podrán designar correos consulares especiales. En ese caso, serán también aplicables las disposiciones del párrafo 5 de este artículo, con la salvedad de que las inmunidades que en él se especifican dejarán de ser aplicables cuando dicho correo haya entregado la valija consular a su cargo al destinatario.

7. La valija consular podrá ser confiada al comandante de un buque, o de una aeronave comercial, que deberá aterrizar en un aeropuerto autorizado para la entrada. Este comandante llevará consigo un documento oficial en el que conste el número de bultos que constituyan la valija, pero no será considerado como correo consular. La oficina consular podrá enviar a uno de sus miembros a hacerse cargo de la valija, directa y libremente de manos del comandante del

buque o de la aeronave, previo acuerdo con las autoridades locales competentes”.

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

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

1.2.5. LA CRÍTICA SOBRE SU CARÁCTER REPRESENTATIVO DE LOS ESTADOS.

La naturaleza misma de las funciones de los agentes consulares es el punto de partida para entender el carácter representativo o no de éstos agentes. Dado que sus funciones son de índole administrativa, algunas más jurídicas (como lo es el artículo 36º de la Convención de Viena), económicas, marítimas y navieras, es que la doctrina pone en tela de juicio su carácter representativo. Además, históricamente se les ha relegado de los negocios o asuntos políticos que un Estado tiene que tratar con otro. Toda negociación o asunto de alta importancia se ha designado como materia específica para los agentes diplomáticos, en razón de su preparación y su sentido común. Sin embargo, este criterio resulta ya inexacto, porque nuestra Ley del Servicio Exterior prepara a sus alumnos para trabajar indistintamente en una oficina consular o en una embajada, por lo que todo egresado debe conocer en teoría y práctica ambas ramas.

Esta tendencia no sólo es de nuestro país, sino que la mayoría de los países la ha adoptado desde hace mucho tiempo. No obstante, ha sido una costumbre muy arraigada manifestar que los agentes consulares carecen de representatividad al menos desde el punto de vista político, puesto que sus funciones son de otra naturaleza, aunque ello no significa que sean de menor importancia.

En lo particular creemos que las atribuciones de los agentes consulares son extremadamente importantes en las relaciones bilaterales, pues de ellos depende la armonía entre dos Estados. Diríamos que los agentes consulares realizan la “obra negra” o el “trabajo duro”, (representar los intereses de su Estado y de sus particulares, otorgamiento de visas a nacionales del Estado receptor, de pasaportes a sus nacionales, etc).

1.2.6. SU RELACIÓN CON LA INSTITUCIÓN DIPLOMÁTICA.

La Institución consular actual tiene sus propios objetivos y alcances. Inclusive, podríamos señalar que posee un grado importante de independencia en virtud del cúmulo de contenidos que alberga, sin embargo, como lo dijimos, la tendencia actual de los Estados es de aprovechar al máximo los recursos humanos y materiales con que cuenta, por eso, la mayoría de los Servicios Exteriores optan por unificar ambas ramas, con lo que todo egresado de ellos debe y relación simbiótica donde la Institución consular requiere de la colaboración de la diplomática y viceversa.puede desempeñar funciones tanto diplomáticas como consulares. Por esto, en la actualidad, las relaciones entre las ramas consular y diplomática son cada vez mas estrechas. Ambas ramas se complementan perfectamente en una especie de

Finalmente, ambas ramas e Instituciones componen a la misión diplomática de los Estados.

CAPÍTULO 2.

LA INSTITUCIÓN DE LA PROTECCIÓN A NACIONALES. GENERALIDADES.

2.1. ALGUNOS ANTECEDENTES DE LA PROTECCIÓN CONSULAR EN EL MUNDO:

En el presente Capítulo de esta investigación hablaremos sobre los aspectos generales y sobresalientes de la Institución jurídica de la protección consular, un tema de enorme trascendencia para nuestro país en sus diarias relaciones con los Estados Unidos de América.

Actualmente, nuestro Gobierno Federal ha llevado el caso de más de cincuenta nacionales quienes han sido enjuiciados y sentenciados en cortes de la Unión Americana a pena de muerte por diversos delitos ante la Corte Internacional de Justicia de La Haya, tribunal jurisdiccional mundial máximo. México ha aducido y comprobado fehacientemente que a nuestros nacionales no se les respetó el derecho que consagra en su favor el artículo 36º de la Convención de Viena de 1963 sobre Relaciones Consulares y que consiste en que cualquier persona que se vea privada de su libertad o en un problema legal en otro país, pueda comunicarse libre y oportunamente a su embajada, para que a través de su sección consular sea asistido y representado durante su presencia ante las autoridades del Estado receptor.

El flujo de indocumentados nacionales hacia los Estados Unidos hacen constante la problemática de ellos en tierras del vecino del norte, sin embargo, nuestros compatriotas son constantemente objeto de vejaciones y violaciones a sus Derechos Humanos, por lo que el Gobierno mexicano tiene que hacer las reclamaciones correspondientes para que se les respeten sus derechos mínimos.

Comenzaremos por citar algunos pasajes históricos sobre la Institución de la protección consular a lo largo de la historia.

2.1.1. EN GRECIA Y ROMA.

En el Capítulo anterior vimos que en la antigua Grecia existieron figuras públicas como los *proxenus* y los *prostates*, cuya misión era “ser representantes en materia política y jurídica de la colonia extranjera frente al gobierno de la polis helénica. Los *proxenus* radicaron en las polis y tenían una función de representación más amplia ya que brindaban también protección jurídica a sus nacionales y garantías de sus préstamos, promover la venta de sus cargamentos y manejar sus intestados”.¹¹ Resalta aquí que una de las funciones de estos personajes era la de proteger jurídicamente a sus nacionales radicados en el territorio griego, lo que constituye un primer antecedente de la protección consular moderna.

En la antigua Roma, existía el Cónsul (romano), magistrado principal de la antigua República romana. Según la tradición, el cargo fue creado tras la expulsión de los reyes de Roma hacia el año 510 a.C. y fue firmemente consolidado hacia el año 300 a.C. Los cónsules siempre eran dos, y ocupaban el cargo sólo durante un año. Únicamente se diferenciaban de los reyes en que la ocupación del cargo era limitada y en que sus conciudadanos podían pedirles cuentas al final de sus mandatos. Nunca adoptaron la corona dorada, pero su vestimenta en casi todos los otros aspectos era regia. Negociaban los tratados de paz y las alianzas extranjeras, tenían el dominio supremo sobre el Ejército, nombraban a los tesoreros públicos y ejercían las funciones judiciales de la realeza. En el calendario, a los años se les daba el nombre de los cónsules.

Bajo los primeros tiempos de la República, los cónsules se llamaron en un principio pretores (más tarde una magistratura diferente) o jueces (*iudices*), nombraban a sus sucesores, quienes entonces eran elegidos anualmente por comicios o asambleas de ciudadanos romanos, conocidas como *comitia curiata* y *comitia centuriata*. Los candidatos al consulado bajo los últimos tiempos de la República eran normalmente aquéllos que habían ocupado magistraturas menores, tales como el cargo de *questor*. Durante bastante tiempo los cónsules fueron elegidos únicamente entre el *populus* o

¹¹ Idem.

patricios, sin contar con la plebe. Sin embargo, con el tiempo, dos funcionarios plebeyos llamados tribuni plebis fueron nombrados rivales democráticos de los cónsules aristocráticos. Todo ello llevó finalmente a la apertura del consulado a los plebeyos y en el año 367 a.C. las famosas Leyes Licinias-sextinas (redactadas por Cayo Licinio Estolón y por Lucio Sextio Sextino Laterano) ordenaban que uno de los cónsules debiera pertenecer a esa clase.

El establecimiento de nuevas magistraturas, tales como la de censor después del año 443 a.C. y la de edil y pretor después del año 367 a.C., disminuyó el alcance de la jurisdicción consular. Las responsabilidades de cada uno de los dos cónsules eran compartidas o alternadas en la medida de lo posible. El poder (*imperium*) de cada uno era supremo, siempre que no fuera en contra del otro. En tiempos de guerra el Ejército era dividido entre ellos y el mando militar alternado diariamente. Según se iba consiguiendo territorio, las distintas partes o secciones (*provinciae*) eran asignadas a cada cónsul. De esta costumbre se deriva la asignación de provincias a los cónsules tras terminar su mandato y la práctica regular de dividir las provincias con propósitos administrativos entre antiguos magistrados; los cónsules que habían acabado su mandato se convertían en gobernadores provinciales llamados *procónsules*.

Durante el Imperio romano, que conservó las instituciones de la República pero modificó sus formas, preservó el consulado. Los cónsules eran elegidos por el Senado después del año 14 d.C., y el cargo fue el más alto al cual un ciudadano particular podía aspirar, aunque con menor autoridad y finalmente sólo nominal. “El último cónsul civil fue elegido en el año 541 d.C.”.¹²

El título de cónsul fue restablecido brevemente por la I República francesa (1799-1804) bajo el mandato de Napoleón y fue usado por los tres miembros de su Consulado y este es el legado más importante de la cultura romana al mundo actual, ya que sus funciones eran un poco distintas a las de los *proxenus* y los *prostates* griegos.

¹² Enciclopedia Encarta Microsoft 2002.

Otra figura también importante fue el Pretor, magistrado de la antigua Roma, cuyo título, en un principio, se aplicó a la principal magistratura estatal, hasta la creación definitiva de la figura del cónsul. En el año 367 a.C., las leyes Licinias-sextinas (redactadas por Cayo Licinio Estolón y por Lucio Sextio Sextino Laterano) estipulaban que la autoridad suprema debía estar en manos de dos cónsules, uno de los cuales tenía que proceder de la plebe. La pretoría pasó entonces a ser un cargo independiente cuya función era mantener la jurisdicción de pleitos (litigios) civiles; en un principio parece que sólo estaba abierta a los patricios. El pretor, conocido como el pretor urbano, en realidad era un tercer cónsul, y estaba acompañado por seis lictores. En el año 337 a.C., la pretoría se abrió a los plebeyos y se convirtió en el primer paso para la obtención del consulado. El pretor urbano se encargaba de los pleitos entre los ciudadanos de Roma.

Un segundo pretor, conocido como el pretor peregrino, fue nombrado en el año 242 a.C. para ocuparse de los pleitos en los que uno o ambos litigantes eran extranjeros. Se añadieron más pretores para la administración de las provincias de nueva adquisición, hasta que su número llegó a dieciséis. El pretor urbano figuraba en primer lugar, y cuando los cónsules estaban ausentes de Roma, tenía el poder de convocar al Senado. La pretoría, en sus inicios, era ocupada anualmente y la edad requerida era de 30 años. Los magistrados de rango pretorial presidían los juzgados especiales establecidos en Roma para ocuparse de delitos tales como extorsión, soborno, traición y asesinato.

Los pretores, al igual que los cónsules, eran elegidos por el pueblo romano reunido en los comicios, y en el caso de los cónsules, que poseían poderes militares, al acabarse su mandato, continuaban como propretores o gobernadores militares de las provincias. Tras la reorganización de las provincias con la proclamación del Imperio, todos los gobernadores de las provincias imperiales, bajo autoridad del emperador, fueron nombrados propretores. Fueran de rango consular o pretoriano eran llamados de la misma forma. *“En el año 131 a.C., durante el reinado del emperador Adriano, se*

publicó el llamado Edicto Perpetuo, por el cual el poder de los pretores quedó reducido al mínimo".¹³

2.1.2. EN LA BAJA EDAD MEDIA.

El término "Edad Media", es utilizado para referirse a un periodo de la historia europea que transcurrió desde la desintegración del Imperio romano de Occidente, en el siglo V, hasta el siglo XV. No obstante, las fechas anteriores no han de ser tomadas como referencias fijas: nunca ha existido una brusca ruptura en el desarrollo cultural del continente. Parece que el término lo empleó por vez primera el historiador Flavio Biondo de Forlì, en su obra *Historiarum ab inclinatione romanorum imperii decades* (Décadas de historia desde la decadencia del Imperio romano), publicada en 1438 aunque fue escrita treinta años antes. El término implicó en su origen una parálisis del progreso, considerando que la edad media fue un periodo de estancamiento cultural, ubicado cronológicamente entre la gloria de la antigüedad clásica y el renacimiento. La investigación actual tiende, no obstante, a reconocer este periodo como uno más de los que constituyen la evolución histórica europea, con sus propios procesos críticos y de desarrollo. Se divide generalmente la edad media en tres épocas.

Cabe decir que ningún evento concreto determina el fin de la antigüedad y el inicio de la edad media: ni el saqueo de Roma por los godos dirigidos por Alarico I en el año 410, ni el derrocamiento de Rómulo Augústulo (último emperador romano de Occidente) fueron sucesos que sus contemporáneos consideraran iniciadores de una nueva época.

"La culminación a finales del siglo V de una serie de procesos de larga duración, entre ellos la grave dislocación económica y las invasiones y asentamiento de los pueblos germanos en el Imperio romano, hizo cambiar la faz de Europa. Durante los siguientes 300 años Europa occidental mantuvo una

¹³ Idem.

cultura primitiva aunque instalada sobre la compleja y elaborada cultura del Imperio romano, que nunca llegó a perderse u olvidarse por completo".¹⁴

Durante este periodo no existió realmente una maquinaria de gobierno unitaria en las distintas entidades políticas, aunque la poco sólida confederación de tribus permitió la formación de reinos. El desarrollo político y económico era fundamentalmente local y el comercio regular desapareció casi por completo, aunque la economía monetaria nunca dejó de existir de forma absoluta. En la culminación de un proceso iniciado durante el Imperio romano, los campesinos comenzaron a ligarse a la tierra y a depender de los grandes propietarios para obtener su protección y una rudimentaria administración de justicia, en lo que constituyó el germen del régimen señorial. Los principales vínculos entre la aristocracia guerrera fueron los lazos de parentesco aunque también empezaron a surgir las relaciones feudales. Se ha considerado que estos vínculos (que relacionaron la tierra con prestaciones militares y otros servicios) tienen su origen en la antigua relación romana entre patrón y cliente o en la institución germánica denominada comitatus (grupo de compañeros guerreros). Todos estos sistemas de relación impidieron que se produjera una consolidación política efectiva.

La única institución europea con carácter universal fue la Iglesia, pero incluso en ella se había producido una fragmentación de la autoridad. Todo el poder en el seno de la jerarquía eclesiástica estaba en las manos de los obispos de cada región. El papa tenía una cierta preeminencia basada en el hecho de ser sucesor de san Pedro, primer obispo de Roma, a quien Cristo le había otorgado la máxima autoridad eclesiástica. No obstante, la elaborada maquinaria del gobierno eclesiástico y la idea de una Iglesia encabezada por el papa no se desarrollarían hasta pasados 500 años. La Iglesia se veía a sí misma como una comunidad espiritual de creyentes cristianos, exiliados del reino de Dios, que aguardaba en un mundo hostil el día de la salvación. Los miembros más destacados de esta comunidad se hallaban en los monasterios, diseminados por toda Europa y alejados de la jerarquía eclesiástica.

¹⁴ Idem.

En el seno de la Iglesia hubo tendencias que aspiraban a unificar los rituales, el calendario y las reglas monásticas, opuestas a la desintegración y al desarrollo local. Al lado de estas medidas administrativas se conservaba la tradición cultural del Imperio romano. En el siglo IX, la llegada al poder de la dinastía Carolingia supuso el inicio de una nueva unidad europea basada en el legado romano, puesto que el poder político del emperador Carlomagno dependió de reformas administrativas en las que utilizó materiales, métodos y objetivos del extinto mundo romano.

La actividad cultural durante los inicios de la edad media consistió principalmente en la conservación y sistematización del conocimiento del pasado y se copiaron y comentaron las obras de autores clásicos. Se escribieron obras enciclopédicas, como las Etimologías (623) de san Isidoro de Sevilla, en las que su autor pretendía compilar todo el conocimiento de la humanidad. En el centro de cualquier actividad docta estaba la Biblia: todo aprendizaje secular llegó a ser considerado como una mera preparación para la comprensión del Libro Sagrado.

*“Esta primera etapa de la edad media se cierra en el siglo X con las segundas migraciones germánicas e invasiones protagonizadas por los vikingos procedentes del norte y por los magiares de las estepas asiáticas, y la debilidad de todas las fuerzas integradoras y de expansión europeas al desintegrarse el Imperio Carolingio. La violencia y dislocación que sufrió Europa motivaron que las tierras se quedaran sin cultivar, la población disminuyera y los monasterios se convirtieran en los únicos baluartes de la civilización”.*¹⁵

Muchos han dividido a la Edad Media en dos grandes periodos que son: la baja Edad Media y la alta Edad Media.

Diremos primeramente sobre la llamada Baja Edad Media que si la Alta Edad Media estuvo caracterizada por la consecución de la unidad

¹⁵ Wagener, Otto. La Edad Media y sus Repercusiones. Editorial Bodense, Santiago de Chile, 1987, p. 34.

institucional y una síntesis intelectual, la baja edad media estuvo marcada por los conflictos y la disolución de dicha unidad. Fue entonces cuando empezó a surgir el Estado moderno —aún cuando éste en ocasiones no era más que un incipiente sentimiento nacional— y la lucha por la hegemonía entre la Iglesia y el Estado se convirtió en un rasgo permanente de la historia de Europa durante algunos siglos posteriores. Pueblos y ciudades continuaron creciendo en tamaño y prosperidad y comenzaron la lucha por la autonomía política. Este conflicto urbano se convirtió además en una lucha interna en la que los diversos grupos sociales quisieron imponer sus respectivos intereses.

Una de las consecuencias de esta pugna, particularmente en las corporaciones señoriales de las ciudades italianas, fue la intensificación del pensamiento político y social que se centró en el Estado secular como tal, independiente de la Iglesia.

*“La independencia del análisis político es sólo uno de los aspectos de una gran corriente del pensamiento bajomedieval y surgió como consecuencia del fracaso del gran proyecto de la filosofía altomedieval que pretendía alcanzar una síntesis de todo el conocimiento y experiencia tanto humano como divino”.*¹⁶

Aunque este desarrollo filosófico fue importante, la espiritualidad de la baja edad media fue el auténtico indicador de la turbulencia social y cultural de la época. Esta espiritualidad estuvo caracterizada por una intensa búsqueda de la experiencia directa con Dios, bien a través del éxtasis personal de la iluminación mística, o bien mediante el examen personal de la palabra de Dios en la Biblia. En ambos casos, la Iglesia orgánica —tanto en su tradicional función de intérprete de la doctrina como en su papel institucional de guardián de los sacramentos— no estuvo en disposición de combatir ni de prescindir de este fenómeno.

Toda la población, laicos o clérigos, hombres o mujeres, letrados o analfabetos, podían disfrutar potencialmente una experiencia mística.

¹⁶ Ibid. p. 36.

Concebida ésta como un don divino de carácter personal, resultaba totalmente independiente del rango social o del nivel de educación pues era indescriptible, irracional y privada. Por otro lado, la lectura devocional de la Biblia produjo una percepción de la Iglesia como institución marcadamente diferente a la de anteriores épocas en las que se la consideraba como algo omnipresente y ligado a los asuntos terrenales. Cristo y los apóstoles representaban una imagen de radical sencillez y al tomar la vida de Cristo como modelo de imitación, hubo personas que comenzaron a organizarse en comunidades apostólicas. En ocasiones se esforzaron por reformar la Iglesia desde su interior para conducirla a la pureza y sencillez apostólica, mientras que en otras ocasiones se desentendieron simplemente de todas las instituciones existentes.

En muchos casos, estos movimientos adoptaron una postura apocalíptica o mesiánica, en particular entre los sectores más desprotegidos de las ciudades bajo medievales, que vivían en una situación muy difícil. Tras la aparición catastrófica de la peste negra, en la década de 1340, que acabó con la vida de una cuarta parte de la población europea, bandas de penitentes, flagelantes y de seguidores de nuevos Mesías recorrieron toda Europa, preparándose para la llegada de la nueva época apostólica.

“Esta situación de agitación e innovación espiritual desembocaría en la Reforma protestante; las nuevas identidades políticas conducirían al triunfo del Estado nacional moderno y la continua expansión económica y mercantil puso las bases para la transformación revolucionaria de la economía europea. De este modo las raíces de la edad moderna pueden localizarse en medio de la disolución del mundo medieval, en medio de su crisis social y cultural”.¹⁷

2.1.3. LA ALTA EDAD MEDIA.

¹⁷ Ibid. p. 38.

Hacia mediados del siglo XI Europa se encontraba en un periodo de evolución desconocido hasta ese momento. La época de las grandes invasiones había llegado a su fin y el continente europeo experimentaba el crecimiento dinámico de una población ya asentada. Renacieron la vida urbana y el comercio regular a gran escala y se desarrolló una sociedad y cultura que fueron complejas, dinámicas e innovadoras. Este periodo se ha convertido en centro de atención de la moderna investigación y se le ha dado en llamar el renacimiento del siglo XII.

Durante la Alta Edad Media la Iglesia católica, organizada en torno a una estructurada jerarquía con el papa como indiscutida cúspide, constituyó la más sofisticada institución de gobierno en Europa occidental. El Papado no sólo ejerció un control directo sobre el dominio de las tierras del centro y norte de Italia sino que además lo tuvo sobre toda Europa gracias a la diplomacia y a la administración de justicia (en este caso mediante el extenso sistema de tribunales eclesiásticos). Además las órdenes monásticas crecieron y prosperaron participando de lleno en la vida secular. Los antiguos monasterios benedictinos se imbricaron en la red de alianzas feudales. Los miembros de las nuevas órdenes monásticas, como los cistercienses, desecaron zonas pantanosas y limpiaron bosques; otras, como los franciscanos, entregados voluntariamente a la pobreza, pronto empezaron a participar en la renacida vida urbana. *“La Iglesia ya no se vería más como una ciudad espiritual en el exilio terrenal, sino como el centro de la existencia. La espiritualidad altomedieval adoptó un carácter individual, centrada ritualmente en el sacramento de la eucaristía y en la identificación subjetiva y emocional del creyente con el sufrimiento humano de Cristo. La creciente importancia del culto a la Virgen María, actitud desconocida en la Iglesia hasta este momento, tenía el mismo carácter emotivo”*.¹⁸

Dentro del ámbito cultural, hubo un resurgimiento intelectual al prosperar nuevas instituciones educativas como las escuelas catedralicias y monásticas. Se fundaron las primeras universidades, se ofertaron graduaciones

¹⁸ Ibid. p. 40

superiores en medicina, derecho y teología, ámbitos en los que fue intensa la investigación: se recuperaron y tradujeron escritos médicos de la antigüedad, muchos de los cuales habían sobrevivido gracias a los eruditos árabes y se sistematizó, comentó e investigó la evolución tanto del Derecho canónico como del civil, especialmente en la famosa Universidad de Bolonia. Esta labor tuvo gran influencia en el desarrollo de nuevas metodologías que fructificarían en todos los campos de estudio. El escolasticismo se popularizó, se estudiaron los escritos de la Iglesia, se analizaron las doctrinas teológicas y las prácticas religiosas y se discutieron las cuestiones problemáticas de la tradición cristiana. El siglo XII, por tanto, dio paso a una época dorada de la filosofía en Occidente.

También se produjeron innovaciones en el campo de las artes creativas. La escritura dejó de ser una actividad exclusiva del clero y el resultado fue el florecimiento de una nueva literatura, tanto en latín como, por primera vez, en lenguas vernáculas. Estos nuevos textos estaban destinadas a un público letrado que poseía educación y tiempo libre para leer. La lírica amorosa, el romance cortesano y la nueva modalidad de textos históricos expresaban la nueva complejidad de la vida y el compromiso con el mundo secular. En el campo de la pintura se prestó una atención sin precedentes a la representación de emociones extremas, a la vida cotidiana y al mundo de la naturaleza. En la arquitectura, el románico alcanzó su perfección con la edificación de incontables catedrales a lo largo de rutas de peregrinación en el sur de Francia y en España, especialmente el Camino de Santiago, incluso cuando ya comenzaba a abrirse paso el estilo gótico que en los siguientes siglos se convertiría en el estilo artístico predominante.

Uno de los elementos arquitectónicos fundamentales de la ciudad medieval es la catedral. Situada en el centro de la villa, constituía el punto de encuentro de la vida social de la comunidad y un importante elemento de identidad para todos sus integrantes. Durante el periodo gótico se construyeron algunos de los ejemplos más importantes de la cristiandad, como el de Chartres en Francia o el de Burgos en España.

Durante el siglo XIII se sintetizaron los logros del siglo anterior. La Iglesia se convirtió en la gran institución europea, las relaciones comerciales integraron a Europa gracias especialmente a las actividades de los banqueros y comerciantes italianos, que extendieron sus actividades por Francia, Inglaterra, Países Bajos y el norte de África, así como por las tierras imperiales germanas. Los viajes, bien por razones de estudio o por motivo de una peregrinación fueron más habituales y cómodos. También fue el siglo de las Cruzadas; estas guerras, iniciadas a finales del siglo XI, fueron predicadas por el Papado para liberar los Santos Lugares cristianos en el Oriente Próximo que estaban en manos de los musulmanes. Concebidas según el Derecho canónico como peregrinaciones militares, los llamamientos no establecían distinciones sociales ni profesionales. Estas expediciones internacionales fueron un ejemplo más de la unidad europea centrada en la Iglesia, aunque también influyó el interés de dominar las rutas comerciales de Oriente. *“La alta edad media culminó con los grandes logros de la arquitectura gótica, los escritos filosóficos de santo Tomás de Aquino y la visión imaginativa de la totalidad de la vida humana, recogida en la Divina Comedia de Dante Alighieri”*.¹⁹

Este fragmento del libro *Arquitectura carolingia y románica 800/1200*, de Kenneth John Conant, uno de los máximos especialistas en arquitectura románica y prerrománica, trata de la importancia que tuvieron las rutas de peregrinación como fenómeno social en la formación de las tipologías arquitectónicas durante la Edad Media.

Es importante abundar en las dos etapas y en las características de la Edad Media, ya que la mayoría de los autores sostienen que fue exactamente en esta época cuando nace propiamente la Institución consular como hoy la conocemos.

Dice el autor César Díaz Cisneros que:

“En la antigüedad, recuérdese que ciertos Estados, entre ellos, por ejemplo, la India, Egipto, Grecia, Roma contaban con funcionarios

¹⁹ Ibid. p. 42.

especiales encargados de proteger las personas y los bienes de los extranjeros, y que recibían distintas denominaciones. Constituían una jurisdicción especial para entender en los asuntos de los extranjeros. Su origen más inmediato se halla en la Edad Media, cuando el cónsul era un funcionario que designaban las corporaciones de mercaderes y de marineros (cónsules electi), y a quienes se encargaba la jurisdicción comercial en las ciudades y puertos principalmente del Mediterráneo. Entendían en los asuntos de los mercaderes locales, o entre éstos y los extranjeros...”.²⁰

Por su parte, Ramón Xilotl Ramírez señala:

“Del levante se llevó a la institución consular a Europa Oriental por el siglo XV, estableciéndose el reconocimiento de cónsules; sin embargo, aunque el comercio y la navegación aumentaron, la institución pareció caer en desuso. En el siglo XVI se ve un relativo despertar del interés gubernamental en la institución. Las naciones orientales inician la práctica de cubrir el cargo de cónsul, comisionando a uno de sus nacionales no emigrados, lo que dio nuevo perfil a la institución....”.²¹

2.1.4. SURGIMIENTO DEL ESTADO MODERNO Y LAS PRIMERAS IDEAS SOBRE LA PROTECCIÓN DE NACIONALES EN EL EXTERIOR.

Estado, es la denominación que reciben las entidades políticas soberanas sobre un determinado territorio, su conjunto de organizaciones de gobierno y, por extensión, su propio territorio.

La característica distintiva del Estado moderno es la soberanía, reconocimiento efectivo, tanto dentro del propio Estado como por parte de los demás, de que su autoridad gubernativa es suprema. En los estados federales, este principio se ve modificado en el sentido de que ciertos derechos y autoridades de las entidades federadas, como los länder en Alemania, los

²⁰ Díaz Cisneros, César. Derecho Internacional Público. Tomo II. Tipográfica Editora Argentina, 2ª edición, Buenos Aires, 1966, p. 99.

²¹ Xilotl Ramírez, Ramón. Op. Cit. p. 17.

estados en Estados Unidos, Venezuela, Brasil o México, no son delegados por un gobierno federal central, sino que se derivan de una constitución. El gobierno federal, sin embargo, está reconocido como soberano a escala internacional, por lo que las constituciones suelen delegar todos los derechos de actuación externa a la autoridad central.

El Estado moderno se debe en mucho a la célebre obra de Nicolás de Macchiavello (o Maquiavello, castellanizado), quien en su obra El Príncipe dio la pauta para hablar del Estado en lugar de las repúblicas o principados. Por lo anterior, podemos afirmar que aproximadamente en el siglo XV es cuando aparece el término Estado como un ente jurídico y político constituido por una población asentada en un territorio y dotada de un poder político.

Durante los siglos XV y XVI, con la consolidación del Estado moderno, gracias a las conquistas territoriales en América y Oriente, la Institución consular casi no avanzó, ya que las potencias impusieron a los vencidos sus costumbres, religión, idioma, etc., por lo que la Institución de la protección consular tampoco tuvo mayor grado de desarrollo.

Lo anterior es entendible si tomamos en cuenta que el Estado apenas había nacido como un gran concepto jurídico, político y social, por lo que debía lograr su desarrollo en los siglos posteriores.

Sin embargo, las conquistas territoriales de las potencias hizo posible el desarrollo de la Institución diplomática y de la necesidad de apoyar, representar y proteger los intereses de los inversionistas en los nuevos territorios, con lo que empezaron a darse atisbos de la Institución de la protección consular,

2.1.5. EVOLUCIÓN DE LA PROTECCIÓN EN LOS SIGLOS XVI A XIX.

A lo anterior podemos agregar que durante los siglos XVII y XVIII, la Institución consular cae en un estado de rezago debido a la afirmación del poder del gobierno soberano del Estado-nación, surge la práctica del

exequatur que indica que todo Estado que lo otorga también tiene el derecho de retirarlo. Influyen también acontecimientos como el Descubrimiento de América y el colonialismo a que se enfocaron las potencias europeas, ya que el comercio internacional se polarizó entre la metrópoli y las colonias, impidiendo el establecimiento de consulados. El establecimiento de embajadas hace perder el interés por los consulados.

*“A fines del siglo XVII, con el comienzo de la legislación nacional, inician los decretos para regular por primera vez la Institución consular. Fue el ministro Colbert en Francia quien expidió la célebre Ordenanza de 1681, en la que hablaba de los consulados”.*²²

Es hasta el siglo XIX que la Institución vuelve a cobrar fuerza con el desarrollo del comercio internacional, motivado por la industrialización, la apertura de nuevos mercados y el desarrollo de nuevas vías de comunicación.

Dentro de las causas del resurgimiento de la Institución consular están la independencia de los países latinoamericanos que permitió la afluencia comercial de ellos con Europa, mientras que en el lejano Oriente, el comodoro Perry, con sus cañones abre el comercio del Japón hacia los Estados Unidos y después a todo occidente, a excepción de China, país que siguió cerrado por muchos siglos, aunque Francia e Inglaterra consiguen algunos privilegios en Shangai y Hong Kong. A fines del siglo XIX, se abre la vía marítima de Suez que favoreció el comercio entre oriente y Occidente.

Durante este siglo se multiplican los tratados de amistad y en materia consular, gracias al surgimiento del barco de vapor y de casco de hierro que hacía más segura la navegación.

Estos hechos hicieron que más personas se aventuraran hacia nuevas y misteriosas tierras en aras de lograr amasar fortunas. La Institución consular se comienza a multiplicar con muchas de las características que hoy

²² Ibid. p. 19.

le conocemos, entre ellas, la de la protección a los nacionales en otros Estados.

Es importante decir que la Institución de la responsabilidad internacional debe mucho al tema de los daños causados a nacionales en el exterior, por lo que las potencias europeas desarrollaron esa teoría para conseguir ventajas materiales para sus nacionales y para ellos mismos. Dice sobre esto el maestro César Sepúlveda lo siguiente:

*“Sin duda el desarrollo de la teoría de la responsabilidad debe mucho al capítulo de daño causado a los nacionales de otros países, pues sobre este concepto se empezó a estructurar la institución. Más todavía, un examen del tema de la responsabilidad, en cualquier texto o monografía, descubre que toda ella gira alrededor de la injuria hecha por un Estado a ciudadanos originarios de otros países....”*²³

Con el paso de los años, el derecho de acudir a solicitar la protección de un gobierno recibió el nombre de *interposición diplomática* y sobre ella descansa indudablemente la Institución de la protección consular actual.

2.2. CONCEPTO DE PROTECCIÓN A NACIONALES EN EL EXTERIOR.

Resulta difícil encontrar conceptos doctrinales sobre la protección consular, en virtud de que es un tema comprendido dentro de las relaciones o el derecho consular y al que se le da muy poca importancia.

Comenzaremos por decir que la palabra *protección* significa la acción y efecto de proteger o salvaguardar algo o a alguien. En el contexto del derecho consular, la protección es un deber de los Estados que consiste en brindar asesoría y apoyo político, administrativo, económico y jurídico a sus nacionales que se encuentran en otro país y que se encuentran en un problema

²³ Sepúlveda, César. Op. Cit. p. 236.

o situación que ponga en peligro su integridad física, la de su familia, sus bienes o posesiones.

La protección encierra una doble faceta, ya que por una parte es un deber del Estado, salvaguardar los intereses de sus nacionales en el exterior y por otra, es un derecho de los particulares, recurrir ante su representación consular en caso de algún problema o situación de emergencia que ponga en peligro su vida e integridad física, la de su familia, sus bienes o posesiones. Este derecho se fundamenta en la Institución de la nacionalidad, que es un vínculo jurídico y político que une a un sujeto con un Estado, Por ello, el Estado debe velar por sus nacionales que se encuentran en el exterior, no sólo en casos de emergencia como guerras, golpes de Estado o desastres naturales, sino cuando sus nacionales tengan un problema ante las autoridades del país donde se encuentran.

2.3. IMPORTANCIA DE LA PROTECCIÓN DE NACIONALES EN EL EXTERIOR Y SU FUNDAMENTO.

Desde siempre migración del ser humano ha sido un fenómeno natural. A lo largo de los años, las personas han decidido salir de su país hacia otras latitudes en busca de nuevas y mejores oportunidades, de un mejor nivel de vida o simplemente por diversión o curiosidad.

Así, nuestro país ha recibido a miles de personas procedentes de muchas naciones las cuales se han quedado en nuestro país, mientras que otros sólo están aquí temporalmente. La misma situación se da con muchos de nuestros nacionales, más de 20 millones de ellos están en los Estados Unidos trabajando y buscando mejores niveles de vida para sus familias.

En este tenor de ideas hay que ponderar que la globalización ha venido a incrementar esta situación migratoria, por lo que resulta importante que los extranjeros cuenten con una adecuada protección consular en el caso de que se vean envueltos en algún problema jurídico en otro país.

Abundando más en la migración de nacionales hacia los Estados Unidos de América tenemos lo siguiente.

En 1882, el Congreso estadounidense dicta restricciones a la inmigración china. A raíz de lo cual aumenta la inmigración de trabajadores agrícolas mexicanos que toman el lugar de los chinos. En los años siguientes, los cónsules mexicanos en el suroeste y Texas alertan sobre el maltrato y los abusos de que son víctimas los trabajadores mexicanos. La prensa hispana se hace eco de la inquietud y denuncia las condiciones de inequidad en que trabajan nuestros connacionales.

La política de apertura de consulados empieza a cambiar de énfasis, de la representación en plazas caracterizadas por su comercio se pasa a la necesidad de abrir oficinas donde se detectan crecientes núcleos mexicanos, (por ejemplo, Los Ángeles).

En 1891, se introduce la primera legislación que impone restricciones a la migración de México y Canadá.

En México en cambio, se dictan las Leyes del cuerpo diplomático de 1888 y orgánica del cuerpo diplomático mexicano de 1896, que señalan expresamente la obligación de auxiliar y proteger a los mexicanos en el exterior.

*“Entre 1905 y 1910 se localizan concentraciones de mexicanos en Kansas y Chicago. Durante la Revolución y la Primera Guerra Mundial aumenta la corriente migratoria, al tiempo que se diversifica desde el punto de vista del origen de los migrantes”.*²⁴

La Ley de inmigración de 1917, restringe la inmigración legal de trabajadores mexicanos. Sin embargo, la demanda de los productores del suroeste obligó al Departamento de Inmigración a facilitar la entrada de jornaleros. Se instrumentó un primer programa de contratación de trabajadores, que empleó a más de 80 mil mexicanos.

²⁴ www.sre.gob.mx, del día 15 de septiembre del 2005 a las 10: 34 horas.

En 1924, el aumento acumulado de la inmigración indocumentada, que superaba con mucho las cuotas legales, motivó la aprobación de una nueva ley de inmigración, que autorizaba la creación de un cuerpo policiaco abocado a la vigilancia de las fronteras: la Patrulla Fronteriza.

Entre 1925 y 1928, el número de aprehensiones de indocumentados aumentó siete veces, hasta cerca de 30 mil en 1929. Este año se declaró la entrada ilegal a EUA, un delito menor penalizado con prisión no mayor a un año.

*“Las actividades de la Cancillería en la materia se especializan y los consulados despliegan ya una labor muy intensa en términos de asistencia y protección”.*²⁵

LA PROTECCIÓN EMPIEZA A SISTEMATIZARSE 1929-1979.

En el año 1930, el censo estadounidense reporta: 1.4 millones de habitantes de origen mexicano, de los que 38% ya había nacido en EUA de padres mexicanos. por lo tanto unos 860 mil eran ciudadanos mexicanos.

No obstante que durante el primer quinquenio de los años 30s. se observó una disminución en la inmigración mexicana a ese país, los casos de protección debidos a repatriaciones, indigencias, recuperación de salarios e indemnizaciones crecieron rápidamente. Dicho incremento hizo necesario que se desarrollaran estrategias más integrales para la atención de los casos. Se sistematizaron las giras y visitas en la circunscripción para tener un conocimiento de primera mano sobre las condiciones de vida en los lugares

²⁵ Idem.

apartados y los centros de trabajo. Se reglamentaron los informes de protección, instituyendo los apéndices estadísticos para reportar casos y gestiones, por tipo de caso y consulado. Lo que por primera vez permitió a SRE contar con una evaluación del tipo de problemática y las cargas de trabajo.

Cabe destacar la valiosa participación de las comunidades mexicanas radicadas en EUA que, en especial entre 1929 y 1933, acudieron en apoyo de los connacionales y los consulados. Las asociaciones comunitarias ayudaron a suplir la carencia de recursos económicos para repatriar a los mexicanos que lo requerían. En este período se crearon comités de auxilio, como el de la Beneficencia Mexicana de Los Ángeles, o los diferentes capítulos de la Cruz Azul mexicana.

Para fortalecer los esfuerzos desarrollados por los consulados, en 1931-1932 se crearon los puestos de Consejero Jurídico en la Embajada en Washington, encargado de dictar las normas que debían cumplir los consulados en materia de protección en EUA, y el de Abogado del Departamento Consular, encargado de dictaminar los casos turnados por los consulados. El año siguiente, 1932, se estableció el cargo de Visitador General de Consulados.

En 1933 se crea el INS y en 1940 queda bajo la supervisión del Departamento de Justicia. *“A finales de los 30s, en algunos estados, se detectan casos de discriminación en escuelas públicas y a principios de los 40 en otros lugares públicos. al final de esta década se consideraba en México que la mano de obra mexicana era un factor fundamental en el desarrollo y el crecimiento económico de los Estados Unidos y que el trato que normalmente se daba a los trabajadores mexicanos era injusto”.*²⁶

En 1942, se firmó una Convención Consular con EUA que definía las funciones relativas a la protección y asistencia consular. Es el marco jurídico que regula las relaciones bilaterales en la materia.

²⁶ Idem.

La demanda de mano de obra obligó al gobierno estadounidense a negociar convenios de trabajadores migratorios. Estos acuerdos, genéricamente denominados Braceros, tuvieron vigencia de 1942 hasta 1964.

Los convenios causaron numerosas diferencias entre ambos gobiernos, especialmente por el incumplimiento de los empleadores de las condiciones generales de trabajo. Además, los mecanismos burocráticos de contratación desalentaron a numerosos patrones, que prefirieron contratar a indocumentados. En las diferentes etapas del convenio, el número de indocumentados superó en varias veces al de los braceros.

En 1948 se creó la categoría de Agentes Consulares, una especie de personal auxiliar nombrado por los cónsules con aprobación de la Secretaría de Relaciones Exteriores, para coadyuvar con las labores de protección. Sus funciones eran auxiliares a los cónsules en los lugares que no contaban con oficina consular, en la realización de buenos oficios en casos de protección, así como en la atención de asuntos comerciales y administrativos.

Entre 1950-51, el volumen de deportaciones creció tanto que fue necesario introducir un procedimiento administrativo nuevo, que permitiera la expulsión expedita de indocumentados. Con la "salida voluntaria", se tramitaron decenas de miles de expulsiones.

Durante la tercera etapa de los acuerdos de braceros se llevó a cabo la Operación Espalda Mojada que permitió arrestar hasta dos mil indocumentados diariamente y sumar un total de casi un millón de detenciones de mexicanos en 1954.

A mediados de 1956, también con el objeto de ampliar los servicios consulares, se nombraron Inspectores Consulares, para las zonas de empleo de los trabajadores migratorios, a fin de supervisar sus condiciones de vida.

Los agentes y los inspectores pueden considerarse antecedentes de los cancilleres de protección que se nombraron en los 80s.

En 1965 se enmendó la ley de inmigración estadounidense, sustituyendo el sistema de cuotas por el sistema de prioridades, bajo el cual se privilegió la reunificación familiar y a los trabajadores con habilidades especiales.

En febrero de 1968, se celebró una primera reunión bilateral informal para examinar medidas que detuvieran la migración indocumentada. Como resultado de estas consultas, que se repitieron periódicamente, en 1972, el Gobierno de México formó una Comisión Intersecretarial para el Estudio de los Problemas Derivados de la Corriente Migratoria a los EU. Misma que trabajó de manera coordinada con el grupo de estudio paralelo establecido por el gobierno estadounidense.

Como resultado de sus deliberaciones, la comisión acordó mejorar las condiciones de vida en las zonas expulsoras de mano de obra; informar sobre los riesgos de la migración indocumentada; ampliar los alcances de las campañas contra polleros y enganchadores; así como fortalecer las tareas de protección de los consulados. Al efecto, la SRE comisionó personal en los centros de detención migratoria. El servicio se prestaba 24 horas al día y permitió atender a un gran número de connacionales que de otro modo hubieran sido expulsados en estado de indefensión.

Por otra parte, el mismo año los Estados Unidos de América retomaron un programa de deportaciones al interior que se prolongó hasta mediados de los años 70s. Asimismo, instaló sistemas de alarmas electrónicas en la frontera, estableció vuelos de reconocimiento en la franja fronteriza, lo que dio como resultado un sensible aumento en las detenciones.

El programa de deportaciones se interrumpió a raíz de una serie de reacciones en la opinión pública que denunciaron irregularidades en el proceso de expulsión y recepción, por parte de autoridades de ambos países.

MODERNIZACIÓN DE LA PROTECCIÓN, 1980.

En 1980, se creó la Dirección General de Protección que permitió dedicar esfuerzos extraordinarios y especializados a estas tareas, introduciendo un enfoque político integral y mejorando los sistemas de atención, seguimiento y solución de la problemática.

A partir de 1981, los consulados elaboran un programa anual de protección, que permite definir un plan de acciones, calendarizar visitas y racionalizar tiempo y recursos.

La Secretaría de Relaciones Exteriores creó la categoría de cancilleres de protección, que fueron adscritos a los cuarenta consulados en los Estados Unidos, para dedicarse de modo exclusivo y especializado a la protección. Asimismo se aprobó un presupuesto superior a los 4.3 millones de dólares así como fondos extraordinarios a algunos consulados para la adquisición de vehículos destinados a visitas y giras de protección. Para 1983 todos los consulados en los Estados Unidos contaban con al menos un canciller de protección y buena parte de ellos habían creado un departamento o sección de protección.

La Dirección General de Protección uniformó los criterios para los informes, elaboró monografías sobre las características de las circunscripciones, hizo más eficiente y seguro el manejo de valores. Los resultados se reflejaron en una infraestructura humana y material que permitió atender, primero, miles de casos, después decenas de miles de casos. Recuperar más de un millón de dólares en valores (indemnizaciones, salarios, pensiones, etc.) y multiplicar la capacidad de atender a la comunidad mexicana en los Estados Unidos.

En 1984 la Secretaría de Relaciones Exteriores organizó una reunión de embajadores y cónsules generales en América del Norte, en la que se estudió de forma integral y conjunta la problemática de la protección.

En 1985, por necesidades presupuestales, la Dirección General de Protección fue absorbida por la Dirección General de Servicios Consulares para formar la Dirección General de Protección y Servicios Consulares.

Entonces, el énfasis se puso en acciones preventivas. La rama consular se consolidó como una función de amplio contenido político al vincularse la política de protección con el conjunto del fenómeno migratorio mexicano a Estados Unidos.

En este año se empezaron a establecer convenios con universidades estadounidenses para que funcionarios de carrera estudiaran maestrías en derecho estadounidense, lo que permitiría contar con un equipo de expertos que pudieran asesorar más eficazmente el planteamiento de casos judiciales que requieren un profundo conocimiento del derecho de los Estados Unidos.

El programa continúa a la fecha y sus resultados son invaluable para la Secretaría de Relaciones Exteriores y los propios connacionales que se benefician del Programa de Defensoría Legal de Mexicanos en los Estados Unidos.

En 1986 el Congreso estadounidense aprobó la enmienda Simpson-Rodino, que regularizó a miles de trabajadores indocumentados. A fin de estar en mejores condiciones de asesorar a los mexicanos que radicaban en ese país se intensificaron las consultas entre ambos gobiernos, dando inicio a un proceso de diálogo que fue creciendo en intensidad.

En los años 90, los esfuerzos se enfocaron a la protección preventiva, a mejorar los sistemas de comunicación e instrumentar sistemas de computo para registro de matrículas, pasaportes y ahora casos de protección. Se promovieron acciones coordinadas con las comunidades mexicanas, se actualizó y capacitó permanentemente a los funcionarios del Servicio Exterior, se profundizó en la dimensión política de fenómeno migratorio y se ampliaron los mecanismos de cooperación bilateral en la materia.

Desde principios de los 90 se empezó a generalizar una tendencia iniciada en California hacia una política migratoria más restrictiva. Esto llevó a una nueva reforma a la legislación migratoria para combatir la migración indocumentada. Esta situación ocurre cuando el diálogo bilateral

crecía en intensidad, lo que permitió que ambos gobiernos se comprometieran a abordar el tema migratorio desde una perspectiva más amplia.

Para ello, coincidieron en la necesidad de desarrollar un Estudio Binacional sobre Migración. El estudio se inició en 1994 y se concluyó en 1997. Sirvió para dar definición al entendimiento de la realidad de la migración entre los dos países. Concurrentemente, se acordaron mecanismos para la atención a los migrantes tales como los arreglos locales en la frontera para las repatriaciones seguras y ordenadas, mecanismos de revisión de los casos en los que obran acusaciones por violaciones de derechos humanos, esquemas para combatir el tráfico de migrantes y foros de consulta permanente en el nivel operativo entre funcionarios de ambos países.

En el año 2001, en un acto sin precedentes, el diálogo bilateral en materia migratoria se elevó al nivel presidencial. Se acordó iniciar un proceso de negociación sobre la migración bilateral encabezado por dos miembros del gabinete de cada país.

Sin duda que el tema migratorio es uno de los más polémicos en las relaciones entre México y los Estados Unidos, además, es un tema toral en la agenda bilateral, por lo que el actual Gobierno Federal ha insistido con su homólogo del norte en negociar la estancia ilegal de nuestros compatriotas que se encuentran en ese Estado, pero por cuestiones políticas norteamericanas vemos lejos que se pueda hacer un tratado bilateral sobre este tema, a pesar que sea importante para los dos países y no sólo para México.

La labor de la Secretaría de Relaciones Exteriores en materia de protección a nacionales es de vital importancia ya que muchos de nuestros nacionales son objeto constante de vejaciones, violaciones a sus derechos humanos y de discriminación. Tengamos presente la actual reclamación de la Cancillería mexicana que ha llevado ante la Corte internacional de Justicia en el caso de 52 mexicanos a los que se les enjuició y condenó a pena de muerte en distintas cortes de la Unión Americana. La noticia que comentaron los principales diarios en el país dice:

**AFIRMAN QUE EEUU SÍ VIOLÓ DERECHOS DE MEXICANOS
CONDENADOS A MUERTE.**

México, 18 dic (PL) Abogados de uno de los 52 mexicanos condenados a muerte en Estados Unidos, cuyos casos México llevó a La Haya, afirmaron hoy que ese país norteamericano sí violó el derecho a la protección consular de su cliente.

Los defensores de Roberto Moreno Ramos dieron testimonios de que su protegido no fue informado de sus derechos consulares en el momento de su arresto y que eso resultó fundamental para el curso del juicio que se siguió en su contra.

Larry Warner, uno de los abogados de Moreno Ramos, dijo que es fundamental que la Corte Internacional de Justicia (CIJ), de La Haya, conceda la razón a México en su reclamo de que se realice un nuevo juicio, porque, además, su defendido es inocente de los cargos que se le imputan.

Al respecto, la senadora Silvia Hernández, quien participa como observadora en las sesiones públicas en la CIJ, señaló que de ser aceptada la petición mexicana se sentaría un gran precedente en la protección de ocho millones de mexicanos radicados en Estados Unidos y susceptibles a enfrentar el mismo desamparo consular.

En la sesión de este jueves, en que México presentó su réplica ante Estados Unidos, que negó una vez más que haya violado la Convención de Naciones Unidas de Viena sobre los Derechos Consulares, se solicitó la revisión de los juicios de los 52 condenados a la pena capital.

El alegato de este país se argumenta en la privación de los efectos jurídicos de las decisiones tomadas por los tribunales que los condenaron, según declaró el embajador Santiago Oñate.

Este fue el último día para que México expusiera sus argumentos y refutara los de Estados Unidos

México llevó a principios de año ante los jueces de la CIJ el caso de los ciudadanos de su país condenados a la pena capital en diferentes estados estadounidenses, por la presunta violación al derecho de información consular de los reos mexicanos.

El gobierno de Vicente Fox sostiene que las autoridades norteamericanas violaron la obligación de informar a los detenidos de su derecho de comunicarse con la representación consular de su país, contenido en la Convención de Viena.

A su juicio, esto podría haber cambiado sustancialmente el curso de los acontecimientos y aumentado la vulnerabilidad de los detenidos que en la mayoría de los casos tenían un bajo nivel cultural y no hablaban el idioma inglés.

Oñate negó que los condenados a muerte tuvieran nacionalidad estadounidense y solicitó que la CIJ dicte medidas para evitar que EEUU siga violando estos derechos y ofrezcan garantías de que no va a volver a ocurrir.

México se negó también a aceptar los argumentos estadounidenses de que los condenados agotaran las vías judiciales nacionales, presentaran recursos y solicitaran indulto o clemencia.

Este viernes, Estados Unidos tendrá la oportunidad de presentar de nuevo sus argumentos, con lo cual se darán por concluidas las vistas, pero la CIJ no tiene una fecha fija para dictar sentencia".²⁷

Cabe decir que a la fecha, la Corte Internacional de Justicia de La Haya falló a favor de México y ordenó a los Estados Unidos que se revisen los expedientes de nuestros nacionales condenados a pena de muerte, sin

²⁷ www.prensalatina.com.mx, 18 de diciembre de 2003, a las 20:34 horas.

embargo, hay una reticencia o negativa por parte de muchos gobernadores para acatar la resolución de la Corte, por lo que México tiene que seguir negociando el cumplimiento de la sentencia del tribunal internacional.

Este ejemplo tan familiar y crudo constituye el fundamento de la protección consular a nivel internacional, ya que es muy factible que un extranjero se vea inmerso en un problema en otro país, por diferentes causas. Más adelante retomaremos este punto desde el punto de vista de su marco jurídico específico.

2.4. LA INTERPOSICIÓN DIPLOMÁTICA Y LA RESPONSABILIDAD INTERNACIONAL DE LOS ESTADOS.

La interposición diplomática y la responsabilidad internacional son dos Instituciones afines en el Derecho de Gentes. De hecho, la primera nace como consecuencia de la segunda.

Hemos dicho que la responsabilidad internacional mucho se debe al daño causado a los nacionales de otro país.

Sobre la interposición diplomática dice el maestro Modesto Seara Vázquez:

“Mediante la protección diplomática el Estado hace suyas las reclamaciones de sus nacionales contra un Estado extranjero, y debe entenderse el término ‘hace suyas’ en toda la extensión, pues el Estado será el único que juzgue acerca de la conveniencia de hacer la reclamación, fijar su monto, y hacer con ella lo que crea oportuno una vez obtenida”.²⁸

La protección diplomática es el derecho que tienen los Estados de hacer suyas las reclamaciones de sus nacionales radicados en otro país a efecto de que san resarcidos en sus derechos vulnerados, ya sea mediante una

²⁸ Seara Vázquez, Modesto. Derecho Internacional Público. Editorial Porrúa S.A. 16ª edición, México, 1997, p. 357.

indemnización o mediante una simple disculpa diplomática o ambas si proceden.

Esta Institución nace en el siglo XVII con la llegada a los territorios de la Nueva España de muchos inversionistas extranjeros los cuales abusaron de la protección diplomática, ya que no confiaban en la administración de justicia de los Estados latinoamericanos recién liberados del yugo español. Este abuso que hicieron consistió en que el extranjero en lugar de acudir ante los tribunales del país donde se encontraban, recurrían ante su embajada para solicitar que ésta hiciera la reclamación de Estado a Estado.

La responsabilidad internacional otra Institución importante que consiste en la obligación que tiene un Estado que habiendo violado una norma y deber internacional, causa un daño a otro Estado, y tal daño puede ser cuantificable o se estima como moral. Los elementos de la responsabilidad internacional son:

- a) Una violación a una norma internacional;
- b) La imputabilidad a uno o varios estados de la conducta violatoria.
- c) Como consecuencia de esto, se causa un daño a uno o varios Estados.
- d) El daño se puede cuantificar o no, por lo que nace otra obligación: reparar el daño causado ya sea materialmente mediante una indemnización económica o moral, mediante una simple disculpa diplomática.

Diríamos que la interposición diplomática es un contenido de la Institución o figura de la responsabilidad internacional y ambas siguen siendo vigentes en el moderno Derecho Internacional Público.

La práctica diaria estima sigue estimando que el daño causado a los nacionales en el extranjero es una causa que puede derivar en responsabilidad internacional y la consabida reparación del daño causado. De este modo, si México prueba que los Estados Unidos violaron el derecho

inserto en el artículo 36º de la Convención de Viena de 1963 sobre materia consular ante la Corte Internacional de Justicia, dicha omisión constituirá una responsabilidad por parte de los Estados Unidos y nacerá la obligación por parte de este país de reparar el daño causado, suspendiendo las ejecuciones a pena de muerte a que fueron condenados 52 nacionales mexicanos, reponiendo el procedimiento y regresándolo hasta el momento de la detención de los mismos.

2.5. EL ABUSO DE MUCHOS ESTADOS EUROPEOS Y EL NACIMIENTO DE DOCTRINAS QUE LIMITABAN EL EJERCICIO DE LA PROTECCIÓN DE NACIONALES EN EL EXTERIOR.

La teoría de la responsabilidad internacional trajo consigo el nacimiento de la interposición diplomática, mediante el cual, los Estados hacen suyas las reclamaciones de sus nacionales, quienes aducen un daño moral o material por parte de las autoridades de otro Estado.

La mayoría de las naciones y potencias europeas, así como sus nacionales, hicieron un abuso de la Institución de la interposición diplomática, ya que no confiaban en los aparatos de procuración y administración de justicia de los Estados latinoamericanos recién liberados del yugo español, y otros más, maliciosamente, optaban por el camino más fácil, no agotarlos recursos internos del Estado donde se encontraban y recurrir a la protección de sus gobiernos a través de sus embajadas.

El abuso al que hacemos mención de la interposición diplomática tiene lugar en una época en la que los Estados más poderosos del viejo continente estaban ávidos de someter nuevamente a los países americanos que habían alcanzado su libertad, por ello, como una forma de intervención (diplomática directa), instruían a sus nacionales para que en caso de que tuvieran algún problema en el Estado donde se encontraban, acudieran inmediatamente a su embajada para que esta los representara e hiciera las reclamaciones pertinentes, de Estado a Estado, lo que causaba cierto temor de

los países americanos porque se retiraran los capitales extranjeros y aún más, porque sufrieran una invasión militar la cual difícilmente podrían soportar y repeler.

Ante este constante abuso por parte de los Estados potencias sobre los países latinoamericanos, surgieron algunas doctrinas que trataron de limitar el derecho de acudir ante las embajadas para obtener protección. Entre esas doctrinas están dos: la *Cláusula Calvo*, que es en sí una doctrina, la *Doctrina Drago*, la cual consistía en que ningún Estado europeo, principalmente podría cobrar deudas económicas a los países latinoamericanos mediante el uso de la fuerza y la intervención militar.²⁹ Estas teorías tuvieron como finalidad evitar el abuso de la interposición diplomática por parte de los extranjeros los cuales exigían un trato desigual en relación con los nacionales del Estado donde se encontraban, casi, como si fuesen agentes diplomáticos o consulares.

A pesar del mal uso que se hizo de la Institución de la interposición diplomática en el siglo XIX, la misma constituye el antecedente básico de la protección consular actual.

Sobre la *Cláusula Calvo* hablaremos a continuación.

2.6. LA CLÁUSULA CALVO, SU DOCTRINA E INTERPRETACIÓN.

El jurista argentino Carlos Calvo, al percatarse de la situación de abuso de la interposición diplomática y de los actos de agresión por parte de los Estados y potencias europeas, elabora una teoría que más tarde se convirtió en toda una teoría que llevaría su apellido y que la mayoría de las repúblicas del continente americanos adoptarían.

La *Cláusula Calvo* tiene como objetivo limitar el uso de los extranjeros de la interposición diplomática, a través de la obligación escrita de ellos al estar en territorio americano y decidir invertir o realizar cualquier acto

²⁹ Ibid. p. 361.

jurídico de considerarse como nacional y por tanto, la obligación de agotar los recursos internos expeditos que las leyes de los Estados establecían para sus nacionales en el caso de una controversia, antes de acudir a la protección de su embajada.

En este sentido, los autores han tratado de encontrar dos alcances de la doctrina del autor argentino, por una parte, el legislativo que consiste en que en la mayoría de las legislaciones de los Estados americanos se adoptó la fórmula como una especie de candado jurídico que limitó el abuso de la interposición diplomática por parte de los extranjeros. Dice el maestro César Sepúlveda que:

*“Puede darse este nombre a aquellas disposiciones legislativas que recogen más o menos la tesis de CALVO con respecto a los extranjeros, o sea la afirmación de que el Estado no reconoce más obligaciones hacia ellos que las que su constitución y leyes otorgan a sus propios ciudadanos”.*³⁰

La manera de adoptarse la fórmula de Calvo es diferente en cada país. En el caso de México, el artículo 27º constitucional en su párrafo I la establece en los siguientes términos:

“La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación, se regirá por las siguientes prescripciones:

*I.- Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas. **El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar, por lo mismo, la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquellos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la Nación, los bienes que hubieren adquirido en virtud de lo mismo. En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas.***

³⁰ Sepúlveda, César. Op. Cit. p. 245.

El Estado, de acuerdo con los intereses públicos internos y los principios de reciprocidad, podrá, a juicio de la Secretaría de Relaciones, conceder autorización a los Estados extranjeros para que adquieran, en el lugar permanente de la residencia de los Poderes Federales, la propiedad privada de bienes inmuebles necesarios para el servicio directo de sus embajadas o legaciones”.

Vemos que el legislador decide limitar con estas palabras el uso de la interposición diplomática por parte de los extranjeros en materia de la adquisición del dominio de tierras, aguas y accesiones dentro del territorio nacional, pero en el caso de los extranjeros, éstos deben acudir ante la Secretaría de Relaciones Exteriores para convenir que se consideran como nacionales cuando realicen un acto jurídico o adquieran una parte de nuestro territorio y por ello, se abstienen de acudir ante su embajada y en caso de que tengan alguna controversia, podrán acudir ante nuestros tribunales los cuales están expeditos para impartirles justicia como si fuesen nacionales mexicanos tal y como lo establece el artículo 17º constitucional que dice a la letra:

“Artículo 17.- Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

Nadie puede ser aprisionado por deudas de carácter puramente civil”.

El artículo 21º constitucional en su fracción I, señala una pena en caso de que el extranjero no cumpla con su convenio ante la Cancillería mexicana: perderá sus bienes adquiridos a favor del Gobierno nacional. Así, las

personas morales a constituirse y sobretodo, en las que haya un extranjero o varios, debe acudir ante la Secretaría de Relaciones Exteriores, a la Dirección General Jurídica para cumplir con este requisito.

Para muchos, la redacción de la fracción I del artículo 27º constitucional constituye una renuncia que deben hacer los extranjeros a la protección de sus gobiernos, sin embargo, en lo particular consideramos que no es sí, sino que solamente se obliga al extranjero a considerarse como nacional y con ello, en caso de que exista una controversia entre el extranjero y el Estado mexicano o entre él y un nacional, aquél tenga que agotar todos y cada uno de los recursos legales que la jurisdicción mexicana establece para sus nacionales, so pena de perder sus bienes adquiridos a favor del mismo Estado mexicano, pero, consideramos que si después de haberse agotado todos los recursos legales existentes, el extranjero acredita o comprueba que hay denegación de justicia, podrá acudir ante su embajada para que esta haga las reclamaciones pertinentes de Estado a Estado y se proceda a la reparación del daño causado.

Sería muy complicado pensar que el Constituyente de 1917 estableció una renuncia a un derecho fundamental de cualquier extranjero, acudir ante su embajada para que esta lo proteja, lo que constituye la base de la protección consular, por lo que nos inclinamos a pensar que la idea fue solamente limitar el derecho de la interposición diplomática mediante el principio del agotamiento previo de los recursos internos del Estado receptor, el cual es la segunda parte o alcance de la fórmula del doctrinario argentino, primero, agotar todas y cada una de las acciones y juicios disponibles en el Estado receptor y después, en caso de que exista la denegación de justicia hacia el extranjero (o negación de la misma a la persona del extranjero), éste podrá acudir ante su embajada para que ésta lo represente diplomáticamente y haga las reclamaciones bajo el principio de que un daño causado a un nacional es un daño que indirectamente se causa a su propio Estado. En estas condiciones, la reclamación es de un Estado a otro, por lo que podrá pedirse la reparación del daño causado, sea material o moral.

Esta es la trascendencia de la Cláusula Calvo en nuestro derecho vigente y su relación directa con la interposición diplomática y con la Institución de la protección consular materia de este trabajo de investigación.

CAPÍTULO 3.
LA IMPORTANCIA DEL ARTÍCULO 36º DE LA CONVENCIÓN DE VIENA DE
1963 SOBRE RELACIONES CONSULARES Y LA PROTECCIÓN DE
NACIONALES EN EL EXTERIOR.

3.1. LOS AGENTES CONSULARES Y LA PROTECCIÓN DE NACIONALES
EN LA ACTUALIDAD.

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

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

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

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

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

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

En cuanto a este apartado podemos citar que es de gran importancia la Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano, no solo para nuestro país sino para el derecho diplomático en general, ya que esta ley como las leyes particulares de otros tantos países, al dictarse a sí mismos sus propios reglamentos emanados de sus propias soberanías, son pequeñas pero apreciables fuentes para esta materia.

Las funciones de los agentes consulares son las siguientes:

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

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

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

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

e) Proteger las personas de sus connacionales.

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

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

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

*i) Asistir a los navíos y aeronaves mencionados, y a su tripulación en toda clase de tramitaciones administrativas, hacer investigaciones respecto a los incidentes que hubieran ocurrido durante el viaje, resolver disputas que hubieran podido surgir entre los oficiales y la tripulación, etc. Todo ello con los poderes que le dan las leyes de su Estado”.*³¹

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

³¹ Sepúlveda, César. Op. Cit. pp. 145 y 146.

La oficina consular es un conjunto formado por locales, archivos y personal a su servicio, por lo que se les conceden ciertas facilidades en razón a su posición, como son: prestar ayuda para la adquisición por el Estado que envía de los locales necesarios y para la obtención de cualquier medio; encontrar alojamiento adecuado para el personal de la oficina; facilitar la libre comunicación y la visita a los nacionales del Estado que envía; informar a la oficina sin retrasos los casos de detención, arresto o prisión de los nacionales del Estado que envía.

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

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

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

De acuerdo con el artículo 2º de la Convención de Viena de 1963 sobre Relaciones Consulares, el establecimiento de relaciones consulares se da por mutuo consentimiento de las partes:

“ARTICULO 2.-Establecimiento de relaciones consulares.

1. El establecimiento de relaciones consulares entre Estados se efectuará por con sentimiento mutuo.

2. El consentimiento otorgado para el establecimiento de relaciones diplomáticas entre dos Estados implicará, salvo indicación en contrario, el consentimiento para el establecimiento de relaciones consulares.

3. La ruptura de relaciones diplomáticas no entrañará, ipso facto, la ruptura de relaciones internacionales”.

Se desprende también que, el consentimiento dado por los Estados para el inicio de las relaciones diplomáticas implica coetánea e implícitamente, el inicio de las relaciones consulares, pero, en el caso de ruptura de las relaciones diplomáticas, las consulares no siguen la misma suerte inmediatamente.

Resulta también obvio que una oficina consular no se podrá abrir en el territorio del Estado receptor sin el consentimiento de éste.

El objeto de las relaciones consulares es complementar las de tipo diplomático. El artículo 5º de la Convención de Viena de 1963 detalla los objetivos y atribuciones de las misiones consulares:

“ARTICULO 5. Funciones consulares.

Las funciones consulares consistirán en:

a) *proteger en el Estado receptor los intereses del Estado que envía y de sus nacionales, sean personas naturales o jurídicas, dentro de los límites permitidos por el derecho internacional;*

b) *fomentar el desarrollo de las relaciones comerciales, económicas, culturales y científicas entre el Estado que envía y el Estado receptor, y promover además las relaciones amistosas entre los mismos, de conformidad con las disposiciones de la presente Convención;*

c) *informarse por todos los medios lícitos de las condiciones y de la evolución de la vida comercial, económica, cultural y científica del Estado receptor, informar al respecto al gobierno del Estado que envía y proporcionar datos a las personas interesadas;*

d) *extender pasaportes y documentos de viaje a los nacionales del Estado que envía, y visados o documentos adecuados a las personas las que deseen viajar a dicho Estado;*

e) *prestar ayuda y asistencia a los nacionales del Estado que envía, sean personas naturales o jurídicas;*

f) *actuar en calidad de notario, en la de funcionario de registro civil y en funciones similares y ejercitar otras de carácter administrativo, siempre que no se opongan las leyes y reglamentos del Estado receptor;*

g) *velar, de acuerdo con las leyes y reglamentos del Estado receptor, por los intereses de los nacionales del Estado que envía, sean personas naturales o jurídicas, en los casos de sucesión por causa de muerte que se produzcan en el territorio del Estado receptor;*

h) *velar, dentro de los límites que impongan las leyes y reglamentos del Estado receptor, por los intereses de los menores y de otras personas que carezcan de capacidad plena y que sean nacionales del Estado*

que envía, en particular cuando se requiera instituir para ellos una tutela o una curatela;

i) representar a los nacionales del Estado que envía o tomar las medidas convenientes para su representación ante los tribunales y otras autoridades del Estado receptor, de conformidad con la práctica y los procedimientos en vigor en este último, a fin de lograr que, de acuerdo con las leyes y reglamentos del mismo, se adopten las medidas provisionales de preservación de los derechos e intereses de esos nacionales, cuando, por estar ausentes o por cualquier otra causa, no puedan defenderlos oportunamente;

j) comunicar decisiones judiciales y extrajudiciales y diligenciar comisiones rogatorias de conformidad con los acuerdos internacionales en vigor y, a falta de los mismos, de manera que sea compatible con las leyes y reglamentos del Estado receptor;

k) ejercer, de conformidad con las leyes y reglamentos del Estado que envía, los derechos de control o inspección de los buques que tengan la nacionalidad de dicho Estado, y de las aeronaves matriculadas en el mismo y, también, de sus tripulaciones;

l) prestar ayuda a los buques y aeronaves a que se refiere el apartado k) de este artículo y, también, a sus tripulaciones; recibir declaración sobre el viaje de esos buques, examinar y refrendar los documentos de a bordo y, sin perjuicio de las facultades de las autoridades del Estado receptor, efectuar encuestas sobre los incidentes ocurridos en la travesía y resolver los litigios de todo orden que se planteen entre el capitán, los oficiales y los marineros, siempre que lo autoricen las leyes y reglamentos del Estado que envía;

m) ejercer las demás funciones confiadas por el Estado que envía a la oficina consular que no estén prohibidas por las leyes y reglamentos del

Estado receptor o a las que éste no se oponga, o las que le sean atribuidas por los acuerdos internacionales en vigor entre el Estado que envía y el receptor”.

Se destaca aquí que las funciones consulares son totalmente administrativas, de protección y fomento de las actividades económicas y comerciales entre dos Estados.

En cuanto a su desempeño, las funciones consulares se llevan a cabo en oficinas consulares a lo largo del territorio del Estado receptor, de conformidad con la intensidad de las relaciones que haya entre ellos, por lo que no es lo mismo las relaciones consulares México-Estados Unidos que las que tenemos con Centro América, dicho sea con el mayor de los respetos:

“ARTICULO 3. Ejercicio de las funciones consulares.

Las funciones consulares serán ejercidas por las oficinas consulares. También las ejercerán las misiones diplomáticas según las disposiciones de la presente Convención”.

“ARTICULO 4. Establecimiento de una oficina consular.

1. No se podrá establecer una oficina consular en el territorio del Estado receptor sin su consentimiento.

2. La sede de la oficina consular, su clase y la circunscripción consular, las fijará el Estado que envía y serán aprobadas por el Estado receptor.

3. El Estado que envía no podrá modificar posteriormente la sede de la oficina consular, su clase, ni la circunscripción consular sin el consentimiento del Estado receptor.

4. También se necesitará el consentimiento del Estado receptor si un consulado general o un consulado desea abrir un viceconsulado o una agencia consular en una localidad diferente de aquélla en la que radica la misma oficina consular.

5. No se podrá abrir fuera de la sede de la oficina consular una dependencia que forme parte de aquélla, sin haber obtenido previamente el consentimiento expreso del Estado receptor”.

Las oficinas consulares se establecen en las principales ciudades del Estado receptor, de preferencia en las portuarias.

Además de las oficinas consulares, existe una oficina o Consulado General, y su correspondiente titular que se ocupa de coordinar y vigilar la labor de las demás oficinas consulares.

Ya al hablar brevemente de los agentes consulares, hicimos mención de las clasificaciones de dichos agentes, por lo que nos resta reiterar que la Convención de Viena de 1963 dice que éstos funcionarios se clasifican en:

“ARTICULO 9. Categorías de jefes de oficina consular.

1. Los jefes de oficina consular serán de cuatro categorías:

cónsules generales;

cónsules;

vicecónsules;

agentes consulares.

2. El párrafo 1 de este artículo no limitará en modo alguno el derecho de cual quiera de las Partes Contratantes a determinar la

denominación de funcionarios consulares que no sean jefes de oficina consular”.

Por su parte, la Ley del Servicio Exterior, recientemente reformada expresa en su artículo 1-bis siguiente:

(D.O.F. 25 DE ENERO DEL 2002).

“Artículo 1-bis.-Para los efectos de la presente Ley se entenderá por:

I. Ley: La Ley del Servicio Exterior Mexicano;

II. Reglamento: El Reglamento de la Ley del Servicio Exterior Mexicano;

III. Secretaría: La Secretaría de Relaciones Exteriores;

IV. Secretario: El Secretario de Relaciones Exteriores;

V. Servicio Exterior: El Servicio Exterior Mexicano;

VI. Dirección General: La unidad administrativa de la Secretaría que tenga a su cargo los asuntos concernientes al personal del Servicio Exterior;

VII. Instituto Matías Romero: Es el órgano desconcentrado de la Secretaría, cuyo objetivo consiste en preparar recursos humanos de alto nivel analítico y técnico en los temas y materias de utilidad para la política exterior de México, cuyo titular será un embajador de carrera del Servicio Exterior;

VIII. Representación: Las embajadas, misiones permanentes y oficinas consulares;

IX. Representaciones Diplomáticas: Las embajadas y misiones permanentes;

X. Embajada: La representación permanente del Estado Mexicano ante el gobierno de otro país. Sus principales funciones son de carácter político;

XI. Misión Permanente: La representación del Estado Mexicano ante organismos internacionales;

XII. Misión Diplomática: Las embajadas;

XIII. Jefe de Misión: El Titular de la representación diplomática;

XIV. Representación Consular: Las oficinas consulares;

XV. Oficina Consular: La representación del Estado Mexicano ante el gobierno de otro país, en la que se realizan de carácter permanente las siguientes funciones: proteger a los mexicanos que se localicen en su circunscripción, fomentar las relaciones comerciales, económicas, culturales y científicas entre ambos países y expedir la documentación a mexicanos y extranjeros en términos de la presente Ley y su Reglamento. Según su importancia y ámbito de circunscripción se clasifican en: Sección Consular, Consulado General, Consulado, Agencia Consular y Consulado Honorario;

XVI. Circunscripción Consular: El territorio atribuido a una oficina consular para el ejercicio de las funciones consulares;

XVII. Sección Consular: La oficina de una embajada que realiza funciones consulares y su circunscripción es todo el país acreditante;

XXVIII. Consulado General: La oficina a cargo de un funcionario consular, generalmente con el rango de Cónsul General y dependen de él, los consulados y agencias consulares que se localicen en su circunscripción;

XIX. Consulado: La oficina a cargo de un funcionario consular, del que pueden depender algunas agencias consulares;

XX. Agencia Consular: La oficina a cargo de un funcionario consular, es de jerarquía menor a la de los consulados porque su circunscripción es muy limitada;

XXI. Consulado Honorario: La oficina a cargo de un cónsul honorario, trátase de un nacional o de un extranjero, en la que éste realiza, sin remuneración alguna, funciones consulares limitadas;

XXII. Jefe de Oficina Consular: La persona encargada de desempeñar tal función;

XXIII. Funcionario Consular: Cualquier persona, incluido el jefe de oficina consular, encargada con ese carácter del ejercicio de funciones consulares, y

XXIV. Comisión de Personal: La Comisión de Personal del Servicio Exterior Mexicano, órgano colegiado encargado de conocer cualquier asunto relativo al Servicio Exterior”.

El artículo 17 del nuevo Reglamento de la Ley del Servicio Exterior Mexicano dispone que:

“Para efectos de precedencia dentro de las misiones diplomáticas y frente a las autoridades del país sede, invariablemente deberá tomarse en cuenta el rango de los miembros del Servicio Exterior y la fecha de arribo a la adscripción en cada uno de los rangos. La acreditación ante las autoridades respectivas, deberá ajustarse al siguiente orden de precedencias internas:

I.-Embajador o Representante Permanente;

II.- Jefe de Cancillería o Representante Alterno;

III.- Agregados militares, navales y aéreos; ministros o consejeros de carrera y asimilados en estos rangos;

IV.- Secretarios de carrera y asimilados en estos rangos y agregados militares, navales y aéreos adjuntos, y

V.- Personal de la rama técnico-administrativa.

Para las representaciones consulares:

I.- Cónsul General o Cónsul Titular,

II.- Cónsul Adscrito;

III.- Agregados y personal asimilado;

IV.- Cónsules de México, y

V.- Personal de la rama técnico-administrativa”.

El artículo 18 del mismo ordenamiento dispone que:

“Artículo 18.-Para las acreditaciones de los funcionarios de la rama diplomático-consular en las representaciones consulares, e independientemente de su rango en el escalafón, se deberá observar lo siguiente:

CARGO

ACREDITACIÓN

I. Titular de Consulado General Cónsul General

- II. Segundo funcionario en el Consulado General Cónsul Adscrito*
- III. Titular de Consulado Cónsul Titular*
- IV. Segundo funcionario en el Consulado Cónsul Adscrito*
- V. El resto de los funcionarios Cónsul”.*

Hemos señalado con anterioridad que los funcionarios consulares se ocupan de los asuntos administrativos de la misión, dejando los políticos a los agentes diplomáticos.

En este sentido, abordaremos primero, las atribuciones legales de los funcionarios consulares de acuerdo a la Convención de Viena de 1963 y después, según la Ley del Servicio Exterior Mexicano.

Antes que nada, el artículo 3º de la Convención de Viena de 1963 expresa que las funciones consulares serán realizadas expresamente por los funcionarios consulares:

“ARTICULO 3.

Ejercicio de las funciones consulares.

Las funciones consulares serán ejercidas por las oficinas consulares. También las ejercerán las misiones diplomáticas según las disposiciones de la presente Convención”.

Es el artículo 5º de la Convención el que habla sobre las atribuciones de los funcionarios consulares en los siguientes términos:

“ARTICULO 5.

Funciones consulares.

Las funciones consulares consistirán en:

a) proteger en el Estado receptor los intereses del Estado que envía y de sus nacionales, sean personas naturales o jurídicas, dentro de los límites permitidos por el derecho internacional;

b) fomentar el desarrollo de las relaciones comerciales, económicas, culturales y científicas entre el Estado que envía y el Estado receptor, y promover además las relaciones amistosas entre los mismos, de conformidad con las disposiciones de la presente Convención;

c) informarse por todos los medios lícitos de las condiciones y de la evolución de la vida comercial, económica, cultural y científica del Estado receptor, informar al respecto al gobierno del Estado que envía y proporcionar datos a las personas interesadas;

d) extender pasaportes y documentos de viaje a los nacionales del Estado que envía, y visados o documentos adecuados a las personas las que deseen viajar a dicho Estado;

e) prestar ayuda y asistencia a los nacionales del Estado que envía, sean personas naturales o jurídicas;

f) actuar en calidad de notario, en la de funcionario de registro civil y en funciones similares y ejercitar otras de carácter administrativo, siempre que no se opongan las leyes y reglamentos del Estado receptor;

g) velar, de acuerdo con las leyes y reglamentos del Estado receptor, por los intereses de los nacionales del Estado que envía, sean personas naturales o jurídicas, en los casos de sucesión por causa de muerte que se produzcan en el territorio del Estado receptor;

h) velar, dentro de los límites que impongan las leyes y reglamentos del Estado receptor, por los intereses de los menores y de otras

personas que carezcan de capacidad plena y que sean nacionales del Estado que envía, en particular cuando se requiera instituir para ellos una tutela o una curatela;

i) representar a los nacionales del Estado que envía o tomar las medidas convenientes para su representación ante los tribunales y otras autoridades del Estado receptor, de conformidad con la práctica y los procedimientos en vigor en este último, a fin de lograr que, de acuerdo con las leyes y reglamentos del mismo, se adopten las medidas provisionales de preservación de los derechos e intereses de esos nacionales, cuando, por estar ausentes o por cualquier otra causa, no puedan defenderlos oportunamente;

j) comunicar decisiones judiciales y extrajudiciales y diligenciar comisiones rogatorias de conformidad con los acuerdos internacionales en vigor y, a falta de los mismos, de manera que sea compatible con las leyes y reglamentos del Estado receptor;

k) ejercer, de conformidad con las leyes y reglamentos del Estado que envía, los derechos de control o inspección de los buques que tengan la nacionalidad de dicho Estado, y de las aeronaves matriculadas en el mismo y, también, de sus tripulaciones;

l) prestar ayuda a los buques y aeronaves a que se refiere el apartado k) de este artículo y, también, a sus tripulaciones; recibir declaración sobre el viaje de esos buques, examinar y refrendar los documentos de a bordo y, sin perjuicio de las facultades de las autoridades del Estado receptor, efectuar encuestas sobre los incidentes ocurridos en la travesía y resolver los litigios de todo orden que se planteen entre el capitán, los oficiales y los marineros, siempre que lo autoricen las leyes y reglamentos del Estado que envía;

m) ejercer las demás funciones confiadas por el Estado que envía a la oficina consular que no estén prohibidas por las leyes y reglamentos del

Estado receptor o a las que éste no se oponga, o las que le sean atribuidas por los acuerdos internacionales en vigor entre el Estado que envía y el receptor”.

Podemos darnos cuenta de que las atribuciones que la Convención de Viena de 1963 sobre materia consular les asignan a los funcionarios en comento son variadas, ya que abarcan actividades distintas que se resumen a favor de los intereses del país que los envía y de sus connacionales.

Loretta Ortiz Ahlf dice de las funciones consulares que:

*“Debe descartarse que a diferencia de los agentes diplomáticos, los agentes consulares no realizan actos de naturaleza política. Sus funciones son variadas y abarcan la protección de los nacionales, informar al Estado acreditante de lo que ocurre en el Estado receptor, funciones de carácter administrativo, de colaboración con los tribunales de justicia y otras relativas al estado civil de las personas y a sucesiones. Además, ejerce funciones relacionadas con la navegación marítima, el comercio y el ejercicio de las profesiones”.*³²

Definitivamente, las atribuciones de los agentes consulares incluyen tanto la protección de los intereses del país que los envía como los de los connacionales, para lo cual actúan como auxiliares del registro civil para la expedición de documentos públicos como actas de nacimiento y defunción; celebran matrimonios para que surtan efectos en el país que envía; actúan con funciones notariales, ya que cuentan en el extranjero con fe pública, por lo que pueden hacer protocolos notariales y otros actos de esa naturaleza; actúan como auxiliares del Ministerio Público de la Federación en el marco de la cooperación bilateral; actúan como vigilantes en materia de comercio marítimo y en cuanto a los nacionales del país que recibe, se ocupan de cuestiones administrativas como son: la expedición de visas, información turística y

³² Ortiz Ahlf, Loretta. Derecho Internacional Público. Editorial Harla S.A. 2ª edición, México, 1998, pp. 141 y 142.

comercial, etc. A sus propios nacionales se encargan de expedirles sus pasaportes en caso de extravío y de representarlos en cualquier problema jurídico ante las autoridades judiciales o administrativas del Estado receptor.

En su sentido gramatical, la palabra “protección”, significa:

*“Resguardar a alguien o algo de peligros o daños/ Favorecer, apoyar o defender”.*³³

Una de las principales atribuciones de los agentes consulares es la llamada “protección”. El autor Ramón Xilotl Ramírez dice al respecto que:

*“La protección de nacionales en el Estado receptor está reconocida como función consular en el Derecho Internacional; de tal modo que la convención consular mundial (artículo 5, inciso a) dispone en forma general que consiste en ‘proteger’... los intereses... de sus nacionales, sean personas naturales o jurídicas, dentro de los límites permitidos por el derecho internacional; y también en ‘prestar ayuda y asistencia a los nacionales del Estado que envía (inciso e)’.”*³⁴

En efecto, la Convención de Viena de 1963 sobre Relaciones Consulares dispone en su artículo 5º, inciso a) que la protección consular es una función de estos agentes:

“Las funciones consulares consistirán en:

a) proteger en el Estado receptor los intereses del Estado que envía y de sus nacionales, sean personas naturales o jurídicas, dentro de los límites permitidos por el derecho internacional”.

El inciso e) señala que:

³³ Diccionario Larousse de la Lengua Española. Editorial Larousse S.A. México, 1996, p. 540.

³⁴ Xilotl Ramírez, Ramón. OP. Cit. Op. Cit. p. 319.

“e) prestar ayuda y asistencia a los nacionales del Estado que envía, sean personas naturales o jurídicas”.

A manera de un concepto, la protección consular es la atribución legal tanto internacional como nacional por medio de la cual, los agentes consulares se encargan de brindar atención, asesoría y apoyo jurídico a sus nacionales que se encuentran en el Estado receptor en el caso de que tengan algún problema legal. Los agentes consulares intervienen ante las autoridades administrativas y judiciales de ese Estado a favor de sus nacionales.

La protección consular es un derecho del que gozan todos y cada uno de los nacionales que se encuentren en otro país y que por alguna razón se ven inmiscuidos en un problema legal en ese Estado. Este derecho está contenido tanto en la Convención de Viena de 1963 como en la Ley del Servicio Exterior.

3.2. EL FUNDAMENTO LEGAL DE LA PROTECCIÓN CONSULAR DE NACIONALES EN EL EXTERIOR.

La protección consular es una Institución que se origina en los albores de la propia figura del cónsul, cuando los proxeni y los prostates se encargaban de dirimir las controversias entre comerciantes y navegantes extranjeros, por lo que no es una Institución nueva e implementada en la Convención de 1963.

Decimos que la protección consular es un derecho de todo mexicano que se encuentre en el extranjero en razón del vínculo político y jurídico tan fuerte que une a una persona con un Estado, la “nacionalidad”, lazo jurídico y político que une a una persona con un estado, por lo que en caso de que se encuentre en cualquier parte del planeta, su Estado tiene el deber de velar por su integridad física, sus bienes papeles y posesiones y en general, por su seguridad jurídica.

Cuando una persona mexicana viaja al extranjero, por cualquier motivo: vacaciones o turismo, negocios, visita a un familiar, etc., es posible que se enfrente a serias dificultades como es el desconocimiento del idioma, las costumbres y las leyes del país que visita, por lo que resulta muy fácil que se vea involucrado en un problema legal: un ilícito o infracción legal administrativa por lo que se les incoa un procedimiento correspondiente de acuerdo a las leyes de esa nación. En este orden de cosas, es entendible que el nacional mexicano está en una situación de inseguridad jurídica ante un medio ambiente diferente y contrario a lo que conoce.

Es aquí donde la figura de la protección consular cobra gran trascendencia ya que el agente se encarga de asesorar al nacional en su problema legal, inclusive, puede recomendarle un abogado o llevar su defensa en los casos en que sea permitido.

El nacional tiene todo el derecho de comunicarse con su agente consular en todo momento para ser asesorado en su problema jurídico. Es a la vez, un deber de todos los Estados el saber cuál es el paradero y la situación jurídica de sus nacionales más allá de sus fronteras, por lo que a través de sus funcionarios consulares deben vigilar cuántos de ellos están en cada país y ponerse a su disposición para que sepan de este derecho consignado tanto en la Convención de Viena de 1963 como en las normas internas (como es el caso de México en las leyes que ya hemos detallado).

A continuación hablaremos a cerca del fundamento legal de la protección en el exterior:

3.2.1. EL DERECHO INTERNO DE LOS ESTADOS: LA LEY DEL SERVICIO EXTERIOR MEXICANO.

Dice la Ley del Servicio Exterior Mexicano en su artículo 1º:

“Artículo 1º.-El Servicio Exterior Mexicano 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 del Ejecutivo Federal. Su dirección y administración están a cargo de la Secretaría de Relaciones Exteriores, en lo sucesivo denominada la Secretaría, 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 conformidad con las facultades que le confiere la propia Constitución.

Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal mantendrán coordinación con la Secretaría para el ejercicio de acciones en el exterior”.

Se desprende que la labor del Servicio Exterior es, entre otras, representar tanto a los intereses del país como los de nuestros connacionales que se encuentran en el exterior en caso de que se encuentren en algún tipo de problema jurídico o administrativo ante las autoridades del país receptor.

El artículo 2º en sus fracciones I y II, destaca la labor de protección de nacionales en el exterior:

“Artículo 2º.-Corresponde al Servicio Exterior:

I.- Promover y salvaguardar los intereses nacionales ante los Estados extranjeros y en los organismos y reuniones internacionales en los que participe México;

II.- Proteger, de conformidad con los principios y normas del derecho internacional, la dignidad y los derechos de los mexicanos en el extranjero y ejercer las acciones encaminadas a satisfacer sus legítimas reclamaciones”.

Esta importante labor que realizan los agentes consulares para proteger a nuestros nacionales debe ser llevada a cabo bajo los principios legales y morales enunciados en el artículo 41 de la Ley del Servicio Exterior:

“Artículo 41º.-Es obligación de todo miembro del Servicio Exterior actuar con apego a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que corresponde a todo servidor 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.

Asimismo, en términos de la legislación aplicable, los miembros del Servicio Exterior deberán abstenerse de incurrir en conductas de naturaleza partidista o electoral incompatibles con el desempeño de su función pública, y de realizar declaraciones que comprometan los intereses del país”.

3.2.2. EL DERECHO INTERNACIONAL: LA CONVENCION DE VIENA DE 1963 SOBRE RELACIONES CONSULARES: EL ARTICULO 36º.

La Convención de Viena de 1963 es el fundamento legal de la Institución consular. En ella, se establecen los derechos y obligaciones de los

agentes consulares, dentro de los que podemos ubicar al artículo 36º que se refiere expresamente al derecho de protección de nacionales en el exterior.

La protección consular es una institución antigua e inherente al desarrollo del Derecho Consular que se traduce en la ayuda que los Estados deben prestar a sus nacionales que se encuentran en el exterior, en los casos en que se vean privados de su libertad o sujetos a un procedimiento jurídico: administrativo o judicial, lo que constituye una garantía o derecho a favor de los nacionales, los que tienen expedita la puerta para acudir ante su embajada, la cual, a través de los funcionarios consulares, se ocupan de brindar esta asesoría, apoyo y representación ante las autoridades del Estado que recibe.

Los alcances de esta Institución se traducen en que los nacionales de un país gocen efectivamente de juicios justos, a pegados a derecho y evitar así que se cometan arbitrariedades por el sólo hecho de que una persona sea extranjera. Recordemos el tema principal de la película “Expreso de Medianoche”, en el que un ciudadano de nacionalidad estadounidense trafica hashish en Turquía y es arrestado. Se le encarcela e incoa un procedimiento en el que se le prejuzga como culpable de acuerdo a las leyes turcas.

En esta historia, el papel de los funcionarios consulares norteamericanos es importante para obtener apoyo político, ya que el acusado no hablaba el idioma ni conocía las costumbres y las leyes turcas, por lo que a través de dichos funcionarios se lleva a cabo una protesta de índole política de nación a nación y finalmente la persona escapa hacia Grecia y regresa a su país de origen.

Esta historia esta basada en un hecho real, como miles de historias más que acontecen en los Estados Unidos en donde muchos nacionales mexicanos tienen que adentrarse y aventurarse en busca de mejores oportunidades de vida y del llamado “american dream”, arriesgando su

propia vida, más aún hoy que las autoridades de ese país han autorizado el uso de balas de goma conteniendo gas de pimienta para capturar a los ilegales mexicanos.

Cabe decir que a la fecha hay una larga lista de más de cincuenta nacionales mexicanos en las prisiones de los Estados Unidos que están esperando su ejecución de pena de muerte por haber resultado culpables en la comisión de diversos delitos y en procedimientos en los que en su gran mayoría, no se les respetó el derecho de ser asistidos por un funcionario consular mexicano.

Cuántos más tuvieron que ser muertos como resultado del cumplimiento de una condena de pena de muerte en procedimientos violatorios de lo dispuesto por el artículo 36 de la Convención de Viena de 1963 en materia de protección consular.

En este tenor de cosas, la protección consular se convierte en un imprescindible instrumento que puede ayudar incluso, a salvar la vida de muchas personas que se ven involucradas en actos presumiblemente ilícitos en otro país con costumbres, leyes e idioma diferentes.

Sin embargo, pocas personas saben que tienen este derecho de ser asistidos por sus agentes consulares en esos momentos difíciles, por lo que consideramos que esta investigación sirve como un medio de información para todos aquellos nacionales que tienen que ir a otros países por algún motivo y desconocen temas esenciales como el que estamos tratando.

El artículo 5º de la Convención de Viena de 1963 señala que hay varios tipos de protección consular:

a) De los intereses del Estado que envía, como son inversiones, inmuebles y otros bienes que ese Estado posea en el otro país;

b) De los intereses de sus nacionales, ya sean personas físicas o jurídicas, es decir, personas morales, dentro de los límites que marca el Derecho Internacional Público, como son: la libertad, los bienes, papeles y posesiones, inversiones y demás bienes tanto de unos como de otros.

Esta es la primera clasificación de los tipos o clases de protección existentes en la Convención de Viena de 1963 en su artículo 5º.

Sin embargo, el artículo 36 del mismo instrumento contiene otros casos o supuestos de protección consular y que son de especial interés para nuestra investigación.

3.2.2.1. ANÁLISIS DEL ARTÍCULO.

El texto completo del artículo 36 de la Convención de Viena del 1963 sobre Relaciones Consulares es el siguiente:

“ARTICULO 36.

Comunicación con los nacionales del Estado que envía

1. Con el fin de facilitar el ejercicio de las funciones consulares relacionadas con los nacionales del Estado que envía:

a) los funcionarios consulares podrán comunicarse libremente con los nacionales del Estado que envía y visitarlos. Los nacionales del Estado que envía deberán tener la misma libertad de comunicarse con los funcionarios consulares de ese Estado y de visitarlos;

b) si el interesado lo solicita, las autoridades competentes del Estado receptor deberán informar sin retraso alguno a la oficina consular competente en ese Estado cuando, en su circunscripción, un nacional del

Estado que envía sea arrestado de cualquier forma, detenido o puesto en prisión preventiva. Cualquier comunicación dirigida a la oficina consular por la persona arrestada, detenida o puesta en prisión preventiva, será asimismo transmitida sin demora por dichas autoridades, las cuales habrán de informar sin dilación a la persona interesada acerca de los derechos que se le reconocen en este apartado;

c) los funcionarios consulares tendrán derecho a visitar al nacional del Estado que envía que se halle arrestado, detenido o en prisión preventiva, a conversar con él y a organizar su defensa ante los tribunales. Asimismo, tendrán derecho a visitar a todo nacional del Estado que envía que, en su circunscripción, se halle arrestado, detenido o preso en cumplimiento de una sentencia. Sin embargo, los funcionarios consulares se abstendrán de intervenir en favor del nacional detenido, cuando éste se oponga expresamente a ello.

2. Las prerrogativas a las que se refiere el párrafo 1 de este artículo se ejercerán con arreglo a las leyes y reglamentos del Estado receptor, debiendo entenderse, sin embargo, que dichas leyes y reglamentos no impedirán que tengan pleno efecto los derechos reconocidos por este artículo”.

En términos generales, el artículo contiene uno de los derechos consulares más importantes: el de protección de nacionales en otros países. Este derecho puede verse desde dos ángulos diferentes que son: el de los propios nacionales que se encuentran en otras fronteras, por motivos diversos como son desde el simple turismo, hasta los negocios, inversiones o realizar algún tipo de estudio, el cual se traduce en la opción de acudir ante el consulado de su país en el Estado donde se encuentren para solicitar el apoyo y asesoría jurídica en caso de que se encuentren en algún problema jurídico o administrativo, como puede ser una detención, arresto o prisión preventiva, caso en el que el cónsul nacional debe asesorar al nacional en todo momento,

ya que es un conocedor de las leyes, las costumbres y en todo caso, del idioma del país receptor.

La fracción primera del numeral señala que con el fin de facilitar el ejercicio de las funciones consulares, los agentes consulares podrán comunicarse libremente con los nacionales de su propio país y visitarlos. Asimismo, los nacionales del Estado que envía deben tener el mismo derecho de poder comunicarse y visitar libremente a los agentes consulares de su nación. Como vemos, se trata de un derecho derivado de la reciprocidad y que amplía el ámbito o nivel de las relaciones consulares entre los Estados, ya que si no se permitiera esta comunicación y apoyo a los nacionales, podríamos estar en presencia de un caso de responsabilidad internacional, toda vez que esta Institución se edificó en mucho bajo este capítulo del daño a los nacionales (párrafo a).

El párrafo b) señala que si el interesado lo solicita a las autoridades competentes del Estado receptor deberán informar sin retraso alguno a la oficina consular más cercana, cuando en su territorio uno de sus nacionales se encuentre privado de su libertad bajo cualquiera de sus formas. Además, cualquier tipo de comunicación del nacional a su oficina consular será transmitida inmediatamente por las autoridades locales, las cuales habrán de informar sin retraso acerca de los derechos que le asisten al nacional extranjero contenidos en el artículo 36 de la Convención de Viena de 1963.

El párrafo c) advierte que los funcionarios consulares tendrán el derecho de visitar al nacional del Estado que envía que se encuentre privado de su libertad, bajo cualquier forma, a conversar con él y a organizar su defensa criminal ante los tribunales locales. También tendrán derecho a visitar a todo nacional que se encuentre privado de su libertad en cumplimiento de una sentencia impuesta por las autoridades locales, ya que parecería que sólo asiste a los agentes consulares el derecho de asistencia sobre los nacionales

que acaban de ser privados de su libertad y sujetos a un juicio criminal o administrativo.

Un punto trascendente que admite el párrafo es que este derecho de intervención de los agentes consulares sólo podrán asistir a su nacional cuando éste lo solicite, puesto que de lo contrario, no podrán hacerlo, aunque sí deberán estar informados de su situación jurídica. En este sentido, la voluntad del nacional es fundamental para que los agentes consulares puedan apoyarlo y, aunque dudamos que haya un nacional que rehuse a que su consulado lo apoye, este punto puede implicar que las autoridades locales coaccionen o ejerzan algún tipo de violencia física o moral para que el nacional repudie la intervención de los agentes consulares de su país, lo cual sería grave, ya que podría significar la pérdida de la vida del nacional en los tribunales si no hay apego a las leyes. Este tipo de casos ocurren en países con dudosos gobiernos o calificados internacionalmente de corruptos como son: Nigeria, Rusia, Sudán, Corea del norte, etc., en los cuales no hay respeto de los Derechos Humanos y menos de la Convención de Viena de 1963.

El artículo 36 de la Convención de Viena de 1963 implica una garantía internacional en favor de las personas de cualquier Estado que se encuentren en el territorio de otra nación por cualquier motivo y sin importar sus condiciones o características personales.

Por otro lado, el artículo 36^o de la Convención de Viena de 1963 contiene también un derecho de los Estados primeramente, a proteger a sus nacionales en donde se encuentren. Este derecho lo ejercen a través de los agentes consulares: asesorar y ayudar en todo momento a los nacionales que se encuentren en alguna situación difícil o embarazosa, como podría ser la detención, arresto o prisión preventiva, etc. Esta obligación-derecho-atribución está contemplada por el derecho interno de los Estados y por el derecho internacional, como ya lo explicamos y aunque la protección consular debe sujetarse a lo dispuesto por las leyes locales, es decir, que el ejercicio de ese

derecho no implica que se le trate impunemente a un nacional que ha cometido uno o varios delitos, tampoco pueden ser obstáculos las leyes locales para que se le apoye legalmente ante los tribunales del Estado receptor.

El artículo 36 de la Convención de Viena de 1963 es una de las garantías más importantes en materia de tránsito y estancia de personas en otras latitudes. Hoy que el flujo de personas es más marcado, gracias a los tratados de libre comercio y al fenómeno de la globalización, es importante que toda persona que tiene que salir de su país tenga presente que cuenta con este derecho en cualquier parte en la que se encuentre y que las autoridades del lugar tiene el deber de informarle sobre el mismo para que los agentes consulares puedan asesorarlo y apoyarlo en el marco de la Convención de 1963 y de las leyes locales aplicables.

3.2.2.2. SUS SUPUESTOS Y CONTENIDOS.

Retomando El artículo 36º de la Convención de Viena de 1963 sobre relaciones consulares ya comentado anteriormente, procederemos a hacer las siguientes acotaciones sobre sus contenidos por considerarlas importantes para una mejor comprensión.

La fracción 1, en su inciso a) del artículo 36 dice que los funcionarios consulares podrán comunicarse libremente con sus nacionales y visitarlos; igualmente, los nacionales del Estado receptor podrán comunicarse con sus agentes consulares de manera libre, para cualquier asunto o problema. Entendemos que el Estado receptor garantizará este derecho de reunión y consulta permanente de los nacionales de un Estado con sus agentes consulares.

El inciso b) dispone que si el interesado lo solicita, las autoridades del Estado receptor deberán informar sin retraso alguno a la oficina consular

competente, cuando en su circunscripción territorial uno de sus connacionales sea arrestado, detenido o puesto en prisión preventiva. El inciso agrega que la comunicación que haga y dirija el nacional a su autoridad consular deberá ser remitida sin demora por las autoridades del Estado receptor, las cuales deberán también de informar sin demora de los derechos que le asiste al nacional del otro Estado para que pueda ejercer tales derechos y asistirse por conducto de sus agentes consulares.

El inciso c), señala que los funcionarios consulares tendrán el derecho de visitar a sus nacionales cuando se hallen arrestados, detenidos opuestos en prisión preventiva, para conversar con ellos y planear su defensa ante los tribunales de ese país. Esta garantía se extiende también a los que se hallen compurgando una sentencia en el Estado receptor, pero, este derecho sólo procede a petición del interesado, por lo que si éste no lo desea, el funcionario consular no podrá intervenir oficialmente en el asunto.

De acuerdo a la fracción 2 del artículo 36 de la Convención de Viena de 1963, estos derechos se ejercerán de conformidad con las leyes y los reglamentos del Estado receptor, sin embargo, en la mayoría de los Estados signantes de esta Convención, el instrumento en comento tiene el grado de ley suprema, al igual que la Constitución Política de su Estado, como sucede en nuestro país, ya que el artículo 133 constitucional determina que:

“Artículo 133.-Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados”.

Por consiguiente, los derechos plasmados en los artículos 5º y 36 de la Convención de Viena de 1963 en favor de los nacionales de un Estado en otro se elevan al grado de ley suprema, al igual que la Constitución Política, por lo que forma parte del derecho vigente, como sucede en nuestro país.

De la lectura del artículo 36 de la Convención, tenemos que hay las siguientes categorías de protección consular:

a) Derecho de visita y comunicación permanente y libre entre los nacionales de un Estado y sus agentes consulares.

b) Si el interesado lo solicita, las autoridades del Estado receptor deben informar al consulado del nacional sobre su estado jurídico de privación de la libertad, sin demora alguna.

c) Las autoridades del Estado receptor debe informar al interesado extranjero sobre este tipo de derecho que le asiste en virtud de la Convención de Viena de 1963.

d) Derecho de visita y conversación con los nacionales que se encuentren privados de su libertad por alguna causa para planear su defensa ante los tribunales.

e) El mismo derecho les asiste a quienes están ya computando una sentencia.

Reiteramos que estos derechos son optativos, por lo que si el interesado se niega a ejercerlo, la autoridad consular no podrá intervenir directamente, aunque, en la práctica sí debe estar pendiente de la suerte de su nacional e informarlo a su Ministerio de Asuntos Exteriores Secretaría de Relaciones Exteriores en México.

3.2.2.3. LA IMPORTANCIA DEL ARTÍCULO 36º EN MATERIA DE PROTECCIÓN A NACIONALES IMPLICADOS EN LA COMISIÓN DE ALGÚN ILÍCITO EN EL EXTERIOR.

Es un principio básico que toda persona que se encuentre en el territorio de un Estado que no sea el suyo esté sujeta a la jurisdicción y a las leyes de ese Estado. Así, en el caso de México, los extranjeros que se encuentren en el país, por cualquier causa (turismo, negocios, cultura, investigación, inversión, etc.) están sujetos a las leyes del país y gozan de los derechos que la Constitución Política y las demás leyes les conceden y reconocen:

Artículo 1º.-En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.

Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas”.

Los extranjeros tienen, sin embargo, una condición jurídica limitada en el caso de México y de la mayoría de los países del mundo; no gozan de derechos políticos, entre otros más.

En este orden de ideas, es factible que un extranjero se vea involucrado en la comisión de un delito, sobretodo si se trata de un país en el

que su idioma sea diferente al español, y cuyas costumbres y leyes sean totalmente desconocidas para los visitantes. Reconozcamos que lo que en un país es un delito, en otro puede no serlo, por ejemplo, en Malasia, el hecho de mascar chicle en la calle constituye un delito; en Turquía, besar a una mujer en un lugar público es un delito que va contra las leyes musulmanas, etc., por lo que es muy fácil que un simple turista que desconoce las leyes y las costumbres de esos lugares se vea involuntariamente involucrado en la comisión de un ilícito y por tanto, sea privado de su libertad e incoado el proceso correspondiente. Citamos aquí la famosa película “Expreso de Medianoche”, en la que un turista norteamericano es detenido en la capital turca por contrabando de hashish, se le sigue un procedimiento penal viciado y se le impone una pena inicialmente de 18 años de cárcel. El sujeto apela la sentencia y la instancia superior revoca a cadena perpetua. El sujeto atraviesa infinidad de horrores y situaciones que lo llevan al borde de la locura. Finalmente, escapa a Grecia y regresa a los Estados Unidos de América. Es de destacarse que en todo momento el sujeto cuenta con el apoyo de su consulado para su representación, sin embargo, en virtud de que las relaciones entre los Estados Unidos y Turquía no eran las óptimas, el procedimiento era irregular e ilegal. Existen otras tantas películas norteamericanas de este tipo en las que se muestra la constante y brutal violación de los Derechos Humanos por las autoridades turcas, hecho que deterioró mucho las relaciones bilaterales. Sin embargo, estos casos que si bien, son películas, están basados en hechos ciertos y concretos que algunas personas tuvieron que vivir en ese lugar, pero, Turquía no es el único lugar en el mundo donde sucede este tipo de violaciones al artículo 36 de la Convención de Viena de 1963, por ejemplo, en la Dirección de Protección Consular de la Secretaría de Relaciones Exteriores nos pudimos informar de que algunos nacionales han tenido problemas de este tipo en naciones como Nigeria, país africano que engancha materialmente a incautos con deseos de fama y fortuna y que son atraídos hacia ese lugar para efecto de realizar alguna obra, inversión o para entrevistarse con un presunto funcionario del gobierno nigeriano y resultan

defraudados e inclusive, envueltos en la comisión de delitos o faltas administrativas, por lo que sin recurso monetarios, sin el conocimiento de las leyes y el idioma yoruba son llevados a juicio en el cual se les viola el artículo 36 de la Convención de Viena de 1963. Nos enteremos inclusive que hubo algunos casos en los que mexicanos fueron a ese país para efecto de cobrar una deuda y lo único que encontraron fue la muerte, ya que Nigeria es uno de los países más corruptos en el mundo y además, México no tiene embajada directa en Lagos, sino que los trámites se hacen por conducto de la embajada mexicana en Sierra Leona o Senegal.

Caso LEGRAND:

“El 27 de junio de 2001, la Corte Internacional de Justicia emitió un fallo histórico en el caso LaGrand (Alemania contra Estados Unidos de América). Por una mayoría abrumadora, la corte resolvió que Estados Unidos había «infringido sus obligaciones para con Alemania y para con los hermanos LaGrand según la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares» al no haber informado a los ciudadanos alemanes Karl y Walter LaGrand inmediatamente después de su detención de su derecho a ponerse en contacto con su consulado. El estado de Arizona ejecuto a ambos en 1999.

La Corte Internacional de Justicia declaró que Estados Unidos debe permitir la revisión y la reconsideración de casos similares, y dictaminó que el derecho a informar al consulado es un derecho personal conferido a los individuos. Las barreras impuestas por los procedimientos procesales de cada país no se pueden invocar para impedir la revisión judicial y las posibles reparaciones en casos de violaciones graves de estos derechos. El fallo de la Corte Internacional de Justicia en este caso es vinculante e inapelable.

Los casos de Karl y Walter LaGrand distan mucho de ser ejemplos aislados. Desde el restablecimiento de la pena de muerte en Estados Unidos, hace un cuarto de siglo, más de 120 ciudadanos extranjeros pertenecientes a casi 40 nacionalidades han sido condenados a muerte. Prácticamente en ninguno de estos casos las autoridades que efectuaron las detenciones informaron a los ciudadanos extranjeros de sus derechos consulares, en muchos casos con consecuencias nefastas para la calidad de su asistencia letrada y el resultado de su juicio.

El incumplimiento generalizado de sus obligaciones consulares por parte de las autoridades de Estados Unidos ha provocado enérgicas respuestas de los gobiernos afectados y de organismos internacionales. A pesar de que dichas manifestaciones de preocupación han traído consigo progresos importantes y aplaudidos hacia una mejora en el cumplimiento de estas obligaciones, en Estados Unidos los derechos consulares siguen violándose con frecuencia e impunemente. El persistente fracaso de Estados Unidos a la hora de ofrecer remedios significativos a las violaciones de derechos consulares perpetradas en el pasado arroja serias dudas sobre sus propósitos de respetar esos derechos en el futuro como indica el caso del ciudadano mexicano Gerardo Valdez en Oklahoma.

Sólo hay un medio seguro para que Estados Unidos evite el «doble rasero» en la protección de los derechos consulares. Estados Unidos debe tomar medidas inmediatas y significativas para respetar las obligaciones contraídas en virtud de la Convención Viena y para compensar violaciones anteriores, particularmente aquellas que pudieron contribuir a que se dictaran condenas de

muerte. Estados Unidos, si sigue incumpliendo lo establecido en la decisión del caso LaGrand, socavará aún más la credibilidad de su afirmación respecto a que ejerce un liderazgo mundial en cuanto a la protección de los derechos humanos.

Amnistía Internacional propone un conjunto exhaustivo de medidas a las autoridades estatales y federales de Estados Unidos para salvaguardar los derechos consulares de los ciudadanos extranjeros detenidos. La conclusión es insoslayable: Estados Unidos debe obedecer la ley de las naciones tal como se expresa en el fallo vinculante de la Corte Internacional de Justicia, o de lo contrario los derechos humanos de todos los ciudadanos extranjeros detenidos—incluidos los ciudadanos estadounidenses en el extranjero—sufrirán las consecuencias de su desacato.”

Caso Gerardo Valdez Maltos:

“Como los autores de los editoriales citados mas arriba, el juez Charles Chapel de la Corte de Apelaciones en el Penal de Oklahoma, expreso su preocupación sobre las consecuencias que pueden tener las violaciones de los derechos consulares de ciudadanos extranjeros detenidos en Estados Unidos. Al manifestar en 1999 su opinión respecto a las violaciones de estos derechos ocurridas en el caso del ciudadano mexicano José Flores, que cumple cadena perpetua en Oklahoma, el juez Chapel dijo que el hecho de que los tribunales no remedian tales violaciones: « pone a los ciudadanos estadounidenses que viajan al extranjero en peligro de ser detenidos sin que se notifique la detención a las autoridades consulares estadounidenses. ¿Por qué debería México, o cualquier otro de los países signatarios, respetar el tratado si Estados Unidos no lo pone en practica? La próxima vez que veamos un reportaje

televisivo sobre un ciudadano estadounidense encerrado en una cárcel mexicana, sin que ningún funcionario del gobierno de Estados Unidos haya sido informado, tendremos que recordar estos casos».

El ciudadano mexicano Gerardo Valdez Maltos fue condenado a muerte en Oklahoma en 1990. Aunque las autoridades de Oklahoma tenían desde el primer momento, conocimiento de su nacionalidad, no le informaron en ningún momento de sus derechos consulares. Como consecuencia, el consulado de México no tuvo noticias de su caso hasta abril del 2001 -dos meses antes de la fecha prevista para la ejecución- y ningún tribunal ha considerado nunca las consecuencias que la violación de la Convención de Viena tuvo en su juicio.

Gerardo Valdez fue declarado culpable y condenado a muerte por el asesinato de un homosexual, Juan Barrón en 1989. después de conocer a Barrón en un bar y volver con el a casas del propio Valdez, este empezó a sermonear a Barrón diciéndole que la homosexualidad iba contra las enseñanzas bíblicas, y amenazo con castrarlo o matarlo si no renunciaba a su orientación sexual. En la Discusión que siguió, Valdez disparo contra Barrón y le corto el cuello, quemando luego su cadáver en el patio trasero. Cuando lo interrogaron las autoridades meses mas tarde, Valdez confeso el crimen después de firmar una declaración por lo cual renunciaba tanto a la presencia de un abogado como a su derecho a guardar silencio. Esta claro que Gerardo Valdez no compendio sus derechos legales, pues dijo a la policía en un ingles muy defectuoso que había firmado la renuncia porque «Entiendo que dice algo sobre un abogado y el quiere hacerme preguntas y eso es lo que busco, un abogado».

Gerardo Valdez fue representado por un abogado de oficio que no había llevado nunca un caso de pena de muerte y que planteo una infructuosa defensa basada en la locura transitoria. El abogado cito a un testigo pericial que había examinado a su defendido durante aproximadamente cinco horas. El experto testifico que, en su opinión, había actuado bajo un delirio religioso y podía padecer esquizofrenia. Dos psiquiatras citados por el fiscal declararon que Valdez distinguía el bien del mal en el momento del crimen, aunque uno de ellos dijo que el declarar eso le hacia sentirse «incomodo». Entre los dos habían entrevistado a Valdez menos de una hora y media. El jurado declaro a Valdez culpable de asesinato en primer grado.

En la vista de determinación de la pena, la defensa ofreció un argumento inicial de cinco frases y presento dos testimonios atenuantes: el de la madre de Gerardo Valdez y el de su esposa, que declararon que normalmente no era de carácter violento. A pesar de haber alegado que Valdez era un enfermo mental, su abogado llamo al estrado, como había hecho en la fase anterior del juicio.

Valdez dijo al jurado que estaba poniendo en practica las enseñanzas de la Biblia al impedir que Juan Barrón volviera a pecar. Al ser interrogado admitió que podría volver a hacer lo mismo si volviera a enfrentarse a una situación similar. La intervención final de la defensa duro menos de tres minutos. Gerardo Valdez fue condenado a muerte rápidamente.

Las autoridades consulares mexicanas sostienen que ellas habrían explicado a Valdez de sus derechos legales al ser detenido, le habrían ayudado a conseguir asistencia letrada competente y habrían garantizado que se reunían todas las pruebas atenuantes disponibles. Enfrentado a la

ejecución inminente de este hombre, el gobierno mexicano contrato inmediatamente un equipo jurídico para colaborar en la preparación de la petición de indulto.

El 6 de junio de 2001, la Junta de Indultos y Libertad Condicional de Oklahoma recomendó, por tres votos a favor y uno en contra, que se conmutara la condena a muerte de Valdez por la de cadena perpetua sin posibilidad de libertad condicional. Era tan solo la segunda vez que la Junta recomendaba el indulto durante los últimos 35 años. La Junta escucho datos recientemente descubiertos sobre los antecedentes y el historial médico de Valdez, incluidos en los testimonios que indicaban que Valdez había sufrido daños cerebrales a consecuencia de una lesión casi mortal sufrida en la cabeza cuando era adolescente en México, y que también había sufrido una serie de lesiones en la cabeza durante su infancia. Los abogados de Valdez destacaron también la conducta ejemplar de este mientras permaneció en el pabellón de los condenados a muerte y su falta de antecedentes de conducta violenta. Valdez testifico en la vista sobre la petición de indulto, donde expreso su remordimiento por el crimen y dijo al tribunal que había rezado pidiendo perdón.

El 16 de junio, el gobernador Frank Keating anuncio una suspensión de 30 días en respuesta a la recomendación de indulto de la Junta. El gobernador dicto la suspensión después de una llamada telefónica del presidente Vicente Fox, quien pidió personalmente la conmutación de la condena de muerte. Keating declaro: «En vista de lo delicado e importante de este asunto, pienso que esta indicado que mi oficina sigo revisando el caso de Valdez». Señalo también que el Departamento de Estado había «pedido que tenga en cuenta (la violación del tratado) cuando decida si concedo el indulto. No obstante, los funcionarios del Departamento del Estado coinciden en que la violación del tratado no debe ser el único factor determinante en este caso. Estoy considerando el posible imparto de esta

violación y sopesándolo frente a la brutalidad del crimen que el señor Valdez admite haber cometido».

El 20 de julio, menos de un mes después del fallo de la Corte Internacional de la Justicia, el gobernador Kearing hizo pública su decisión en el caso Valdez. En una carta al presidente de México el gobernador decía:

Tal como prometí en nuestra conversación telefónica, concedí una suspensión de treinta días de la ejecución para revisar y reconsiderar debidamente la declaración de culpabilidad y la condena en este caso. Mientras tanto, la Corte Internacional de Justicia Pronunció su fallo sobre el caso LaGrand (Alemania contra Estados Unidos). Le hago saber que mis colaboradores y yo mismo consultamos, a lo largo de todo el proceso, al departamento de Estado de Estados Unidos y al Departamento de Justicia de Estados Unidos los aspectos legales relacionados con el tema de la notificación consular. Teniendo en cuenta la decisión en el caso LaGrand, he llevado a cabo esta revisión y reconsideración de la declaración de culpabilidad y la condena del señor Valdez teniendo presente la violación admitida del artículo 36 de la Convención de Viena en relación con la notificación consular, así como los datos proporcionados, entre otros, por representantes de su gobierno.

El resultado de la revisión y de las consultas con el Departamento de Estado de Estados Unidos fue la decisión del gobernador Keating de que: «No existe razón de peso para socavar la confianza y la integridad del jurado y los tribunales en este caso». El gobernador calificó la violación de los derechos consulares de «lamentable e inexcusable» pero le restó importancia al considerar que había causado «errores inocuos». Concluyo diciendo que conceder el indulto basándose en la violación de la Convención sería una «solución inapropiada en este caso», sin mencionar

cual sería la apropiada, y añadió que conceder el indulto «supondría otorgar a los ciudadanos extranjeros unos derechos adicionales que, en mi opinión, no están justificados». Señalo también que no había duda respecto a la culpabilidad de Valdez y que este había estado representado por un abogado experimentado. La carta el presidente Fox terminaba diciendo que el gobernador había «llegado a la conclusión de que se ha hecho justicia en este caso».

El gobierno mexicano contestó declarando que «lamenta profundamente la decisión, que es contraria al derecho internacional y a los principios elementales de cooperación entre naciones. Consideramos que es una obligación del gobierno de Estados Unidos garantizar que sus estados cumplen la Convención de Viena».

El fiscal general de Oklahoma pidió inmediatamente a los tribunales estatales que fijasen la ejecución de Gerardo Valdez para el 21 de agosto de 2001. El gobierno mexicano contestó anunciando que emprendería «todas las acciones legales posibles en Estados Unidos y ante los tribunales internacionales para preservar la vida de uno de nuestros ciudadanos y obtener el indulto».

Incluso estableciendo que el estado mental de Valdez era el eje de su defensa, el abogado que lo defendió en el juicio no investigó los antecedentes ni el historial médico de su cliente. Como sabría cualquier abogado con experiencia en casos de pena de muerte, el dato de las lesiones sufridas por Valdez en la cabeza conducía necesariamente a un examen neurológico para determinar si Valdez podía tener lesiones cerebrales orgánicas. Análisis posteriores han confirmado que Valdez las padece y que son de una clase asociada a menudo con el trastorno psicológico de «hiperreligiosidad»: una creencia irracional del paciente según la cual su comportamiento aberrante está dictado por instrucciones

divinas. Si un solo miembro del jurado hubiese quedado convencido por esta prueba, fácil de obtener, de capacidad mental disminuida, Valdez habría sido condenado automáticamente a cadena perpetua.

Sabiendo perfectamente bien que Valdez era culpable de homicidio, la junta de indultos de Oklahoma, sin embargo, recomendó el indulto apoyándose en información crucial de la que ni el jurado ni los tribunales de apelación dispusieron. La intervención consular mexicana arrojó una luz completamente diferente sobre las circunstancias del delito y la fiabilidad del veredicto emitido por el jurado. Ninguna revisión imparcial podría concluir más allá de una duda razonable que la violación de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares en el caso Valdez era «inocua», o que las nuevas y convincentes pruebas obtenidas gracias a los esfuerzos consulares no habrían conducido a una sentencia menor.

El 1 de agosto, la Corte de Apelaciones en el Penal de Oklahoma fijó la ejecución de Gerardo Valdez para el 30 de agosto.

Conclusión: No hay excusas.

El Departamento de Estado estadounidense ha subrayado que la notificación consular es «a nuestro modo de ver una obligación básica aceptada universalmente» según el derecho internacional consuetudinario. Según dicho departamento, las disposiciones del artículo 36 «son vinculantes para los gobiernos estatales y locales, así como para el gobierno federal, principalmente en virtud de la cláusula de supremacía del artículo VI de la Constitución de Estados Unidos».

Esas conmovedoras palabras sobre el carácter vinculante de los compromisos estadounidenses derivados de un tratado suena a hueco. El abismo que media entre retórica y la realidad se pone claramente de manifiesto en los desgastados esfuerzos del

gobierno federal para cumplir las obligaciones establecidas por las disposiciones del artículo 36 en los 30 años transcurridos desde su ratificación. Hace tres décadas, el reglamento federal fue enmendado para exigir a los agentes de la Oficina Federal de Investigación (FBI) y a los del Servicio de Inmigración y Naturalización que informaran inmediatamente a los ciudadanos extranjeros detenidos de sus derechos consulares y les facilitarían la libre comunicación consular. No obstante, en la actualidad hay tres ciudadanos extranjeros condenados a muerte por cargos federales y todos ellos fueron, de hecho, privados por agentes federales de su derecho a buscar asistencia consular oportuna. En 1970, el Departamento de Estado envió una carta a los gobernadores de los estados informándolos de la ratificación de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares. Sin embargo, según una declaración hecha en 1997 por el director ejecutivo de la Asociación Nacional de Jefes de Policía Retirados, «en los 47 años que ha dedicado al cumplimiento de la ley, jamás he visto nada procedente del Departamento de Estado o del FBI sobre esta cuestión».

El Departamento de Estado estadounidense contempla correctamente la notificación de los derechos consulares como un asunto de la máxima importancia. Cuando se priva a ciudadanos estadounidenses en el extranjero de la notificación y la libre comunicación consular, este Departamento actúa de inmediato y enérgicamente para restituir tales derechos. No hay que olvidar que Estados Unidos fue el primer país que trató de obtener un fallo vinculante de la Corte Internacional de Justicia para proteger los derechos consulares, en aplicación de las disposiciones del Protocolo Facultativo de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares. A raíz del secuestro de la embajada estadounidense y sus ocupantes en Teherán en 1979, Estados Unidos buscó y obtuvo

un fallo vinculante a la corte Internacional contra Irán. En sus alegatos, Estados Unidos argumento que las medidas provisionales ordenadas pro la Corte Internacional son legalmente vinculantes. Estados Unidos afirmo también que:

El Canal de comunicación entre las autoridades consulares y los ciudadanos de un país debe permanecer abierto en todo momento. De hecho, tal comunicación es tan esencial para el ejercicio de las funciones consulares que su cierre despojaría de todo sentido el concepto de relaciones consulares. El articulo 36 establece derechos no solo para los funcionarios consulares, sino, quizá mas importante, para los ciudadanos del Estado que los destina al extranjero, y esos derechos grantizan que están personas tendrán acceso a las autoridades consulares y, a través de estas, a otras instancias.

Veinte años después, cuando Alemania busco proteger idénticos derechos de sus ciudadanos al recurrir al mismo mecanismo ejecutivo internacional, Estados Unidos cambio su postura argumentando que las medidas provisionales de la Corte Internacional de Justicia no son vinculantes y que la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares no confiere derechos a los individuos.

Hasta ahora, la respuesta que Estados Unidos ha dado constantemente tras sus flagrantes violaciones de las obligaciones derivadas de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares es una disculpa a los gobiernos de los ciudadanos extranjeros ejecutados. En 1998, el ciudadano paraguayo Ángel Breard fue ejecutado después de que la Corte Suprema de Estados Unidos resolvió que las autoridades del estado de Virginia no estaban

sometidas a la obligación legal de obedecer una orden de medidas provisionales dictada por la Corte Internacional de Justicia para detener la ejecución. Varis meses después, Paraguay retiro su denuncia contra Estados Unidos tras recibir una disculpa formal.

En su disculpa, el Departamento de Estado señalo que la notificación consular «no es menos importante para los ciudadanos paraguayos y otros extranjeros en Estados Unidos. Nos damos perfecta cuenta de que debemos velar por que los ciudadanos extranjeros en Estados Unidos reciban el mismo trato que esperamos para nuestros ciudadanos en el extranjero. La ley es la misma para todos».

Pero según el derecho internacional una disculpa no es suficiente remedio como ha declarado ahora la Corte Internacional de Justicia. Aun mas, es dudoso que Estados Unidos o sus ciudadanos estimasen que una disculpa póstuma fuese una respuesta adecuada a la ejecución de un ciudadano estadounidense en las mismas circunstancias en el extranjero. Solo hay un medio seguro para que Estados Unidos pueda evitar «doble rasero» en la protección de los derechos consulares. Estados Unidos debe tomar medidas inmediatas para cumplir las obligaciones que ha contraído en virtud de la Convención de Viena y para compensar violaciones anteriores, particularmente aquellas que pudieron dar lugar a condenas a muerte.

Hasta la fecha, el gobierno de Estados Unidos no ha hecho nada para cumplir con el fallo vinculante de la Corte Internacional, y ni siquiera ha hecho publica una respuesta a dicho fallo. Esa falta de actuación y ese silencio supone una afrenta intolerable a la autoridad de la mas alta instancia judicial del mundo. En unos

momentos en los que las relaciones armoniosas entre naciones dependen cada vez mas del cumplimiento de los tratados internacionales y del respeto a los tribunales internacionales, Estados Unidos parece estar a punto de repudiar sus obligaciones legales internacionales. Las consecuencias de semejante actitud serian espantosas, tanto para las propias relaciones exteriores de Estados Unidos como para la totalidad de la comunidad internacional.

Ningún país que se precie de respetar el derecho internacional puede situarse por encima de la ley. Cualquier futuro incumplimiento de Estados Unidos respecto al fallo del caso LaGrand negaría la afirmación realizada frecuentemente por este país cuando dice ser un líder mundial en la protección de los derechos humanos. La conclusión es insoslayable: Estados Unidos debe obedecer la ley de las naciones tal como se expresa en el fallo de la corte Internacional de Justicia; de lo contrario, los derechos humanos de todos los ciudadanos extranjeros detenidos – incluidos los ciudadanos estadounidenses en el extranjero- sufrirán las consecuencias de su desacato.”

La permanente construcción del derecho consular internacional:

José Medellín, ciudadano mexicano, fue condenado a muerte en EEUU por haber participado en la violación y posterior asesinato en Texas de dos niñas, de catorce y dieciséis años respectivamente, en junio de 1992. Medellín tenía entonces dieciocho años, pero en los hechos también participaron otros dos mexicanos quienes, por ser menores de edad en el momento del asesinato, se han visto beneficiados por la recentísima sentencia Roper contra Simmons del Supremo estadounidense, que declara

inconstitucional la aplicación de la pena capital a personas con edades comprendidas entre los quince y los dieciocho años.

Medellín es uno de los mexicanos amparados por la Corte Internacional de Justicia, que obligó a los tribunales estadounidenses a revisar y reconsiderar su sentencia y condena anterior por haber violado su derecho a la información consular desde el primer momento de su captura, como extranjero y por encontrarse en un país que ratificó la Convención de Viena sobre relaciones consulares de 1963.

Tras la petición del condenado en agosto del 2004, el asunto llegó hasta la Corte Suprema de Justicia de los EEUU. El conflicto estriba en dilucidar si es válido que las cortes estadounidenses impidan aportar un argumento jurídico cuando no se ha alegado en instancias anteriores inferiores, dificultando la revisión de la apelación. La Corte suprema de Naciones Unidas ya afirmó la invalidez de estos obstáculos en el asunto La Grand y en el Avena. Sin embargo, el Alto Tribunal estadounidense sentenció en Breard contra Green que estas reglas se aplican a la Convención de Viena tal y como se aplican a las reclamaciones constitucionales.

En octubre del 2004 se produjo otro hecho fundamental que refuerza la importancia de la incidencia del derecho comparado de otras latitudes en el derecho constitucional estadounidense: la admisión del punto de vista de la Unión Europea y de otros miembros de la comunidad internacional a favor de Medellín. En total, sería la posición monolítica de los cuarenta y cinco Estados europeos miembros del Consejo de Europa (que incluye a los veinticinco de la UE). Su informe apela a la Convención de Viena, ratificada por 165 estados entre los que se encuentran los EEUU, como factor fundamental de la protección a extranjeros, y por otra

parte subraya los derechos ejecutables judicialmente de su artículo 36, el cual exige una revisión judicial de la sentencia y de la pena que tendrá en cuenta la violación y el acceso consular como derecho inserto en una costumbre internacional de fundamental importancia.

El informe trae a colación otros tratados, también ratificados por los EEUU, que incorporan el principio de acceso consular para el detenido extranjero, verbigracia, la Convención contra la tortura y otros tratos o castigos crueles, inhumanos o degradantes que no puede ser más clara al exponer en su artículo 6 párrafo 3 que un sospechoso de tortura que sea extranjero "debe ser asistido en comunicarse inmediatamente con el más cercano y adecuado representante de su estado."

La Asamblea General de Naciones Unidas ha reafirmado enfáticamente este derecho al acceso consular, sin tener en cuenta su estatus migratorio, en muchas de sus resoluciones. Los principios para la protección de todas las personas detenidas o encarceladas señalan que el extranjero tiene derecho a acceso consular y a ser informado del mismo. La declaración de los derechos humanos de los individuos que no son nacionales del país en el que viven declara, como derecho en caso de detención, el acceso consular. Desde 1999 y año tras año, la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas ha pedido a los Estados que mantienen la pena de muerte su adhesión a los principios de acceso consular; y desde el 2004, tal y como fue afirmado por la Corte Internacional de Justicia en el caso Avena.

Para gran parte de la comunidad internacional, el acceso consular es un derecho individual protegido por el derecho internacional consuetudinario y por el estado de derecho -en el nivel

internacional- derivado del respeto a las sentencias de la Corte Internacional de Justicia.

La Suprema Corte de Justicia de los EEUU tiene que contestar dos preguntas fundamentales:

En el caso presentado por un ciudadano mexicano cuyos derechos fueron determinados judicialmente en el caso Avena, ¿debe un tribunal de los EEUU aplicar como norma decisoria, sin reparar en precedentes de los EEUU, la sentencia Avena, según la cual las cortes estadounidenses deben revisar y reconsiderar la sentencia y la pena? Y una más general: en un caso presentado por un extranjero de un Estado parte de la Convención de Viena, ¿debe la corte de los EEUU otorgar efecto a las sentencias LaGrand y Avena como cortesía judicial internacional y en aras de una interpretación uniforme de los tratados?

Ojala que, una vez más, los integrantes más internacionalistas de la Corte contesten afirmativamente a los dos interrogantes y ensanchen la necesaria interpretación comparada de la constitución de los EEUU.

La sentencia del caso Avena:

El 31 de marzo del 2004 se produjo el fallo definitivo, inapelable y obligatorio del llamado caso Avena ante el Tribunal Internacional de Justicia, máximo órgano judicial de Naciones Unidas. Se enfrentaban dos diferentes tipos de interpretación del llamado derecho a la información consular en el momento de la detención o en un momento inmediato para los nacionales, en este

caso mexicanos pero extensible a cualesquiera otros, detenidos en un tercer estado, en este caso los EEUU. Ese era el centro de la polémica por que hasta los Estados Unidos habían reconocido que violentaron el artículo 36 de la Convención de Viena de Relaciones Consulares de 1963. Lamentablemente tenemos que afirmar, en un primer estudio preliminar de la sentencia, que los EEUU ganaron contundentemente y su interpretación suave de cómo enjuagar el daño se ha impuesto.

Es cierto que México es el ganador moral, ya que los EEUU han sido declarados culpables de múltiples y variadas violaciones a los derechos reconocidos en varios párrafos del artículo 36 de la Convención. Sin embargo, esta condena era por todos esperada. Lo importante era ver si se avanzaba y se aceptaban por parte de la Corte las posiciones de vanguardia adoptadas por México. Lamentablemente, salvo en algunos aspectos puntuales, lo único que se ha atrevido a hacer la Corte es consolidar su anterior jurisprudencia del caso LaGrand y su sentencia del 27 de junio del 2001, adoptando casi de manera integral el razonamiento de la delegación de los EEUU plasmado en su Memorial y en las audiencias públicas llevadas a cabo en La Haya.

En general, sobre las diferentes cuestiones que conformaban el fondo del asunto se ha dado catorce votos a favor y uno en contra (del juez Aranguren Parra). El Tribunal Mundial dice en derecho que al no informar, sin dilación una vez detenidos, a los cincuenta y un mexicanos de sus derechos del artículo 36.1 de la Convención, los EEUU violaron la obligación allí establecida. Establece que al no informar al consulado respectivo sin dilación de la detención de cuarenta y nueve nacionales, privó a México de proveerles de asistencia en tiempo adecuado y así violentó las obligaciones del mismo artículo párrafo b. A la misma respuesta llega al concluir que

negó la comunicación debida, la posibilidad de visita en detención y la provisión de asistencia legal de las autoridades consulares mexicanas para con sus nacionales. La expresión "sin dilación" es interpretada por la Corte en el sentido que la obligación de información consular se desencadena una vez que las autoridades se dan o deberían darse cuenta de que es extranjero pero que no significa que sea inmediatamente después de ser arrestado. En el caso de los tres nacionales mexicanos protegidos por las medidas provisionales ordenadas por la misma Corte hace un año, establece que conforme al derecho internacional y su anterior jurisprudencia al no haber sido revisadas y reconsideradas sus condenas y sentencias los EEUU han violado sus obligaciones con respecto al artículo 36.2 de la Convención.

En donde la delegación mexicana pierde flagrantemente y la Corte Mundial da un paso atrás en la protección del ser humano en su capacidad más débil (inmigrante ilegal, iletrado, sin conocimiento del idioma con capacidades disminuidas) es que establece que la reparación apropiada en este caso es la obligación de los EEUU de proveer, por los medios que él mismo elija, la revisión y la reconsideración (que los EEUU juzgue apropiada) de la sentencia y la condena. A esto mismo ya se comprometió el gobierno estadounidense en las audiencias públicas realizadas a finales del 2003 como último acto de las partes antes de emitir sentencia. A esta misma conclusión llega la Corte, esta vez de manera unánime, con el resto de ciudadanos nacionales mexicanos para dar todo el peso que merece la violación de los derechos de la Convención. Repite la fórmula revisión y reconsideración del Caso LaGrand pero con el añadido de que debe ser efectiva. En el sentido de garantizar que la violación y el perjuicio derivado será plenamente examinado y tenido en cuenta en este proceso de revisión y reconsideración

tanto en la sentencia como en la condena. Lo importante para la Corte es que exista un proceso o procedimiento detallado de la fórmula revisión y reconsideración y no el resultado del mismo, tal y como pretendía México. Esta revisión y reconsideración debe darse en el proceso judicial mismo por lo que parece excluir la Corte que se concentre en las instancias de perdón y clemencia. En el párrafo 143 de la sentencia confirma esta visión ya que dice "La Corte señala que el procedimiento de clemencia, no es suficiente en sí mismo para servir como un medio apropiado para la revisión y reconsideración tal y como es solicitada en el Caso La Grand" En el mismo renglón acepta un procedimiento apropiado de clemencia para los tres casos de los tres nacionales mexicanos cuya sentencia y condena ya no es susceptible de apelación y son finales. Se sobreentiende que para la casi cincuentena restante el procedimiento de clemencia no es suficiente y será necesaria una revisión judicial en toda regla. Creemos que es con respecto al procedimiento de clemencia el único ámbito donde la postura mexicana triunfó sobre la estadounidense en el juicio del Alto Tribunal.

Otro rayito de esperanza para México es que literalmente "unánimemente toma nota del compromiso asumido por los EEUU de implementar medidas específicas para cumplir con sus obligaciones del artículo 36.1.b, asumiendo por el Tribunal que incluye las peticiones de México de garantías de no repetición." Debemos analizar que tipo de obligatoriedad conlleva la fórmula abstracta y vaga de "tomar nota". Tampoco admite que México haya demostrado la existencia de una violación continuada de estos 52 mexicanos ya que sus casos están pendientes de diferentes niveles de los procedimientos penales en EEUU. Deniega también, por falta de pruebas presentadas por México, la existencia de una violación

estructural "regular y continuada" del artículo 36 por los EEUU al que incluso ensalza por los esfuerzos realizados para evitar estas violaciones llegando algunas jurisdicciones, una vez sabido su origen extranjero, a informar sobre su derecho de asistencia consular.

Sobre la petición de no repetición en el futuro, la Corte se remite explícitamente a la sentencia LaGrand en el sentido de que el compromiso de implementar medidas específicas para cumplir con sus obligaciones por parte de los EEUU es más que suficiente, sin añadir, lamentablemente, nada más. Aunque la sentencia es obligatoria entre las partes, en el párrafo 151 la extiende a cualquier otro nacional extranjero en la misma situación en los EEUU.

Rechaza la pretensión mexicana de la restitución integral, anulando sentencias y condenas y la exclusión de las pruebas obtenidas en violación del artículo 36 ya que aquellas y estas no han violado el derecho internacional sino ciertos incumplimientos que las precedieron. Para eso pone en marcha su propia jurisprudencia de que una violación de un compromiso en derecho internacional se debe responder con una obligación de repararlo en forma adecuada, eliminando todas las consecuencias del acto ilegal y restableciendo la situación que, con toda probabilidad, hubiera existido si el acto no se hubiese cometido (sentencia de la Corte Permanente de Justicia Internacional Fábrica de Chorzów de 1928). Aparta de sí la necesidad de declarar si los derechos de la Convención de Viena son derechos humanos o no pero establece que ni de la letra, ni el objeto y propósito de la Convención, ni de los trabajos preparatorios de la misma se puede extraer la conclusión de que nos encontramos ante un derecho humano a la información consular imprescindible en el debido proceso penal.

Puede que el objetivo de México al presentar su demanda fuera poner en la mira internacional la suerte de una cincuentena de nacionales, presionar judicialmente al gigante vecino del norte en casos de violaciones futuras y evitar la ejecución de las sentencias a muerte debido a una violación grave e innegable del derecho a la información consular. Creemos que si éste fue su limitado objetivo, lo ha conseguido. Los que estamos por un desarrollo vanguardista del derecho internacional y más en su faceta de los derechos humanos nos sentimos defraudados por que esperábamos más del Alto Tribunal, sobretudo después de ordenar las medidas provisionales a favor de tres mexicanos. Puede que tengamos que esperar unos lustros más y la consolidación de la jurisprudencia repetida de la Corte para intentar un avance que ya se nos antoja demorado. Mientras tanto, la sociedad civil organizada y los académicos debemos escrutar el cabal cumplimiento de la sentencia LaGrand, ya que la sentencia Avena no aporta nada desde el punto de vista jurisprudencial, en territorio norteamericano para mexicanos y de cualquier otra nacionalidad foránea.

Queda establecido, una vez más y nos entristece reconocerlo, que la Corte Mundial a pesar de su ya larga historia desde el periodo de entreguerras mundiales, es un Tribunal al servicio del más fuerte o al menos sin aptitudes para contrariarlo, muy consciente de ser una jurisdicción voluntaria rechazable por parte de los estados, compuesta por diplomáticos que buscan el mínimo común denominador y alejado de las posiciones vanguardistas y a favor del hombre de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Con los ejemplos anteriores se destaca la importancia de la aplicación del Art. 36 de la Convención de Viena de 1963; este instrumento que a pesar de no tener mas, es importante la invocación y aplicación en materia

consular, aunado a esto si se aplicaran diferentes políticas publicas para el problema de la migración, podrían correr un diferente futuro nuestros conacionales en el país vecino, el estar indocumentado no se exime de la aplicación de este importante artículo.

Es muy importante destacar que los turistas, negociantes o cualesquier otro visitante a otra nación, cuenta con el apoyo de su consulado en cualquier momento y especialmente, si es privado legalmente de su libertad.

El caso más crudo y grave, sin duda es de los compatriotas que tienen que atravesar diariamente la frontera norte en busca de mejores condiciones de vida y sorteando infinidad de problemas. Nuestros nacionales son objeto de actos brutales de discriminación y rechazo, inclusive, hasta persecución material por parte no sólo de las autoridades locales, sino de los propios nacionales quienes se dedican a cazarlos.

Los mexicanos que llegan a los Estados Unidos son objeto también de constantes actos de violación de los Derechos Humanos y del artículo 36 de la Convención de Viena de 1963, puesto que las autoridades locales omiten intencionalmente informar a los nacionales de este derecho que les asiste y que puede significar que salven sus vidas.

En este sentido, resulta de vital importancia que los nacionales mexicanos, indocumentados o no, estén enterados de que en caso de que sean privados de su libertad bajo cualquier forma, tiene el derecho de comunicarse con su oficina consular más próxima a efecto de que sean asesorados y representados ante las autoridades locales, lo que insistimos, puede redundar en que los nacionales salven su vida e integridad física.

3.2.2.4. EL ARTÍCULO 36º COMO GARANTÍA DE TODA PERSONA QUE SE ENCUENTRE EN OTRO PAÍS Y SU CORRELATIVO DEBER DE LOS ESTADOS.

Parecería redundante el señalar que el artículo 36º de la Convención de Viena de 1963 en materia consular constituye una excelente garantía a favor de todas las personas que por alguna razón se encuentren en el territorio de otro país, para que en caso de que tengan algún problema o percance de tipo administrativo acudan a su consulado en busca de apoyo jurídico y material, sin embargo, consideramos que es necesario hacer hincapié en la trascendencia del precepto en cuestión ya que de su exacto conocimiento depende incluso, la vida de una persona que sea detenida por el delito de homicidio, como sucede con muchos de los connacionales que se encuentran en prisiones de los Estados Unidos, presuntamente por haber cometido ese ilícito.

Uno de los principales problemas y preocupaciones del Gobierno Federal Mexicano es el gran número de inmigrantes que cruzan la frontera norte hacia los Estados Unidos de manera ilegal, sorteando muchos obstáculos y cuya permanencia está siempre en peligro, en caso de que logren llegar a algún poblado o ciudad. El destino de estos mexicanos que se encuentran en nuestro vecino del norte es un punto medular en la agenda bilateral con los Estados Unidos de América, por ello, nuestro país sigue insistiendo en lograr un acuerdo migratorio que garantice los derechos de nuestros conacionales allá.

Sobre el tema de los mexicanos radicados en los Estados Unidos y que enfrentan violaciones a los Derechos Humanos, encontramos, entre muchas más, la página en Internet de la Embajada de México en los Estados Unidos, la que advierte sobre esto que:

“MUERTES DE INDOCUMENTADOS EN LA FRONTERA.

La prevención de muertes en la frontera y la seguridad de los migrantes que intentan ingresar a EUA a través de zonas de alto riesgo es una prioridad de la política de protección de la Cancillería.

La SRE, la Embajada, los consulados en la frontera y las autoridades del Instituto Nacional de Migración han combinado diversos esfuerzos para prevenir el número de migrantes que fallecen en su intento por cruzar la frontera sin documentos. Estos esfuerzos incluyen campañas informativas sobre los peligros de cruzar por zonas inhóspitas. Del mismo modo, se ha incrementado el número de elementos de los Grupos BETA para el rescate de migrantes. El gobierno de México ha reforzado también la lucha contra las organizaciones de traficantes de personas y contra las bandas de criminales que operan en la frontera.

La SRE ha contribuido a mejorar la coordinación entre las instituciones mexicanas para estos mismos fines. En mayo de 2003, la SRE suscribió un convenio de Colaboración con la Coordinadora Nacional de Oficinas de Atención a Migrantes (CONOFAM), mediante el cual se acordó realizar acciones conjuntas con las entidades federativas para la difusión de mensajes en las zonas de alta densidad migratoria sobre los riesgos de cruzar la frontera.

*En el ámbito bilateral, México y Estados Unidos han coordinado acciones para reforzar la seguridad de los migrantes en la frontera, incluyendo los procedimientos para la repatriación segura y ordenada de los mexicanos. Para estos efectos, en febrero del 2004 se firmaron un Plan de Acción para la Seguridad en la Frontera, y un Memorando de Entendimiento sobre la Repatriación de Mexicanos”.*³⁵

Nuestro gobierno ha llevado ante la Corte internacional de Justicia el caso de 52 nacionales que están esperando ser ejecutados en prisiones

³⁵ www.portal.sre.gob.mx/eua del día 17 de septiembre del 2005 a las 20:45 horas.

americanas. La Corte ha fallado a favor de los nacionales ordenando a los Estados Unidos que revisen los casos y que se anulen las sentencias de pena de muerte y se reponga el procedimiento desde el momento de la detención de los nacionales, ya que se ha podido comprobar que en esos 52 casos, las autoridades estatales americanas hicieron caso omiso al derecho que les asiste a los nacionales de otro Estado para comunicarse con su embajada para que a través de su sección consular, los represente jurídicamente.

Resulta lamentable, sin embargo que esa resolución de la Corte Internacional de Justicia tenga que ser negociada por parte de México, ya que algunos de los estados de la Unión Americana han argumentado su negativa para cumplimentar ese mandamiento del máximo tribunal internacional.

Pese a lo anterior, la resolución de la Corte constituye un gran paso hacia el respeto a este importante derecho consignado en el artículo 36 de la Convención de Viena de 1963 en materia consular.

Finalizaremos este apartado diciendo que la protección consular es un derecho-deber de los Estados en el marco de sus relaciones consulares, ya que permite dar un clima de distensión en las mismas al saber que el flujo de nacionales que van y vienen en las dos naciones, gozan de los derechos tanto locales como internacionales en caso de la sujeción a una causa criminal y la privación de la libertad en cualquiera de sus formas. Creemos que los Estados no pueden continuar en el camino de los objetivos comunes, si hay constantes violaciones a los derechos fundamentales de toda persona en el extranjero. El conocimiento y respeto al artículo 36 de la Convención de Viena de 1963 es una forma excelente de dar certidumbre y de mejorar las relaciones bilaterales entre los Estados.

Por otra parte, el artículo 36 de la Convención de Viena de 1963 es una de las principales garantías de toda persona que tiene que salir de su país por diversos motivos, y que le implica el derecho de comunicarse y visitar

a su consulado más cercano para solicitar ayuda y representación legal y política ante las autoridades locales.

Es importante que la Secretaría de Relaciones Exteriores realice trípticos informativos para los nacionales que tienen que salir del país, a efecto de que estén informados sobre este importante derecho y lo ejerzan en el exterior.

3.3. ALGUNAS PROPUESTAS.

El tema que hemos tratado nos mueve a enunciar las siguientes propuestas que esperamos puedan coadyuvar para la realización de mejores aportes a la políticas publicas de los gobiernos, en caso particular de nuestro gobierno para con nuestros conacionales que estén en territorios extranjeros de cualquier país o en su caso los que viajan a territorio de los Estados Unidos en busca de un mejor nivel de vida y por otra a dinamizar la institución de la protección consular.

a) Primeramente, consideramos que es menester que la Secretaría de Relaciones Exteriores pueda aspirar a un mayor presupuesto para que la protección consular que brinda a los nacionales radicados en otros países, principalmente en los Estados Unidos de América, llegue a más mexicanos, ya que el número de nacionales que llegan ilegalmente a ese país crece geométricamente a pesar de los programas antiemigrantes establecidos en algunos Estados como California, por lo que es necesario concienciar al Congreso de la Unión de la importancia de la protección consular y de sus beneficios para millones de nacionales radicados en el vecino país del norte.

b) Es también importante que se haga más publicidad sobre la protección consular como un derecho que tiene toda persona mexicana que

viaje a otro país, desde el turista hasta el que se aventure a llegar como ilegal, a efecto de que sepa que cuenta con el apoyo legal y material de su consulado en caso de que tenga algún problema y si es privado de su libertad, tiene el derecho de comunicarse con su agente consular para recibir su apoyo y planear su defensa ante las autoridades del país donde se encuentra. Proponemos que esta medida se lleve a cabo mediante la elaboración de trípticos informativos por parte de la secretaría de Relaciones Exteriores, los cuales sean entregados a los nacionales que están próximos a abandonar el país, pero también, que se entreguen en las embajadas y consulados en el extranjero.

c) Debe fomentarse entre la comunidad jurídica, la universitaria y en la población misma el derecho de acudir ante el consulado para obtener todo el apoyo y la protección jurídica que sea necesaria, a través de conferencias, debates e inclusive, publicidad en los medios de comunicación. Es necesario que todos los mexicanos estemos enterados de este derecho que nos asiste al salir del país y que se encuentra establecido por el artículo 5º en relación con el 36 de la Convención de Viena de 1963.

d) El programa de servicio social de la máxima casa de estudios (UNAM) y la Secretaría de Relaciones Exteriores deberían hacer un programa conjunto con fondos federales para que el mismo se realice en los consulados mexicanos en el exterior. Los prestadores de servicio social cumplirían la función de observación de la situación de los nacionales en las distintas cárceles extranjeras donde haya nacionales, a efecto de brindarles el apoyo a que hace alusión el citado artículo 36 de la Convención de Viena de 1963.

e) Creemos que es importante también que la Cancillería realice programas de dinamización y efectividad en las funciones consulares de protección que se prestan en otras naciones en las que tenemos

representaciones diplomáticas y consulares, principalmente en los Estados Unidos de América, a efecto de que la calidad del servicio sea efectiva y rápida.

f) Consideramos que México debe seguir insistiendo en la firma de un acuerdo migratorio con el gobierno de los Estados Unidos que logre beneficiar a millones de nacionales avecindados ilegalmente en los Estados Unidos, y aunque las esperanzas de lograrlo se ven lejos en la actualidad, debe seguir siendo un tema prioritario en la agenda nacional y la bilateral.

g) Las naciones, a través de los instrumentos del derecho Internacional así como el sistema Interamericano, ofrecen un marco que hace posible dar soluciones a la problemática que enfrentan los migrantes para ejercer sus derechos. En este plano resulta crucial que se generalice la adhesión de los países a dichos instrumentos, que acepten los regímenes internacionales y se comprometan a acatarlos.

h) Se debería de formular por medio de la S.R.E. hacia la Cancillería norteamericana las siguientes recomendaciones a sus autoridades Estatales y Federales.

Autoridades Estatales

1) Los fiscales generales deben recordar inmediatamente a todos los organismos encargados de hacer cumplir la ley su obligación de notificar los derechos consulares según la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, y deben acometer revisiones periódicas de las medidas tomadas por la policía local y estatal para garantizar el total cumplimiento.

2) Los fiscales deben de retirar sus objeciones a las naciones o apelaciones mediante las cuales ciudadanos extranjeros tratan de conseguir vistas judiciales basándose en la violación de

sus derechos consulares, particularmente en los casos de pena de muerte.

3) Las autoridades con potestad para otorgar el indulto deben conmutar las condenas de muerte de los ciudadanos extranjeros que afrontan la ejecución y a quienes no se les notificaron sus derechos consulares en el momento de su detención.

4) Las academias de policía deben incluir en sus programas de estudios información sobre los derechos consulares y sobre la obligación de notificar dichos derechos en el momento de la detección de ciudadanos extranjeros.

5) Los legisladores deben redactar y aprobar leyes que establezcan el inmediato y completo cumplimiento de las disposiciones de la Convención de Viena para todos los ciudadanos extranjeros que son detenidos, privados de la libertad o encarcelados; también deben elaborar planes de formación para los organismos encargados de hacer cumplir la ley y deben establecer sanciones en caso de incumplimiento.

6) Los departamentos de prisiones deben recopilar datos sobre los ciudadanos extranjeros encarcelados, garantizar que sus normas facilitan la notificación consular y proporcionar a todo ciudadano extranjero encarcelado información sobre sus derechos consulares y sobre cómo ejecutarlos.

Autoridades Federales

1) *El Departamento de Estado debe de seguir ampliando su programa de información consular mediante cursos de formación periódicos para la policía, los jueces y los fiscales en todos los estados y mediante evaluaciones periódicas del cumplimiento del artículo 36 en los ámbitos estatal y federal.*

2) *El departamento de Estado debe participar activamente en los esfuerzos para que conmuten las condenas a muerte en todos los casos de ciudadanos extranjeros que no fueron informados sin demora de sus derechos consulares y afrontan la ejecución inminente.*

3) *El Departamento de Justicia debe retirar sus objeciones a la revisión judicial de las violaciones del tratado en todos los casos de pena de muerte contra ciudadanos extranjeros que no fueron informados de sus derechos consulares en el momento de la detección.*

4) *El presidente debe hacer pública una orden ejecutiva recordando a todos los organismos federales con potestad para practicar detenciones su obligación de cumplir plenamente con lo dispuesto en la Convención de Viena y declarando que los futuros incumplimientos darán lugar a acciones disciplinarias.*

5) *El Departamento de Justicia debe recopilar datos sobre la nacionalidad de los presos federales, asegurarse de que los regímenes penitenciarios no contravienen las disposiciones de la Convención de Viena, y animar a los departamentos estatales de prisiones a que envíen datos sobre la nacionalidad de los reclusos para incluirlos en una base de datos nacional.*

6) El Congreso de Estados Unidos debe redactar y aprobar leyes que consagren en los estatutos federales el derecho, basado en el tratado, a información, notificación y comunicación consulares, incluyendo asimismo sanciones para los casos de incumplimiento y disposiciones significativas para la revisión y la compensación judicial.

CONCLUSIONES.

PRIMERA.- El tema de la migración es de los que mas se discuten en el ámbito del derecho Internacional por ende se dan las relaciones consulares en un principio se encargarían de los lazos comerciales, sin embargo en la actualidad, la materia consular se ha diversificado hacia otros campos como la protección de los nacionales.

SEGUNDA.- Las Relaciones consulares actuales inician conjuntamente con las diplomáticas, sin embargo, si terminan las primeras, las segundas pueden permanecer por un tiempo considerable. Hoy en día la migración internacional se caracteriza un notable incremento y variados efectos demográficos se estima una cita cercana a los 30 millones de migrantes para América Latina y Caribeños y de estos mas del 30% son Mexicanos.

TERCERA.- Estados Unidos es el destino preferente de la mayoría de los emigrantes de la región y a la fecha alberga a más de 20 millones mas del 70% del total de personas que ha emigrado a ese país.

CUARTA.- En Estados Unidos hay condenados a muerte más de 70 ciudadanos extranjeros pertenecientes a 22 nacionalidades diferentes. Prácticamente en todos los casos de estos extranjeros, las autoridades que efectuaron la detección no informaron a los detenidos de su derecho a ponerse en contacto con los representantes de su consulado.

QUINTA.- A consecuencia de esta práctica indebida, los ciudadanos extranjeros, enfrentados a un sistema judicial con el que no están familiarizados, han sido juzgados y condenados a muerte sin poder beneficiarse del apoyo crucial de las autoridades de sus países nativos. Desde 1993, en Estados Unidos se ha ejecutado el menos a siete ciudadanos extranjeros, entre ellos ciudadanos de la Republica Dominicana, México y Cuba.

SEXTA.- Desde 1990, en Estados Unidos han sido ejecutadas más de 370 personas. Que se sepa, se trata del país con el número mas elevado de presos condenados a muerte: más de 3.500 personas guardan a ser ejecutadas por las autoridades estadounidenses.

SÉPTIMA.- En 1969, Estados Unidos ratificó la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares en al menos 144 naciones. El artículo 36 b de esta Convención dispone que las autoridades locales informaran sin demora a los ciudadanos extranjeros detenidos de su derecho a recibir ayuda de su consulado.

OCTAVA.- México es uno de los países que más ejercen su derecho de protección de nacionales en el exterior, sin embargo, hay mucho desconocimiento sobre esta figura por parte de los inmigrantes o simples turistas que abandonan nuestro territorio en busca de nuevas opciones de vida.

NOVENA.- El artículo 36 de la Convención de Viena de 1936 contiene una verdadera garantía de seguridad jurídica que, incluso, al ejercerla, les puede salvar la vida a todas las personas que se encuentren en otro país y que tengan algún problema con la justicia del mismo. Ya que las autoridades deben de notificar al consulado la detección y permitir que algún miembro del consulado se ponga en contacto con él.

DÉCIMA.- Ese mismo artículo 36 garantiza que todos los extranjeros detenidos deben disponer de todos los medios posibles para preparar una defensa adecuada y deben recibir el mismo trato ante la ley que los ciudadanos del país en el que han sido detenidos.

DECIMA PRIMERA.- Los cónsules se encuentran en una situación única para proporcionar una amplia gama de servicios esenciales a los ciudadanos de su país: pueden brindar asesoramiento y asistencia legal, facilitar traducciones, notificar la detención a los familiares, hacer llegar documentación desde el país de origen y asistir como observadores a las vistas judiciales.

El derecho a que el consulado sea informado de la detención de uno de sus ciudadanos y tenga acceso al detenido se reitera también en otras normas internacionales de derechos humanos como el principio 16.2 del Conjunto de Principios de la ONU para la protección de Todas la Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión o el artículo 38.1 de las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos.

DECIMO SEGUNDA.- Por todo lo anterior concluimos que a pesar de todos los esfuerzos de la aplicación o la invocación del Art. 36 de la Convención de Viena de 1963 de las naciones se daba la continuidad de ratificación de esta convención, así como se este tomando como tema la enunciación de los congresos e intercambio de diálogos en las asambleas generales de las Naciones se requiere enfatizar en todas las rondas de negociaciones para que cada vez que se toque este tema sea mayor la adhesión de todos los países y se comprometan a acatarlos sino de otro modo se estaría constantemente violando este precepto jurídico en mayor parte por los Estados Unidos de América y por desgracia en gran medida en perjuicio de nuestros nacionales.

BIBLIOGRAFÍA.

AC CIOLY, Hildebrando. Derecho Internacional Público. Tomo I. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1959.

ANTOKOLETZ, Daniel. Derecho Internacional Público. Librería y Editorial "la facultad", 5ª edición, Buenos Aires, 1951.

ARELLANO GARCÍA, Carlos. Métodos y Técnicas de la Investigación Jurídica. Editorial Porrúa, 3ª edición, México, 2004.

_____ Derecho Internacional Privado. Editorial Porrúa, 16ª edición, México, 2006.

_____ Primer Curso de Derecho Internacional Público. Editorial Porrúa, 6ª edición, México, 2006.

_____ Segundo Curso de Derecho Internacional Público. Editorial Porrúa, 3ª edición, México, 2004.

AZÚA REYES, Sergio T. Metodología y Técnicas de la Investigación Jurídica. Editorial Porrúa, 6ª edición, México, 2006.

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

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

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), Migración Internacional, Derechos Humanos y Desarrollo en América Latina y el Caribe, Montevideo Uruguay, Marzo 2006.

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

LÓPEZ BASSOLS, Hermilo. Derecho Internacional Público Contemporáneo. Editorial Porrúa, México, 2001.

NÚÑEZ Y ESCALANTE, Roberto. Compendio de Derecho Internacional Público. Editorial Orión S.A. México, 1970.

ORTÍZ AHLF, Loretta. Derecho Internacional Público. Editorial Oxford University Press, 1ª edición, México, 2004.

OSMAÑCZYK, Edmund Jan. Enciclopedia Mundial de Relaciones Internacionales y Naciones Unidas. Fondo de Cultura Económica, México, 1976.

SEARA VÁZQUEZ, Modesto. Derecho Internacional Público. Editorial Porrúa, 22ª edición, México, 2006.

SEPÚLVEDA, César. Derecho Internacional. Editorial Porrúa, 25ª edición, México, 2006.

XILOTL RAMÍREZ, Ramón. Derecho Consular Mexicano. Editorial Porrúa, 1982.

WAGENER, Otto. La Edad Media y sus Repercusiones. Editorial Bodense, Santiago de Chile, 1987.

LEGISLACIÓN.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Editorial SISTA S.A. México 2005.

LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL. Editorial SISTA S.A. México, 2005.

LEY DEL SERVICIO EXTERIOR. Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1993.

REGLAMENTO DE LA LEY DEL SERVICIO EXTERIOR. Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 2005.

REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES. Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 2004.

OTRAS FUENTES.

Diccionario Larousse de la Lengua Española. Editorial Larousse S.A. México, 1996, p. 540.

Enciclopedia Encarta Microsoft 2002. Microsoft Corporation, 2002.

PINA, Rafael y Rafael de Pina Vara. Diccionario de Derecho. Editorial Porrúa, 26ª edición, México, 1998.

www.sre.gob.mx.

www.prensalatina.com.mx.

www.portal.sre.gob.mx/eua.

www.amnistiainternacional.org