



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO INTERNACIONAL

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

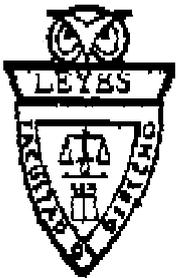
T E S I S.

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO.**

P R E S E N T A

RICARDO DÍAZ BAUTISTA

ASESOR: LIC. PEDRO A. VEGA GONZÁLEZ





Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

A DIOS:

Por darme el privilegio de la vida.

A MIS PADRES:

Por educarme con elementos y principios
imprescindibles para la vida. Gracias.

A MI ESPOSA:

GUADALUPE; Y MIS HIJAS:

RENATA Y ARANZA

Por que son la columna vertebral de
mi vida. Con todo mi amor.

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO Y
A LA FACULTAD DE DERECHO:

Gracias por haberme brindado la oportunidad de abreviar en los conocimientos que imparte ésta magna institución. Es un privilegio que que entraña una gran responsabilidad.

Mi gratitud permanente.

A MI ASESOR DE TESIS

LIC. PEDRO AURELIO VEGA GONZÁLEZ

Con sus sabias recomendaciones y certera conducción fue posible culminar satisfactoriamente el presente trabajo.

Mi admiración y respeto.

A MIS HERMANOS:

CÉSAR, VICTOR, EDGAR Y WENDY

Por que cada uno de ustedes, han aportado valiosas enseñanzas para mi vida personal y profesional.

A MIS ABUELOS: PABLO Y CUQUITA.

Gracias por estar siempre a mi lado.

A LA FAMILIA DE SANTIAGO GARCÍA.

Por su afecto y apoyo incondicional.

Siempre gracias.

A MIS TIOS Y PRIMOS:

Con su apoyo fue posible lograr este objetivo, nunca olvidare lo que cada uno de Ustedes han hecho por mi.

Muchas gracias.

A LA DIRECTORA DEL SEMINARIO DE DERECHO
INTERNACIONAL:

DRA. MARÍA ELENA MANSILLA Y MEJÍA.

Mi agradecimiento permanente, por haberme permitido presentar mi tesis en el Seminario que muy dignamente dirige.

A LA MAESTRA ELISA SCHIAVO:

Todo mi agradecimiento y respeto por su profesionalismo y dedicación. Muchas gracias.

ÍNDICE

Pág:

| | |
|--------------------------|----------|
| INTRODUCCIÓN..... | 1 |
|--------------------------|----------|

CAPÍTULO 1 MARCO HISTÓRICO

| | |
|--|----|
| 1.1. Breve sinopsis histórica de las relaciones consulares..... | 5 |
| 1.1.1. En la antigüedad..... | 5 |
| 1.1.2. La Paz de Westfalia..... | 9 |
| 1.1.3. El Congreso de Viena de 1815..... | 11 |
| 1.1.4. Las dos Guerras Mundiales..... | 12 |
| 1.1.5. El establecimiento de la Organización de las Naciones Unidas..... | 15 |
| 1.1.6. La Convención de Viena de 1963 en materia consular..... | 16 |

CAPÍTULO 2 MARCO TEÓRICO GENERAL SOBRE LA FUNCIÓN CONSULAR

| | |
|---|----|
| 2.1. Concepto de función consular..... | 18 |
| 2.2. Concepto de agente consular..... | 19 |
| 2.3. Clasificación de los agentes consulares:..... | 21 |
| 2.3.1. Según la doctrina..... | 22 |
| 2.3.2. Según la Convención de Viena de 1963 sobre Relaciones Consulares..... | 23 |
| 2.4. Diferencias entre los agentes consulares y los agentes diplomáticos..... | 26 |
| 2.5. Atribuciones esenciales de los agentes consulares..... | 29 |
| 2.5.1. Según del derecho interno de los Estados..... | 29 |
| 2.5.2. Según la Convención de Viena de 1963..... | 38 |

| | |
|---|----|
| 2.6. Las prerrogativas de que gozan los agentes consulares..... | 42 |
| 2.6.1 Inmunidades..... | 42 |
| 2.6.2 Privilegios..... | 53 |
| 2.7. Importancia de la función consular en la actualidad..... | 54 |

CAPÍTULO 3
LA INSTITUCIÓN DE LA PROTECCIÓN A NACIONALES.
GENERALIDADES

| | |
|--|----|
| 3.1. Breve sinopsis de la protección consular en el mundo..... | 55 |
| 3.2. Concepto de protección a nacionales en el exterior..... | 64 |
| 3.3. Importancia de la protección de nacionales en el exterior y su fundamento. | 66 |
| 3.4. La interposición diplomática y la responsabilidad internacional de los Estados..... | 77 |
| 3.5. El abuso de muchos Estados europeos y el nacimiento de doctrinas que limitaban el ejercicio de la protección de nacionales en el exterior. | 80 |
| 3.6. La Cláusula Calvo, su doctrina e interpretación..... | 83 |

CAPÍTULO 4
LA IMPORTANCIA DEL ARTÍCULO 36º DE LA CONVENCION DE VIENA DE 1963 SOBRE RELACIONES CONSULARES Y LA PROTECCIÓN DE NACIONALES EN EL EXTERIOR

| | |
|--|-----|
| 4.1. Los agentes consulares y la protección de nacionales en la actualidad..... | 94 |
| 4.2. El fundamento legal de la protección de nacionales en el exterior..... | 109 |
| 4.2.1. El derecho interno de los Estados: la Ley del Servicio Exterior Mexicano..... | 111 |

| | |
|--|-----|
| 4.2.2. El derecho internacional: la Convención de Viena de 1963 sobre Relaciones Consulares, el artículo 36º:..... | 113 |
| 4.2.2.1 .Análisis del artículo 36 de la Convención de Viena de 1963..... | 117 |
| 4.2.2.2. Sus supuestos..... | 124 |
| 4.2.2.3. Su importancia en materia de protección a nacionales implicados en la comisión de algún ilícito en el exterior..... | 128 |
| 4.2.2.4. El artículo 36º como una garantía internacional de toda persona que se encuentre en otro país..... | 132 |
| 4.2.2.5. Algunos casos relevantes de protección de nacionales en el exterior..... | 146 |
| 4.2.2.6. Los Estados Unidos de América y el artículo 36 de la convención de Viena de 1963 en materia consular..... | 151 |
| 4.3. Algunas propuestas..... | 153 |
| | |
| CONCLUSIONES..... | 157 |
| BIBLIOGRAFÍA..... | 163 |

INTRODUCCIÓN

El tema de la migración es uno de los más discutidos en el ámbito del Derecho Internacional. Este fenómeno se ha verificado en todos los lugares donde los Estados comparten fronteras comunes. Por otro lado, el ser humano ha tratado siempre de buscar mejores expectativas de vida para sí mismo y su familia, las cuales suelen ser buscadas en otros lugares, distintos al de origen. El ejemplo más palpable de lo anterior lo tenemos con nuestros compatriotas, quienes tienen que abandonar su nación y familia en busca de mejores oportunidades y de un trabajo y salario que resulte más remunerador. Así, muchos mexicanos salen a la aventura, sin documentos, exponiéndose a muchos peligros y a un trato por parte de las autoridades extranjeras que, en ocasiones, es muy cruel. Sin embargo, este fenómeno migratorio no ha podido ser detenido ni menguado por las autoridades mexicanas, ni por las de los Estados Unidos de América.

La “Convención de Viena de 1963 sobre Relaciones Consulares”, es un valioso instrumento de carácter general, firmado por la mayoría de los Estados, que regulan 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 consagra un derecho o garantía del 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.

En la praxis, sucede que muchas de las veces, nacionales mexicanos en su gran mayoría, han sido condenados a penas muy graves por la presunta comisión de delitos, comprendida la pena de muerte, sin jamás contar con el apoyo de su embajada durante el procedimiento; además, en la mayor parte de los casos, carecieron de conocimientos jurídicos y del idioma inglés del lugar, lo que dificultó aún más su situación jurídica.

Así, muchos mexicanos han sido objeto de violaciones a los Derechos Humanos en otros países, principalmente en los Estados Unidos, cuestión que nos mueve a resaltar la importancia que reviste el artículo 36 de

la “Convención de Viena sobre Relaciones Consulares” de 1963, ya que el conocimiento y ejercicio de este derecho contenido en el precepto invocado puede significar que la persona condenada en otro país, pueda probar su inocencia o al menos, tener un juicio justo, lo que también podría traducirse en salvar su propia vida.

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

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

En el Capítulo Segundo, abordamos el marco teórico sobre la Institución consular.

En el Capítulo Tercero, abordaremos la Institución de la protección consular, destacando sus alcances y contenidos.

En el Capítulo Cuarto, explicaremos la importancia del contenido del artículo 36 de la “Convención de Viena sobre Relaciones Consulares” de 1963 en materia de protección de nacionales en el exterior, importancia que se traduce en el respeto a los Derechos Humanos y a la dignidad de que goza toda persona que se encuentre en otro país por causas diversas. Incluimos algunos casos relevantes en materia de protección de nacionales en el exterior, en los que nuestro país ha logrado grandes triunfos y que han significado que muchos de los compatriotas radicados en otras naciones, principalmente en los Estados Unidos, puedan salvar sus vidas, ya que han

sido sentenciados a la pena capital de manera ilegal, violando así el contenido fundamental del artículo 36 de la “Convención de Viena sobre Relaciones Consulares” de 1963.

La investigación finaliza con algunas propuestas que puedan ser viables para que toda persona que tenga la necesidad de salir de su país de origen, tenga la certeza de que en caso de verse involucrado en un problema jurídico, cuente con el apoyo de su consulado durante el proceso.

CAPÍTULO 1

MARCO HISTÓRICO

1.1. BREVE SINOPSIS HISTÓRICA DE LAS RELACIONES CONSULARES

Antes de hablar de la Institución consular y de sus variados alcances en la actualidad, 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.

1.1.1 En la antigüedad

Es en la antigüedad donde nace la Institución consular, conjuntamente a la diplomática, aunque para muchos es previa a la segunda. Sobre el particular, el autor Ramón Xilotl Ramírez afirma 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. S.N.E. Editorial Porrúa, México, 1982, p. 7.

Es en Grecia donde 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.

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 sus 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

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

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 las mismas estaba desprotegido, salvo el favor del dios común Zeus-*xenios*, de lo que se desprendía la necesidad de su defensa ante las autoridades de la ciudad, lo que trajo que cada extranjero buscara protección de una persona ciudadana, mediante un arreglo particular, para su representación ante los tribunales de la ciudad. Con el paso del tiempo, el contrato privado fue superado cuando la ciudad-Estado escogía dentro de los ciudadanos de otra, al *proxenos* encargado de representarla, tanto en conjunto, como para 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, 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

³ XILOTL RAMÍREZ, Ramón. Derecho Consular Mexicano. Op.Cit., p. 8

pasó a Roma, puesto que cuando éstos 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 que fomentó el surgimiento de la figura del *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 pueblos 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, del *Corpus Juris Civilis*, por lo que se fueron creando leyes que en parte respetaban las leyes extranjeras y en su mayoría eran producto de la equidad; éstas dieron origen al *Jus Gentium*, al derecho natural o derecho de gentes. El *praetor* decidía los pleitos, conforme a esas normas, entre los extranjeros y los ciudadanos romanos, y servía además como

⁴ XILOTL RAMÍREZ, Ramón. Derecho Consular Mexicano. Op. Cit., p. 9

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: por una parte, Colega, el que salta, o bien, el que da consultas, por la otra.

1.1.2. La paz de Westfalia.

Advierte el maestro Carlos Arellano: “Se conoce con el nombre de Guerra de los Treinta Años a una sucesión de luchas que se verificaron en Europa de 1618 a 1648 y que enfrentaron al emperador y los príncipes católicos alemanes, apoyados por España, con los príncipes protestantes, sostenidos principalmente por Francia y Suecia. La guerra terminó con los Tratados de Westfalia, y se produjo la paz de Westfalia en 1648, por la que se redujo el poder del emperador a sus dominios austriacos y estabilizó las zonas católicas y protestantes de Alemania; Francia y Suecia obtuvieron algunos territorios. España concedió la independencia a Holanda”.⁵

Los tratados de Westfalia se firmaron en el año de 1648 en los territorios de Münster y Osnabrück. El primero concretizó la paz entre Francia y el Imperio, mientras que el segundo sirvió para establecer la paz entre Suecia y el

⁵ ARELLANO GARCÍA, Carlos. Primer Curso de Derecho Internacional Público. 3ª edición, Editorial Porrúa, México, 1997, p. 39

Imperio, dando fin a la guerra de los treinta años. Señala el autor Adolfo Miaja de la Muela lo siguiente en cuanto a los efectos de esos tratados:

“a) Representa el primer intento de estructurar la política europea sobre la base del equilibrio entre las diversas naciones;

b) La humanidad sintió la necesidad de un derecho universal al romperse en Occidente la unidad de la Iglesia Papal por la reforma del siglo XVI y cuando no pudo mantenerse el sacro imperio germánico;

c) Es el primer ensayo de carácter general para dotar a los Estados europeos de una organización jurídico-internacional;

d) En virtud de los tratados de Westfalia se señala la aparición de los grandes Estados modernos que iniciaron el periodo capitalista después de haberse superado el feudalismo;

*e) Se abre el periodo de cooperación internacional, por medio de congresos, en los Estados europeos...”*⁶

Para muchos doctrinarios del siglo XIX, la Paz de Westfalia marca el punto de partida del Derecho Internacional Público, ya que los Estados adquieren conciencia de su personalidad en una gran comunidad. Estos Tratados marcan el principio de igualdad jurídica entre ellos, independientemente de su credo religioso y de su gobierno. A partir de los tratados se inician las conferencias entre Estados: Holanda y la Confederación

⁶ MIAJA DE LA MUELA, Adolfo. Introducción al Derecho Internacional Público. 5ª edición, S.E. Madrid, 1970, p. 447.

Helvética son reconocidos como Estados independientes; Francia y Suecia reciben algunos territorios.

1.1.3. El Congreso de Viena de 1815.

Señala el Maestro Manuel J. Sierra: *“Las guerras napoleónicas, se cierran con los Tratados de París de 1814 y 1815, por los que se fija el estatuto territorial de los Estados europeos, notoriamente modificado por las victorias de Napoleón y por encerrar a Francia dentro de los límites que tenía en 1790. Se encomendó a un Congreso posterior, a efectuarse en Viena, la misión de tomar resoluciones importantes en la materia internacional”*.⁷

El célebre “Congreso de Viena” se llevó a cabo de septiembre de 1814 a junio de 1815 y tuvo como finalidad tareas legislativas internacionales, en materia de Derecho de Gentes. Entre ellas están las siguientes: se conformaron nuevos Estados mediante la unión de Suecia y Noruega, por una parte, y por la unión de Holanda y Bélgica; se consolidaron numerosos Estados alemanes a través de la integración de una confederación con treinta y nueve miembros; se proscribió la trata de esclavos; se consagró el principio de la libre navegación de los ríos internacionales para efectos del comercio, bajo la bandera de los países ribereños; se fijó el rango o precedencias del personal diplomático; de hecho, la diplomacia alcanzó su clímax.

⁷ SIERRA, Manuel J. Tratado de Derecho Internacional Público. S.N.E., Editorial Porrúa, México, 1963, pp. 59-60.

Los trabajos del “Congreso de Viena” concluyeron con la firma del “Acta Final”, integrada por 121 artículos. Tres años más tarde, en 1818, se modificó el “Congreso”, en la ciudad francesa de Aix la Chapelle.

1.1.4. Las dos Guerras Mundiales.

Los éxitos alcanzados en materia de tratados y en general, en el campo del Derecho Internacional, se vieron terminados de tajo con las dos Guerras Mundiales, que sólo trajeron anarquía, terror y desesperanza.

La primera Guerra Mundial abarcó de 1914 a 1918, a raíz del asesinato del archiduque Francisco-Fernando de Austria, en Sarajevo, por un nacionalista serbio, el 28 de junio de 1914. Austria-Hungría declaró la guerra a Servia el 28 de julio de 1914; Alemania hizo lo mismo a Rusia el 1º de agosto del mismo año; con el objeto de invadir a Francia, los alemanes invadieron Bélgica el 3 de agosto de ese año, y así sucesivamente participaron en este evento Inglaterra, Montenegro, Turquía, Japón, los Estados Unidos y Grecia. En esta guerra, que dejó alrededor de nueve millones de muertos, se utilizó armamento y sistemas novedosos para la época, como la guerra submarina, mediante los bloqueos.

Dice el maestro Carlos Arellano García *“El Tratado de Versalles, firmado entre las potencias aliadas victoriosas y los alemanes el 28 de junio de 1919, incluyó disposiciones que modificaron el Derecho Internacional Público*

*de la época. Este tratado se firmó el 28 de junio de 1919 y es uno de los más largos en la historia del mundo, tiene mas de 440 artículos. Lo firmaron, por una parte. Alemania y por otra, Estados Unidos, el Imperio Británico, Francia, Italia y Japón, como potencias aliadas y países asociados: Bélgica, Bolivia, Brasil, China, Cuba, Ecuador, Grecia, Guatemala, Haití, Hedjaz, Honduras, Liberia, Nicaragua, Panamá, Perú, Polonia, Portugal, Rumania; Estado Servo-Croato-Esloveno, Siam, Checoslovaquia y Uruguay”.*⁸

Otro hecho digno de destacarse es que, una vez terminada la Primera Guerra Mundial, se creó la Sociedad de Naciones en 1919, como el primer organismo internacional dedicado a garantizar la paz y la seguridad en el mundo. Por desgracia, en ese organismo hubo muchas diferencias y además, no participaron en él los Estados Unidos de América.

Pasando a la Segunda Guerra Mundial, en 1937, Adolfo Hitler concibió la necesidad de eliminar las restricciones que le imponía el Tratado de Versalles a Alemania y realizó una serie de medidas expansionistas ambiciosas. Paulatinamente, la Alemania nazi de Adolfo Hitler conquistó muchos países, hasta llegar a convertirse en una seria amenaza para la seguridad del mundo. En este conflicto participaron, entre otros, Alemania, Turquía, Inglaterra, Francia, Italia, Rusia, los Estados Unidos, Japón, quien sufrió una de las más amargas experiencias en una guerra: el ataque

⁸ ARELLANO GARCÍA, Carlos. Primer Curso de Derecho Internacional Público, Op. Cit., p. 25

estadounidense con bombas atómicas en dos ciudades niponas, Hiroshima Y Nagasaki, el 6 de agosto de 1945. Finalmente, los aliados Inglaterra, Francia y Rusia, comandados por los Estados Unidos, derrotaron a Alemania y Hitler se suicidó, según se cree, poniendo fin a la Segunda Guerra Mundial.

Entre otras, las consecuencias del conflicto fueron el logro de un destacado avance tecnológico, llegándose al uso de la energía nuclear. Señala el maestro Arellano García: *“Los horrores superlativos de la guerra constituyeron una lección inolvidable para la humanidad que adquiere conciencia de la importancia de salvaguardar la paz en el futuro”*.⁹

La Segunda Guerra Mundial logró desarrollar la cultura de los Derechos Humanos, pues el régimen de la Alemania nazi llevó a la muerte a 6 millones de personas de origen judío. Este conflicto demostró las deficiencias de la extinta Sociedad de Naciones y obligó a sustituirla por un organismo mejor adecuado: la Organización de las Naciones Unidas, creada en 1945 en San Francisco por medio de su carta constitutiva. Al terminar la Segunda Guerra Mundial, el nacimiento de la Organización de las Naciones Unidas generó, consecuentemente, el fortalecimiento de las normas e instituciones internacionales, que tomaron como base para su desarrollo las experiencias del pasado.

⁹ ARELLANO GARCÍA, Carlos. Primer Curso de Derecho Internacional Público. Op. Cit., p. 57

1.1.5. El establecimiento de la Organización de las Naciones Unidas

El inicio de la Segunda Guerra Mundial en el año de 1939, puso en evidencia la fragilidad del sistema internacional vigente en el mundo. Todas y cada una de las instituciones alcanzadas por los Estados quedaron en desuso, incluyendo la Sociedad de Naciones. La Segunda Guerra Mundial terminó en el año de 1945, con un nuevo orden geográfico y político, en Europa principalmente. Surgieron nuevos Estados a la vida internacional, y en el mundo se perfiló la existencia de dos grandes polos: los Estados Unidos de América y los países de Occidente, por un lado, y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas y Europa oriental, por el otro.

Las Naciones Unidas vinieron a tomar forma desde 1943, cuando las grandes potencias expidieron, en octubre de 1943, la "Declaración de Moscú". En las conversaciones de Dumbarton Oaks, un año más tarde, realizadas entre los representantes de los Estados Unidos, la Gran Bretaña, Rusia y China, se llegó a un proyecto de organización elaborado de manera formal. Solamente quedó pendiente el sistema de votaciones. En dicho proyecto se puso especial interés en la cooperación económica y social, un elemento novedoso.

César Sepúlveda apunta lo siguiente: *"Más de 50 naciones se reunieron en San Francisco del 25 de abril al 26 de junio de 1945. Para esta época ya se habían recibido muchos puntos de vista sobre el proyecto de*

Dumbarton Oaks, en particular, muchos de importancia presentados por las naciones de la América Latina, así como el acuerdo sobre votación en la organización, que habían alcanzado en la Conferencia de Yalta. Las pequeñas potencias ejercieron alguna influencia en esa reunión, pues merced a su acción se aceptó lo relativo a la cooperación internacional. De la Conferencia de San Francisco salió la Carta de la Organización de las Naciones Unidas, y que va acompañada del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia".¹⁰

El término "Naciones Unidas", que mucho ha sido criticado, se conservó en honor al Presidente de los Estados Unidos Franklin D. Roosevelt, exponente de relieve en el proceso de creación de la Organización en comento.

La Organización de las Naciones Unidas se inspiró en las experiencias obtenidas por la Sociedad de Naciones, pero, trató de corregir los errores de ésta última. En la Organización de las Naciones Unidas sí participaron los Estados Unidos, a diferencia de lo que sucedió en la Sociedad de Naciones, en la que ese país decidió no participar.

1.1.6. La Convención de Viena de 1963 en materia Consular.

La Institución consular actual es el resultado de una larga evolución

¹⁰ SEPULVEDA, César, "*Derecho Internacional*", citado por ARELLANO GARCIA, Carlos. *Derecho Internacional Público*, Tomo 1, Op. Cit., p. 290

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, las atribuciones de éstos últimos, son más diversas, y aunque los autores niegan el carácter de oficialidad que sí 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 “Convención de Viena de 1963 sobre Relaciones Consulares”, instrumento relacionado con el firmado en 1961 sobre materia diplomática y que establece los derechos y obligaciones de las partes signatarias en materia consular. México es parte originaria y signataria de ambos instrumentos internacionales.

CAPÍTULO 2

MARCO TEÓRICO GENERAL SOBRE LA FUNCIÓN CONSULAR

2.1. CONCEPTO DE FUNCIÓN CONSULAR.

Por “función consular” se entiende al conjunto de actividades que desarrollan los agentes consulares. Se trata de actividades y atribuciones diferentes de las encomendadas a los agentes diplomáticos, sobre todo si se toma en consideración que éstos realizan fundamentalmente actividades de índole política, mientras que los primeros se dirigen hacia las funciones de tipo administrativo.

El establecimiento de las funciones consulares tiene lugar por mutuo consentimiento de los Estados, pero, en la práctica se estima que las mismas inician automáticamente con las relaciones diplomáticas. El artículo 2º de la “Convención de Viena de 1963” establece lo siguiente:

“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”¹

Es importante agregar que la ruptura de relaciones diplomáticas entre los Estados no implica inmediatamente la misma suerte para las relaciones consulares, aunque resulta difícil que las mismas continúen normalmente en ese caso.

2.2. CONCEPTO DE AGENTE CONSULAR.

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 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,*

¹ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, “Convención de Viena sobre Relaciones Consulares”, Viena, Austria, 24 de abril de 1963, Diario Oficial de la Federación, 11 de septiembre de 1968, Prontuario del Departamento de Cooperación y Difusión Jurídica de la Secretaría de Relaciones Públicas, p. 20

incluyendo el jefe de un puesto consular, a quien ha sido confiado el ejercicio de funciones consulares".²

Este concepto no es muy amplio en su contenido y alcance, por lo que hay que recurrir a la doctrina. 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"*.³

El mismo autor se refiere al "funcionario consular" en los términos en que lo hace la "Convención de Viena" de 1963. *"La Convención México-Británica"* llama así a cualquier persona a quienes las autoridades receptoras hubiesen autorizado a actuar con el carácter precisamente de funcionario. 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"*.⁴

Edmund Jan Osmańczyk dice lo siguiente: *"CÓNSUL. Uno de los términos internacionales más antiguos; actualmente se denomina cónsul a un*

² ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, "Convención de Viena sobre Relaciones Consulares", Op. Cit., p.20

³ XILOTL RAMÍREZ, Ramón. Derecho Consular Mexicano, Op, Cit., p.3

⁴ PINA, Rafael y Rafael de Pina Vara. Diccionario de Derecho. 26ª edición, Editorial Porrúa, México, 1998, p. 185.

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...”.⁵

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”.*⁶

Dadas las opiniones anteriores, se puede 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, 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 que envía 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.

2.3. CLASIFICACIÓN DE LOS AGENTES CONSULARES

De la misma manera que acontece con los agentes diplomáticos, los

⁵ OSMANČZYK, Edmund Jan. Enciclopedia Mundial de Relaciones Internacionales y Naciones Unidas. S.N.E. Fondo de Cultura Económica, México, 1976, p. 305.

⁶ ORTÍZ AHLF, Loretta. Derecho Internacional Público. 2ª edición, editorial Harla, México, 1989, p-107

consulares pueden ser de varios tipos, exactamente de dos. Esta bifurcación en las funciones consulares se refiere al origen, naturaleza y a los fines u objetivos de los agentes. Tanto la doctrina como la norma internacional coinciden en la siguiente clasificación:

2.3.1. Según la doctrina

El maestro Carlos Arellano García advierte sobre los funcionarios consulares: *“La clasificación más extendida respecto de los cónsules es aquella que los divide en cónsules de carrera o cónsules missi frente a los cónsules honorarios o cónsules electi”*.⁷

Don Manuel J. Sierra apunta: *“Se consideran dos clases de cónsules: unos, especialmente enviados por su gobierno, a expensas de la administración de su propio país, a quienes se les llama en términos generales missi o cónsules de carrera, que no pueden ocuparse de asuntos ajenos a las actividades de su cargo oficial; otros, generalmente extranjeros y comerciantes, designados por el gobierno de un Estado, para representarlo sin emolumentos, llamados electi, en México, Cónsules honorarios. Los cónsules honorarios, pueden además de administrar la oficina consular, dedicarse a sus negocios privados pudiendo ser nacionales del Estado donde actúan”*⁸

⁷ ARRELANO GARCÍA, Carlos. Primer Curso de Derecho Internacional Público. 3ª edición, Editorial Porrúa, México, 1997, p.56.

⁸ SIERRA, Manuel J. Tratado de Derecho Internacional Público. Op .Cit.,p.380

Efectivamente, los cónsules de carrera o *missi*, son egresados del Servicio Exterior de su país, por lo que tienen la misma nacionalidad del Estado que los acredita y envía; no pueden dedicarse a otra actividad aparte y distinta a la consular. Sus emolumentos son cubiertos por su país, mientras que los cónsules *eletti* u honorarios pueden ser o no nacionales del Estado que los acredita, no son egresados del Servicio Exterior, por lo que no forman parte del mismo, ni del escalafón de carrera. Su cargo es, como su nombre lo indica, honorario, por lo que no reciben sueldo del Estado que los acredita, pero, sí están facultados para dedicarse a actividades lucrativas como el comercio, el ejercicio de una profesión o los negocios.

2.3.2. Según la Convención de Viena de 1963 sobre relaciones consulares.

El artículo 1º, en su inciso 2, de la “Convención de Viena de 1963 sobre Relaciones Consulares”, reafirma la anterior clasificación doctrinal 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*”⁹

⁹ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, “Convención de Viena sobre Relaciones Consulares”, Op. Cit., p. 19

El artículo 9 de la misma Convención, enuncia las categorías de jefes de oficina consular:

“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 cualquiera de las Partes Contratantes a determinar la denominación de funcionarios consulares que no sean jefes de oficina consular”.¹⁰

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 categoría, según nuestra práctica consular, los vicecónsules y los agentes consulares.

Por otra parte, 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 función 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

¹⁰ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, “Convención de Viena sobre Relaciones Consulares”, Op. Cit., p. 23

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”.*¹¹

Esta omisión que consideramos delicada, se nota aún más al leer el artículo 18º 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:

¹¹ Ley del Servicio Exterior Mexicano, 213 edición, Editorial Porrúa, México, 2002, p. 4

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> ¹² | |

2.4. DIFERENCIAS ENTRE LOS AGENTES CONSULARES Y LOS AGENTES DIPLOMÁTICOS.

La Institución consular actual tiene sus propios objetivos y alcances, como son: la promoción del comercio entre las naciones, las relaciones culturales, educativas, proporcionar documentos a sus nacionales y los necesarios para la entrada a su territorio a los nacionales del Estado, como es la visa, si es que no hay convenio de supresión de ese documento, así como el ejercicio de la protección consular.

Inclusive, se puede señalar que aquella posee un grado importante de independencia, en virtud del cúmulo de contenidos que alberga; sin

¹² Reglamento de la Ley del Servicio Exterior Mexicano, Diario Oficial de la Federación, Talleres Gráficos de México, México 23 de agosto del 2002, p. 8

embargo, como lo dijimos, la tendencia actual de los Estados es de aprovechar al máximo los recursos humanos y materiales con que cuenta y por eso, la mayoría de los Servicios Exteriores optan por unificar ambas ramas, con lo que todo egresado de ellos debe y 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 relación simbiótica, donde la Institución consular requiere de la colaboración de la diplomática y viceversa. Ambas ramas e Instituciones componen a la misión diplomática de los Estados. Sin embargo, hay una marcada diferencia entre las funciones diplomáticas y las consulares, ya que mientras que las diplomáticas tienen funciones específicamente en el ámbito político, las consulares caen fundamentalmente en el ámbito administrativo, a pesar de que la “Ley del Servicio Exterior Mexicano” considere que cualquier integrante del mismo puede y debe desempeñar ambas funciones. Esta diferencia teleológica nos lleva al tema de la oficialidad de ambos agentes.

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 y algunas más jurídicas, como lo es lo especificado en el artículo 36º de la “Convención de Viena de 1963”, económicas, marítimas y navieras, 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 México, 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.

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, entre otros.

2.5. ATRIBUCIONES ESENCIALES DE LOS AGENTES CONSULARES

Las atribuciones de los agentes consulares están determinadas tanto por el derecho interno de los Estados, como por el Derecho Internacional. A continuación haremos mención de ambas atribuciones.

2.5.1. Según el Derecho interno de los Estados

La “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” 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:

“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...”.*¹³

¹³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, S.N.E., Editorial Sista, S.A., México, 2006, p. 43

Los agentes consulares cuentan también 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”.*¹⁴

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: *“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;

¹⁴ Ley del Servicio Exterior Mexicano, Op. Cit., p. 1

- 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, 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".¹⁵

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 del mismo ordenamiento 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".¹⁶

¹⁵ Ley del Servicio Exterior Mexicano. Op.Cit., p. 1

¹⁶ Ibidem. p. 3

“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”.*¹⁷

“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".*¹⁸

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

¹⁷ Ley del Servicio Exterior Mexicano. Op.Cit., p. 3

¹⁸ Idem.

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: *“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”*.¹⁹

La misma Ley le confiere a esta rama, la 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

¹⁹ Ley del Servicio Exterior Mexicano. Op.Cit., p.5

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”.²⁰

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

²⁰ Ley del Servicio Exterior Mexicano. Op.cit., p. 2.

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 conacionales.

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".²¹

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

²¹ SEPÚLVEDA, César. Derecho Internacional., Op.Cit., pp. 145-146

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”.²²

2.5.2. Según la Convención de Viena de 1963

En el campo internacional, la “Convención de Viena de 1963 sobre Relaciones Consulares” destaca varias atribuciones de los funcionarios consulares, por lo que estimamos oportuno y necesario reproducir íntegramente el artículo pertinente ,para una mayor comprensión del tema:

“ARTICULO 5. Funciones consulares.

Las funciones consulares consistirán en:

²² Ley del Servicio Exterior Mexicano. Op.cit., p. 14

- 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”.²³

Se trata de atribuciones de índole administrativa, las cuales son de especial importancia para la misión diplomática en general y para las relaciones bilaterales, ya que sería imposible que los agentes diplomáticos pudieran abarcar también tales actividades, por lo que en la práctica consular diaria, las mismas les pertenecen a éstos funcionarios que, dicho sea, también forman parte de la misión diplomática. De la lectura de las atribuciones de los funcionarios consulares en el derecho interno mexicano y en el Derecho Internacional se desprende 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 la 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

²³ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, “Convención de Viena sobre Relaciones Consulares” Op. Cit., p.21

comunicación con sus nacionales en todo momento, principalmente cuando se vean envueltos en algún problema jurídico.

2.6. LAS PRERROGATIVAS DE QUE GOZAN LOS AGENTES CONSULARES

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 explicarlas.

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 éstos gozan de inmunidades y privilegios en cuanto al ejercicio de sus funciones.

2.6.1. Inmunidades

La palabra “inmunidad”, se puede traducir como la calidad de ser inmune, es decir, exento de algo. En materia diplomática y consular, la inmunidad es la no aplicación de las leyes y reglamentos del Estado receptor a la persona del agente diplomático y consular, en virtud a una ficción jurídica que se traduce en la extraterritorialidad de las embajadas y consulados.

Además, se les otorga esa calidad para que los funcionarios desempeñen sus atribuciones de manera libre de cualquier problema o embarazo posible.

El artículo 26 de la “Convención de Viena de 1963”, se refiere a la inmunidad personal y a la protección, para que los funcionarios consulares puedan salir del territorio del Estado receptor en caso de ruptura de relaciones diplomáticas y consulares, en los siguientes términos: *“ARTICULO 26. Salida del territorio del Estado receptor. Aun en caso de conflicto armado, el Estado receptor deberá dar a los miembros de la oficina consular y a los miembros del personal privado, que no sean nacionales del Estado receptor, y a los miembros de su familia que vivan en su casa, cualquiera que sea su nacionalidad, el plazo necesario y las facilidades precisas para que puedan preparar su viaje y salir lo antes posible, una vez que tales personas hayan terminado sus funciones. En especial, deberá poner a su disposición, si fuere necesario, los medios de transporte indispensables para dichas personas y sus bienes, con excepción de los adquiridos en el Estado receptor cuya exportación esté prohibida en el momento de la salida”*²⁴

El artículo 27 de la “Convención de Viena de 1963” dispone: *“Protección de los locales y archivos consulares y de los intereses del Estado que envía en circunstancias excepcionales.*

²⁴ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, “Convención de Viena sobre Relaciones Consulares” Op. Cit., p. 30

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".*²⁵

²⁵ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, "Convención de Viena sobre Relaciones Consulares" Op. Cit., p. 30

Al igual que en la materia diplomática, las inmunidades pueden ser personales, es decir, que el agente no puede ser privado legalmente de su libertad, ni obligado a testificar. Los artículos siguientes versan sobre las inmunidades concedidas a los agentes consulares respecto de su persona:

“ARTICULO 40. Protección de los funcionarios consulares. El Estado receptor deberá tratar a los funcionarios consulares con la debida diferencia y adoptará todas las medidas adecuadas para evitar cualquier atentado contra su persona, su libertad o su dignidad”.²⁶

“ARTICULO 41. Inviolabilidad personal de los funcionarios consulares

1. Los funcionarios consulares no podrán ser detenidos o puestos en prisión preventiva sino cuando se trate de un delito grave y por decisión de autoridad judicial competente.

2. Excepto en el caso previsto en el párrafo 1 de este artículo, los funcionarios consulares no podrán ser detenidos ni sometidos a ninguna otra forma de limitación de su libertad personal, sino en virtud de sentencia firme.

3. Cuando se instruya un procedimiento penal contra un funcionario consular, éste estará obligado a comparecer ante las autoridades competentes. Sin embargo, las diligencias se practicarán con la deferencia debida al funcionario consular en razón de su posición oficial y, excepto en el caso previsto en el

²⁶ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, “Convención de Viena sobre Relaciones Consulares” Op. Cit., p. 35

*párrafo 1 de este artículo, de manera que perturbe lo menos posible el ejercicio de las funciones consulares. Cuando en las circunstancias previstas en el Párrafo 1 de este artículo sea necesario detener a un funcionario consular, el correspondiente procedimiento contra él deberá iniciarse sin la menor dilación”.*²⁷

“ARTICULO 42 Comunicación en caso de arresto, detención preventiva o instrucción de un procedimiento penal.

*Cuando se arreste o detenga preventivamente a un miembro del personal consular, o se le instruya un procedimiento penal, el Estado receptor estará obligado a comunicarlo sin demora al jefe de oficina consular. Si esas medidas se aplicasen a este último, el Estado receptor deberá poner el hecho en conocimiento del Estado que envía, por vía diplomáticas”.*²⁸

“ARTICULO 43 Inmunidad de jurisdicción

1. Los funcionarios consulares y los empleados consulares no estarán sometidos a la jurisdicción de las autoridades judiciales y administrativas del Estado receptor por los actos ejecutados en el ejercicio de las funciones consulares.

2. Las disposiciones del párrafo 1 de este artículo no se aplicarán en el caso de un procedimiento civil:

²⁷ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, “Convención de Viena sobre Relaciones Consulares” Op. Cit., p. 36

²⁸ idem.

- a) que resulte de un contrato que el funcionario consular, o el empleado consular, no haya concertado, explícita o implícitamente, como agente del Estado que envía, o
- b) que sea entablado por un tercero como consecuencia de daños causados por un accidente de vehículo, buque o avión, ocurrido en el Estado receptor”.²⁹

Es importante destacar que la inmunidad de jurisdicción de los agentes consulares se limita sólo a los actos realizados en el ejercicio de sus funciones, por lo que no es absoluta, como sucede en el caso de los diplomáticos, y tiene como excepciones el caso de un procedimiento civil que resulte de un contrato celebrado a título privado con otra persona física o moral del Estado receptor y cuando sea entablado por un tercero como consecuencia de daños causados por accidente de vehículo, buque o avión, hecho sucedido en el territorio del Estado receptor.

Otra excepción a la inmunidad es el deber de comparecer como testigos, siempre y cuando no se trate de hechos relacionados con sus funciones. El artículo 44 de la Convención de 1963 dispone que:

“ARTICULO 44

Obligación de comparecer como testigo

1. Los miembros del consulado podrán ser llamados a comparecer como testigos en procedimientos judiciales o administrativos. Un empleado consular

²⁹ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, “Convención de Viena sobre Relaciones Consulares” Op. Cit., p. 36

o un miembro del personal de servicio no podrá negarse, excepto en el caso al que se refiere el párrafo 3 de este artículo, a deponer como testigo. Si un funcionario consular se negase a hacerlo, no se le podrá aplicar ninguna medida coactiva o sanción.

2. La autoridad que requiera el testimonio deberá evitar que se perturbe al funcionario consular en el ejercicio de sus funciones. Podrá recibir el testimonio del funcionario consular en su domicilio o en la oficina consular, o aceptar su declaración por escrito, siempre que sea posible.

3. Los miembros de una oficina consular no estarán obligados a deponer sobre hechos relacionados con el ejercicio de sus funciones, ni a exhibir la correspondencia y los documentos oficiales referentes a aquellos. Asimismo, podrán negarse a deponer como expertos respecto de las leyes del Estado que envía”.³⁰

Fuera de lo dispuesto en el párrafo tercero, los agentes consulares sí están obligados a fungir como testigos de hechos ajenos a sus funciones y de los cuales tengan algún conocimiento. Otro tipo de inmunidad o inviolabilidad, como también se le conoce, es la relativa a los locales de la oficina consular, así como los documentos y posesiones del funcionario consular, los cuales son inviolables por las autoridades del Estado receptor en términos del artículo 27 de la Convención de 1963, ya invocado con

³⁰ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, “Convención de Viena sobre Relaciones Consulares”. Op. Cit., p. 37

anterioridad. Este numeral se relaciona con el 31 de la misma Convención que a la letra señala lo siguiente:

“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 inmediata, adecuada y efectiva”.*³¹

Este artículo es claro al señalar que todos y cada uno de los locales destinados a las funciones consulares gozan de inviolabilidad, por lo que ninguna autoridad del Estado receptor podrá penetrar sin el permiso del jefe de la oficina consular, la persona que éste designe o en su caso, el jefe de la misión diplomática, es decir, el embajador; en caso de incendio u otro suceso que ponga en peligro los bienes que haya en la oficina consular, se presumirá el consentimiento del funcionario, aunque éste no sea de manera expresa.

El Estado receptor tiene el deber de adoptar todas las medidas pertinentes para asegurar que la función consular se realice sin el menor embarazo posible. Los bienes y medios de transporte de la oficina consular no podrán ser objeto de alguna requisita y en materia de expropiaciones, éstas tendrán que hacerse de manera que no afecten la tranquilidad del ejercicio de las funciones consulares, debiéndose pagar una indemnización inmediata, adecuada y efectiva, en términos del numeral 4 del artículo 31.

La familia y personal al servicio del agente consular que vivan en su casa también gozarán de las inmunidades señaladas anteriormente, según lo

³¹ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, “Convención de Viena sobre Relaciones Consulares” Op. Cit., p. 31

dispone el artículo 53 de la Convención de 1963. "Principio y fin de los privilegios e Inmunidades consulares.

1. Los miembros de la oficina consular gozarán de los privilegios e inmunidades regulados por la presente Convención, desde el momento en que entren en el territorio del Estado receptor para tomar posesión de su cargo o, si se encuentran ya en ese territorio, desde el momento en que asuman sus funciones en la oficina consular.

2. Los miembros de la familia de un miembro de la oficina consular que vivan en su casa, y los miembros de su personal privado, gozarán de los privilegios e inmunidades previstos en la presente Convención, desde la fecha en que el miembro del consulado goce de privilegios o inmunidades con arreglo al párrafo 1 de este artículo, o desde su entrada en el territorio del Estado receptor o desde el día en que lleguen a formar parte de la familia o del personal privado del miembro de la oficina consular. De esas fechas regirá la que sea más posterior.

3. Cuando terminen las funciones de un miembro de la oficina consular, cesarán sus privilegios e inmunidades así como los de cualquier miembro de su familia que viva en su casa y los de su personal privado; normalmente ello ocurrirá en el momento mismo en que la persona interesada abandone el territorio del Estado receptor o en cuanto expire el plazo razonable que se le concede para ello, determinándose el cese por la fecha más anterior, aunque subsistirán hasta ese momento incluso en caso de conflicto armado. Los privilegios e inmunidades a las que se refiere el párrafo 2 de este artículo terminarán en el momento en que esas personas dejen de pertenecer a la

familia o de estar al servicio de un miembro de la oficina consular. Sin embargo, cuando esas personas se dispongan a salir del Estado receptor dentro de un plazo de tiempo razonable, sus privilegios e inmunidades subsistirán hasta el momento de su salida.

4. No obstante, por lo que se refiere a los actos ejecutados por un funcionario consular o un empleado consular en el ejercicio de sus funciones, la inmunidad de jurisdicción subsistirá indefinidamente.

5. En caso de fallecimiento de un miembro de la oficina consular, los miembros de su familia que vivan en su casa seguirán gozando de los privilegios e inmunidades que les correspondan hasta que salgan del Estado receptor, o hasta la expiración de un plazo prudencial que les permita abandonarlo. De esas fechas regirá la que sea más anterior".³²

Las inmunidades destinadas a la familia y personal al servicio del agente consular comenzarán desde el momento en que el funcionario y tales personas entren en el territorio del Estado receptor para tomar el cargo, o, si se encuentran en el territorio de ese país, desde el momento en que se asuma el cargo. Estas inmunidades terminarán cuando finalice la función consular o cuando se abandone el territorio del Estado receptor. En otros casos, tratándose de familiares y empleados del agente, las inmunidades finalizarán cuando los primeros dejen de ser familiares (cónyuge) o cuando los segundos dejen de prestar sus servicios al agente.

³² ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, "Convención de Viena sobre Relaciones Consulares" Op. Cit., p. 40

2.6.2. Privilegios

Los privilegios son actos de cortesía de naturaleza extraordinaria que los Estados se conceden mutuamente con el ánimo de mejorar el nivel de sus relaciones bilaterales en materia diplomática y consular. La Convención de 1963, recoge los principales privilegios en materia consular.

La oficina consular es un conjunto formado por locales, archivos y personal a su servicio, por lo que se conceden ciertas facilidades, como son: prestar ayuda para la adquisición por el Estado que envía de los locales necesarios, 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 en el país acreditante; la inviolabilidad de los locales consulares, así como su exención fiscal y libertad de tránsito entre otras.

Cabe decir que los privilegios que se les conceden a los funcionarios consulares son equiparables a los destinados a los agentes diplomáticos. Lo que se busca es que la función consular, al igual que la diplomática, se lleve a cabo de forma tranquila y adecuada en beneficio de los dos países. En esta materia, el principio de reciprocidad impera, por lo que un privilegio concedido por el Estado receptor obliga al Estado que envía a corresponder de la misma forma.

2.7. IMPORTANCIA DE LA FUNCIÓN CONSULAR 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 dinámicas en la actualidad. Aunque los autores las niegan el carácter de oficialidad que sí poseen los agentes diplomáticos, lo cierto es que los agentes o funcionarios consulares desempeñan un papel primordial en las relaciones diarias entre los Estados al promover el comercio y las operaciones de índole económica, los intercambios tecnológicos, culturales, artísticos, al fungir como oficiales del Registro Civil, como notario y sobretodo, al representar a los mismos en los procesos o causas judiciales en las que se vean involucrados y privados de su libertad, en términos del artículo 36 de la “Convención de Viena de 1963”.

El éxito de las relaciones bilaterales entre los Estados se debe en mucho, a la constante y eficaz participación de los agentes consulares, los cuales son eslabones que unen a los países en un marco de colaboración, fraternidad y apego al derecho internacional. Se reitera que sin la existencia de estos funcionarios, los diplomáticos no podrían cubrir sus funciones, por lo que su papel se justifica plenamente en las diarias relaciones bilaterales entre los Estados.

CAPÍTULO 3.
LA INSTITUCIÓN DE LA PROTECCIÓN A NACIONALES.
GENERALIDADES

3.1. BREVE SINOPSIS DE LA PROTECCIÓN CONSULAR EN EL MUNDO.

Comenzaremos por citar algunos pasajes históricos sobre la Institución de la protección consular a lo largo de la historia. En el capítulo anterior señalamos 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”*.¹

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, magistrado principal de la antigua República romana. Según la tradición, el cargo fue creado tras la expulsión de los reyes

¹ SEPÚLVEDA, César. Derecho Internacional. Op.Cit., pp. 164 y 165.

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 *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 cuestor. Durante bastante tiempo, los cónsules fueron elegidos únicamente entre el *populus* o 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 *Licinius-sextinas*”, redactadas por Cayo Licinio Estolón y por Lucio Sextio Sextino Luterano, 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 derivaba 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.

El título de cónsul fue restablecido brevemente por la República francesa en 1799-1804, bajo el mandato de Napoleón, y fue usado por los tres miembros de su Consulado, y éste 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. 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 *Licinas-sextinas*", consideraban 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 *lictos*. 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 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.

La mayoría de los autores sostienen que fue en la Edad Media cuando nació 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 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...”*²

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*

² DÍAZ CISNEROS, César. Derecho Internacional Público. 2ª edición, Tipográfica Editorial Argentina, Buenos Aires, Tomo II, 1966, p. 99

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.... ³

La característica distintiva del Estado moderno es la soberanía, que proporciona el 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 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.

La concepción del Estado moderno se debe en mucho a la célebre obra de Niccoló Machiavelli o Maquiavelo, 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

³ XILOTL RAMÍREZ, Ramón. Derecho Consular Mexicano. S.N.E. Editorial Porrúa, 1982, p.17.

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 e idioma, 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.

A lo anterior podemos agregar que durante los siglos XVII y XVIII, la Institución consular cayó en un estado de rezago debido a la afirmación del poder del gobierno soberano del Estado-nación; surgió 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”.⁴

Es hasta el siglo XIX que la Institución vuelve a cobrar fuerza con el desarrollo el 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 abrió 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 abrió la vía marítima de Suez, que favoreció el comercio entre Oriente y Occidente.

Durante este siglo se multiplicaron 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

⁴ XILOTL RAMÍREZ, Ramón. Derecho Consular Mexicano. Op. Cit., p. 19

nuevas y misteriosas tierras en aras de lograr amasar fortunas. La Institución consular se comienza a multiplicar con muchas de las características que hoy 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....”*.⁵

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.

⁵ SEPÚLVEDA, Cesar. Derecho Internacional. Op.Cit ., p. 236

3.2. 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 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. El autor Miguel A. D'Stéfano Pisani advierte sobre esta atribución consular que: *“Los cónsules llevan a cabo sus actividades a nivel de autoridades locales, a las que pueden dirigirse directamente, así como a los organismos que cubren sus distritos”*⁶

El maestro Sergio Guerrero Verdejo apunta: “... de conformidad con la Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano, es obligación de primera instancia proteger los intereses de los mexicanos en el extranjero.

Con dicho propósito los funcionarios encargados, prestarán sus buenos oficios, brindarán asistencia y protección consular y llegado el caso, ejercerán la protección diplomática. Tales servicios abarcan también el asesoramiento a los mexicanos en lo que se refiere a sus relaciones con las autoridades del país en que se encuentren, sobre la convivencia con la población local, sus derechos y obligaciones frente al Estado extranjero y, sus vínculos y deberes en relación con México”.⁷

Cecilia Molina dice por su parte que: “Una de las funciones básicas de los miembros del Servicio Exterior mexicano es la de impartir protección a los connacionales que se encuentran en el extranjero y que eventualmente la necesitan en cualquier forma y por cualquier motivo...”.⁸

⁶ D'STÉFANO PISANI, Miguel A. Fundamentos del Derecho Internacional Contemporáneo S.N.E. Ministerio de Educación Superior, La Habana, Tomo I, 1983, p. 446

⁷ GUERRERO VERDEJO, Sergio. La Diplomacia, Orientación Vocacional y Profesional S.N.E. ENEP ARAGÓN, UNAM, México, 1988, p. 247.

⁸ MOLINA, Cecilia. Práctica Consular Mexicana. 1a edición, editorial Porrúa, México, 1970, p. 263

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

Desde siempre, la 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.

Nuestro país ha recibido a miles de personas procedentes de muchas naciones las cuales se han quedado en nuestro país, mientras que otras 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 dictó restricciones a la inmigración china, a raíz de lo cual aumentó la inmigración de trabajadores agrícolas mexicanos que tomaron el lugar de los chinos. En los años

siguientes, los cónsules mexicanos en el Suroeste y Texas alertaron sobre el maltrato y los abusos de que eran víctimas los trabajadores mexicanos. La prensa hispana se hace eco de la inquietud y denunció las condiciones de inequidad en que trabajaron nuestros connacionales.

La política de apertura de consulados empezó a cambiar de énfasis: de la representación en plazas caracterizadas por su comercio, a la necesidad de abrir oficinas donde se detectan crecientes núcleos mexicanos, como es el caso de Los Ángeles, California.

En 1891, se introdujo la primera legislación que imponía restricciones a la migración de México y Canadá. En México en cambio, se dictaron las Leyes del cuerpo diplomático de 1888 y orgánica del cuerpo diplomático de 1896, que señalaban expresamente la obligación de auxiliar y proteger a los mexicanos en el exterior. La Ley de inmigración de 1917, restringió 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.

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 conformó a la entrada ilegal a Estados Unidos de América, como delito menor penalizado con prisión no mayor a un año.

En el año 1930, el censo estadounidense reportó: 1.4 millones de habitantes de origen mexicano, de los que 38% ya habían nacido en Estados Unidos de América de padres mexicanos; por lo tanto unos 860 mil eran ciudadanos mexicanos.

No obstante que durante el primer quinquenio de los años treinta 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 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 la Secretaria de Relaciones Exteriores contar con una evaluación del tipo de

problemática y las cargas de trabajo.

Cabe destacar la valiosa participación de las comunidades mexicanas radicadas en Estados Unidos de América, toda vez que, entre los años de 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 creó el puesto de Consejero Jurídico en la Embajada en Washington, encargado de dictar las normas que debían cumplir los consulados en materia de protección a nacionales; 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 1942, se firmó una "Convención Consular" con Estados Unidos de América, que definía las funciones relativas a la protección y asistencia consular y proporcionó el marco jurídico para regular las relaciones bilaterales en la materia. 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, por parte de los empleadores. 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 años ochentas.

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 Estados Unidos, 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 Secretaría de Relaciones Exteriores 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 Setenta. 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.

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, y 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 requirieran 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 Noventa, los esfuerzos se enfocaron a la protección preventiva, a mejorar los sistemas de comunicación e instrumentar sistemas de cómputo para registro de matrículas, pasaportes y 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 del fenómeno migratorio y se ampliaron los mecanismos de cooperación bilateral en la materia. Desde principios de los Noventa, 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 ocurrió 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 firmar 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 el caso de 52 mexicanos a los que se les enjuició y condenó a pena de muerte en distintas cortes de la Unión Americana.

Cabe decir, que 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 embargo, hay una renuencia 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, para analizar su marco jurídico específico.

3.4. 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 el concepto de responsabilidad internacional debe su desarrollo a cuestiones relativas a daños causados 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”*.⁹

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 sean resarcidos en sus derechos vulnerados, ya sea mediante

⁹ SEARA VÁZQUEZ, Modesto. Derecho Internacional Público. 16ª edición, editorial Porrúa, México 1997, p.357.

una indemnización o mediante unas simples disculpas diplomáticas 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 protección diplomática se vincula con el más vasto concepto de responsabilidad internacional. Los elementos de la responsabilidad internacional son: una violación a una norma internacional, y la imputabilidad a uno o varios Estados de la conducta violatoria. 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.

Dice el maestro Modesto Seara Vázquez sobre la responsabilidad internacional: *“El tema de la responsabilidad es de gran importancia, puesto que se refleja en numerosos problemas planteados a lo largo de la historia diplomática de México, como lo sería también en la de los demás países de Hispanoamérica. La institución de la responsabilidad internacional tiene*

importancia particular cuando se refiere al trato de extranjeros. Si examinamos la historia diplomática reciente (por reciente entendemos los últimos cien años de los países hispanoamericanos), veremos cómo la intervención de Estados extranjeros, por causa del trato dado a sus ciudadanos, llena una gran parte de esa historia...".¹⁰

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

La práctica diaria estima que el daño causado a los nacionales en el extranjero es una situación que puede derivar en responsabilidad internacional y la consabida reparación del daño causado. El maestro César Sepúlveda advierte sobre el origen de la Institución que: *"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, a pesar de que se pretende hablar de la responsabilidad en general".*¹¹

México logró acreditar ante la Corte Internacional de Justicia que los

¹⁰ SEARA VÁZQUEZ, Modesto. Política Exterior de México, 3ra Edición, Editorial Harla, México, 1985, p. 196

¹¹ SEPÚLVEDA, César. Derecho Internacional. Op. Cit. , p. 236

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, ya que en ninguno de los casos llevados ante ese máximo tribunal, las autoridades policiales respetaron el derecho de nuestros connacionales para comunicarse con la representación consular mexicana, para efecto de que fuesen representados en todo momento y así se planeara su defensa ante los tribunales y sobre esta grave omisión, fueron llevados a juicio y sentenciados a la pena capital. Dicha omisión constituirá una violación de una obligación internacional y hace surgir una responsabilidad por parte de los Estados Unidos, en conjunto con 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.

3.5. 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 la 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. Sobre este particular, el autor Armando Pesantes García dice: “... *al extranjero agraviado o perjudicado*

*le corresponde el derecho de recurrir a la representación diplomática del Estado del cual es nacional, en busca de protección, o, dicho de otro modo, solicitándole su intervención para que los rumbos de la justicia, flagrantemente violados, sean rectificadas y se restablezca en su plenitud la norma internacional que impone que todos los habitantes de un país, sin distinción entre nacionales y extranjeros, deben recibir la misma protección de la ley y de las autoridades nacionales”.*¹²

La mayoría de las naciones y potencias europeas, así como sus nacionales, hicieron un abuso de la Institución de la interposición diplomática durante algunos años, 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 agotando los recursos internos del Estado donde se encontraban y recurriendo 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

¹² PESANTES GARCÍA, Armando. Las Relaciones Internacionales. Derecho Diplomático y Práctica Diplomática. 2ª edición, Editorial I Cajica, Puebla, 1977 p.257.

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. Dice el maestro César Sepúlveda que: *“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”*.¹³

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.

¹³ SEPÚLVEDA, César. Derecho Internacional. Op. Cit., p. 361

3.6. 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, elaboró una teoría que más tarde se convirtió en toda una teoría que llevaría su apellido y que la mayoría de las repúblicas del continente americano adoptarían.

La Cláusula Calvo tiene como objetivo limitar el uso de la interposición diplomática por parte de los extranjeros, a través de la obligación escrita de ellos, al estar en territorio americano y decidir invertir o realizar cualquier acto jurídico, de considerarse como nacionales y, por tanto de abstenerse de recurrir 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 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".¹⁴

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, lo 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.

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

¹⁴ SEPÚLVEDA, César. Derecho Internacional. Op. Cit. ,p. 245

*de bienes inmuebles necesarios para el servicio directo de sus embajadas o legaciones”.*¹⁵

Observamos 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, 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; 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.

El artículo 27º constitucional en su fracción I, señala una sanción 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 sobre todo, en las que haya un extranjero o varios, deben 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

¹⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos., Op. Cit., p.11.

el precepto solamente 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, el de 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 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 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.

Resulta importante invocar las siguientes tesis jurisprudenciales que hacen referencia a la Cláusula Calvo:

“EXTRANJEROS. EL HECHO DE QUE CONTRAIGAN MATRIMONIO CON UN NACIONAL BAJO EL RÉGIMEN ECONÓMICO DE SOCIEDAD CONYUGAL, NO LOS EXIME DE CUMPLIR CON LOS REQUISITOS QUE PREVÉ LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA PARA ADQUIRIR LA TITULARIDAD DE DERECHOS DE PROPIEDAD DE BIENES UBICADOS EN TERRITORIO NACIONAL Y QUE INGRESEN CON POSTERIORIDAD A DICHA SOCIEDAD.

El artículo 27 constitucional, base fundamental para la regulación de la propiedad privada en el país, establece diversas prevenciones, limitaciones y aun prohibiciones en la capacidad para ser titular de derechos de propiedad sobre tierras y aguas cuyo dominio original corresponde a la nación. Así, por mandato expreso de la Constitución, existe una limitación para los extranjeros en cuanto a su capacidad para adquirir la propiedad de tierras y aguas ubicadas en el territorio nacional, quienes sólo podrán hacerlo bajo la prevención de la llamada Cláusula Calvo, que se traduce, dentro de nuestro ordenamiento jurídico, en la suscripción de un convenio ante la Secretaría de Relaciones Exteriores, por el cual el extranjero interesado debe considerarse como nacional respecto de todos los bienes que adquiera y renunciar a

invocar la protección de su gobierno, en relación con dichos bienes, bajo la sanción de perderlos en beneficio de la nación mexicana, en caso de faltar al citado convenio promoviendo cualquier reclamación diplomática en contra de los Estados Unidos Mexicanos. Por tanto, en acatamiento a este mandato constitucional, el hecho de que una persona extranjera contraiga matrimonio con un nacional bajo el régimen de sociedad conyugal, en la que con posterioridad ingresen inmuebles ubicados dentro del territorio nacional, no exime al cónyuge extranjero de cumplir con la prevención establecida en la fracción I del artículo 27 constitucional, para estar así en aptitud de ser titular de los derechos de propiedad de dichos bienes en la parte que legalmente le corresponda. Para arribar a la conclusión anterior, conviene mencionar que de las consideraciones torales que fueron esgrimidas por los diputados que integraron la asamblea encargada de los debates que se hicieron en torno a la fracción I del artículo 27 constitucional, se advierte que las razones que tuvo en cuenta el legislador para reformar dicha fracción, en cuanto a la limitación impuesta a los extranjeros para adquirir tierras y aguas de la nación, básica y fundamentalmente consistieron en la defensa de la propiedad nacional, imponiéndose determinadas medidas restrictivas tendientes a preservar el patrimonio de la nación, a efecto de evitar o disminuir, en lo posible, los innumerables conflictos internacionales que en torno a ese aspecto ha tenido nuestro país en su expediente histórico con otras naciones en relación con los bienes adquiridos por un matrimonio conformado por una persona extranjera y un nacional, con base en lo cual los bienes raíces de la sociedad ya quedan bajo el amparo de una bandera extranjera, pues al suscitarse alguna contienda

sobre esos bienes los extranjeros acudían a sus respectivos gobiernos a presentar sus reclamaciones, siendo esa la razón por la cual se limitó a dichos extranjeros la capacidad para adquirir el dominio de los bienes que están en el territorio nacional. Otra circunstancia que robustece la anterior consideración, deriva del hecho de que la fracción I del artículo 27 constitucional nada expresa en el sentido de que los cónyuges extranjeros no deban recabar el permiso relativo a que se refiere la fracción en cita, a efecto de que puedan participar sobre los bienes de la sociedad conyugal. A todo lo cual debe agregarse que frente a lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no existe ninguna otra legislación que exima la observancia tajante de aquélla, tal como lo es la Ley General de Población, la cual, a juicio de este tribunal, en su artículo 66 se refiere al caso específico en que el extranjero celebra un acto jurídico a fin de adquirir bienes inmuebles, derechos reales sobre los mismos, acciones o partes sociales de empresas dedicadas al comercio o tenencia de dichos bienes, pero no contempla los casos generales que también tuvo en cuenta el legislador en torno a los conflictos sobre los bienes habidos en matrimonio entre un nacional y un extranjero, que es lo que precisamente trata de evitar el artículo 27 constitucional, imponiendo limitaciones que constituyen una de las excepciones que restringen para los extranjeros el goce irrestricto de las garantías individuales que la Constitución establece, en razón de la preservación del orden y la seguridad nacional”.¹⁶

¹⁶ DÉCIMO CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO, “Extranjeros. El hecho de que contraigan matrimonio con un nacional bajo el Régimen económico de sociedad conyugal, no los exime de cumplir con los requisitos que prevé la Constitución General de la República para adquirir la titularidad de Derechos de Propiedad de bienes ubicados

“EXTRANJEROS, ADQUISICION DE BIENES POR LOS.

La ley orgánica de las fracciones I y IV del artículo 27 constitucional, en los diversos artículos que contiene, y el Reglamento de la propia Ley, de 22 de marzo de 1926, no prevén de manera expresa, la condición jurídica de carácter civil, que corresponde a los bienes adquiridos por extranjeros, sin la correspondiente autorización de la Secretaría de Relaciones; pues principalmente se ocupan de reglamentar un sistema tendiente a evitar que tales actos se lleven a término, y a fijar las sanciones para los funcionarios que hayan intervenido en el otorgamiento y registro de la escritura, pero sin establecer concretamente la sanción que corresponde al adquirente; y bien podría sostenerse que independientemente de las penas en que incurren notarios y los encargado del registro público, por autorizar e inscribir escrituras en las que no conste la autorización de la Secretaría de Relaciones Exteriores, la falta de ésta implica para el adquirente extranjero, una situación especial, consistente en que para el Estado es nula la adquisición y puede alcanzarse que así se declare por los tribunales, a petición del Ministerio Público y por instrucciones de la Secretaría de Relaciones, no con otra finalidad sino con el objeto de que se mantenga en toda su pureza y se observe la prohibición constitucional, procediendo, como consecuencia, a la venta inmediata en remate, de bienes adquiridos contra la prohibición legal, interpretación que autoriza por la idea general que campea en el Reglamento, que la Sanción establecida para extranjeros propietarios de bienes, antes de la vigencia de la

en territorio nacional y que ingresen con posterioridad a dicha sociedad” , Tesis Aislada, Amparo en revisión 253/2002, Betty Mizrahi Dayán, 8 de agosto de 2002, Unanimidad de votos, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XVI, Diciembre de 2002. Pág. 791.

Ley, que no hacen la manifestación por ella exigida, es la de que se tenga la adquisición como hecha después de su vigencia y sujeta por lo tanto a sus prevenciones, lo cual equivale a estimar que la falta de manifestación hace nula para el Estado la adquisición, sujetándola por lo tanto a la orden de remate para que el precepto constitucional no quedase burlado; tendencia de las leyes reglamentarias que se ve claramente en el artículo 17 del Reglamento, cuando fija la condición en que se quedan los colonos que hubieren adquirido en zona prohibida terrenos bajo la condición de nacionalizarse dentro de determinado plazo, el cual, si se cumple sin que la nacionalización se realice, produce el efecto de que el Gobierno Federal ordene desde luego la venta en remate público de los bienes de que se trata, a menos de que éstos hubieren de que se trata, a menos de que éstos hubieren sido ya enajenados a individuos o compañías capacitadas para adquirirlos, todo lo que demuestra con claridad el fin del legislador de hacer respetar el precepto constitucional dentro de su finalidad esencialmente política, de protección nacional contra reclamaciones extranjeras, y no con la mira de definir situaciones de derecho privado entre particulares. Desde otro punto de vista y viendo el objeto que persigue el legislador en el artículo 2o. del Reglamento, podría decirse, que sin perjuicio de la acción de nulidad, que la Secretaría de Relaciones ordenase intentar, mientras aquella no se promoviera, el extranjero que adquirió un inmueble, sin la autorización de la Secretaría de Relaciones, debe estimarse que implícitamente renunció por ese motivo y por ese sólo hecho, a su nacionalidad, en lo que se refiere al bien adquirido, a fin de que se le tenga como mexicano y no pueda así invocar la

protección de su gobierno, bajo la pena de perder el bien en caso de hacerlo, pues resultaría el caso semejante al que el artículo 2o. mencionado prevé, ya que ese artículo manda a los notarios, jueces receptores y cónsules mexicanos en el extranjero y demás funcionarios a quienes incumbe cuidado de que en toda escritura constitutiva de sociedades mexicanas, que tengan por objeto adquirir, o a las que se aporte el dominio sobre tierras, aguas, etc., fuera de la zona prohibida, se consigne expresamente que a todo extranjero que en el acto de la constitución o en cualquier tiempo ulterior, adquiere un interés con participación social, se le considera, por ese sólo hecho, como mexicano, respecto de uno y otra y se entenderá que conviene en no invocar la protección de su gobierno, bajo la pena, en caso de falta, de perder dicho interés o participación, en beneficio de la Nación, concluyéndose de todo lo expuesto, que en ningún caso y por ningún motivo puede un contratante prevalerse de la falta de inserción de la autorización relativa, en la escritura de compra hecha por un extranjero, porque las sanciones, incluso la de nulidad, con los efectos relativos que han quedado precisados, sólo pueden establecerse en virtud del ejercicio de la acción a que se contrae el artículo 17 del Reglamento, y llevarse ante los tribunales, por el Ministerio Público, mediante instrucciones de la Secretaría de Relaciones".¹⁷

Esta es la trascendencia de la Cláusula Calvo en nuestro derecho vigente, y su relación directa con la interposición diplomática y con la

¹⁷ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, "Extranjeros, adquisición de bienes por los" Tesis Aislada, 30 julio 1936, Unanimidad de votos, Quinta Época, Tercera Sala, Semanario Judicial de la Federación, Tomo XLIX. p. 701.

Institución de la protección consular materia de este trabajo de investigación, pues, limita las reclamaciones de los extranjeros radicados en el país y los obliga a considerarse como si fuesen nacionales y por tanto, acudir ante los tribunales expedidos para agotar todas y cada una de las acciones e instancias que las leyes mexicanas les concedan como a cualquier nacional.

CAPÍTULO 4.

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

4.1. LOS AGENTES CONSULARES Y LA PROTECCION DE NACIONALES EN LA ACTUALIDAD.

Los agentes consulares son también órganos de las relaciones exteriores de los Estados encargados de las cuestiones administrativas del país acreditante. Estos personajes son acreditados y enviados en ciertas ciudades de otro Estado con el fin de proteger sus intereses y de los nacionales.

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.

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.

En cuanto a este apartado podemos citar que es de gran importancia la “Ley del Servicio Exterior Mexicano”, no sólo 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 fundamentalmente 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”.*¹

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.

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 virtud de la importante función que desempeñan. Dentro de los privilegios está 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; la 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.

¹ SEPÚLVEDA, César. Derecho Internacional. Op.Cit., pp. 145 y 146

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 sobre Relaciones Consulares” de 1963, el establecimiento de relaciones consulares se da por mutuo consentimiento entre las partes:

“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”.*²

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;

² ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, “Convención de Viena sobre Relaciones Consulares”. Op. Cit., p.20

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".³

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 son las mismas 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".⁴

"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 ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, "Convención de Viena sobre Relaciones Consulares". Op. Cit., p. 21

⁴ Idem

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”.⁵

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 respectivas.

Por su parte, 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

⁵ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, “Convención de Viena sobre Relaciones Consulares”. Op. Cit., p.21

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”.*⁶

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

| | |
|--|-----------------------------|
| <i>II. Segundo funcionario en el Consulado General</i> | <i>Cónsul Adscrito</i> |
| <i>III. Titular de Consulado</i> | <i>Cónsul Titular</i> |
| <i>IV. Segundo funcionario en el Consulado</i> | <i>Cónsul Adscrito</i> |
| <i>V. El resto de los funcionarios</i> | <i>Cónsul”.⁷</i> |

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”.

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 nacionales. 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*

⁶ Reglamento de la Ley del Servicio Exterior Mexicano. Op. Cit., p.7

⁷ Ibidem. Op. Cit., p.8

*sucesiones. Además, ejerce funciones relacionadas con la navegación marítima, el comercio y el ejercicio de las profesiones”.*⁸

Cecilia Molina advierte sobre las atribuciones consulares lo siguiente: *“A las oficinas de carrera de la rama consular, compete, en términos generales, fomentar el intercambio comercial con nuestro país, ejercer funciones de oficiales del registro civil en actos que conciernen a los mexicanos; ejercer funciones notariales para actos y contratos que deban surtir efectos en México; impartir protección a los mexicanos residentes en sus respectivas jurisdicciones; actuar como auxiliares de los jueces de la república y de los agentes del Ministerio público Federal; legalizar firmas; expedir certificaciones sobre la existencia de sociedades extranjeras; ejecutar actos administrativos que requiera el ejercicio de sus funciones y actuar como delegados de las demás dependencias del Ejecutivo, en los casos previstos por las leyes o por órdenes expresas de la Secretaría de Relaciones Exteriores; cooperar con las misiones diplomáticas mexicanas; rendir informes sobre la situación económica del distrito consular en donde se encuentren establecidas; difundir la cultura mexicana y ejecutar los actos y comisiones que les encomiende la Secretaría de Relaciones Exteriores”.*⁹

Las atribuciones de los agentes consulares incluyen tanto la

⁸ ORTÍZ AHLF, Loretta. Derecho Internacional Público. 2ª edición, editorial Harla, México, 1998, pp 141 y 142

⁹ MOLINA, Cecilia. Práctica Consular Mexicana. 1ª edición, editorial Porrúa, México, 1970, p. 19

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. En cuanto a los nacionales del país que recibe, se ocupan de cuestiones administrativas como son: la expedición de visas, información turística y comercial, entre otras. 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”*.¹⁰ 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*

¹⁰ Diccionario Larousse de la Lengua Española.S.N.E. Editorial Larousse S.A., México,1996, p.540

*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)’.*¹¹

En efecto, la “Convención de Viena sobre Relaciones Consulares” de 1963, 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:

*“e) prestar ayuda y asistencia a los nacionales del Estado que envía, sean personas naturales o jurídicas”.*¹²

A manera de conclusión, podemos entonces afirmar que 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

¹¹ XILOTL RAMIREZ, Ramón. Derecho Consular Mexicano., Op. Cit., p. 319

¹² ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, “Convención de Viena sobre Relaciones Consulares”. Op. Cit., p.21

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, así como en la “Ley del Servicio Exterior”.

4.2. EL FUNDAMENTO LEGAL DE LA PROTECCIÓN 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 Viena” 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, costumbres y las leyes del país que se 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. A continuación hablaremos a cerca del fundamento legal de la protección en el exterior.

4.2.1. 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”.*¹³

Se desprende de lo anterior que la labor del Servicio Exterior es, entre otras, representar tanto a los intereses del país como a los de nuestros

¹³ Ley del Servicio Exterior Mexicano. Op. Cit., p. 1

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”.*¹⁴

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

¹⁴ Ley del Servicio Exterior Mexicano. Op. Cit., p. 2

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”.¹⁵

Estos deberes resultan lógicos si se toma en consideración que se trata de servidores públicos, que aunque estén mas allá de las fronteras, siguen teniendo esa característica, por lo que deben conducirse siempre con apego a los principios morales y jurídicos antes señalados.

4.2.2. El Derecho Internacional: La Convención de Viena de 1963 sobre relaciones consulares, el artículo 36.

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

¹⁵ Ley del Servicio Exterior Mexicano. Op. Cit., p.14

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 ocupa 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, apegados a derecho para evitar así que se cometan arbitrariedades por el sólo hecho de que una persona sea extranjera.

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.

Es de llamar la atención que para el Gobierno de los Estados Unidos el tema de la protección consular es de vital trascendencia en su agenda bilateral, por lo que de violarse el mismo a uno o varios de sus nacionales, ese hecho oprobioso representa una ofensa a la nación más poderosa del mundo, por lo que en tal suerte, ejercerán todas las vías diplomáticas y políticas a su alcance con tal de que se le restituya al nacional su derecho vulnerado.

Contradictoriamente, recordemos el caso de los más de cincuenta nacionales mexicanos reclusos en las prisiones de los Estados Unidos que están esperando la ejecución de la pena de muerte por haber resultado culpables en la comisión de diversos delitos, en sendos procedimientos en los que en su gran mayoría, no se les respetó el derecho de ser asistidos por un funcionario consular mexicano, de conformidad con el artículo 36 de la “Convención de Viena” de 1963. Esto sin mencionar 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. La autora Cecilia Molina señala que: *“... los miembros del servicio Exterior procuren que se les notifique de todos los casos policíacos o judiciales en que estén involucrados*

los mexicanos residentes en sus respectivas jurisdicciones consulares, para que les impartan la ayuda que necesiten y hagan que las autoridades interpreten fielmente las declaraciones de los acusados, cuando éstos ignoren el idioma del país, así como para vigilar que las penas impuestas sean justas y no se excedan en razón a la naturaleza de la falta cometida. Además, en las convenciones que se han citado se prescribe la obligación que tienen las autoridades respectivas del estado receptor, de dar aviso inmediato a los agentes consulares del Estado que envía, en todos los casos de detención, arresto o prisión de los nacionales de dicho estado”.¹⁶

Sin embargo, es un hecho acreditado que 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: De los intereses del Estado que envía, como son inversiones, inmuebles y otros bienes que ese Estado posea en el otro país y, de los intereses de sus nacionales, ya sean personas físicas o jurídicas, es decir, personas morales, dentro de los límites que marca el

¹⁶ MOLINA, Cecilia. Práctica Consular Mexicana. Op. Cit., p. 265

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.

El artículo 36 del mismo instrumento multilateral contiene otros casos o supuestos de protección consular y que son de especial interés para nuestra investigación. En los apartados siguientes abundaremos en este apartado.

4.2.2.1. Análisis del artículo 36 de la Convención de Viena de 1963

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”.¹⁷

En términos generales, el artículo contiene uno de los derechos consulares más importantes: el de protección de nacionales en otros países.

¹⁷ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, “Convención de Viena sobre Relaciones Consulares”. Op. Cit., p.34

Este precepto consagra el derecho 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 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, mientras que el segundo carece de estos conocimientos, por lo que puede ser presa fácil de actos violatorios a sus derechos humanos.

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, es decir, que debe existir una estrecha y constante comunicación entre el agente consular y sus nacionales radicados en el país receptor. 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.

El párrafo b) señala que si el interesado lo solicita a las autoridades competentes del Estado receptor estas 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 en materia de intervención, 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, aunque dudamos que haya un nacional que rehúse 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 si en los tribunales 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, Camboya, Tailandia, Turquía, entre otros, en los cuales no hay respeto de los Derechos Humanos y menos de la “Convención de Viena” de 1963. Ahora bien, la intervención del agente consular debe ser directa, es decir, este debe comparecer antes las mismas autoridades para ejercer la protección sobre su nacional.

La autora Cecilia Molina señala que: *“La intervención debe ser directa, es decir, el funcionario debe comparecer personalmente ante las autoridades o tribunales y ejercer su representación para atenuar la pena que recaiga sobre el infractor o acusado, o para librarlo de ella cuando se tratara de detención o arresto por violación a alguna disposición de carácter administrativo que pudiere ser perdonada o condonada, ya que la atenuación tiene por objeto disminuir el rigor de la sentencia”*¹⁸

El artículo 36 de la “Convención de Viena” de 1963 implica una garantía internacional de seguridad jurídica en favor de las personas de cualquier Estado que se encuentren en el territorio de otra nación por cualquier

¹⁸ MOLINA, Cecilia. Práctica Consular Mexicana. Op. Cit., p. 265

motivo y sin importar sus condiciones o características personales. Esta garantía de seguridad jurídica implica la obligación del Estado receptor de permitirle al nacional de otro país comunicarse con el consulado de la circunscripción inmediatamente, para que se le asesore y se planee la defensa legal correspondiente.

Por otro lado, el artículo 36º de la “Convención de Viena” de 1963 contiene también un derecho de los Estados: el de proteger a sus nacionales en donde se encuentren. Este derecho lo ejercen a través de los agentes consulares, que tienen la tarea de 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. Esta obligación-derecho-atribución está contemplada por el derecho interno de los Estados y por el derecho internacional, como ya lo explicamos. Sin embargo., la protección consular debe sujetarse a lo dispuesto por las leyes locales, es decir, 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 en día, dado 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 tienen 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.

Esta obligación-derecho emana de un tratado internacional de carácter general, como lo es la “Convención de Viena” de 1963, misma que ha sido aprobada y ratificada por la mayoría de los Estados, incluyendo al nuestro y a los Estados Unidos de América, por lo que se incorpora como parte del derecho interno de las naciones.

Es conveniente apuntar los comentarios que hace la autora Cecilia Molina en el sentido de que la protección consular no es un derecho *ad limitum* o sin límite, sino que se trata de una atribución que está perfectamente definida, por lo que el agente consular no debe excederse en el ejercicio de la misma. Apunta la autora: *“Sin embargo, la protección no debe excederse en sus alcances para sustraer a los delincuentes a la acción de la justicia y liberarlos de la pena que les corresponda, pues ello significa que se iría contra los principios legales y morales de que toda falta amerita un castigo”*.¹⁹

¹⁹ MOLINA, Cecilia. Práctica Consular Mexicana. Op. Cit. , p. 265.

En caso de que la protección consular se ejerza de manera abusiva o excesiva, estaremos sin duda, en uno de los casos que dio origen a la Cláusula Calvo, que vino a limitar los derechos de los extranjeros avecindados en los países americanos, y que gozaban de un clima general de impunidad. Ahora bien, es oportuno decir que en algunos casos, el Gobierno de los Estados Unidos de América sí practica este tipo de protección consular absoluta e impositiva, bajo el amparo del principio de que los intereses de sus ciudadanos, en cualquier parte que se encuentren, son también intereses de los Estados Unidos de América.

4.2.2.2. Sus supuestos.

Retomando el tema del 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 asisten al nacional del otro Estado, para que pueda 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 o puestos 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 o las leyes del

Congreso, como sucede en nuestro país, ya que el artículo 133 constitucional establece 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”.*²⁰

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, que se encuentran en otro, se elevan al grado de Ley Suprema, al igual que la Constitución Política, por lo que forman parte del derecho vigente, como sucede en nuestro país. Es así que en nuestro país, cuando un extranjero se ve inmiscuido en un delito y por tanto se le priva de su libertad, las autoridades nacionales están sabedoras del deber de comunicarse inmediatamente con el consulado del nacional para efecto de que se le pueda prestar la asesoría correspondiente y así, encarar el proceso de mérito.

De la lectura del artículo 36 de la Convención, tenemos que en la actualidad existen las siguientes categorías de protección consular: Derecho

²⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Op. Cit. p.84-B

de visita y comunicación permanente y libre entre los nacionales de un Estado y sus agentes consulares, 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; 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; 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; El mismo derecho les asiste a quienes están ya compurgando una sentencia.

Reiteramos que estos derechos son optativos, por lo que si el interesado se niega a ejercerlos, 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 o Secretaría de Asuntos Exteriores, Secretaría de Relaciones Exteriores en México. Creemos que este derecho no debe dejarse a la voluntad del nacional, ya que ello se puede prestar a situaciones de coacción o violencia sobre el mismo por parte de las autoridades del Estado receptor, por lo que debe ser un derecho que se ejerza de oficio, independientemente de la voluntad del nacional, puesto que sus derechos, incluyendo su vida, están en juego.

4.2.2.3. Su importancia 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 sujeto 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) 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”.*²¹

²¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Op. Cit., p. 1

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 debido a su naturaleza misma; sin embargo, en materia de seguridad jurídica y de derechos humanos, son objeto de tutela tanto de las leyes del país donde se encuentren como de las normas internacionales, como es el caso del artículo 36 de la Convención de Viena de 1963 en materia consular.

En este orden de ideas, es factible que un extranjero se vea involucrado en la comisión de un delito, sobre todo 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. Por lo anterior, 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. 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 recursos monetarios, sin el conocimiento de las leyes y el idioma yoruba, son llevados a juicio, mismo que es llevado de forma ilegal, con desapego a los derechos humanos, por lo que se viola el artículo 36 de la “Convención de Viena de 1963”. Nos enteramos inclusive, para efectos de esta investigación, 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.

Es muy importante destacar que los turistas, negociantes o cualesquiera otro visitante a otra nación, cuentan con el apoyo de su consulado en cualquier momento y especialmente, si son privados ilegalmente 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: tal es el caso de los llamados “*minute men*”, un grupo de ciudadanos estadounidenses, muchos de ellos latinos, que persiguen evitar que los mexicanos pasen ilegalmente al

territorio de ese país, utilizando inclusive la fuerza y las armas, lo que viene a complicar más el problema de los indocumentados.

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. Es oportuno manifestar que en el caso de los mexicanos ilegales o indocumentados, ellos tienen también expedito el derecho consagrado en el artículo 36 de la “Convención de Viena de 1963” en materia consular, por lo que pueden acceder a su consulado a efecto de recibir el apoyo legal correspondiente en el caso de que sean privados de su libertad. El consulado deberá velar porque sus derechos humanos sean respetados en todo momento y en su caso, se les deporten lo más pronto posible al país.

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, tienen 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. Este apartado es un punto en el que la Secretaría de Relaciones Exteriores debe insistir, ya que muchos de los nacionales mexicanos francamente lo

desconocen, por lo que consideramos que es necesario que se le de mayor publicidad a través de programas tanto en México como en los países donde hay mexicanos.

4.2.2.4. El artículo 36 como una garantía Internacional de toda persona que se encuentra en otro país.

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 con 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 connacionales en su territorio.

Nuestro gobierno llevó ante la Corte Internacional de Justicia el caso de 52 nacionales que están esperando ser ejecutados en prisiones 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 del derecho que asiste a los nacionales de otro Estado, para comunicarse con su embajada para que, a través de su sección consular, los represente jurídicamente.

Por otra parte, resulta lamentable 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, argumentando que ninguna resolución internacional es obligatoria en su territorio, lo que refleja la ignorancia y desprecio hacia las normas internacionales por parte de algunos gobernadores de la Unión Americana como es el caso de Arnold Schwarzenegger.

El artículo 6, párrafo segundo de la “Constitución de los Estados Unidos de América” de 1787 dispone sobre la jerarquía de las normas internacionales que:

*“Esta Constitución, y las leyes de los Estados Unidos que se expidan con arreglo a ella, y todos los tratados celebrados o que se celebren bajo la autoridad de los Estados Unidos, serán la suprema ley del país y los jueces de cada Estado estarán obligados a observarlos, a pesar de cualquier cosa en contrario que se encuentre en la Constitución o las leyes de cualquier Estado”.*²²

Podemos observar que el texto del párrafo segundo del artículo 6 de esa Carta Fundamental es casi idéntico a nuestro artículo 133 constitucional, que dispone que serán Ley Suprema la Constitución Política del país, las leyes federales y los tratados internacionales celebrados con apego a la primera, por el Presidente de la República y ratificados por el Senado de la República, por lo que se desprende que una decisión de la Cortes Internacional de Justicia es obligatoria para todos y cada uno de los Estados que conforman la Unión Americana, ya que dichos territorios forman parte de una Federación, por lo que deben acatar tal resolución.

Pese a lo anterior, la resolución de la Corte constituye un gran paso hacia el respeto de este importante derecho consignado en el artículo 36 de la

²² DEPARTAMENTO DE ESTADO DE ESTADOS UNIDOS, PROGRAMAS DE INFORMACION INTERNACIONAL “Constitución de los Estados Unidos de América de 1787” <http://www.usinfo.state.gov/español/contest.htm>

“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 propiciar 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 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, por ello, la protección a los derechos fundamentales de los migrantes, forma parte fundamental de los principios rectores de la política exterior del

Estado Mexicano; así como promover foros y convenciones internacionales de estos derechos como valores de carácter universal, ya que debido a la enorme y continua migración de mexicanos hacia el exterior, ha determinado la constante adecuación de las estructuras institucionales y programas para garantizar el respeto a los derechos humanos y civiles de las comunidades migrantes y para satisfacer la alta demanda de servicios que generan.

En virtud de lo anterior, es importante considerar que la protección consular se encuentra determinada en diversos ordenamientos normativos, tanto de Derecho Internacional como de Derecho Interno. En su acepción más amplia, la protección consular se entiende como el conjunto de acciones, gestiones, buenos oficios e intervenciones que realizan los funcionarios de las representaciones consulares y diplomáticas en el exterior para salvaguardar, de conformidad con los principios y normas del derecho internacional y en apego a las leyes y reglamentos de cada país, los derechos e intereses de los mexicanos en el extranjero y atender sus demandas. Dichas acciones se pueden orientar a:

- Brindar asistencia consular.
- Asegurar el respeto a sus derechos.
- Evitarles daños y perjuicios indebidos en sus personas o intereses.
- Evitar injusticias o arbitrariedades por parte de autoridades extranjeras.
- Evitar la persecución o discriminación por motivos de su origen nacional o cualquier otra causa.

La protección consular es ejercida por funcionarios consulares ante autoridades locales o de otro tipo, dentro de la circunscripción de sus respectivas Representaciones Consulares o Diplomáticas. Este tipo de protección considera la intervención de los funcionarios de las representaciones consulares ante una autoridad extranjera para presentar reclamos por actos indebidos que lesionen los derechos e intereses de los mexicanos en el exterior que le confieran la legislación local y los principios y normas del derecho internacional.

Se presenta, en general, a consecuencia de irregularidades, faltas o violaciones en la aplicación de normas internas por parte de particulares o autoridades del país receptor, o bien, para proporcionar asistencia o asesoría derivada de la falta de entendimiento del connacional sobre las leyes y procedimientos del país en que se encuentra. Para que un representante consular mexicano pueda ejercer la protección consular, deben cumplirse las siguientes condiciones: Que se trate de un nacional mexicano; que el nacional solicite o acepte la protección; que las reclamaciones no sean tardías o fuera del marco legal del Estado receptor.

La Dirección General de Protección y Asuntos Consulares es la unidad administrativa de la Cancillería que coordina la estructuración de programas y acciones de protección y asistencia consular que realizan las Representaciones Diplomáticas y Consulares de México en el mundo. La Secretaría de Relaciones Exteriores cuenta con los siguientes programas

asistenciales en materia de protección consular:

➤ **Programa de protección a mexicanos en el exterior**

Objetivo: Brindar protección y asistencia consular a mexicanos en el exterior.

Servicios:

- Atención a repatriados y visitas a centros de detención migratoria;
- Repatriación de enfermos;
- Repatriación de menores;
- Traslados de restos a territorio nacional;
- Identificación de restos;
- Visitas a connacionales detenidos en centros de detención penal;
- Ayuda económica directa a mexicanos en situación de indigencia;
- Asesoría legal en materia migratoria, penal, laboral y civil;
- Recuperación de salarios e Indemnizaciones laborales;
- Abusos en contra de menores;
- Compensación para víctimas de crímenes violentos;
- Indemnización por lesiones;
- Negligencia médica;
- Pensiones alimenticias;
- Sustracción de menores;
- Procesos de adopción de menores;
- Procesos de patria potestad de menores;

- Sucesiones;
- Presunciones de nacionalidad;
- Localización de personas;
- Recuperación de pertenencias.

➤ **Programa de Asesorías Legales Externas**

Objetivo: Reforzar las actividades de protección a mexicanos a través de la contratación de abogados especialistas en las distintas ramas del derecho estadounidense que proporcionen asesoría legal o bien asuman la representación gratuita de los connacionales y/o coadyuven en el desarrollo de sus procesos legales. Uno de los elementos fundamentales de este programa lo constituye la prestación de orientación y asesoría legal gratuita a los mexicanos que la requieren, o bien de la representación legal de aquellas personas que, debido a la naturaleza del proceso legal que enfrentan, de la gravedad de sus casos y/o de sus limitados recursos económicos, solicitan el apoyo de la Cancillería.

La suscripción de contratos se hace a partir de las siguientes consideraciones: Los despachos se seleccionan conforme a las especialidades jurídicas de mayor demanda de consulta en la circunscripción, según sea el caso, en los ámbitos civil, penal, migratorio, laboral y de derechos humanos. La selección de los abogados, despachos u

organizaciones, y la firma de los contratos, es responsabilidad de cada una de las Representaciones Consulares.

Los Consulados contratan a abogados consultores que han demostrado ser profesionistas con probada honradez, tengan prestigio entre la comunidad, sean eficientes en su desempeño profesional y hayan mostrado marcado interés por nuestro país y por la defensa de nuestros connacionales.

Los Consulados canalizan a los abogados, despachos y/u organizaciones, aquellos casos que se ajusten a los siguientes criterios: que los mexicanos involucrados carezcan de los recursos económicos suficientes para hacer valer sus derechos por la vía jurídica y, que en opinión del abogado, existan elementos que hagan probable un resultado positivo en el proceso jurídico.

La labor del abogado, despacho u organización consiste en proporcionar orientación, asesoría y, de ser necesario, representación jurídica de la persona afectada. La representación puede tener lugar en las distintas etapas de la defensa en un proceso judicial, como recopilación de evidencias, investigaciones, presentación de medios preparatorios al juicio, representación en audiencias, contestación, alegatos, sentencia y, de ser el caso, interposición de recursos posteriores a la sentencia.

En ese sentido, el abogado, despacho u organización que es contratado a través de este Programa tiene la responsabilidad de:

- Proporcionar servicios de orientación y asesoría a los mexicanos que le sean canalizados por el consulado;
- Evaluar la viabilidad de llevar a juicio casos en los que los mexicanos hayan sufrido algún menoscabo en sus derechos;
- Elaborar y, en su caso, presentar a las autoridades competentes las demandas, evidencias, promociones, documentos legales y medios de prueba que correspondan a la etapa procesal del caso;
- Localizar y contratar peritos para que, en su carácter de expertos, elaboren los dictámenes y desahoguen las pruebas periciales necesarias para proteger los intereses de los connacionales;
- Orientar y asesorar a las representaciones consulares en aquellos casos que lo ameriten;
- Facilitar a los Consulados la comprensión de los procesos judiciales.

Cabe decir que la Cancillería Mexicana tiene un programa especial relativo a los nacionales sentenciados a la pena capital. Su objetivo es tratar de evitar que se les prive de este bien preciado a quienes han infringido las leyes de otras naciones, principalmente en los Estados Unidos de América.

➤ **Programa de Asistencia Jurídica a Mexicanos Sentenciados a Pena Capital**

Objetivo: A través del Programa de Asistencia Jurídica a Mexicanos Sentenciados a Pena Capital, el Gobierno de México busca evitar que los mexicanos acusados por la comisión de delitos de extrema gravedad sean ejecutados o reciban dicha condena. Este programa inició su operación a partir de septiembre de 2000 con la contratación de los servicios del despacho de abogados '*Sandra Babcock, Attorney at Law*', cuya titular es una reconocida especialista en Derecho Internacional y en casos de pena capital en Estados Unidos, quien, en la década de los Noventa, sentó importantes precedentes en las cortes estadounidenses, al presentar como argumento de defensa en casos de pena de muerte, la violación al Artículo 36 de la "Convención de Viena sobre Relaciones Consulares", por lo que su contratación para operar el Programa proporciona experiencia y gran contabilidad.

Con la ayuda de este programa, la Secretaría de Relaciones Exteriores ha realizado esfuerzos en la capacitación de los funcionarios del Servicio Exterior Mexicano que desempeñan labores de protección en Estados Unidos y en México, a fin de proporcionarles elementos teórico-prácticos para el mejor manejo de los casos de pena de muerte. Con el incremento de recursos para este programa, podrán continuarse este tipo de ejercicios. Los criterios para la inclusión de casos en este programa, con el visto bueno de la Dirección

General de Protección y Asuntos Consulares y la Consultoría Jurídica de la Secretaría de Relaciones Exteriores, son:

- Mexicanos que ya se encuentren sentenciados a la pena de muerte;
- Mexicanos cuyo proceso judicial pudiera derivar en esta pena;
- Mexicanos en procesos judiciales o sentenciados, de quienes pueda presumirse inocencia;
- Mexicanos a los que, por circunstancias especiales (retraso mental, historia personal de maltrato, menores de edad al momento de cometer el delito, etc.), se les pueda conmutar la sentencia;
- Mexicanos cuyo procesos judicial les resultó desfavorable por el deficiente desempeño de su abogado defensor.

➤ **Programa de Consulado Móvil.**

Para nuestro país, particularmente en su relación con Estados Unidos, la protección cobra especial significado, no sólo por el gran número de inmigrantes mexicanos que se encuentran en ese país, sino también por lo que implica: los innumerables casos que llegan a las oficinas consulares solicitando protección consular en los ámbitos penal, civil, laboral, entre otras. El Programa de Consulado Móvil se ha instrumentado con la finalidad de llevar los servicios consulares a los connacionales que no pueden acudir a las instalaciones del consulado.

En 1991, se establece el programa de “Consulado Móvil” como una estrategia del gobierno mexicano hacia sus connacionales, en la que los 46 consulados de México en Estados Unidos proponen fechas y lugares dentro de su circunscripción para visitar a las comunidades de mexicanos que se encuentran en la Unión Americana.

El Operativo denominado “Consulado Móvil”, se refiere a los servicios prestados a connacionales por una representación consular, en alguna población de su circunscripción, en dónde por motivos geográficos y de concentración de mexicanos sea necesario desplazarse por vía aérea o terrestre. La posibilidad de prestar todos los servicios consulares de defensa y de protección a los connacionales fuera de la oficina consular, pero dentro de la circunscripción de la representación, está contemplada en la “Convención de Viena” de 1963 y la “Convención Consular” entre México y Estados Unidos sobre Relaciones Consulares. El “Consulado Móvil” tiene como objetivo proporcionar los servicios consulares *in situ*, con el fin de apoyar a los connacionales para adquirir la documentación que posteriormente pueden utilizar para regularizar su situación migratoria o trasladarse a México. Se ofrece asesoría a aquellos connacionales que presenten un caso de protección y para difundir las actividades del Programa de Comunidades mexicanas en el exterior.

Los Consulados Móviles se realizan los fines de semana, con el propósito de llevar de manera directa los servicios consulares, y en su caso

detectar los problemas que enfrenta la población mexicana. Adicionalmente, en ocasiones, se organizan en el marco del Programa conferencias impartidas por especialistas en materia laboral, migratoria, de derechos humanos. Asimismo, se proporciona material de protección preventiva, de qué hacer y a dónde dirigirse en alguna circunstancia en que el connacional se encuentre en una situación difícil e información sobre el “Programa Paisano”, entre otros.

Es indudable que dentro de los variados programas con que cuenta la Secretaría de Relaciones Exteriores, destaca el de asistencia a reos nacionales que están sentenciados a la pena capital. Este es uno de los temas más urgentes y agudos que componen la agenda bilateral México - Estados Unidos, ya que se ha demostrado en reiteradas ocasiones el racismo y discriminación con que actúan muchas autoridades de ese país al seguir juicios criminales contra latinos, y principalmente mexicanos, a quienes se les imputa la comisión de delitos graves, en los que se les viola su derecho a comunicarse con su Consulado para efecto de que sean legalmente asistidos y cuenten con una defensa adecuada de conformidad con el artículo 36 de la “Convención de Viena” de 1963 en materia consular.

La labor que desarrolla la Secretaría de Relaciones en el exterior, al velar por los intereses de nuestros nacionales, es verdaderamente titánica en relación con el flujo de inmigrantes que día a día se internan a la aventura en los Estados Unidos de América. Si tomamos en consideración que hay aproximadamente alrededor de dos millones de mexicanos en ese país,

entenderemos que resulta complicado atender las necesidades y requerimientos jurídicos consulares de todos ellos; sin embargo, se trata de una labor que debe continuar permanentemente enriquecida y modernizada en un marco de colaboración con las mismas autoridades locales y federales de los Estados Unidos de América, ya que se fundamenta en un instrumento internacional multilateral que regula la Institución Consular, tan importante en las relaciones entre los Estados.

4.2.2.5. Algunos casos relevantes de protección de Nacionales en el Exterior.

La protección consular como un deber del Estado Mexicano puede ya contar con algunas historias y casos en los que se ha intercedido por el destino de varios nacionales mexicanos privados de su libertad en el exterior y cuya vida se veía en serio peligro, ya que en muchos de los casos, se les había impuesto sentencia de pena capital.

Es más que justificado comentar el caso de los cincuenta y dos mexicanos que estaban en lista de espera para ser ejecutados en varios Estados de la Unión Americana y que, por fortuna, México supo llevar atinadamente ante la Corte Internacional de Justicia de la Haya para que se revisara la violación al artículo 36 de la “Convención de Viena de 1963” en materia consular, ya que las autoridades de las entidades estatales de ese país no respetaron el derecho de esos nacionales para comunicarse con el

Consulado Mexicano para planear su defensa y así representar sus intereses en juicio.

La Corte Internacional de Justicia, después de revisar exhaustivamente cada uno de los cincuenta y dos casos presentados por México, resolvió fallar en su favor, ya que se había acreditado plenamente la violación al artículo 36 de la “Convención de Viena de 1963”, por lo que ordenó al Gobierno Federal de los Estados Unidos de América la suspensión de las ejecuciones y la revisión de todos y cada uno de estos casos. Cabe decir que la resolución o fallo de la Corte Internacional de Justicia fue para efectos, como nuestro juicio de garantías, lo que significa que se ordenó dejar sin efectos las resoluciones que imponían la pena capital y regresar los mismos hasta el momento de la detención de los nacionales, pero, contando con la ayuda permanente del Consulado Mexicano para asistir y representar al nacional.

Es lamentable advertir que México sigue negociando con las autoridades estatales de ese país, ya que muchas de ellas desconocen los alcances de una resolución de la Corte Internacional de Justicia, argumentando que la misma no es vinculatoria para sus presuntas “soberanías”, por lo que pueden no acatarla y así, ejecutar al nacional mexicano. Esta concepción equívoca de la soberanía parece más un pretexto legaloide que una razón jurídica, ya que la resolución de la Corte Internacional está dirigida hacia el Gobierno Federal de los Estados Unidos de América,

órgano que debe proveer en la esfera de su competencia para que la misma se cumplimente, mientras que por otro lado, los Estados o entidades que componen la Federación de esa nación son partes independientes y libres, más no soberanas, ya que al haber firmado la adhesión a la Unión, cedieron su soberanía y representación al Poder Central. El artículo 5, en su Cuarta Sección, de la “Constitución de los Estados Unidos de América” destaca que:

*“Los Estados Unidos garantizarán a todo Estado comprendido en esta Unión una forma republicana de gobierno y protegerán a cada uno en contra de invasiones, así como contra los disturbios internos, cuando lo soliciten la legislatura o el ejecutivo (en caso de que no fuese posible reunir a la legislatura)”.*²³

Por su parte, el artículo 6, en su párrafo 2, resalta la validez jerárquica de los tratados y compromisos internacionales celebrados por esa nación, cuyo texto reprodujimos anteriormente.

A la fecha, las ejecuciones de nuestros nacionales se han podido postergar indefinidamente, gracias a la valiosa intervención del Presidente George Bush, quien ha mediado en esta *litis* como un *Amicus Curiae*, insistiendo para que se revisen nuevamente los casos de los sentenciados a pena capital y se repongan los autos al momento de la detención, pero, contando con la intervención de las autoridades consulares mexicanas.

²³ DEPARTAMENTO DE ESTADO DE ESTADOS UNIDOS, PROGRAMAS DE INFORMACION INTERNACIONAL “Constitución de los Estados Unidos de América de 1787” <http://www.usinfo.state.gov/espanol/contest.htm>

El caso de los cincuenta y dos mexicanos condenados a la pena capital representa una victoria y logro importante para la Cancillería Mexicana y para el país mismo, el cual, ha creído siempre que el cumplimiento de las normas internacionales es el único camino que garantiza la paz y armonía entre los sujetos internacionales; sin embargo, este tipo de casos de violaciones a los derechos de los presuntos criminales no es nada nuevo ni privativo de algún país, ya que desde hace ya muchos años, se dan constantemente violaciones al artículo 36 de la “Convención de Viena de 1963” a latinos, preponderantemente, aunque tampoco escapan los asiáticos o africanos, pero, raramente suceden estas violaciones en personas de Europa.

Los Gobiernos del Paraguay, Argentina y otros más del Continente han hecho valer sus reclamaciones ante el Gobierno de los Estados Unidos, a efecto de que el titular del Ejecutivo de esa nación haga valer su recurso de *Amicus Curiae* para que interceda ante el Ejecutivo estatal y se deje sin efecto la decisión de ejecución y en su caso, se cambie por cadena perpetua.

Otro caso reciente y lamentable para el Estado y el Gobierno mexicano es el de la ejecución del “asesino del tren”, como se le conocía a Ángel Maturino Reséndiz, quien fue ejecutado en fecha 27 de junio del 2006, por medio de dos inyecciones letales, por las autoridades de Houston, Texas, en virtud de la resolución del juez William Harmon de la Corte Criminal de Distrito 178 de esa entidad. La decisión del juez fue tomada después de tres días de audiencias en las que fueron presentados los exámenes psiquiátricos

que determinaron que Maturino era imputable para ser ejecutado, a pesar de que su defensa argumentó en todo momento su estado de inimputabilidad. Este personaje se creía mitad ángel y mitad humano y su objetivo era salvar a la humanidad. En este caso no hubo violación al artículo 36 de la “Convención de Viena de 1963”, por lo que la presencia de los agentes consulares mexicanos fue un hecho comprobado. Sin embargo, mucho se sigue discutiendo sobre el estado mental de este mexicano, lo que según su defensa se había comprobado; esto en relación con el criterio de la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos, que ha determinado que la pena capital resulta un castigo cruel e inusual cuando el sujeto padezca de sus facultades mentales. Se dice que el “asesino del ferrocarril” o “del tren” fue llevado a juicio por el asesinato de la nacional estadounidense Claudia Benton en el año de 1998, pero se le imputan 15 homicidios más; sin embargo, sólo se le pudo comprobar el primero mencionado, lo que hace meditar sobre la sentencia y la ejecución de este mexicano. Sin duda, se trata de un acto detestable, en el que la justicia se vio opacada por el sentimiento racista y discriminatorio hacia ese mexicano al que sólo se le comprobó un homicidio.

Es importante decir que Ángel Maturino Reséndiz no estaba incluido en la lista de nacionales sentenciados a la pena capital, para los cuales la Corte Internacional de Justicia de La Haya resolvió ordenar su suspensión y revisión. La protección consular no sólo se dirige a los casos de sentenciados a la pena de muerte, aunque éstos sí constituyen puntos torales de la diplomacia mexicana, pero también este deber del Estado mexicano se orienta

hacia la protección de nacionales en materia de repatriación, negligencias médicas, pensiones alimentarias, tutelas, traslados de restos humanos, identificación de los mismos, ayuda económica, abusos contra menores e indemnizaciones laborales, compensaciones para víctimas de crímenes violentos, indemnizaciones por lesiones, sustracción de menores, presunciones de nacionalidad, sucesiones, localización de personas extraviadas y recuperación de pertenencias, entre otras funciones que desarrolla la Secretaría de Relaciones Exteriores, a través de la Dirección de Protección Consular, perteneciente a la Dirección General Jurídica.

Podemos observar que los campos de acción de la protección consular son muy amplios y redundan en las necesidades de nuestros nacionales en el exterior.

4.2.2.6. Los Estados Unidos de América y el artículo 36 de la Convención de Viena de 1963 en materia Consular.

Si bien es cierto que los Estados Unidos de América consideran a los tratados y compromisos internacionales como su derecho, principio sustentado en la Constitución Política de esa nación, también es patente que ese país es uno de los que más violan las normas y los compromisos internacionales adquiridos por voluntad propia. Ejemplifican esto las constantes incursiones armadas en muchos países alrededor del mundo:

Nicaragua, Vietnam, El Salvador, Afganistán e Irak, donde los principios del derecho internacional y de la “Carta de las Naciones Unidas” se vieron vulnerados flagrantemente ante el imperialismo estadounidense.

Estas conductas desplegadas a lo largo de los años demuestran un desprecio manifiesto por el derecho internacional, lo que se acredita aún más al escuchar al Presidente Bush, el que pocas veces hace referencia al compromiso de su nación derivado del derecho internacional.

Si partimos de esa simple premisa, podremos entender que en materia de protección consular, se den constantemente actos de violaciones al artículo 36 de la “Convención de Viena” de 1963. Estas violaciones obedecen a razones de discriminación y racismo que todavía imperan en la sociedad norteamericana sobre los inmigrantes latinos principalmente. Por ejemplo, resulta raro que se condene y ejecute con la pena capital a una persona blanca y nativa de ese país. Por lo general son latinos, asiáticos o africanos los que son privados de la vida por una sentencia emitida por un juez. No entendemos que se pueda justificar sendas violaciones que pueden llevar una persona a ser ejecutada con el hecho de que los cuerpos policíacos desconocen el contenido y los alcances del artículo 36 de la “Convención de Viena” de 1963, ya que es una máxima jurídica que el desconocimiento de la ley no exime de su cabal cumplimiento. Lo cierto es que existen y prevalecen criterios y motivos políticos racistas, los que determinan en bastantes casos

las violaciones al derecho de toda persona extranjera de comunicarse con su consulado para obtener toda la asesoría y apoyo legal.

Así, personas como el señor Arnold Schwarzenegger, gobernador de California, quien ha manifestado su odio por los mexicanos, constituyen puntos negros en el cumplimiento de los compromisos internacionales de los Estados Unidos de América y en el desahogo en buenos términos de los temas de la agenda bilateral, por lo que la Secretaría de Relaciones Exteriores tiene que seguir trabajando y tratando de convencer a este tipo de personas de que los inmigrantes merecen un trato digno, por ser quienes han forjado la riqueza y el poderío de los Estados Unidos de América.

4.3. ALGUNAS PROPUESTAS.

El tema que hemos venido desarrollando nos mueve a hacer las siguientes propuestas que esperamos puedan coadyuvar por una parte, a la mejoría de la suerte de muchos nacionales que tienen que viajar al territorio de los Estados Unidos en busca de un mejor nivel de vida y por otra, a dinamizar y modernizar la institución de la protección consular.

- 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 antiinmigrantes 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.

- 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, incluso en caso de ser privado de su libertad. 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.

- Debe fomentarse entre la comunidad jurídica, la universitaria y en la población misma, la difusión del conocimiento en materia del 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, relacionado a su vez con el 36, de la “Convención de Viena de 1963”.

- El programa de servicio social de la Universidad Nacional Autónoma de México y la Secretaría de Relaciones Exteriores deberían realizar 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”.

- 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.

- Sería oportuno establecer programas permanentes para que los mexicanos que se encuentren en el exterior, visiten a su consulado y se registren ante él para que éste tenga conocimiento de su estancia en ese país y puedan tomarse las acciones de representación consular de manera rápida y efectiva, lo que puede significar que el nacional pueda incluso salvar su vida.

- Es adecuado proponer la reforma del artículo 36 de la “Convención de Viena de 1963 en materia de Relaciones Consulares” a efecto de que el derecho de comunicación de un nacional con su consulado no se deje a la voluntad del primero, sino que sea un derecho irrenunciable o de oficio, por lo que las autoridades del Estado receptor tengan el deber ineludible de comunicarse con el consulado de la adscripción para hacerle saber sobre la situación de uno de sus nacionales.

- Creemos viable que, en estos tiempos donde el terrorismo ocupa un lugar preponderante en la mayoría de los países, la Secretaría de Relaciones Exteriores publique algunos trípticos a efecto de informar a los mexicanos que tengan que viajar a otros Estados sobre su derecho consagrado en el artículo 36 de la “Convención de Viena” de 1963, para que en su caso lo ejerzan y se apoyen en su consulado. Las aerolíneas pueden colaborar activamente en este tipo de información que será muy útil para los nacionales mexicanos.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Las relaciones consulares entre los Estados nacieron por la urgencia de los mismos por contar con enviados que se ocuparan de la promoción del comercio y las alianzas económicas; sin embargo, en la actualidad, la materia consular se ha diversificado hacia otros campos como la protección de 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.

TERCERA.- Los agentes consulares no tienen el carácter de representantes oficiales como los diplomáticos, ya que sus atribuciones son eminentemente administrativas, mientras que las de los diplomáticos son siempre políticas.

CUARTA.- Los agentes consulares cumplen con una parte importante de la política exterior de los Estados acreditantes, no sólo por promover el comercio y las relaciones económicas, culturales, educativas, sino por ocuparse de la protección de nacionales en caso de algún problema jurídico.

QUINTA.- La protección consular es un derecho de toda persona que, al encontrarse en un país ajeno al propio, se vea inmiscuido en un problema con la justicia de esa nación. Se fundamenta en el derecho interno de los Estados y

en el artículo 36 de la “Convención de Viena” de 1963 sobre Relaciones Consulares.

SEXTA.- La protección consular es una Institución jurídica que se relaciona estrechamente con la interposición diplomática y con la figura de la responsabilidad internacional, en la que el Estado que causó el daño al nacional de otro país tiene el deber de reparar el mismo.

SÉPTIMA.- La protección consular, según el artículo 36 de la “Convención de Viena” de 1963, implica el derecho de toda persona a solicitar el apoyo de su consulado cuando se vea inmiscuido en la comisión de un delito o simplemente privado de su libertad legalmente, o cuando tenga algún problema jurídico con autoridades del país receptor.

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 1963 contiene una verdadera garantía de seguridad jurídica, por virtud de la cual se puede incluso llegar a salvar la vida a las personas que se encuentren en otro país y que tengan algún problema de orden legal en el mismo.

DÉCIMA.- De la lectura y del análisis del artículo 36 de la “Convención de Viena” de 1963, tenemos que existen las siguientes categorías o formas de protección consular:

- Derecho de visita y comunicación permanente y libre entre los nacionales de un Estado y sus agentes consulares.
- 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.
- 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.
- 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.
- El mismo derecho les asiste a quienes están ya computando una sentencia.

DÉCIMA PRIMERA.- La garantía que consagra el artículo 36 de la “Convención de Viena” de 1963 en materia consular es fundamental para la seguridad jurídica de aquellas personas quienes por alguna causa tienen que salir hacia otras latitudes en busca de nuevas oportunidades, por lo que el precepto les brinda la seguridad de que, en caso de que se vean involucrados en la comisión de un ilícito, se les seguirá una causa apegada a derecho, contando siempre con el apoyo de su consulado.

DÉCIMA SEGUNDA.- Con motivo del desarrollo de la presente investigación, hacemos las siguientes propuestas que esperamos coadyuven para que la Institución de la protección consular sea cada día más dinámica y beneficie a más mexicanos:

- Primeramente, consideramos que es menester que la Secretaría de Relaciones Exteriores obtenga 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 antiinmigrantes establecidos en algunos Estados como California; por lo anterior, 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.
- Es también importante generar mayor difusión 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 apoyo y planear su defensa ante las autoridades del país donde se encuentra.

- El programa de servicio social de la Universidad Nacional Autónoma de México y la Secretaría de Relaciones Exteriores deberían realizar 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.
- 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.
- 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 vecindados ilegalmente en los Estados Unidos; aunque las esperanzas de lograrlo se ven lejos en la actualidad, debe seguir siendo un tema prioritario en la agenda nacional y la bilateral.
- Estimamos necesario que el derecho que consagra el artículo 36 de la “Convención de Viena” de 1963 en materia consular sea otorgado de oficio,

es decir, que en todo caso en el que un extranjero sea privado de su libertad por la presunta comisión de un delito, las autoridades del país receptor estén obligadas a comunicarse, aún sin el consentimiento del afectado, al consulado de la circunscripción de que se trate para efecto de que se le apoye al nacional en todo momento. Creemos que con esta reforma, este derecho será verdaderamente una garantía a favor de los nacionales avecindados en otro país, ya que al dejarlo al consentimiento del interesado, resulta fácil que se le coaccione y presione para que rehúse el mismo, en su total perjuicio.

- Por último, sería oportuno establecer programas permanentes para que los mexicanos que se encuentren en el exterior, visiten a su consulado y se registren ante él para que éste tenga conocimiento de su estancia en ese país y puedan tomarse las acciones de representación consular de manera rápida y efectiva, lo que puede significar que el nacional goce de mayores garantías de seguridad durante su estancia en el Estado receptor.

BIBLIOGRAFÍA.

ARELLANO GARCÍA, Carlos. Métodos y Técnicas de la Investigación Jurídica. 1ª edición, Editorial Porrúa, México, 1997.

ARELLANO GARCÍA, Carlos Primer Curso de Derecho Internacional Público. 3ª edición, editorial Porrúa, México, 1997.

D'ESTEFANO PISANI, Miguel A. Fundamentos del Derecho Internacional Público Contemporáneo. Ministerio de Educación Superior, La Habana, Tomo I, 1983.

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

Diccionario Larousse de la Lengua Española. 1ª edición, editorial Larousse S.A. México, 1996.

Enciclopedia Encarta Microsoft 2006. Microsoft Corporation, software, México, 2006.

GUERRERO VERDEJO, Sergio. La diplomacia. Orientación Vocacional y Profesional. 1ª edición, ENEP ARAGON, UNAM, México, 1989.

MIAJA DE LA MUELA, Adolfo. Introducción al Derecho Internacional Público. 5ª edición, S.E. Madrid, 1970.

MOLINA, Cecilia. Práctica Consular Mexicana. 1ª edición, editorial Porrúa, México, 1970.

ORTÍZ AHLF, Loretta. Derecho Internacional Público. 1ª edición, editorial Harla, México, 1989.

OSMAÑCZYK, Edmund Jan. Enciclopedia Mundial de Relaciones

Internacionales y Naciones Unidas. 1ª edición, editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1976.

PESANTES GARCÍA, Armando. Las Relaciones Internacionales. Derecho Diplomático y Práctica Diplomática. 2ª edición, editorial Cajica, Puebla, 1977.

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

SEARA VÁZQUEZ, Modesto. Derecho Internacional Público. 16ª edición, editorial Porrúa, México, 1997.

SEARA VÁZQUEZ, Modesto. Política Exterior de México. 3ª edición, editorial Harla, México, 1985.

SEPÚLVEDA, César. Derecho Internacional. 20ª edición, editorial Porrúa, México, 1998.

SIERRA, Manuel J. Tratado de Derecho Internacional Público. Editorial Porrúa, México, 1963.

XILOTL RAMÍREZ, Ramón. Derecho Consular Mexicano. 1ª edición, editorial Porrúa, 1982.

LEGISLACIÓN.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Editorial SISTA S.A. México 2006.

LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL. Editorial

SISTA S.A. México, 2006.

LEY DEL SERVICIO EXTERIOR MEXICANO. 213 a. edición, Editorial Porrúa,

México, 2002.

REGLAMENTO DE LA LEY DEL SERVICIO EXTERIOR MEXICANO. Diario

Oficial de la Federación, Talleres Gráficos de México, México, 23 agosto 2002.

REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE RELACIONES

EXTERIORES. Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 2004.

FUENTES INTERNACIONALES.

CARTA DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS DE 1945.

Publicada en el diario Oficial de la federación el 17 de octubre de 1945.

CONVENCIÓN DE VIENA DE 1961 SOBRE RELACIONES DIPLOMÁTICAS.

Publicada en el diario Oficial de la Federación el 14 de septiembre de 1965.

CONVENCIÓN DE VIENA DE 1963 SOBRE RELACIONES CONSULARES.

Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de septiembre de 1968.

CONVENCIÓN DE VIENA DE 1969 SOBRE DERECHO DE LOS TRATADOS.

Publicada en el diario Oficial de la Federación el día 17 de febrero de 1975.

OTRAS FUENTES

DEPARTAMENTO DE ESTADO DE ESTADOS UNIDOS, PROGRAMAS DE INFORMACIÓN INTERNACIONAL, “Constitución de los Estados Unidos de América de 1787” <http://www.usinfo.state.gov/espanol/contest.htm>.