



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

**FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO INTERNACIONAL**

**“LA PROTECCIÓN CONSULAR EN LOS CASOS DE
PENA DE MUERTE DE MEXICANOS RADICADOS EN
LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA”**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

ESTELA SÁNCHEZ RODRÍGUEZ



ASESOR: MTRO. PEDRO AURELIO VEGA GONZÁLEZ

MÉXICO, DISTRITO FEDERAL

2010



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

DEDICATORIAS

A Dios y a la Virgen, por darme la vida y en ella una familia leal, unida y maravillosa.

A mis padres Guadalupe y Román, por su amor, confianza y respaldo brindados. Este trabajo es un regalo que les brindo por su esfuerzo, por enseñarnos a sus hijos lo que perdura a través del tiempo, valores y educación. Gracias.

A Rafael Lozano, por la paciencia, experiencias, confianza, y por creer en mí personal y profesionalmente.

A mis hermanos Angélica, Graciela, Alejandro, y Román, con todo mi cariño. Los quiero.

A mis sobrinos, Alejandra, Arianna, Román, y Romina, por sus sonrisas cotidianas. Son geniales.

A mis amigas y amigos por estar siempre que los necesito, por escucharme sin juzgar, y animarme para alcanzar la meta de cada proyecto que inicio.

AGRADECIMIENTOS

A mis maestros de la Universidad, de quienes guardo un grato recuerdo, en particular al maestro Pedro Aurelio Vega González, por el esfuerzo, tiempo y confianza depositados en mí para concluir este trabajo.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, porque es un orgullo pertenecer y ser parte de ella.

ÍNDICE

LA PROTECCIÓN CONSULAR EN LOS CASOS DE PENA DE MUERTE DE MEXICANOS RADICADOS EN ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

INTRODUCCIÓN.....	1
1. LOS ÓRGANOS DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES DE LOS ESTADOS.....	3
1.1. Concepto.....	3
1.2. Clasificación doctrinal.....	4
1.2.1. Órganos Internos.....	6
1.2.1.1. El Jefe de Estado.....	7
1.2.1.2. El Ministro de Asuntos Exteriores.....	12
1.2.2. Órganos externos.....	16
1.2.2.1. Los agentes diplomáticos.....	16
1.2.2.1.1. Concepto.....	17
1.2.2.1.2. Clasificación.....	19
1.2.2.1.3. Atribuciones de acuerdo a la Convención de Viena de 1961 y al derecho interno de México.....	22
1.2.2.1.4. Prerrogativas: inmunidades y privilegios.....	23
1.2.2.2. Los agentes consulares.....	29
1.2.2.2.1. Concepto.....	29
1.2.2.2.2. Diferencia con los agentes diplomáticos.....	32

1.2.2.2.3. Clasificación.....	32
1.2.2.2.4. Atribuciones de acuerdo a la Convención de Viena de 1963 y al Derecho Interno de México.....	35
1.2.2.2.5. Crítica sobre su grado de representatividad.....	38
1.2.2.2.6. Prerrogativas: inmunidades y privilegios.....	38

2. EL MARCO JURÍDICO QUE REGULA LAS INSTITUCIONES DIPLOMÁTICA Y

CONSULAR.....	42
2.1. Marco jurídico internacional.....	42
2.1.1. Carta de la Organización de las Naciones Unidas.....	42
2.1.2. Convención de Viena de 1961 sobre Relaciones Diplomáticas.....	44
2.1.3. Convención de Viena de 1963 sobre Relaciones Consulares.....	46
2.1.4. Convención de Viena de 1969 sobre Derecho de los Tratados.....	47
2.2. Marco jurídico nacional.....	49
2.2.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	49
2.2.2. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.....	51
2.2.3. Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores públicos.....	53

2.2.4. Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores.....	54
2.2.5. Ley del Servicio Exterior Mexicano y su Reglamento.....	55
3. LA PROTECCIÓN CONSULAR.....	57
3.1. La responsabilidad internacional.....	57
3.1.1. Concepto.....	57
3.2. Clases de responsabilidad internacional.....	62
3.3. La responsabilidad internacional por daños causados a un nacional.....	66
3.4. La denegación de justicia.....	67
3.5. La protección diplomática.....	68
3.6. La protección consular.....	70
3.6.1. Concepto.....	70
3.6.2. Naturaleza jurídica.....	71
3.6.3. Fundamento legal.....	72
3.6.4. Sus contenidos y alcances.....	77
3.6.5. La Protección Consular como atribución de la Secretaría de Relaciones Exteriores.....	79
3.6.5. Sus campos de acción.....	82
3.6.5.1. Repatriación de nacionales.....	85
3.6.5.2. Apoyo en materia de pensiones alimenticias.....	86
3.6.5.3. Búsqueda de personas en el exterior.....	87

3.6.5.4. Asistencia en casos de enfermedad.....	87
3.6.5.5. La asistencia consular en casos de privación legal de la libertad y la garantía de un debido proceso en el exterior.....	88
3.6.6. Importancia de la Protección Consular Mexicana.....	93

4. LA PROTECCIÓN CONSULAR

EN LOS CASOS DE PENA DE MUERTE

DE NACIONALES RADICADOS

EN LOS ESTADOS UNIDOS.....	95
4.1. Las relaciones entre México y los Estados Unidos.....	95
4.2. Los tratados bilaterales firmados y ratificados con los Estados Unidos de América en materia jurídica.....	98
4.3. La migración ilegal como uno de los principales temas en la agenda bilateral entre México y los Estados Unidos de América.....	102
4.4. La visión de ambos gobiernos.....	103
4.5. Los problemas derivados de la migración ilegal hacia los Estados Unidos de América.....	105
4.6. Los nacionales mexicanos privados de su libertad en los Estados Unidos de América.....	106
4.6.1. Las acciones por parte de la Secretaría de Relaciones Exteriores.....	107
4.6.2. La constante violación al artículo 36 de la Convención de Viena de 1963 sobre Relaciones Consulares.....	111

4.6.3. Casos de pena de muerte de nacionales en Estados Unidos.....	114
4.6.3.1. Algunos casos relevantes en la historia.....	115
4.6.3.2. Caso Avena y otros nacionales mexicanos.....	117
4.6.3.2.1. Interpretación del fallo Avena de 2004.....	124
4.6.3.3. La postura de la Corte Internacional de Justicia de La Haya.....	126
4.6.3.4. El cumplimiento de las resoluciones de la Corte Internacional de Justicia de La Haya por parte de algunos Gobernadores de los Estados Unidos de América.....	129
4.6.3.5. La postura del Gobierno Mexicano.....	131
4.6.3.6. Los logros obtenidos.....	133
CONCLUSIONES.....	135
BIBLIOGRAFÍA.....	137
ANEXO I	I
ANEXO II.....	II
ANEXO III.....	III
ANEXO IV.....	IV

INTRODUCCIÓN

La protección consular es el derecho del cual debemos gozar todos los mexicanos fuera de nuestro territorio. Es un derecho consagrado en la Convención de Viena de 1963 sobre relaciones consulares, que pocos conocemos y que constantemente es transgredido por otros Estados; como lo veremos, Estados Unidos, sin que nos sorprenda, es uno de ellos.

El tema específico de la investigación se refiere a “la protección consular en los casos de pena de muerte de mexicanos radicados en Estados Unidos de América”. La pena de muerte es un tema siempre difícil, por cuestiones religiosas, morales, y jurídicas. Sin embargo, no es el tema central de este trabajo, que se concentra en el análisis de la protección consular en esos casos.

Como lo veremos, Estados Unidos ha violado, en muchas ocasiones, el derecho que todo ciudadano mexicano tiene; ha habido ejecuciones de mexicanos porque la potencia número uno del mundo pasa por alto que está obligada a respetar esos derechos, pues es uno de los Estados que firmaron la Convención de Viena de 1963, que prevé tal situación.

Si nuestros nacionales son culpables de los delitos imputados o no, es una cuestión ajena al caso; antes de entrar al fondo del asunto, deben cumplirse,

como en todo procedimiento, las formalidades del mismo: en el caso tratado, que los mexicanos hayan recibido la protección consular necesaria en tiempo y forma. Cabe decir que la protección consular no opera únicamente para los casos de mexicanos sentenciados a pena de muerte; opera para otro tipo de cuestiones legales, como lo son asesorías laborales, civiles, administrativas, por lo cual el conocimiento de la protección consular de que todo mexicano goza en el extranjero, sería de gran utilidad para evitar injusticias a nuestros nacionales.

En este trabajo, abordaremos los diferentes aspectos de la protección consular; analizaremos en qué consiste, su marco jurídico, algunos casos relevantes en la historia sobre casos de pena de muerte en Estados Unidos y la importancia de la protección consular. Lo anterior tiene el propósito de difundir, en la medida de lo posible, la información necesaria que todos los mexicanos debemos conocer para proteger nuestra integridad en cualquier lugar del planeta.

CAPÍTULO PRIMERO

LOS ÓRGANOS DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES DE LOS ESTADOS

1.1. CONCEPTO.

Los Estados se relacionan entre sí a través de ciertos órganos a los que se denomina “*de representación externa*” y que constituyen el puente de comunicación entre países. Corresponde al Derecho interno de cada país fijar las normas que han de estructurar y facultar a estos órganos para su buen desempeño. Existen normas, costumbres y usos en el Derecho Internacional Público que determinan cuáles son los órganos de representación externa de los Estados.

De manera ejemplificativa, podemos señalar que los órganos de representación externa de los Estados son aquéllos entes administrativos pertenecientes por lo general al Poder Ejecutivo de un Estado, cuya función es establecer vínculos con otras naciones. Al respecto, el autor Modesto Seara Vázquez señala: “*En una época en que las relaciones internacionales experimentan un cambio nunca antes visto, derivado de la correlativa transformación de la sociedad internacional que avanza hacia formas todavía difíciles de prever, cuando la brutalidad como forma de conducta parece sustituir a las formas civilizadas de relación entre los grupos sociales, los Estados necesitan de una representación*”

*bien estructurada. En la actualidad si bien se dispone de un cuerpo normativo convencional bastante extenso al que se ha incorporado muchas de las normas de origen consuetudinario, todavía una buena parte de las actividades diplomáticas han quedado sometidas a usos, costumbres y reglas de cortesía que los profesionales deben conocer con el fin de evitar las equivocaciones que puedan debilitar a su posición como diplomáticos”.*¹

Dados los conflictos internacionales, en los que cada día es más frecuente la violencia, los órganos de representación externa deben poner en práctica los usos y costumbres establecidos internacionalmente para llevar a cabo mejores negociaciones, que beneficien a los nacionales de cada país.

En la actualidad, la representación de los Estados tiene un sentido trascendental, pues se requiere de representantes más capacitados, sobre todo en ramas como la económica y la comercial.

1.2. CLASIFICACIÓN DOCTRINAL

En la actualidad, no se podrían explicar las relaciones entre los Estados y entre éstos y los organismos internacionales, sin la presencia de los órganos de representación externa. En México, el papel que juegan los encargados de ejecutar la política exterior es de vital trascendencia para el éxito de los tratados

¹ SEARA VÁZQUEZ, Modesto, Derecho Internacional Público, 17ª edición, Editorial Porrúa, México, 1998, pág. 230.

suscritos en materia de libre comercio, lucha contra el narcotráfico y actividades conexas.

Los órganos de representación exterior de México son de naturaleza administrativa y dependen del Poder Ejecutivo Federal; el titular de ese poder es el encargado de nombrarlos, aunque, en el caso de los agentes diplomáticos y consulares, el Senado debe ratificar los nombramientos.

Nuestro país adopta la clasificación clásica de la doctrina internacionalista que señala que los órganos de representación de los Estados, propiamente, se dividen en dos grupos:

- aquéllos que realizan sus funciones dentro de su mismo Estado, esto es, el Jefe de Estado y el Ministro de Asuntos Exteriores; y
- aquéllos que tienen que desplazarse y ubicarse en otro país para llevar a cabo sus funciones de representación, como los agentes diplomáticos y los consulares.

El autor César Díaz Cisneros señala que: *“La representación de cada Estado ante los demás se ejerce por medio de funcionarios, cuyas funciones se hallan también previstas y reglamentadas en las respectivas constituciones políticas y leyes de los Estados que representan. Tales representaciones son en la*

*actualidad permanentes en casi la totalidad de los Estados (...) Se ha controvertido por algunos autores, si tales órganos, que son los jefes de Estados, los ministros de Relaciones Exteriores, los agentes diplomáticos y consulares, son en realidad órganos del Estado, o si más propiamente se trata de personas representantes del mismo (...)*²

Como lo señala el autor, César Díaz, las atribuciones de los funcionarios se encuentran establecidas en las disposiciones tanto locales de cada Estado, como en normas internacionales. Respecto a la calidad de los funcionarios, consideramos que pueden situarse como representantes del Estado, por las funciones que desempeñan.

1.2.1. Órganos internos

La doctrina clasifica a los órganos de representación de los Estados en internos y externos, según realicen sus actividades dentro o fuera de su propio Estado. Dentro de los órganos internos comprendemos al Jefe de Estado y al Ministro o Secretario de Relaciones Exteriores.

Las denominaciones que estos personajes reciben pueden variar de acuerdo al sistema político-constitucional que cada país adopte; por ejemplo, en algunos

² DÍAZ CISNEROS, César, Derecho Internacional Público, 2ª Edición, Tipográfica Editora Argentina, Tomo II, Buenos Aires, Argentina, 1996, pág.87.

Estados monárquicos el Jefe de Estado es el rey, mientras que el Jefe de Gobierno es el primer Ministro.

Tal división llega a ser sólo teórica, porque el rey se ha convertido, en la mayor parte de los casos, en una figura decorativa y es el Primer Ministro quien realiza ambas atribuciones, como Jefe de Estado y como Jefe de Gobierno.

1.2.1.1. El jefe de Estado. El jefe de Estado es la figura más importante y representativa de un país.

En algunos regímenes como el parlamentario, existe una diferencia de funciones entre el Jefe de Estado y el Jefe de Gobierno. Mientras que el primero se ocupa de las relaciones internacionales de su país, el segundo realiza las funciones propias de gobierno, es decir, administrativas. Esto quiere decir que las funciones del Jefe de Estado recaen jurídica y políticamente en el rey o Presidente, y las del Jefe de Gobierno en el Primer Ministro. Algunos países que adoptan esta división son: Inglaterra, Suecia, Noruega, España, Dinamarca, Holanda, Nepal, Tailandia.

En los Estados con regímenes presidenciales, hay una fusión de ambas figuras en una sola persona, quien es tanto Jefe de Estado como de Gobierno, como es el caso de México, donde el Presidente de la República es quien nos representa en el exterior y es quien ejerce las funciones administrativas de

gobierno en el interior del país, para representarnos en el exterior; se auxilia del Canciller o Secretario de Relaciones Exteriores e internamente de todos los demás integrantes de la administración pública federal centralizada, es decir, de los Secretarios de Estado o de despacho administrativo. El maestro César Sepúlveda argumenta que: *“El Jefe de Estado, además de ser por lo común el órgano administrativo más importante de un país, ejerce la función representativa exterior, y sus actos en materia internacional se reputan directamente actos del Estado”*.³

Otro experto en el tema, el maestro Modesto Seara Vázquez, señala: *“Jefe de Estado es el órgano supremo del Estado en materia de relaciones internacionales”*.⁴

Como lo mencionamos al inicio, el Jefe de Estado o Presidente es la figura más importante y representativa de cada país, por lo que todo acto que realiza es atribuido al mismo.

Roberto Núñez y Escalante afirma que Jefe de Estado es *“... La persona quien ejerce de acuerdo con la Ley interna y con la forma de gobierno, la autoridad suprema en el gobierno del Estado, por tanto éste título corresponde a quien ejerce el cargo de jefe del poder ejecutivo ya se trate de monarca, presidente,*

³ SEPÚLVEDA, César, Derecho Internacional Público, 20ª edición, Editorial Porrúa, México, 1998, pág. 278.

⁴ SEARA VÁZQUEZ, Modesto, Derecho Internacional Público, Op. Cit, pág. 222.

*directorio, consejero, etc. Por lo general es un cargo unipersonal, sin embargo, en los países de régimen parlamentario junto al Jefe de Estado existe el Jefe de Gobierno, Primer Ministro, que en muchos casos ejerce por delegación muchas de las funciones que corresponden al Jefe de Estado”.*⁵

El autor alemán Franz Von Liszt señala por su parte: “... *el jefe de Estado tiene la suprema representación internacional dentro de los límites impuestos por la Constitución del Estado*”.⁶

El Jefe de Estado se encarga de la representación de su país ante la comunidad internacional; proyecta la política de su Estado hacia el exterior, realiza tratados y diferentes negociaciones, ya sea personalmente o a través de los representantes que él designe. Sus facultades se rigen por el derecho interno de cada país.

Las relaciones internacionales actuales han dado un giro importante. Hoy se realiza una política de alto nivel donde los Jefes de Estado realizan constantemente visitas a otros países, donde gozan de cierto tratamiento especial y donde se le debe ofrecer una ceremonia en donde lo recibe el Jefe de Estado que visita y se escuchan los himnos nacionales de los países

⁵ NÚÑEZ Y ESCALANTE, Roberto, Compendio de Derecho Internacional Público, 1ª edición, Editorial Orión, México, 1970, pág. 171.

⁶ LISZT, Franz Von, Derecho Internacional Público, S.N.E., S.E, Barcelona, España, 1929, pág. 171.

participantes; goza de inmunidad y jurisdicción en máximo grado, lo que se deriva del hecho mismo de la independencia de su Estado.

Como lo mencionamos en párrafos anteriores, es el orden normativo de cada Estado el encargado de determinar las atribuciones destinadas para el Jefe de Estado. En el caso de México, las atribuciones se encuentran contempladas en la Carta Magna. En efecto, la fracción II del artículo 89 señala que: *“El presidente de la República tiene la facultad para nombrar y remover libremente a los Secretarios de Despacho.”*⁷

La misma fracción le concede atribución al Presidente para remover libremente a los agentes diplomáticos y demás empleados del Congreso de la Unión, cuando su nombramiento o remoción no estén determinados de otro modo en la Constitución o en las leyes.

En materia de nombramientos de agentes diplomáticos y cónsules, las facultades del Presidente de la República dependen de la ratificación del Senado.

La fracción X del precepto indicado dispone que al Jefe de Estado corresponde la conducción de la política exterior y celebración de tratados internacionales, previa aprobación del Senado. Para ello deberá observar los principios de:

⁷ *“Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”*, D.O.F. 5 de febrero de 1917, última reforma D.O.F 24 agosto 2009, 59ª edición, Editorial Sista, México, 2010, página 108.

autodeterminación de los pueblos; no intervención; solución pacífica de controversias; proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; igualdad jurídica de los Estados; cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.⁸

Los tratados internacionales que se celebren deben estar de acuerdo con la Constitución, de lo contrario, el instrumento no será ratificado por el Senado; éste es un requisito constitucional del que años atrás los Estados participantes de un tratado podían hacer uso mediante una simple fórmula inserta en el cuerpo del tratado *ad referendum*, lo que significaba que el tratado debía ser sometido a la ratificación posterior.

En la actualidad, la ratificación se ha convertido en una obligación para las partes, ya que les permite ganar tiempo para examinar minuciosamente el instrumento a efecto de establecer claramente si cumple con los requisitos legales establecidos y si será de beneficio para el país. En esta última parte del procedimiento para la celebración de los tratados, es el Senado de la República el encargado de analizar de manera definitiva el instrumento para dar su aquiescencia.

⁸ Cfr. “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, Op. Cit., página 109.

1.2.1.2. El Ministro de Asuntos Exteriores.

Existe otro órgano de representación de un Estado ante la comunidad; de hecho, se trata del puente permanente y efectivo de comunicación de su país con la comunidad internacional, dado que sin su presencia sería imposible entender las relaciones internacionales: nos referimos al Ministro de Asuntos Exteriores o Internacionales. Su denominación varía de acuerdo al sistema jurídico y político adoptado.

En México, recibe el nombre de Secretario de Relaciones Exteriores; es uno de los asesores más importantes con que cuenta el Jefe de Estado.

Sobre todo en la actualidad, en un mundo globalizado e interconectado, este personaje cumple roles prioritarios para el desarrollo de su país al gestionar empréstitos y colaboraciones de otros Estados hacia el suyo. El Secretario de Relaciones Exteriores se ha definido de muchas maneras; entre ellas tenemos la definición del maestro Modesto Seara Vázquez: *“Ministro de Asuntos Exteriores.- Actúa en representación del Jefe de Estado, con su consentimiento y bajo su control (o del Parlamento), como director de las relaciones internacionales de su país”*.⁹

⁹ SEARA VÁZQUEZ, Modesto, Derecho Internacional Público, Op. Cit, pág. 228.

Para Manuel J. Sierra; “(...) *el secretario de Relaciones Exteriores es la dirección efectiva de las relaciones exteriores y de los agentes del servicio exterior (...)*”. *Es el intermediario regular entre el Estado y los representantes de los países extranjeros, éste es quien firma notas y comunicados concernientes a los documentos, proyectos, tratados y convenciones*”.¹⁰

En términos generales, el Jefe de Estado cuenta, en la mayoría de las legislaciones, con un conjunto de asesores o personas de su confianza quienes lo ayudan en diferentes campos o materias, en virtud de que resulta casi imposible que sea el mismo Jefe de Estado quien realice tanto los actos de gobierno como los de política exterior. Por esa razón, se auxilia del Secretario de Relaciones Exteriores, órgano que forma parte de lo que se conoce como la “Administración Pública Federal centralizada”.

El Ministro o Secretario de Relaciones Exteriores forma parte del llamado “Gabinete Presidencial”; es una de las figuras más importantes dentro del gobierno federal mexicano y cuenta con el valioso apoyo del Servicio Exterior Mexicano y un gran cuerpo de funcionarios que se ocupan de seleccionar y preparar o capacitar a quienes han de representar los intereses de México en el extranjero, es decir, a los funcionarios diplomáticos y consulares.

¹⁰ SIERRA, Manuel J, Derecho Internacional Público, S.N.E., Editorial Porrúa, México, 1974, págs. 356-357.

El Secretario de Relaciones Exteriores es también el Jefe de todas las embajadas y los consulados de México en el mundo. Todos los documentos internacionales que involucran y obligan a México están firmados por él o sus subalternos autorizados; es a través de él que se presentan las reclamaciones internacionales a nuestro país; es una autoridad reconocida en la interpretación de los tratados suscritos por México. Sus dos funciones primordiales son: dirigir las relaciones exteriores de su Estado, y fungir como jefe de todo el servicio exterior, tanto en el área diplomática como consular. Sus declaraciones obligan a su Estado, por lo que su designación en teoría debe recaer en personas con calidad humana y con un perfil profesional muy específico.

Roberto Núñez y Escalante señala lo siguiente: *“El ministerio de relaciones exteriores o cancillería es la oficina por cuyo intermedio el gobierno (sic) de un estado se dirige a otro; es el encargado de designar a los agentes diplomáticos y consulares en nombre del jefe de estado, así como por su conducto los agentes diplomáticos y consulares acreditados en su país entran en relación con su gobierno”*.¹¹

El francés Charles Rousseau advierte: *“El ministro de asuntos exteriores es el encargado de la dirección de las relaciones internacionales, unas bajo la supervisión del Jefe de Estado, y otras bajo las del Parlamento. Está en*

¹¹ NÚÑEZ Y ESCALANTE, Roberto, Compendio de Derecho Internacional Público, Op. Cit, Pág. 377.

*constante contacto con los jefes diplomáticos extranjeros que formula oficialmente, en asuntos de competencia obligan al gobierno que representa”.*¹²

Las principales funciones del Ministro o Secretario de Relaciones Exteriores están definidas por el derecho interno de cada país. En México, el artículo 28 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, señala entre otras la de mantener estrecha comunicación con los agentes diplomáticos y consulares de su Estado y también con los de otras naciones; examinar las diversas situaciones que conciernan a ambos países; conducir las negociaciones; vigilar la ejecución o cumplimiento de los tratados celebrados por México, dirigir a los agentes diplomáticos y consulares de su país; comunicar su nombramiento o remoción a los Estados respectivos; defender los intereses políticos y económicos de su Estado, así como los de sus nacionales; redactar en los casos correspondientes los tratados internacionales a petición del órgano ejecutivo; conservar los archivos diplomático y consular; asesorar al Ejecutivo en los asuntos internacionales.¹³

A lo largo de la historia de México, la Cancillería ha tenido en ocasiones el difícil papel de negociar con potencias extranjeras intransigentes que han utilizado la fuerza para cobrar o hacer valer sus reclamaciones, situación que nos ha costado territorio y sangre de compatriotas.

¹² ROUSSEAU, Charles, Derecho Internacional Público, 2ª edición, Editorial Ariel, Barcelona, España, 1966, pág. 333.

¹³ Crf. “Ley Orgánica de la Administración Pública Federal”, D.O.F. 29 diciembre 1976, última reforma 17 junio 2009, en Agenda de la Administración Pública Federal 2010, 23ª edición, Ediciones Fiscales ISEF, S.A., México 2010, pág 27-28.

1.2.2. Órganos externos

Dentro de los órganos de representación externa de los Estados tenemos a los agentes diplomáticos y los agentes consulares, que reciben esa denominación en razón de que realizan sus funciones en el exterior, representan a su país ante otros gobiernos y gozan de inmunidades y privilegios con motivo de sus atribuciones.

1.2.2.1. Los agentes diplomáticos.

Podemos decir que la diplomacia es tan antigua como los mismos pueblos; en ellos se intercambiaban representantes a título de rey o jefe del pueblo, los que eran concebidos como una extensión del propio pueblo y debían ser tratados con el mayor respeto y consideración posible.

El maestro César Sepúlveda refiere: *“El establecimiento de la institución diplomática proviene de la necesidad de contar, en otros países, con representantes permanentes para tratar los asuntos del Estado, y para obtener información valiosa a éste. La institución es esencialmente moderna, pese a que se encuentran vestigios de alguna práctica rudimentaria en la antigüedad. La prioridad de los escritos relativos a la función del embajador corresponde ciertamente al siglo XV, cuando aparece el ensayo de ROSIER, AMBAXIATOR*

*BREVILEGIOS, en 1436, pero sólo hasta el Siglo XVII, y debido en parte al ejemplo de Richelieu, pudo existir una práctica diplomática regular”.*¹⁴

La figura de los agentes diplomáticos es esencial para llevar a cabo las relaciones con otros países, pues éstos deben conocer los intereses de cada Estado, logrando con ello, beneficios para éstos en las relaciones internacionales.

Por su parte, el autor Pedro Labariega Villanueva señala: *“De esta manera, la puesta en ejercicio del jus legati (derecho de legación), considerado en su carácter de institución, engloba los aspectos de jus activum (derecho de enviar) y de jus passivum (derecho de recibir), también conocido con las denominaciones de derecho de misión y de derecho de embajada”.*¹⁵

Aunque no es obligatorio para los países ejercer el derecho de legación, es importante para lograr mayores beneficios en las relaciones internacionales.

1.2.2.1.1. Concepto.

El agente diplomático es el funcionario que un Estado adscribe ante otro para que en su territorio realice funciones de negociación, observación y de

¹⁴ SEPÚLVEDA, César, Derecho Internacional Público, Op. Cit, pág. 147.

¹⁵ LABARIEGA VILLANUEVA, Pedro, Derecho Diplomático, 2ª edición, Editorial Trillas, México, 1998, pág. 13.

protección de los intereses del Estado acreditante ante el Estado receptor, de conformidad con el artículo 3 de la Convención de Viena de 1961, y el derecho interno de cada país.¹⁶

Al respecto, el autor francés Claude Colliard dice: *“El agente diplomático es un funcionario al servicio de su Estado. Obedece a las instrucciones que recibe de su gobierno. Es a la vez intermediario, pone del conocimiento del gobierno extranjero las notas y comunicaciones de su gobierno; lo mismo sucede en sentido inverso. Como representante, puede orientar cierta acción política, preparar y firmar los convenios internacionales. Estas últimas funciones van disminuyendo necesariamente por la rapidez de las comunicaciones modernas, que permiten que los ministros mismos se desplacen personalmente para resolver ciertos asuntos y para firmar los tratados. Cabe observar que en todos los países con frecuencia los embajadores o agentes diplomáticos más importantes no son necesariamente funcionarios de la carrera diplomática, sino personajes políticos”*.¹⁷

Podríamos decir, que el el agente diplomático tiene una función dual, pues se encarga de velar por los intereses del Estado acreditante, pero también debe informar al Estado receptor sobre esos intereses.

¹⁶ Cfr. “Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas”, Viena, Austria, 18 de abril de 1961, D.O.F. 3 de agosto de 1965, en Diario Oficial de la Federación, Tomo CCLXXI, número 29, Sección Primera, Poder Ejecutivo, Secretaría de Relaciones Exteriores, pág.2.

¹⁷ COLLIARD, Claude, Instituciones de Relaciones Internacionales, S.N.E., Editorial Fondo de Cultura Económica, México, D.F.,1986, pág. 242.

Charles Rousseau, por su parte expone: *“El agente diplomático es un representante de su país y al mismo tiempo es un representante del gobierno que lo acredita. Está sujeto a las normas jurídicas internacionales que regulan la diplomacia, a las normas jurídicas de su país y a las normas jurídicas internas del país ante el cual ha sido acreditado”*.¹⁸

Con la definición de Charles Rousseau, encontramos nuevamente la dualidad de la que hablábamos anteriormente, al representar el funcionario tanto al Estado acreditante como al receptor.

Como podemos observar, la doctrina internacional coincide en señalar que los agentes diplomáticos son órganos de representación de su Estado en el territorio, mediante un intercambio bilateral realizado por los países.

1.2.2.1.2. Clasificación.

Existen dos clasificaciones de los agentes diplomáticos: la primera atiende al criterio internacional, establecido en la Convención de Viena de 1961 sobre Relaciones Diplomáticas y la segunda la encontramos en la Ley de Servicio Exterior Mexicano.

La Convención de Viena de 1961 dispone en su artículo 14 lo siguiente:

¹⁸ ROUSSEAU, Charles, Derecho Internacional Público, Op. Cit. Pág. 496.

“1. Los jefes de misión se dividen en tres clases:

a. embajadores o nuncios acreditados ante los Jefes de Estado, y otros jefes de misión de rango equivalente; b. enviados, ministros o internuncios acreditados ante los Jefes de Estado; c. encargados de negocios acreditados ante los Ministros de Relaciones Exteriores.

*2. Salvo por lo que respecta a la precedencia y a la etiqueta, no se hará ninguna distinción entre los jefes de misión por razón de su clase”.*¹⁹

De la lectura anterior, observamos que no se trata exactamente de una clasificación jerárquica de los agentes diplomáticos, sino de los jefes de misión.

Anteriormente nos referimos al agente diplomático como el funcionario adscrito ante un Estado con la función bilateral de velar por los intereses de éste ante el Estado receptor, y hacer de su conocimiento los intereses por lo que está velando; ahora bien, la misión diplomática se encuentra conformada por un grupo de personas de un Estado adscrito en otro, cuya función es proteger los intereses del Estado acreditante ante el receptor. El agente diplomático forma parte de la misión.

De ahí que la clasificación de la Convención de Viena 1961 englobe diferentes categorías.

¹⁹ Cfr. “Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas”, Op.Cit., pág.3.

Después del jefe de misión existen otros funcionarios que integran la misión y que ocupan lugares diferentes en grado o precedencia. La precedencia es el grado o jerarquía que ostenta u ocupa un agente diplomático dentro de la misión misma.

La Convención de Viena de 1961 es omisa en cuanto a otro tipo de personal de la misión, por lo que debemos remitirnos al derecho interno para llenar esa laguna.

La Ley del Servicio Exterior Mexicano señala en su artículo 3 que *“El Servicio Exterior se integra por personal de carrera, personal temporal y personal asimilado y comprende las ramas diplomático-consular y técnico-administrativa”*²⁰.

El criterio establecido en la Ley del Servicio Exterior Mexicano obedece a la naturaleza y origen de las funciones del personal. El personal de carrera es el más importante y se integra por la rama diplomático-consular que, a su vez comprende, según el artículo 4 del mismo ordenamiento, los siguientes rangos: *“I. Embajador; II. Ministro; III. Consejero; IV. Primer Secretario; V. Segundo Secretario; VI. Tercer Secretario, y VII. Agregado Diplomático”*²¹.

²⁰ *“Ley del Servicio Exterior Mexicano”*, D.O.F 4 enero 1994, última reforma 25 enero 2002, en *Legislación para Extranjeros*, S.N.E., Editorial Sista, México, 2006, pág. 84.

²¹ Cfr. Idem.

1.2.2.1.3. Atribuciones de acuerdo a la Convención de Viena de 1961 y al derecho interno de México.

Las atribuciones de los funcionarios diplomáticos son básicamente:

- **negociar**, es decir, llevar a cabo los acuerdos, pláticas de utilidad para los dos países, y sobre todo, abrir los cauces necesarios para la celebración de tratados sobre materias importantes como la económica o la de libre comercio, tan en boga en estos tiempos de globalización;
- **Observar**; esto significa que los funcionarios diplomáticos tienen que enterarse por todos los medios posibles, siempre y cuando sean lícitos, de todos los sucesos relevantes que tengan relación con los intereses del Estado acreditante. Usualmente, los funcionarios diplomáticos utilizan la radio, prensa, televisión, Internet, y todos los medios necesarios para llevar a cabo investigaciones personales o de campo para enterarse de los acontecimientos más importantes del Estado receptor;
- **Proteger**, deben cuidar los intereses del Estado acreditante, sus inversiones, bienes muebles e inmuebles así como los de sus connacionales, de la índole que sea, jurídica, administrativa económica, de salud, o de cualquier otra especie. Los agentes diplomáticos no pueden sobrepasar sus funciones; de hacerlo, pueden ser declarados como *persona non grata*,

retirándosele el plázet diplomático y procediendo a su expulsión, sin que exista responsabilidad alguna para el Estado receptor.

1.2.2.1.4. Prerrogativas: inmunidades y privilegios.

Como lo expondremos en este apartado, los agentes diplomáticos gozan de dos tipos de prerrogativas: las inmunidades y los privilegios.

La Convención de Viena de 1961, salvaguarda la integridad de los agentes diplomáticos otorgándoles la inmunidad referida, ésta consiste en la no aplicación de las leyes del país receptor a la persona, familia, bienes muebles e inmuebles del agente o funcionario diplomático.

Los autores Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara coinciden al llamar a la *“...INMUNIDAD DIPLOMÁTICA como el conjunto de las prerrogativas reconocidas a los agentes diplomáticos, con fundamento en la costumbre internacional que se refieren a su inviolabilidad personal, a la independencia necesaria para el desempeño del cargo y a la cortesía con que deben ser tratados en sus contactos con las autoridades oficiales del país en que ejercen sus funciones”*.²²

²² DE PINA, Rafael y Rafael de Pina Vara, Diccionario de Derecho, 40ª edición, Editorial Porrúa, México, 1996, pág. 322.

Desde el punto de vista gramatical, el vocablo “inmunidad” es un sustantivo femenino que deriva de la voz latina: “inmunitas”, “inmunitatis”, que significa calidad de inmune a algo. *“La palabra “inmune”, viene también del latín “inmunitis”, que significa libre, exento de algo, cargos, penas o gravámenes”.*²³

La inmunidad es una calidad que los Estados o sus representantes otorgan recíprocamente. Empero, no se encuentra sustentada únicamente en la costumbre internacional, como lo señalan los autores Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara; ésta encuentra su fundamento en la Convención de Viena de 1961 sobre relaciones diplomáticas, tratado de carácter multilateral que resulta obligatorio para todas y cada una de las partes que lo firmaron y ratificaron, entre ellas nuestro país.

Los Estados miembros del tratado internacional se encuentran obligados a respetar las inmunidades diplomáticas de sus respectivos agentes en términos de la propia Convención, lo anterior con el propósito de que la función diplomática se desempeñe sin ningún problema. La inmunidad coloca al agente diplomático fuera del alcance de las leyes y reglamentos del país receptor, tanto federales como locales y municipales. Sin embargo, está obligado a respetarlas y acatarlas en la medida en que no interfieran con su labor.

²³ ARELLANO GARCÍA, Carlos, Primer Curso de Derecho Internacional Público, 3ª edición, Editorial Porrúa, México, 1997, pág. 550.

Las inmunidades de los agentes diplomáticos se extienden a su familia. En ese sentido, quedan exentos el propio agente como su familia de cualquier forma de privación legal de la libertad; de cualquier indagatoria o averiguación previa en su contra; de declarar como testigos; de ser sujetos de cualquier medida de ejecución como el embargo, derechos que se extienden además, a los archivos locales y residencias de los agentes, así como a los demás bienes de la misión.

La inmunidad jurisdiccional abarca todas las ramas, penal, civil, administrativa. Conforme al artículo 31 de la Convención de Viena de 1961, la excepción a la inmunidad del funcionario se da cuando el agente actúa a nombre propio y en este caso sus derechos pierden cualquier efecto.²⁴

Otro tipo de inmunidades que se conceden a los agentes diplomáticos son las denominadas “reales”, es decir, las que versan sobre los locales, papeles o posesiones del mismo, previstas en el artículo 30 de la Convención de Viena de 1961, relacionado con el artículo 22.1 de la misma Convención, de modo que los agentes diplomáticos están eximidos de cualquier orden de lanzamiento, embargo, aseguramiento, contra los locales de la misión.²⁵

La inmunidad diplomática en materia laboral se otorga con el fin de eximir a los funcionarios de cualquier acción de esta índole que pudieran interponer los nacionales tendiente a alterar o impedir su función; por ejemplo, un embargo

²⁴ Cfr., “Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas”, Op. Cit, pág.4.

²⁵ Cfr. Idem.

precautorio de bienes para asegurar los salarios y otras prestaciones devengadas por el o los trabajadores del Estado receptor. En este caso, el Secretario de Asuntos Exteriores debe mediar en el conflicto para efecto de salvaguardar su función por una parte y por otra, para que los derechos del trabajador sean respetados.

Los agentes diplomáticos se encuentran exentos del pago de cualquier servicio público que preste el Estado receptor, como servicio de agua, predial, energía eléctrica, entre otras, por lo que no pueden ser sujetos a medida administrativa de ejecución.

En materia fiscal, de conformidad con el artículo 23.1 de la Convención de Viena de 1961, están exentos del pago de impuestos y demás gravámenes nacionales, regionales, locales o municipales, siempre y cuando tengan que ver con la función diplomática.²⁶

Los derechos y aranceles que perciba la misión por actos oficiales estarán exentos del pago de impuestos, como trámites administrativos relativos a actas de nacimiento, matrimonio o de defunción de nacionales, cartas rogatorias, visas y permisos de entrada al país receptor. La valija diplomática también está exenta de cualquier tipo de revisión por las autoridades del Estado receptor, ya

²⁶ “Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas”. Opt. Cit., pág.4

que contiene documentos y comunicaciones propias del Estado acreditante que deben llegar con bien a su destino.

Las prerrogativas de los agentes diplomáticos se dividen en dos clases: las inmunidades propiamente consideradas y los privilegios. De las primeras ya hemos hablado; los segundos se basan en la reciprocidad entre los Estados. Los privilegios derivan de actos extraordinarios que se conceden los países recíprocamente para mejorar sus relaciones bilaterales. En este sentido, los agentes diplomáticos gozan del derecho de libre comunicación, sin censura o intromisión en sus comunicaciones a través de los medios de comunicación, como radio, teléfono, correo e Internet.

Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara se refieren al privilegio como a una *“...Norma jurídica de naturaleza excepcional dictada en beneficio de una persona o de una clase social o profesional, a título de concesión graciosa. El privilegio es una institución muy antigua, que choca con el sentido general e igualitario del derecho moderno, no obstante lo cual todavía se reconocen algunos que, realmente, son interpretados con un criterio muy diferente del que tradicionalmente se ha manifestado al respecto”*.²⁷

El tema de los privilegios en el derecho diplomático e internacional ha dado pauta a muchas teorías y opiniones encontradas ya que se trata de normas

²⁷ DE PINA, Rafael y Rafael de Pina Vara, Diccionario de Derecho, Op. Cit, pág. 420.

consuetudinarias que chocan contra la característica de generalidad de las normas comunes, por lo que para algunos son innecesarias. Sin embargo, para otros doctrinarios, la función diplomática requiere de instrumentos alternos o accesorios que puedan coadyuvar a ampliar el nivel de las relaciones en este campo entre las naciones; además, se trata de actos graciosos o extraordinarios que benefician mucho las relaciones bilaterales, por lo que los Estados se otorgan estos privilegios en espera de recibirlos en las personas de sus agentes.

Los privilegios operan por el principio de reciprocidad internacional; algunos se encuentran contenidos en la Convención de Viena de 1961, otros derivan de la costumbre entre los Estados. Dentro de los privilegios, tenemos la exención de impuestos tanto federales como locales y municipales, sobre los locales de la misión, la libre comunicación de la misión con su gobierno y con sus consulados y otras misiones acreditadas ante otros países; exención del derecho de aduanas, impuestos y gravámenes conexos sobre los objetos para uso oficial de la misión; recibir la ayuda necesaria para obtener los locales destinados a la misión y residencias de los agentes; utilizar el escudo del Estado acreditante en los locales y las residencias de la misión, así como en los medios de transporte, de conformidad con los artículos 20, 21, 23, 27, 28 y 36 de la Convención de Viena de 1961.²⁸

²⁸ Cfr. *“Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas”*, Op., Cit., págs. 4-5.

Los privilegios son actos extraordinarios que los Estados se otorgan de conformidad con la intensidad o nivel de relaciones que tengan con otros países.

1.2.2.2. Los Agentes Consulares

Son los agentes oficiales que un Estado establece en ciertas ciudades de otro Estado con el fin de proteger sus intereses y los de sus nacionales.

Los cónsules son órganos del Estado que actúan en el extranjero y realizan actos preponderantemente administrativos para cumplir su misión, con exclusión de los de naturaleza política. Su origen se remonta 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; los segundos servían para representar a los nacionales de otro país ahí radicados. Sin embargo, 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.

1.2.2.2.1. Concepto. La Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963, define a los funcionarios consulares como “*cualquier persona, incluyendo*

*el jefe de oficina consular, a quien ha sido confiado el ejercicio de funciones consulares”.*²⁹

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.

El autor Ramón Xilotl Ramírez habla en principio 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”.*³⁰

Al referirse al “funcionario consular” lo hace en los mismos términos que la Convención de Viena sobre relaciones consulares. El autor también se refiere a la Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano de 1966, abrogada por la de 1982, ésta abrogada a su vez por la actual de 1993. Dicho cuerpo normativo en su artículo 9º decía: *“Se consideran funcionarios consulares en orden de jerarquía decreciente: al cónsul general, al cónsul consejero, la cónsul de primera, al cónsul de segunda, al cónsul de tercera, al cónsul de cuarta y al vicecónsul”.*³¹

²⁹ *“Convención de Viena sobre Relaciones Consulares”*, Viena, Austria, 7 de octubre de 1963, D.O.F. miércoles 11 de septiembre de 1968, en Diario Oficial de la Federación, Tomo CCXC, número 9, Primera Sección, Poder Ejecutivo, Secretaría de Relaciones Exteriores, pág.2.

³⁰ XILOTL RAMÍREZ, Ramón, Derecho Consular Mexicano, 1ª edición, Editorial Porrúa, México, 1982, pág. 3.

³¹ *Ibidem*, pág 37.

Los autores Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara definen al cónsul como el *“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”*.³²

Edmund Jan Osmańczyk señala: *“actualmente se denomina cónsul a un representante no diplomático de un Estado en otro, encargado de velar por los intereses de su país y sus ciudadanos, sus funciones pueden abarcar los sectores administrativo, jurídico y económico así como el transporte por tierra, agua, aire, o estar limitadas a alguno de ellos...”*.³³

Loretta Ortiz Ahlf señala: *“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”*.³⁴

Con base en lo anterior, podemos definir a los agentes consulares como aquellas personas enviadas 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 receptor.

³² PINA, Rafael y Rafael de Pina Vara, Diccionario de Derecho, Op.cit., pág. 185.

³³ OSMANÇZYK, Edmund Jan, Enciclopedia Mundial de Relaciones Internacionales y Naciones Unidas, Fondo de Cultura Económica, México, 1976, pág. 305.

³⁴ ORTÍZ AHLF, Loretta, Derecho Internacional Público, 2ª edición, Editorial Harla, México, 1989, pág. 107.

1.2.2.2.2. Diferencia con los agentes diplomáticos.

La diferencia sustancial entre los agentes consulares y los diplomáticos es que los primeros realizan actividades de tipo administrativo, como la expedición de pasaportes, visas a extranjeros, representan a sus nacionales, promueven el turismo y comercio entre ambos países, actúan como coadyuvantes del Ministerio Público y como notarios, debido a que tienen fe pública; por otro lado, los agentes diplomáticos llevan a cabo labores de alto nivel esencialmente políticas. Entre ellas destaca la de negociar con las autoridades del Estado receptor, observar la realidad social, económica, política, cultural y jurídica que se vive en ese Estado, proteger los intereses de su país como son las inversiones, bienes muebles e inmuebles, así como los intereses de sus propios connacionales, sobretudo los de aquéllos que se encuentran inmersos en algún problema legal en el Estado receptor informando, desde luego, a la Secretaría de Relaciones Exteriores.

1.2.2.2.3. Clasificación.

Los agentes consulares también pueden ser de dos tipos atendiendo al origen, naturaleza, fines y objetivos de sus funciones. Al respecto, el maestro Carlos Arellano García advierte: *“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 electti”.*³⁵

Por su parte, 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 electti, 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”.*³⁶

Los cónsules de carrera o missi, son egresados del Servicio Exterior de su país, con la misma nacionalidad del Estado que los acredita y envía; no pueden dedicarse a otra actividad apartada y distinta de la consular.

Sus emolumentos son cubiertos por su país, mientras que los cónsules *electti* 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

³⁵ ARELLANO GARCÍA, Carlos, Primer Curso de Derecho Internacional Público, Op. Cit., pág 562.

³⁶ SIERRA, Manuel J, Tratado de Derecho Internacional Público, 4ª edición, Editorial Porrúa, México, 1963, pág. 380.

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. Sus funciones son más restringidas que las de los primeros.

El artículo 1º, inciso 2, de la Convención de Viena de 1963 sobre Relaciones Consulares, reafirma la anterior clasificación doctrinal en estos términos:

*“ 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”.*³⁷

El artículo 9 de la misma Convención, se refiere a las categorías de Jefes de Oficina Consular, como: cónsules generales; cónsules; vicecónsules; agentes consulares.

En esencia, es la misma clasificación que hacía la “Ley del Servicio Exterior Mexicano” 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. La Ley del Servicio Exterior Mexicano vigente trata muy escasamente la función

³⁷ “Convención de Viena sobre Relaciones Consulares”, Op. Cit, pág.2.

consular y le ha dado mayor tratamiento e importancia a la rama diplomática. El artículo 18 del “Reglamento de la Ley del Servicio Exterior Mexicano”, trata de remediar la omisión en materia de función consular, señalando la siguiente clasificación:

<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 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”³⁸</i>

La clasificación en cita resulta insuficiente y oscura; por ello debemos dirigirnos a la Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano de 1982, referida en párrafos precedentes, vigente en la praxis consular mexicana.

1.2.2.2.4. Atribuciones de acuerdo a la Convención de Viena de 1963 y al Derecho interno de México.

Las funciones de los agentes consulares, las encontramos previstas tanto en la norma internacional como en la nacional. Respecto a la internacional, tenemos

³⁸ “Reglamento de la Ley del Servicio Exterior Mexicano”, D.O.F. 23 de agosto de 2002, última reforma D.O.F. 24 de mayo de 2005, en Legislación para Extranjeros, Editorial SISTA, México, 2006, pags.129-130.

la Convención de Viena de 1963 sobre Relaciones Diplomáticas, que en su artículo 5 señala las funciones consulares, entre las que tenemos las siguientes:

- proteger en el Estado receptor los intereses del Estado que envía y de sus nacionales, velando por sus intereses, en caso de sucesión por causa de muerte, por menores o incapaces que carezcan de capacidad plena para el ejercicio de sus derechos, representar a los nacionales ante los Tribunales.

- 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;

- 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, prestándoles la ayuda necesaria.³⁹

Por su parte, la Ley del Servicio Exterior Mexicano, en su artículo 2, confiere a la rama diplomática-consular, entre sus atribuciones, las siguientes:

³⁹ “Convención de Viena sobre Relaciones Consulares”, Op. Cit., pág. 2.

“ 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;

...

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;

...

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; ...”⁴⁰

Tanto la norma internacional como la nacional coinciden en que las principales atribuciones de los agentes consulares consisten en proteger los derechos e intereses de sus nacionales ante el Estado receptor. Por ello, en los casos de mexicanos sentenciados a pena de muerte, la protección de los agentes consulares es fundamental.

⁴⁰ “Ley del Servicio Exterior Mexicano”, Op. Cit.,pág. 84.

1.2.2.2.5. Crítica sobre su grado de representatividad.

Coincidimos con las opiniones que se manifiestan en negar el carácter representativo de los agentes consulares, a diferencia de los agentes diplomáticos. Ambos forman parte de la misión diplomática; sin embargo, las funciones de los primeros se limitan al campo administrativo, en tanto que los agentes diplomáticos se dedican a actividades de tipo político.

La función consular nace a partir de la instauración de la diplomática, de la que depende en gran medida, aunque también hay que decir que en caso de ruptura de las relaciones bilaterales, la función diplomática finalizará, pero la consular no sigue la misma suerte, al menos de forma inmediata. Por lo anterior, consideramos que sólo los funcionarios diplomáticos son los que ostentan un verdadero carácter representativo, ya que en todo momento se encuentran negociando los intereses de su Estado.

1.2.2.2.6. Prerrogativas: Inmunidades y privilegios.

Las inmunidades y privilegios de los agentes consulares derivan de la Convención de Viena de 1963 sobre relaciones consulares y el derecho interno de cada país. Igual que en la materia diplomática, las inmunidades pueden ser personales, o de carácter jurisdiccional, por lo que no pueden ser privados de su libertad, ni ser sometidos a la jurisdicción de las autoridades judiciales y administrativas del

Estado receptor. El artículo 43 de la Convención de Viena de 1963, prevé las excepciones a la inmunidad de jurisdicción, en un procedimiento civil; la primera resulta de un contrato celebrado entre el agente consular, celebrado a nombre personal, no como agente consular; la segunda se refiere a un procedimiento entablado por un tercero como consecuencia de daños causados por un accidente de vehículo, buque o avión, ocurrido en el Estado receptor.⁴¹

Es preciso destacar que la inmunidad de jurisdicción de los agentes consulares se extiende sólo durante el ejercicio de sus funciones; igual que para los agentes diplomáticos, existen excepciones a la inmunidad de jurisdicción.

Otra excepción a la inmunidad de los agentes consulares, es el deber de comparecer como testigos, siempre y cuando no se trate de hechos relacionados con sus funciones. Fuera de lo dispuesto en el párrafo tercero del artículo 44 de la citada Convención, los agentes consulares sí están obligados a fungir como testigos de hechos ajenos a sus funciones y de los que tengan conocimiento.

La Convención de Viena de 1963 establece en su artículo 27, relacionado con el 31, la inviolabilidad de los locales consulares; en este sentido la propia Convención dispone que las autoridades del Estado receptor no podrán penetrar en la parte de los locales consulares que se utilice exclusivamente

⁴¹ Cfr. “Convención de Viena sobre Relaciones Consulares”, Op. Cit., pág.9.

para el trabajo de la oficina consular, salvo que exista 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.

El Estado receptor tendrá la obligación especial de adoptar todas las medidas apropiadas para proteger los locales consulares contra toda intrusión o daño y para evitar que se perturbe la tranquilidad de la oficina consular o se atente contra su dignidad. Los locales consulares, sus muebles, los bienes de la oficina consular y sus medios de transporte, no podrán ser objeto de ninguna requisa, por razones de defensa nacional o de utilidad pública. Si para estos fines fuera necesaria la expropiación, se tomarán las medidas posibles para evitar que se perturbe el ejercicio de las funciones consulares y se pagará al Estado que envía una compensación in mediata, adecuada y efectiva.⁴²

De conformidad con el artículo 53 de la Convención de Viena de 1963, la familia y personal al servicio del agente consular que vivan en su casa, también gozarán de las inmunidades señaladas anteriormente, desde que el agente consular entre en el territorio del Estado receptor para tomar el cargo, o, si se

⁴² Cfr. “Convención de Viena sobre Relaciones Consulares”, Op. Cit., págs.6-7.

encuentran en el territorio de ese país, desde el momento en que se asuma el cargo.⁴³

Las inmunidades concluyen cuando la función consular llegue a su fin o cuando se abandone el territorio del Estado receptor. En los 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.

El criterio para otorgar inmunidades y privilegios a los agentes, tanto diplomáticos como consulares, se basa sobre el reconocimiento de beneficios y concesiones entre los países partes de la Convención de Viena de 1963, imperando el principio de reciprocidad.

Su finalidad conforme a la propia Convención consiste en garantizar el eficaz desempeño de las funciones consulares en los Estados, generando un mejor desarrollo en las relaciones internacionales.

⁴³ Cfr. “Convención de Viena sobre Relaciones Consulares”, Op.Cit, pág.10.

CAPÍTULO SEGUNDO

MARCO JURÍDICO QUE REGULA A LAS INSTITUCIONES DIPLOMÁTICA Y CONSULAR

2.1. MARCO JURÍDICO INTERNACIONAL.

2.1.1. Carta de la Organización de las Naciones Unidas.

La Organización de las Naciones Unidas fue creada en 1945, como el organismo más importante que velaría por la paz y la seguridad en el mundo. Paulatinamente, sus atribuciones crecerían hacia otros campos, como el desarrollo de los Estados menos favorecidos, con el frustrado antecedente y experiencias dejadas por la extinta Sociedad de Naciones. Esta Organización cuenta con su propia normatividad, la Carta de la Organización de las Naciones Unidas, documento firmado por los cincuenta Estados participantes en la Conferencia de San Francisco celebrada del 25 de abril al 26 de junio de 1945, firmándose en la segunda fecha citada.

La Carta de la Organización de las Naciones Unidas, tiene especial importancia porque establece los principios que regulan la convivencia entre los Estados a través del Derecho Internacional Público como instrumento que asegura la armonía en las relaciones internacionales; es el cuerpo normativo de mayor trascendencia en materia internacional. No se refiere específicamente a las

instituciones diplomática y consular, pero en la mayoría de sus propósitos y principios considera a las mismas como los instrumentos para lograr el cumplimiento de sus objetivos.

Los propósitos de la Organización de Naciones Unidas se encuentran previstos en el artículo 1 de la Carta de la Organización de las Naciones Unidas, resumiéndose en los siguientes:

- Mantener la paz y la seguridad internacionales, utilizando principalmente los medios pacíficos en toda controversia que se suscite entre los Estados;
- Fomentar en el mundo, las relaciones de amistad basadas en el principio de la igualdad de los derechos de los Estados y la libre autodeterminación de los mismos;
- La cooperación internacional en la solución de los problemas internacionales de orden económico, social, cultural, humanitario, entre otros, con pleno respeto a los derechos humanos de toda persona en el mundo. ¹

Para lograr realizar los propósitos señalados, la Carta dispone, en el artículo 2, los principios con los que se regirán las relaciones entre los miembros de la Organización de las Naciones Unidas:

- Principio de igualdad soberana de todos sus miembros;

¹ Cfr. “*Carta de la Organización de las Naciones Unidas*”, 26 de junio de 1945, D.O.F. 17 de octubre de 1945, en Diario Oficial de la Federación, Tomo CLII, número 39, Segunda Sección, Poder Ejecutivo, Secretaría de Relaciones Exteriores, pág.2.

- Principio de cumplimiento de buena fe de las obligaciones contraídas entre los miembros de la Organización;
- Solución de los conflictos internacionales por medios pacíficos, para no poner en peligro la paz y seguridad internacionales, ni la justicia;
- Prohibición de recurrir, en las relaciones internacionales, a la amenaza, o la fuerza contra la integridad territorial de cualquier Estado;²

La finalidad de la Carta de la Organización de la Naciones Unidas, es la de establecer las medidas necesarias para lograr la paz y seguridad internacionales por medios pacíficos.

En México, la citada normatividad fue publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 17 de octubre de 1945, entrando en vigor el mismo día.

2.1.2. Convención de Viena de 1961 sobre Relaciones Diplomáticas.

La Convención de Viena de 1961 sobre Relaciones Diplomáticas, fue elaborada el 18 de abril de 1961; el instrumento recoge sabiamente los logros obtenidos en el Congreso de Viena de 1815, en donde por vez primera se logró una regulación codificada de las normas y prácticas diplomáticas generales, con sus posteriores enmiendas de Alex de la Chapelle de 1818 en materia de derechos

² Crf. “*Carta de la Organización de las Naciones Unidas*”, Op. Cit., pág.2.

y obligaciones de los funcionarios diplomáticos, así como todo lo relativo a la institución de la inmunidad y las precedencias.

El maestro Carlos Arellano señala que: *“Con base en un Proyecto preparado por la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas, en una Conferencia patrocinada por las mismas Naciones Unidas, que fue analizado, discutido y modificado, se obtuvo la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas”*.³

Este instrumento constituye el logro más significativo en materia diplomática, debido a que recoge variadas y complicadas experiencias mundiales en la materia, pero también, logra superar los errores de otros Instrumentos del pasado, como era la cuestión de las precedencias y el régimen de prerrogativas de los funcionarios diplomáticos, por lo que se encuentra vigente en la actualidad.

México suscribió tal Convención el 18 de abril de 1961, mientras que el Senado de la República la ratificó mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de febrero de 1965. El depósito del instrumento de ratificación se llevó a cabo el 17 de junio de 1965 y se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 3 de agosto de 1965. Su propósito esencial es la regulación internacional de la institución diplomática que permita a los Estados

³ ARELLANO GARCÍA, Carlos, Primer Curso de Derecho Internacional Público, 4ª edición, Editorial Porrúa, México, 1995, pág. 513.

relacionarse en un clima de certidumbre e igualdad, tal como lo establece la Carta de la Organización de las Naciones Unidas.

La finalidad de la Convención de Viena sobre relaciones diplomáticas “es *garantizar el desempeño eficaz de las funciones de las misiones diplomáticas en calidad de representantes de los Estados*”.⁴

2.1.3. Convención de Viena de 1963 sobre Relaciones Consulares.

La Convención de Viena de 1963 es un documento de alcance internacional que viene a codificar las normas y costumbres consulares, otorgándole la independencia necesaria a la materia consular de la diplomática.

La Convención fue elaborada en la ciudad de Viena, Austria, el 24 de abril de 1963.

El documento fue firmado en la misma ciudad *ad referendum* por el Representante de México el 7 de octubre de 1963, con la reserva que se especifica al final del texto. Fue aprobada con la reserva mencionada, por la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión, el 24 de diciembre de 1964, según decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de

⁴ “Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas”, Op. Cit. pág. 2.

febrero de 1965 y ratificada, por el Presidente de la República, el 18 de mayo de 1965.

La Convención fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de septiembre de 1968. En el proemio de ésta se explican las razones que impulsaron a las Naciones Unidas a la celebración de este instrumento internacional, entre las cuales se encuentran la relación de siglos entre los pueblos, la igualdad soberana de los Estados, el mantenimiento de la paz, la seguridad internacional, las relaciones amistosas entre naciones, amén de que la finalidad de los privilegios e inmunidades” *no es beneficiar a particulares, sino garantizar a las oficinas consulares el eficaz desempeño de sus funciones en nombre de sus Estados respectivos*”⁵

Como lo vimos en el capítulo anterior, esta Convención regula las funciones consulares, establece las inmunidades y privilegios de los agentes consulares para beneficiar el desarrollo de las relaciones internacionales.

2.1.4. Convención de Viena de 1969 sobre Derecho de los Tratados.

El veintitrés de mayo de 1969 en la ciudad de Viena, Austria, en el seno de una reunión de la Organización de las Naciones Unidas para compilar el derecho de

⁵ “Convención de Viena sobre Relaciones Consulares”. Op. Cit. pág.2.

los tratados, se logra un documento de trascendencia innegable, la Convención de Viena de 1969 sobre el Derecho de los Tratados.

Antes de la Convención de 1969, la celebración de los tratados se regulaba sólo por los usos y la reciprocidad internacional. El cumplimiento de los mismos quedaba a merced de la buena fe de las partes. Esta Convención es actualmente el marco legal internacional que regula los tratados entre los Estados. Entre los elementos que se tomaron en cuenta para su elaboración, tenemos los siguientes: la importancia de los tratados como fuentes del derecho internacional y como medios para desarrollar la cooperación pacífica entre las naciones; el reconocimiento universal de los principios de libre consentimiento y buena fe; además del convencimiento de que la codificación internacional contribuiría al logro de los propósitos y principios establecidos en la Carta de la Organización de las Naciones Unidas.⁶

Este instrumento regula todo lo referente a los tratados internacionales, su adopción, ratificación, consentimiento, reservas, los efectos jurídicos de éstas, la entrada en vigor, su interpretación, enmiendas y modificaciones, nulidad, terminación y suspensión de la aplicación de los tratados, depositarios, notificaciones, correcciones y registro.

⁶ Cfr. “Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados”, Viena, Austria, 23 de mayo de 1969, D.O.F. 14 de febrero de 1975, en REUTER, Paul, Introducción al Derecho de los Tratados, 2ª edición, Fondo de Cultura Económica, México 2001, Págs.258-294.

Respecto al tema que nos ocupa, el artículo 63 en relación con el 74 de la Convención refiere que la ruptura de relaciones diplomáticas o consulares no afectaría en vía general a las relaciones jurídicas establecidas entre las partes de un tratado. De la misma forma, tal ruptura no impedirá la celebración de tratados.⁷

En México, la Convención de Viena de 1969 sobre Derecho de los Tratados fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de febrero de 1975.

2.2. MARCO JURÍDICO NACIONAL

2.2.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, creada el 5 de febrero de 1917 y publicada en el Diario Oficial de la Federación en la misma fecha, es el documento más importante, que contiene el ordenamiento rector del sistema jurídico del país.

En varios de sus preceptos encontramos el fundamento de las instituciones diplomática y consular. El artículo 89, en su fracción II, III y X prevé las facultades y obligaciones del Presidente, entre las que tenemos las siguientes:

⁷ Cfr. “Convención de Viena sobre derecho de los Tratados”, Op. Cit., págs.258-294.

“ 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.

(...)

*X.- Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales”.*⁸

Lo dispuesto en esta última fracción es muy importante, ya que el Presidente de la República diseña su política exterior en el Plan Sexenal de Gobierno y la lleva a cabo con la ayuda de los agentes diplomáticos y consulares acreditados ante otras naciones; además, en materia de tratados de cualquier naturaleza, debe observar los principios de política exterior, que como podemos observar,

⁸ “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, Op. Cit, pág.108.

en esencia, son los mismos a nivel nacional e internacional. Esta fracción se encuentra relacionada con la fracción I del artículo 76 de la misma Constitución, que se refiere a la atribución del Senado para revisar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo, así como la llamada “aprobación” de los tratados internacionales, que se refiere propiamente a su ratificación.⁹

Por su parte, el artículo 133 del mismo ordenamiento dispone que la Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y los Tratados aprobados por el Presidente de la República, aprobados por el Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión.¹⁰

Los tratados internacionales en nuestro país son aplicables siempre y cuando no vayan en contra de nuestra Carta Magna y la primera en aplicación es ésta.

2.2.2. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976. En el artículo 1 señala los organismos que integran la Administración Pública Centralizada, entre los que encontramos al Presidente de la República y las Secretarías de Estado, que son los órganos que auxilian al Presidente de la República en la ejecución de

⁹ Ibidem, pág. 96.

¹⁰ Cfr. “Constitución de los Estados Unidos Mexicanos”, Op.Cit, pág.96.

sus planes de gobierno, según lo dispone el artículo 26 del mismo ordenamiento.¹¹

En la historia patria, una vez que México confirma su independencia como nación libre, una de las primeras Secretarías de Estado que se creó fue la de Asuntos Interiores y Exteriores, es decir, una unión entre la actual Secretaría de Gobernación y la de Relaciones Exteriores.

Las funciones de la Secretaría de Relaciones Exteriores se encuentran previstas en el artículo 28 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, siendo de relevancia para nuestro tema las siguientes:

(...) II. Dirigir el servicio exterior en sus aspectos diplomático y consular en los términos de la Ley del Servicio Exterior Mexicano y, por conducto de los agentes del mismo servicio, velar en el extranjero por el buen nombre de México; impartir protección a los mexicanos; cobrar derechos consulares y otros impuestos; ejercer funciones notariales, de Registro Civil, de auxilio judicial y las demás funciones federales que señalan las leyes, y adquirir, administrar y conservar las propiedades de la Nación en el extranjero;

*II-A. Coadyuvar a la promoción comercial y turística del país a través de sus embajadas y consulados.*¹²

¹¹ Cfr. “Ley Orgánica de la Administración Pública Federal”, Op. Cit, págs 1 y 7.

Por las atribuciones conferidas, la Secretaría de Relaciones Exteriores es una de las dependencias más importantes dentro de la Administración Pública Federal Centralizada, ya que es el puente de comunicación constante y permanente entre México y la Comunidad Internacional; su objetivo consiste en mantener y ampliar el diálogo y las relaciones a nivel internacional a través de una política de diversificación de vínculos.

2.2.3. Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982; resulta aplicable a todos los servidores públicos, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 108 constitucional.

En efecto, es aplicable a toda persona que preste sus servicios a la Federación, como es el caso de los agentes diplomáticos y consulares, a pesar de que se encuentren en otro país. La Ley en comento establece, en su artículo 8, las obligaciones que deben observar en todo momento¹³, así como las sanciones a que pueden hacerse acreedores si no actúan con apego a ellas,

¹² *“Ley Orgánica de la Administración Pública Federal”*, Op. Cit, pág.10.

¹³ *“Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos”*, D.O.F. 13 de marzo de 2002, última reforma D.O.F. 28 de mayo de 2009, en Agenda de la Administración Pública Federal, 23^a edición, Editorial ISEF, México, 2010, pág.3.

independientemente de que sus conductas u omisiones puedan ser constitutivas incluso de delitos.

2.2.4. Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores

Fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de agosto de 2001, y regula, en términos generales los lineamientos que debe llevar a cabo la Secretaría, enunciando las atribuciones de los mismos. En su artículo 2º se enumeran las facultades generales que corresponden a la Secretaría, como son:

“I. Ejecutar la política exterior de México;

II. Promover, propiciar y coordinar las acciones en el exterior de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de conformidad con las atribuciones que a cada una de ellas corresponda;

III. Dirigir el Servicio Exterior Mexicano, e

*IV. Intervenir en toda clase de tratados, acuerdos y convenciones de los que el país sea parte”.*¹⁴

¹⁴ “Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores”, D.O.F. 10 de agosto de 2001, última reforma D.O.F. jueves 26 de agosto de 2004, en Diario Oficial de la Federación, Tomo DLXXV, número 8, Primera Sección, Poder ejecutivo, Secretaría de Relaciones Exteriores, pág.2.

Como lo mencionamos en párrafos precedentes esta Secretaría tiene gran importancia por ser la encargada de establecer el diálogo entre México con la comunidad internacional.

El artículo 5º del Reglamento establece el organigrama o estructura orgánica de la Cancillería, el cual está en constante transformación de acuerdo con las necesidades de la dependencia y de los lineamientos del Presidente de la República.¹⁵

2.2.5. Ley del Servicio Exterior Mexicano y su Reglamento.

Fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 1994; sin embargo, ha sufrido modificaciones considerables realizadas mediante la iniciativa que envió el exPresidente de la República, licenciado Vicente Fox Quezada, publicadas en el mismo órgano de difusión el 25 de enero de 2002.

El Servicio Exterior Mexicano, de acuerdo al artículo 1º de la propia Ley *“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.”*¹⁶

¹⁵ Cfr. “Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores”, Op. Cit., pág.2.

¹⁶ “Ley del Servicio Exterior Mexicano”, Op. Cit. pág. 83

La finalidad de esta disposición es regular los principales aspectos del Servicio Exterior Mexicano, como son: su estructura, sus atribuciones, integración, organización, y atribuciones de su personal.

Entre el personal del Servicio Exterior Mexicano encontramos a los integrantes de la rama diplomático-consular.

Ahora bien, el Reglamento fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de agosto de 2002, reformado el 24 de mayo de 2005; prevé cuestiones administrativas, sobre los derechos y deberes del personal de carrera y sobre la forma de ingreso al mismo, así como el programa de escalafón. Es importante decir que contiene los derechos laborales del personal de carrera del Servicio Exterior, tema que abordaremos más a fondo en el siguiente capítulo.

Conforme al artículo 1º del Reglamento, el objeto del mismo es “*reglamentar la Ley del Servicio Exterior Mexicano*”.¹⁷

¹⁷ Cfr. “*Reglamento de la Ley del Servicio Exterior Mexicano*”, Op. Cit., pág.127.

CAPÍTULO TERCERO

LA PROTECCIÓN CONSULAR

3.1. LA RESPONSABILIDAD INTERNACIONAL.

3.1.1. CONCEPTO.

La idea de la soberanía absoluta de los siglos pasados no daba pauta para la concepción de que el Estado pudiera ser responsable por sus actos u omisiones ante la comunidad internacional; sin embargo, con el paso de los años, tal concepción se transformó hasta constituir una teoría aceptada por la mayoría de los Estados.

Desde el punto de vista gramatical, la expresión responsabilidad, se refiere a *“... la obligación de reparar y satisfacer, por sí o por otro, a consecuencia de delito, de una culpa o de otra causa legal.”*¹⁸ El maestro Carlos Arellano García señala que el origen del término está en el verbo *respondere* que significa: *“contestar a lo que se propone y satisfacer así el pedimento, alegato, dificultad o demanda”*.¹⁹

¹⁸ “Diccionario de la Lengua Española”, Real Academia Española-Tomo II, 23ª edición, Editorial Espasa Calpe, S.A., España 2000, pág.1784.

¹⁹ ARELLANO GARCÍA, Carlos, Op. Cit. pág. 211.

Por otro lado, el vocablo “internacional”, hace referencia a una relación entre países; en este sentido, la “responsabilidad internacional” es un deber u obligación de reparar un daño causado por un Estado a otro, ya sea dolosa o culposamente.

La norma internacional establece las obligaciones de cada Estado; sin embargo, en muchos casos, el ejercicio de la soberanía de los mismos puede significar que uno de ellos incumpla ese deber internacional y con ello se produzca una responsabilidad internacional, como ha sucedido en el caso de Estados Unidos, con referencia al cumplimiento de los deberes derivados de la Convención de 1963.

La doctrina ha conceptualizado la responsabilidad internacional de las siguientes maneras:

Manuel J. Sierra dice: *“El Estado que traspasando los límites que le fija la competencia establecida por el Derecho Internacional, viola los deberes que el mismo Derecho establece, causando un daño a un Estado o a un individuo, incurre en una responsabilidad internacional. Un principio general de justicia determina que todo daño causado injustamente a otro debe ser reparado. Este principio, admitido en las relaciones entre los individuos, lo es también en las relaciones entre los Estados...”*²⁰

²⁰ SIERRA, Manuel J., Tratado de Derecho Internacional Público, Op.Cit, pág. 189.

El maestro Carlos Arellano refiere primeramente el criterio establecido por la corte Permanente de Justicia Internacional, en el sentido de que *“...es un principio de derecho internacional, y aún un concepto general del derecho, que cualquier incumplimiento de un compromiso impone una obligación de efectuar una reparación”*.²¹ Por otro lado, refiere: *“La responsabilidad internacional es una institución jurídica en virtud de la cual, un sujeto de la misma comunidad internacional tiene derecho a exigir, de otro sujeto de la misma comunidad, le repare el daño material o moral, derivado del incumplimiento que le es imputable de una norma jurídica internacional, y el sujeto infractor tiene la obligación de satisfacer la reparación”*.²²

De acuerdo con las ideas anteriores de los publicistas, podemos advertir que la responsabilidad internacional hace surgir el deber de reparar el daño que se ocasione a un Estado de la comunidad internacional, ya sea material o moral.

El daño debe repararse mediante una indemnización o, a través de una disculpa diplomática. Consideramos que esta Institución ha cambiado el sentido del concepto de la soberanía absoluta de los Estados al hacerlos responsables de los actos u omisiones que realicen y que ocasionen daño a otro país.

²¹ ARELLANO GARCÍA, Carlos, Primer Curso de Derecho Internacional Público, Op. Cit., pág. 213.

²² Idem.

Respecto a este tema, el Proyecto de Artículos sobre Responsabilidad del Estado por Hechos Internacionalmente Ilícitos de 12 de diciembre 2001, en su artículo 1 señala “ *Todo hecho internacionalmente ilícito del Estado genera su responsabilidad internacional*”

Por su parte, el artículo 2 del mismo Proyecto, señala los elementos del hecho internacionalmente ilícito del Estado. “*Hay hecho internacionalmente ilícito del Estado cuando un comportamiento consistente en un a acción u omisión:*

- a) *Es atribuible al Estado según el derecho internacional; y*
- b) *Constituye una violación de una obligación internacional del Estado.*²³

Como lo mencioné en párrafos precedentes con la responsabilidad internacional surge el deber de reparar el daño que se ocasione a otro Estado. El Proyecto referido también menciona las formas de reparación del perjuicio en su artículo “*34. Formas de reparación.*

La reparación íntegra del perjuicio causado por el hecho internacionalmente ilícito adoptará la forma de restitución, de indemnización y de satisfacción, ya sea de manera única o combinada, de conformidad con las disposiciones del presente capítulo.

Artículo 35.- Restitución

El Estado responsable de un hecho internacionalmente ilícito está obligado a la restitución, es decir, a restablecer la situación que existía antes de la comisión

²³ Crawford James, Los artículos de la Comisión de Derecho Internacional sobre la Responsabilidad Internacional del Estado, S.N.E., Editorial Dykinson, S.L., España, Madrid, 2004, pág. 95.

del hecho ilícito, siempre que y en la medida en que esa restitución:

a) No sea materialmente imposible;

b) No entrañe una carga totalmente desproporcionada con relación al beneficio que derivaría de la restitución en vez de la indemnización.

Artículo 36.- Indemnización

1. El Estado responsable de un hecho internacionalmente ilícito está obligado a indemnizar el daño causado por ese hecho en la medida en que dicho daño no sea reparado por la restitución.

2. La indemnización cubrirá todo daño susceptible de evaluación financiera, incluido el lucro cesante en la medida en que éste sea comprobado.

Artículo 37.- Satisfacción

1. El Estado responsable de un hecho internacionalmente ilícito está obligado a dar satisfacción por el perjuicio causado por ese hecho en la medida en que ese perjuicio no pueda ser reparado mediante restitución o indemnización.

2. La satisfacción puede consistir en un reconocimiento de la violación, una expresión de pesar, una disculpa formal o cualquier otra modalidad adecuada.

3. La satisfacción no será desproporcionada con relación al perjuicio y no podrá adoptar una forma humillante para el Estado responsable.²⁴

Podemos decir, finalmente que la reparación del daño es responder por el mal causado por el Estado.

²⁴ Crawford James, Op. Cit., pág. 103.

3.2. CLASES DE RESPONSABILIDAD INTERNACIONAL.

- Responsabilidad por actos del Estado.

El Estado lleva a cabo diferentes acciones a través de personas físicas que ocupan los órganos del Estado, de acuerdo con las esferas de competencia de cada uno de ellos. Así, se distinguen los órganos legislativo, ejecutivo y judicial, los cuales pueden realizar actos u omisiones que se traduzcan en una responsabilidad internacional; por ejemplo, el órgano legislativo realiza funciones que pueden hacer surgir responsabilidad; cuando un Estado se obliga a hacer cambios en su legislación interna en virtud de un tratado y no lo hace o bien, cuando se abstiene de expedir una ley conforme a lo pactado en un tratado. En el caso del órgano ejecutivo o administrativo, concretamente el Presidente de un país, su actuación puede hacer surgir responsabilidad estatal cuando éste decide expropiar los bienes de uno o varios extranjeros sin el pago de una indemnización: se causará un daño al patrimonio de aquéllos, por lo que se actualiza la figura de la responsabilidad internacional en uno de los rubros que le dieron origen, el daño causado a nacionales de otro país. Otros casos son: tratar diferencialmente a un súbdito extranjero y las detenciones arbitrarias a nacionales de otro Estado por parte de los cuerpos policíacos, situación que sucede muy frecuentemente en los países de América Latina.

Respecto a este tema el artículo 4 del Proyecto de Artículos sobre Responsabilidad del Estado por Hechos Internacionalmente Ilícitos dispone:

“Artículo 4.- Comportamiento de los órganos del Estado

1. Se considerará hecho del Estado según el derecho internacional el comportamiento de todo órgano del Estado, ya sea que ejerza funciones legislativas, ejecutivas, judiciales o de otra índole, cualquiera que sea su posición en la organización del Estado y tanto si pertenece al gobierno central como a una división territorial del Estado.

2. Se entenderá que órgano incluye toda persona o entidad que tenga esa condición según el derecho interno del Estado.”²⁵

Respecto del órgano judicial, podemos decir que es frecuente la denegación de justicia, es decir, cuando se niega a los extranjeros el acceso a los tribunales del país en donde se encuentran, por lo que éstos acuden a la representación diplomática para hacer valer sus reclamaciones; la demora voluntaria y maliciosa en la administración de justicia, la abstención de ejecución de una sentencia que beneficia a un extranjero y un fallo o sentencia manifiestamente injusto. En estos casos, estamos ante la presencia de una forma de responsabilidad internacional directa en la que el Estado tiene que reparar los daños causados a otro.

²⁵ Crawford James, Op. Cit. pág. 95.

- Responsabilidad por actos de Estados Federados.

En el caso de los Estados organizados bajo un sistema federal, si bien los integrantes de la Federación gozan de independencia y autonomía en su régimen interior, también es cierto que cedieron su representación y algunas atribuciones, como las exteriores al poder central o Federación, el cual se encarga de coordinarlos, representarlos y protegerlos de todo daño que provenga del exterior.

Los Estados integrantes de esa Federación están impedidos para realizar algunas cosas, como empréstitos, celebrar alianzas con otras naciones, tratados, declarar la guerra a otra nación y en caso de que incumplan esas limitaciones legales y causen un daño a otro país, la responsabilidad y el correlativo deber de reparar el daño se extiende hasta la Federación misma; por ejemplo, si alguna de las entidades federales mexicanas le declarara la guerra a otro país, los efectos y consecuencias de tal acto serían para México en su totalidad y no para la entidad en lo particular.

- Responsabilidad por daños de particulares.

El maestro Carlos Arellano García acertadamente manifiesta que: *“El Estado adquiere responsabilidad internacional indirecta por los actos u omisiones cometidos por los particulares que están sometidos a su soberanía, sean*

nacionales o extranjeros, cuando se abstiene de tomar las medidas preventivas para evitar que los particulares infrinjan la norma jurídica internacional o cuando se abstiene de castigar a los particulares que han vulnerado la norma internacional.

Doctrinalmente, desde la época de Hugo Grocio, está admitida la responsabilidad del Estado por actos de particulares(...).²⁶

Históricamente, los reyes y magistrados estaban obligados a evitar actos de latrocinio y piratería, por lo que imponían sanciones a quienes no obedecieran esas reglas. En la actualidad podemos destacar los delitos contra los jefes de Estado, cancilleres, agentes diplomáticos o consulares extranjeros; los delitos consistentes en ofensas a la bandera o escudo de un país extranjero; la propaganda injuriosa dirigida contra un Estado extranjero o contra su jefe o Presidente; los daños contra la persona o bienes de extranjeros.

- Responsabilidad por actos de terceros Estados.

Finalmente, en los casos de que un Estado se encuentre bajo cualquier forma de protección por parte de otro sujeto internacional, por ejemplo, un fideicomiso, el Estado que ejerce tal tutela debe responder por los actos u omisiones que realice el Estado protegido, por lo que se trata de un tipo de responsabilidad

²⁶ ARELLANO GARCÍA, Carlos, Primer Curso de Derecho Internacional Público, Op. Cit, pág. 230.

indirecta que, aunque no resulta muy usual en la práctica internacional, es necesario tener presente.

3.3. LA RESPONSABILIDAD INTERNACIONAL POR DAÑOS CAUSADOS A UN NACIONAL.

La institución de la responsabilidad internacional descansa esencialmente en el apartado relativo al daño causado a los nacionales de otro Estado. Se trata de un tema que ha preocupado a los gobernantes desde tiempos muy lejanos. La idea se basa en el hecho de que todo daño grave causado a un nacional de otra nación, es un daño que se causa a su propio Estado, por lo que opera una reclamación de Estado a Estado y su consecuencia es la reparación del daño, ya sea material o moral.

Este tipo de responsabilidad internacional ha sido la base o sostén de la estructura durante muchos años.

El daño causado a nacionales ha estado muy ligado con el concepto de la discriminación por motivos raciales, políticos, culturales, entre otros y constituye un punto álgido en las relaciones bilaterales de no ser atendido a tiempo.

3.4. LA DENEGACIÓN DE JUSTICIA.

En el ámbito de la responsabilidad internacional destaca, sin duda, la denegación de justicia, es decir, la negación o impedimento para que una persona de nacionalidad extranjera acuda ante los tribunales establecidos en el Estado donde se encuentre, muchas veces por el sólo hecho de ser extranjero, o bien, de ser nacional de un Estado específico, por lo que se bloquea su acceso a la justicia del país donde se encuentra.

La figura de la denegación de justicia implica un derecho fundamental del extranjero, el de poder acudir ante su representación diplomática para hacer la reclamación respectiva y que ésta, lo reproduzca a su vez ante su parte homóloga. Esto significa que una persona de nacionalidad extranjera que sufra la negación del acceso a la justicia en un determinado país, puede ejercer la reclamación correspondiente ante su representación diplomática, para que ésta haga la misma como si fuera propia ante el órgano del Estado que sea competente en el país receptor.

En este sentido la nacionalidad obliga a un Estado a proteger a sus nacionales en cualquier parte del mundo, haciendo suyas las reclamaciones que legalmente constituyan una denegación de justicia. El nacional que alegue haber sufrido la denegación debe acreditar su dicho con los medios de prueba que sean admisibles.

Ahora bien, de acreditarse la denegación de justicia, existe la obligación por parte del Estado que la cometió de reparar el daño causado al nacional, ya sea mediante una indemnización, una disculpa o bien, mediante la restitución del derecho violado. Esta figura entraña, por ende, un derecho de los extranjeros, para acudir ante su representación diplomática a hacer la reclamación que corresponda, y asimismo entraña un deber de los Estados de proteger jurídica y políticamente a sus nacionales.

3.5. LA PROTECCIÓN DIPLOMÁTICA.

La protección diplomática y la responsabilidad internacional son dos Instituciones afines en el Derecho de Gentes. De hecho, la primera nace como consecuencia de la segunda. Esta Institución nace en el siglo XVII y se manifiesta en nuestro Continente con la llegada a los territorios de la Nueva España de muchos inversionistas extranjeros que abusaron de la protección diplomática, ya que no confiaban en la administración de justicia de los Estados latinoamericanos recién liberados del yugo español. El abuso consistió en que el extranjero, en lugar de acudir ante los tribunales del país donde se encontraba, recurría ante su embajada para solicitar que ésta hiciera la reclamación de Estado a Estado.

Sobre la protección diplomática el maestro Modesto Seara Vázquez señala:
“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".*²⁷

Al ejercer la protección diplomática, el Estado debe velar por la reclamación del nacional como si fuera propia, entablará la misma ante el Estado receptor para el efecto de que a su nacional se le repare el 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".*²⁸

El maestro Sepúlveda sostiene que la responsabilidad internacional deriva de los daños causados a los nacionales en territorio extranjeros, pues por éstos nació la figura de la protección diplomática para no dejar impunes los daños causados a nuestros nacionales, en otros Estados.

²⁷ SEARA VÁZQUEZ, Modesto, Derecho Internacional Público, Op. Cit, pág. 357.

²⁸ SEPÚLVEDA, César, Derecho Internacional Público, Op. Cit. pág. 236.

3.6. LA PROTECCIÓN CONSULAR.

3.6.1. Concepto.

La palabra “*protección*” significa *la acción y efecto de proteger*.²⁹ 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, con un problema o situación que pone en peligro su integridad física, la de su familia, sus bienes o posesiones.

La protección encierra una doble faceta, 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 la 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. El Estado debe velar por los 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.

²⁹ “Diccionario de la Lengua Española”, Op. Cit. pág. 1681, Tomo 2.

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, no es una figura nueva e implementada en la Convención de 1963.

3.6.2. Naturaleza jurídica.

La protección consular es el derecho de todo mexicano a recibir apoyo por parte de su Estado en territorio extranjero, por lo que éste debe velar por su integridad física, y seguridad jurídica. La protección consular deriva de la “nacionalidad”, lazo jurídico y político que une a una persona con un Estado.

Cuando una persona mexicana viaja al extranjero, por cualquier motivo, ya sean vacaciones o turismo, trabajo, visita a un familiar enfermo, o cualquier otro caso, es probable que se enfrente a diversas dificultades; el desconocimiento del idioma, las costumbres y las leyes del país que visita, por lo que puede ser posible que se involucre en algún problema legal, un ilícito o infracción legal administrativa. Esto traería como consecuencia que se le incoara el procedimiento correspondiente de acuerdo a las leyes de esa nación.

La figura de la protección consular cobra gran trascendencia, ya que el agente consular es el encargado 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 debe tener el derecho de comunicarse con su agente consular en todo momento para ser asesorado en su problema jurídico. Es también deber de todos los Estados saber sobre el paradero y situación jurídica de sus nacionales más allá de sus fronteras; a través de sus funcionarios consulares, debe vigilar cuántos de ellos están en cada país y ponerse a su disposición para hacerles saber su derecho a la protección consular, consignado tanto en la Convención de Viena de 1963 como en las normas internas de cada país.

3.6.3. Fundamento Legal.

La protección consular se fundamenta en dos grandes apartados: por una parte, el Derecho interno de los Estados y por la otra, las normas del Derecho Internacional. Expondremos brevemente cada uno de ellos.

La Ley del Servicio Exterior Mexicano, en su artículo 1º, dispone: *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”.*³⁰

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

El artículo 2º del mismo ordenamiento, señala en sus fracciones I y II, la labor de protección de nacionales en el exterior: “*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”.*³¹

³⁰ “Ley del Servicio Exterior Mexicano”, Op.Cit. pág.83.

Esta importante labor que realizan los agentes consulares para proteger a nuestros nacionales debe ser llevada a cabo bajo los principios enunciados en el artículo 41 de la misma ley, como son legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.³²

Por otra parte, el fundamento internacional, lo encontramos en la Convención de Viena de 1963 sobre Relaciones Consulares. En ella, se establecen los derechos y obligaciones de los agentes consulares, dentro de los que podemos ubicar al artículo 36, que se refiere expresamente al derecho de protección de nacionales en el exterior.³³

Como lo hemos mencionado, 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. Es una garantía o derecho a favor de los nacionales; éstos tienen expedita la puerta para acudir ante su embajada en el país en que se encuentren, la cual, a través de los funcionarios consulares, debe brindar asesoría, apoyo y representación ante las autoridades del Estado que recibe.

³¹ *"Ley del servicio Exterior Mexicano"*, Op. Cit., pág.83.

³² Cfr. *Ibidem*, pág. 92.

³³ Cfr. *"Convención de Viena sobre Relaciones Consulares"*, Op. Cit., pág.8.

El objetivo o alcance de esta Institución es que los nacionales gocen de juicios justos, apegados a derecho y evitar que se cometan arbitrariedades.

Cabe mencionar que a la fecha hay una larga lista de más de cincuenta nacionales mexicanos en las prisiones de los Estados Unidos que están esperando su ejecución por haber resultado culpables en la comisión de diversos delitos; en la mayoría de los procedimientos seguidos contra los nacionales que se encuentran esperando su ejecución fue violada la Convención de Viena de 1963, pues no se les respetó el derecho a asistencia consular.

En estas circunstancias, la protección consular se convierte en un instrumento imprescindible que puede ayudar, incluso, a salvar la vida de muchas personas que se ven involucradas en actos presumiblemente ilícitos en otro país con costumbres, leyes e idioma diferentes. Sin embargo, pocas personas saben que tienen el derecho de ser asistidos por sus agentes consulares en momentos difíciles en territorio extranjero.

En el primer capítulo señalamos algunas de las funciones consulares previstas en el artículo 5 de la Convención de Viena de 1963, por lo que resulta innecesario señalarlas nuevamente.

El artículo 36 del mismo instrumento, por su parte establece la forma de comunicación entre los funcionarios consulares y sus nacionales³⁴; este precepto es importantísimo, pues da las bases para la defensa de los nacionales en otro Estado.

Nuestro máximo Tribunal se ha manifestado al respecto en la siguiente tesis: **EXTRANJEROS. OBLIGACIONES DEL JUEZ DEL PROCESO EN TORNO A LOS DERECHOS DE AQUÉLLOS, CUANDO SE ENCUENTRAN SOMETIDOS A CUALQUIER FORMA DE DETENCIÓN O PRISIÓN.** *El numeral 133 de la Constitución Federal consigna el principio de supremacía constitucional mediante el cual la Constitución, las leyes del Congreso que emanen de ella y 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 la Unión; en consecuencia, para la **protección** de las personas que refieran ser de nacionalidad extranjera sometidas a cualquier forma de detención o prisión, debe aplicárseles el artículo 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, publicada en el Diario Oficial de la Federación el once de septiembre de mil novecientos sesenta y ocho, así como el principio 16 del Conjunto de principios de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión, adoptado por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en su resolución 43/173, de nueve de diciembre de mil novecientos ochenta y ocho, que establece que el juzgador debe notificar sin retraso alguno a*

³⁴ Cfr. “Convención de Viena de sobre Relaciones Consulares”, Op. Cit., pág.8.

*la oficina competente del país del que él se dice nacional, que se encuentra sujeto a proceso y el lugar de su detención, así como ponerse en comunicación por los medios adecuados con dicha oficina **consular** o misión diplomática; igualmente que en caso de pedirlo, ese órgano jurisdiccional transmita su solicitud y salvaguarde sus derechos para que en todo momento se mantenga comunicación.*

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL DÉCIMO QUINTO CIRCUITO.

Amparo directo 512/2005. 24 de noviembre de 2005. Unanimidad de votos.

Ponente: Sergio González Esparza. Secretario: Miguel León Bio.

Amparo directo 462/2005. 25 de enero de 2006. Unanimidad de votos. Ponente:

Sergio González Esparza. Secretario: Miguel León Bio.³⁵

3.6.4. Sus contenidos y alcances.

Insistimos que, sin duda alguna el artículo 36 de la Convención de Viena de 1963 es el fundamento principal de la protección consular.

Este precepto señala 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

³⁵ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, “Extranjeros. Obligaciones del juez del proceso en torno a los derechos de aquéllos, cuando se encuentran sometidos a cualquier forma de detención o prisión”, tesis aislada, Amparo directo 512/2001 y 462/2005, Unanimidad de votos, Novena época, Tribunales Colegiados de Circuito, en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIII, junio 2006, página 1155.

cualquier asunto o problema. Por otra parte 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. La comunicación del nacional deberá ser transmitida sin demora a la oficina consular. 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 receptor³⁶

Entendemos que el Estado receptor garantizará que las reuniones entre nacionales y sus agentes consulares se lleven de forma correcta.

Por otra parte, es preciso decir que si el nacional se opone a recibir la protección consular, los agentes consulares se abstendrán de proporcionársela, aunque, en la práctica los funcionarios consulares deben estar pendientes de la suerte de su nacional e informarlo a su Ministerio o Secretaría de Asuntos Exteriores, Secretaría de Relaciones Exteriores en México.

Al respecto, 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 él por

³⁶ Cfr. *“Convención de Viena de sobre Relaciones Consulares”*, Op. Cit., pág.8.

parte de las autoridades del Estado receptor; debería ser un derecho que se ejerza de oficio para salvaguardar su integridad.

Finalmente el mismo precepto de la Convención de 1963 señala que los derechos en él establecidos, se ejercerán de conformidad con las leyes y los reglamentos del Estado receptor; sin embargo, en la mayoría de los Estados signantes de la Convención, el instrumento en comento tiene el grado de ley suprema, posición subordinada solamente a la Constitución Política de su Estado.³⁷

3.6.5. La Protección Consular como atribución de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Como lo hemos mencionado, la protección consular es una atribución del Estado mexicano que le corresponde ejercer a la Secretaría de Relaciones Exteriores, de acuerdo a las disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, referida en el capítulo segundo de este trabajo.

El artículo 28 de dicho ordenamiento señala las funciones de la Secretaría de Relaciones Exteriores, entre las que encontramos las siguientes.a

³⁷ Cfr. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA D ELA NACIÓN, “Tratados Internacionales. Se ubican jerárquicamente por encima de las leyes federales y en un segundo plano respecto de la Constitución Federal”, tesis aislada, Amparo en revisión 1475/98, Unanimidad de 10 votos, Novena época, Pleno, en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo X, noviembre de 1999, pág.46.

“ I.- Promover, propiciar y asegurar la coordinación de acciones en el exterior de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; y sin afectar el ejercicio de las atribuciones que a cada una de ellas corresponda, conducir la política exterior, para lo cual intervendrá en toda clase de tratados, acuerdos y convenciones en los que el país sea parte;

II.- Dirigir el servicio exterior en sus aspectos diplomático y consular en los términos de la Ley del Servicio Exterior Mexicano y, por conducto de los agentes del mismo servicio, velar en el extranjero por el buen nombre de México; impartir protección a los mexicanos; cobrar derechos consulares y otros impuestos; ejercer funciones notariales, de Registro Civil, de auxilio judicial y las demás funciones federales que señalan las Leyes, y adquirir, administrar y conservar las propiedades de la Nación en el extranjero(...).”³⁸

La Secretaría de Relaciones Exteriores, por sus funciones es la encargada de ejercer a través de sus funcionarios la protección consular a sus nacionales.

La Ley del Servicio Exterior Mexicano en su artículo 2 señala:

“ 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;

³⁸ “ Ley Orgánica de la Adinistración Pública Federal”, Op. Cit, pág. 27-28.

*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(...)*³⁹

La protección jurídica de los intereses de nacionales mexicanos en el exterior es atribución de la Secretaría de Relaciones Exteriores, que se lleva a cabo por conducto de las representaciones diplomáticas, más exactamente, de los consulados nacionales que forman parte de las misiones diplomáticas, pero además de ser una atribución política y administrativa, representa un deber impostergable y prioritario del Estado mexicano, por lo que la Secretaría de Relaciones Exteriores debe poner especial cuidado y atención en esta función.

En este sentido, cuando la representación consular es informada de que un nacional fue detenido por autoridades policiacas y existe la posibilidad de que por el delito que cometió se le pueda imponer la pena capital, se debe informar a la oficina consular.

La oficina consular, lo primero que hace es confirmar la nacionalidad mexicana del detenido. Una vez confirmada la nacionalidad, se informa de inmediato a la Dirección General de Protección a Mexicanos en el Exterior y a la consultoría jurídica sobre la detención del nacional. También se informa al titular del

³⁹ *“Ley del Servicio Exterior Mexicano”*, Op. Cit, pág. 84.

programa de Asistencia Jurídica para Casos de Pena Capital. Posteriormente se verifica que el detenido cuente con defensor de oficio y se le hace una primera visita.

La representación consular se comunica con el abogado de oficio para hacerle saber el interés del gobierno de México para coadyuvar en la defensa del mexicano. La representación consular, de ser posible, se entrevista con el Fiscal correspondiente del caso para evitar que el nacional sea condenado a la pena capital.

El personal de la oficina consular asiste a todas las audiencias y está pendiente del desempeño de los abogados de oficio; en caso de negligencia o incompetencia de éstos, previa autorización de la Dirección General de Protección a Mexicanos en el Exterior y de la Consultoría Jurídica, puede requerir a la Corte la asignación de otro abogado.

Al finalizar el proceso, si es desfavorable la sentencia para el nacional, la representación consular deberá apelar la sentencia.

3.6.6. Sus campos de acción.

La protección consular que lleva a cabo la Secretaría de Relaciones Exteriores a través de las representaciones consulares, coordinadas por el área

administrativa interna, la Dirección General de Protección a Mexicano en el Exterior, de acuerdo al artículo 21 del Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores, tiene en resumen como atribuciones:

- Establecer los lineamientos en programas y acciones para garantizar la protección de la dignidad, los derechos humanos y otras garantías de los mexicanos en el exterior supervisando su buen desarrollo y su cumplimiento;
- Participar en coordinación con las autoridades competentes, en el diseño e instrumentación internacional de la política migratoria de México;
- Realizar las funciones derivadas de su designación como autoridad ejecutora o central en tratados y acuerdos internacionales en materia de adopciones, sustracción de menores y pensiones alimenticias; Promover y realizar estudios, en coordinación con otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, respecto al análisis integral del fenómeno migratorio;
- Supervisar, coordinar y autorizar la expedición en las oficinas diplomáticas y consulares de México en el exterior, de pasaportes, visas, y demás actos jurídicos que copetan a las oficinas consulares; proponer ante las autoridades correspondientes la apertura y cierre de oficinas consulares; supervisar, en las materias que son de su competencia, que las oficinas

consulares cumplan las obligaciones establecidas en la Ley del Servicio Exterior Mexicano, en su Reglamento y en otras disposiciones legales aplicables, girándoles instrucciones en coordinación con otras unidades administrativas de la Secretaría y dependencias de la Administración Pública Federal; supervisar todo lo relativo al funcionamiento de dichas Consulados Honorarios de México.

Conforme al último párrafo del artículo 21 del Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Dirección de Protección y Asuntos Consulares *“...deberá coordinar sus acciones con los Subsecretarios que cuentan con unidades administrativas cuya competencia se determine por área geográfica, para el efecto de intercambiar información y coadyuvar en las acciones de protección y de tipo consular.”*⁴⁰

Es importante subrayar que, con las reformas al Reglamento, se han incorporado gran cantidad de atribuciones en materia de protección consular, lo que indica que es una de las prioridades para el Gobierno Federal representar adecuadamente los intereses de los nacionales en el exterior.

La protección consular que otorga la Secretaría de Relaciones Exteriores a los nacionales abarca varios rubros. A continuación, analizaremos los principales.

⁴⁰ “Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores”, Op. Cit, págs.14-15.

3.6.5.1. Repatriación de nacionales.

Es indudable que uno de los objetivos de la protección consular mexicana es lograr la repatriación de personas que se encuentren en el exterior:

- en hospitales, o cumpliendo alguna pena, en cuyo caso la Cancillería habrá de esperar a que la misma sea cumplida con sus condiciones;

- cuando algún nacional haya sido detenido por las autoridades migratorias de otro país por entrada y estancia ilegales;

- en los casos en que los nacionales hubiesen fallecido en el extranjero, en cuyo caso la Secretaría de Relaciones Exteriores cubrirá, de ser necesario, los gastos que la repatriación, ya que en su mayoría, se trata de personas de escasos recursos.

Al respecto, la Secretaría de Relaciones Exteriores ha implementado el Programa de Repatriación Voluntaria al Interior desde el año 2004, porque la tarea es complicada. De no ser voluntaria la repatriación, las autoridades consulares mexicanas tienen que buscar el paradero de mexicanos en el área de su circunscripción consular y así, dar aviso a la Secretaría sobre la situación material y jurídica de una persona.

Por otra parte, es también usual que alguna persona acuda a la Dirección General de Protección Consular para solicitar el apoyo consistente en la búsqueda de un familiar que emigró a otro país y del cual se desconoce su situación. La Dirección avisará al consulado correspondiente para que inicie las investigaciones pertinentes hasta saber a ciencia cierta la situación del nacional.

3.6.5.2. Apoyo en materia de pensiones alimenticias.

La Secretaría de Relaciones Exteriores, a través de la Dirección de Derecho de Familia contempla un programa de apoyo para que las mujeres casadas con nacionales en otro país, principalmente en los Estados Unidos, tengan acceso a las Cortes y puedan obtener una pensión alimenticia provisional que les permita sustentar los gastos de sus hijos, en tanto definen su situación jurídica, de acuerdo a las leyes de ese país.

El agente consular apoya y orienta a la mujer mexicana para que tramite ante la Corte la pensión provisional, y si es su deseo, para tramitar el juicio de divorcio, además de acciones como pérdida de la patria potestad o régimen de guarda y custodia.

3.6.5.3. Búsqueda de personas en el Exterior.

La Cancillería, a través de la Dirección General de Protección Consular, está facultada para avocarse a la investigación del paradero de personas nacionales en territorio extranjero por medio de la solicitud de sus familiares o bien, cuando las autoridades del país receptor lo soliciten.

En la práctica es común que muchas familias pierdan el contacto con sus parientes, los que entran como ilegales a otro país y pasado el tiempo, no tienen noticias de sus familiares. Esta labor es muy complicada debido a que, en la mayoría de los casos, no se cuenta con la información necesaria y suficiente que les permita ubicar al nacional. En este sentido, el familiar interesado, deberá proporcionar a la Dirección General de Protección Consular, los datos necesarios, incluso fotografías para que los agentes consulares puedan buscarlo con mayor facilidad en hospitales, prisiones, o en la morgue.

3.6.5.4. Asistencia en caso de enfermedad.

La Secretaría de Relaciones Exteriores, por conducto de la Dirección General de Protección Consular y la oficina consular, se ocupa de los casos de enfermedad de nacionales imposibilitados total o parcialmente para desempeñar alguna actividad.

En estos supuestos, la oficina consular deberá llevar a cabo una planeación para efecto de brindar el mejor apoyo material, jurídico y político que permita al nacional enfrentar dignamente su padecimiento brindando tranquilidad a sus familiares.

En este rubro, destacamos que los casos del Síndrome de Inmuno Deficiencia Adquirida resultan realmente dramáticos porque los medicamentos requeridos llegan a costar entre mil o tres mil dólares por mes, situación que imposibilita a la Secretaría de Relaciones Exteriores para brindar un apoyo integral.

3.6.5.5. La asistencia consular en casos de privación legal de la libertad y la garantía de un debido proceso en el exterior.

Por principio toda persona que se encuentre en el territorio de un Estado extranjero, está sujeta a la jurisdicción y a las leyes de ese Estado. México no es la excepción; los extranjeros que se encuentren en el país, independientemente del motivo (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, con sus limitantes.

Al respecto, nuestra Carta Magna, en su artículo 1, dispone: *“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 (...).⁴¹

Como lo mencionamos, en México los extranjeros tienen una condición jurídica limitada; no gozan de derechos políticos, tienen restricciones en materias militar y marítima, entre otras; empero 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.

En este orden de ideas, es probable 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 es diferente al español, y sus costumbres y leyes sean totalmente desconocidas para los visitantes. Por la diversidad de culturas y costumbres 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 que es muy fácil que un 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.

⁴¹ “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, Op.Cit, pág. 11.

La película “Expreso de Medianoche”, basada en un hecho real, narra la historia de un turista estadounidense detenido en la capital turca por contrabando de hashish: se le sigue un procedimiento penal viciado y se le impone una pena inicialmente de 18 años de cárcel. El sujeto apela la sentencia y la instancia superior revoca la condena inicial por cadena perpetua. El norteamericano atraviesa infinidad de horrores y eventos que lo llevan al borde de la locura. Finalmente, escapa a Grecia y regresa a los Estados Unidos de América.

Cabe destacar que en todo momento el sujeto cuenta con el apoyo de su consulado para su representación. Sin embargo, en virtud de que las relaciones entre los Estados Unidos y Turquía no eran las óptimas, el procedimiento fue irregular e ilegal. Existen otras tantas películas norteamericanas de este tipo en las que se muestra la constante y brutal violación de los Derechos Humanos por las autoridades turcas, hecho que deterioró mucho las relaciones bilaterales con ese país.

Sin embargo, Turquía no es el único lugar en el mundo donde sucede este tipo de violaciones al artículo 36 de la “Convención de Viena de 1963”. 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 o envueltos en la comisión de delitos o faltas administrativas; sin recursos monetarios, sin el conocimiento de las leyes y del idioma yoruba, son llevados a juicio, el que se lleva de forma ilegal, con desapego a los derechos humanos. Se viola así arbitrariamente el artículo 36 de la Convención de Viena de 1963 sobre relaciones consulares, que vimos en párrafos precedentes.

Nos enteramos incluso, que hubo algunos casos en los que mexicanos fueron a ese país para cobrar una deuda y lo que encontraron fue la muerte, debido a 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, lo que dificulta la asistencia consular a sus nacionales.

Debemos reiterar la importancia de la protección consular a que todo individuo tiene derecho en otra nación; los nacionales deben contar con el apoyo de su consulado en cualquier momento y especialmente, si son privados legalmente de su libertad.

El caso más crudo y grave, es el de los compatriotas que tienen que atravesar diariamente la frontera norte en busca de mejores condiciones de vida, sorteando infinidad de problemas. Como todos sabemos, nuestros nacionales son objeto de

actos brutales de discriminación y rechazo, persecución material, de las autoridades locales; inclusive existen nacionales que se dedican a cazarlos, como los llamados “minuteman-caza ilegales”, grupo creado en abril de 2005. En efecto, se trata de grupos 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. Al respecto, en marzo de 2010, Carmen Mercer, la jefa del Cuerpo civil Minuteman de Defensa de Washington, disolvió esa organización; habremos de esperar a ver si efectivamente desaparecen las agrupaciones señaladas.

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. Las autoridades locales omiten intencionalmente informar a los nacionales del derecho que les asiste y que puede cambiar radicalmente el resultado de los juicios seguidos en su contra, inclusive salvar sus vidas. Los indocumentados también tienen expedito el derecho de acceder a su consulado para 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 deporte lo más pronto posible al país.

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, a los que se les presenta infinidad de obstáculos que ponen en peligro su integridad.

El destino de estos mexicanos que se encuentran en nuestro vecino del norte es un punto medular en la agenda bilateral con los Estados Unidos de América; por ello, nuestro país sigue insistiendo en lograr un acuerdo migratorio que garantice los derechos de nuestros connacionales en ese país.

3.6.6. Importancia de la Protección Consular Mexicana.

El fenómeno migratorio ha ocasionado que los problemas que tienen que enfrentar nuestros nacionales vayan en aumento, incluso, se pone en constante riesgo su vida e integridad corporal, ya que la actitud hostil de autoridades y ciudadanos de países históricamente anti inmigrantes resulta un serio peligro para muchos de nuestros compatriotas. A esto hay que agregar que se han promulgado leyes que buscan afanosamente perjudicar aún más a estos mexicanos cuyo único delito ha sido buscar un mejor nivel de vida para ellos y sus familias, por lo que en su momento, decidieron arriesgarlo todo en pos de ese sueño. Sabemos que constantemente muchos de ellos fallecen en el intento de cruzar la frontera norte; otros más, se ven implicados en cualquier

cantidad de situaciones complejas como delitos, faltas administrativas y otras conductas más que merezcan sanción alguna.

Este fenómeno es uno de los problemas que más aqueja a esa nación y al nuestro. Se ha intentado negociar un tratado que legalice la situación jurídica de millones de nacionales; sin embargo, los caminos diplomáticos se han visto truncados por malas decisiones políticas de ambos gobiernos y sobre todo, por visiones distintas del problema, puesto que, mientras para nosotros constituye un tema toral en la agenda binacional, ellos lo ven de otra manera, por lo que el referido tratado o acuerdo resulta muy complejo de llevarse a cabo.

Ante este panorama, la protección consular es un derecho fundamental de todo nacional en el extranjero que intenta velar por el bienestar de los mismos, principalmente en los Estados Unidos, por lo que es de trascendental importancia que todos los mexicanos conozcamos el derecho consagrado en la protección consular. Afortunadamente, desde sexenios anteriores, este tema ha sido evaluado y leído como una verdadera prioridad, por lo que se ha decidido ampliar más los contenidos y alcances de la protección consular.

CAPÍTULO CUARTO

LA PROTECCIÓN CONSULAR EN LOS CASOS DE PENA DE MUERTE DE NACIONALES RADICADOS EN LOS ESTADOS UNIDOS

4.1. LAS RELACIONES ENTRE MÉXICO Y LOS ESTADOS UNIDOS.

Hablar de las relaciones entre México y los Estados Unidos de América es una de las tareas más complicadas que puedan existir, sobre todo porque se trata de la nación más poderosa del mundo, que ejerce influencia sobre todos los demás países, incluida nuestra nación.

Si nos remontamos a hace dos siglos, encontraremos que nuestra relación con el país vecino del norte ha sido, precisamente, parte de nuestro camino hacia la independencia. Recordemos que Vicente Guerrero fue orillado a renunciar al gobierno, lo que trae como consecuencia varias décadas de inestabilidad. La pugna entre los federalistas y centralistas llegaba a niveles insospechados y Antonio López de Santa Anna quien, servía a uno y otro bando indistintamente, apareció y desapareció de la presidencia de modo constante.

Bajo este marco, el país tuvo que soportar el levantamiento de Texas, cuyos habitantes, predominantemente de origen anglosajón, irritados por la decisión mexicana de implantar un sistema centralista, además de que contaban con el

apoyo de los Estados Unidos de América, se declararon independientes el 1° de marzo de 1836.

El Ejército Mexicano intentó reprimir a los rebeldes, pero éstos, reforzados con miles de voluntarios de los Estados Unidos, derrotaron a las fuerzas de Santa Anna, humillándolas; una vez hecho prisionero, Santa Anna fue obligado a pactar el tratado de Puerto Velasco, donde se señalaba que la frontera de Texas llegaría hasta el Río Bravo, criticado porque a la luz del Derecho Internacional, se logró un tratado ilegal, por haberse obtenido mediante el uso de la fuerza.

Además de lo anterior, la cuestión fronteriza, la situación de la zona comprendida entre los ríos Nueces y Bravo quedó sin clarificarse. De manera lamentable, esta situación sería un factor más que provocaría, años más tarde, la guerra con los Estados Unidos de América.⁴²

Con la firma del tratado de Guadalupe Hidalgo el país perdió más de la mitad de su territorio, sufrió muchos daños materiales y enterró, con ello, sus perspectivas de gran potencia continental.

⁴² Cfr. SEPÚLVEDA, César, La Frontera Norte de México, 1ª edición, Editorial Porrúa, México, 1976. Pág.42.

El país se encontró, por desgracia, diplomáticamente aislado, pues casi todas las potencias, excepto los Estados Unidos, le habían retirado el reconocimiento al gobierno de Juárez, y después se mostrarían muy reticentes para otorgarlo; este fue un problema que se trató de resolver bajo el gobierno de Porfirio Díaz.

Las revueltas que se verificaban en el país, renovaron el pesimismo y la mala fe del embajador Lane Wilson, quien para estas fechas y aprovechándose del descontrol interno, intervenía descaradamente en los asuntos internos de México. El diplomático maniobró de tal manera, que convenció al presidente Taft para que movilizara al ejército a la frontera y barcos de guerra a puertos mexicanos para “proteger a los estadounidenses radicados en México”. Empero, la prematura muerte de Madero puso fin de momento al desarrollo de tales acontecimientos, y sobresalió como un hombre fuerte, Victoriano Huerta.

Al acceder a la primera magistratura de los Estados Unidos, el moralista y demócrata Woodrow Wilson le negó el reconocimiento diplomático al gobierno de Huerta, aunque otros países como el Reino Unido pensarán de modo contrario a los Estados Unidos, procediendo al reconocimiento.

No debemos olvidar que esa nación fue la primera en reconocer la independencia de México en 1810.

Las relaciones entre los dos países a partir de la vida libre e independiente de nuestro Estado han sido tortuosas, sobre todo en los últimos años, en los que los problemas bilaterales se han diversificado y multiplicado enormemente. De esta forma, compartimos temas prioritarios como el fenómeno migratorio hacia territorio norteamericano, el narcotráfico y sus actividades conexas, entre otros, por lo que desde la década de los setenta, hemos realizado distintos tratados en materias diversas con los Estados Unidos, ante la imperiosa necesidad de colaborar más estrechamente.

4.2. LOS TRATADOS BILATERALES FIRMADOS Y RATIFICADOS CON LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA EN MATERIA JURÍDICA.

Nuestro país ha suscrito diferentes tratados con Estados Unidos, entre los que tenemos los siguientes:

- Tratado de Amistad, Comercio y Navegación entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América de 5 de abril de 1831;
- Tratado binacional de 1906, entre México y Estados Unidos en el contexto de la Reglas de Helsinki;
- Tratado de Extradición entre México y los Estados Unidos de América de 1978, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero de 1980;

- Tratado de Libre Comercio de América del Norte, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de Diciembre de 1993.

Uno de los principales tratados que hemos suscrito con los Estados Unidos es el Tratado de extradición,⁴³ suscrito en 1978, es uno de los tratados de extradición más sólidos desde el punto de vista jurídico para nuestro país, que ha servido como modelo para países.

El Tratado de Extradición con los Estados Unidos de América de 1978, implica el deber recíproco de extraditar a delincuentes requeridos por una de las partes; ha sido motivo de interpretaciones diversas y contrarias al sentido del instrumento, siempre a conveniencia de los Estados Unidos de América. Recordemos casos como el de Mario Ruíz Massieu, persona requerida por el Gobierno Mexicano; en estas circunstancias que el homólogo de los Estados Unidos trató de incumplir el tratado so pretextos de la falta de integración adecuada del expediente por parte de las autoridades mexicanas. Antes de la extradición Ruiz Massieu se suicidó.

A lo largo de la historia, los Estados Unidos han manipulado y aplicado el Tratado a su antojo y de acuerdo a sus intereses, por lo que ha sido inexistente

⁴³ “*Tratado de Extradición entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América*”, firmado en México, D.F. el 4 de mayo de 1978”, D.O.F. 26 de febrero de 1980, en Diario Oficial de la Federación, Tomo CCCLVIII, número 39, Primera Sección, Secretaría de Relaciones Exteriores, pags.4-8.

una real colaboración jurídica entre ambas naciones. Más recientemente, tenemos el caso de los mexicanos que en enero de 2007 fueron extraditados a los Estados Unidos, casi de manera secreta. Se trataba de capos del narcotráfico y otros delincuentes que representaban un peligro para el país, por lo que estimamos que el Gobierno Federal decidió extraditarlos al vecino del norte; además, es obvio que esa nación exigió a México la entrega de esas personas en un acto considerado como parteaguas en la historia de la colaboración jurídica bilateral.

Esta extradición masiva de nacionales dió pauta para que muchos sectores del país se pronunciaran en diversos sentidos, ya que se ponía en duda la legalidad de todos y cada uno de los procedimientos llevados por el Gobierno Mexicano para completar los procedimientos de extradición. La mayoría de los sectores consideró que se trataba de una extradición masiva que obedecía a criterios políticos y a las presiones de los Estados Unidos a México, más que a cuestiones meramente jurídicas y de acuerdo a los términos del Tratado, mientras que la Procuraduría General de la República se manifestó en el sentido de que los procedimientos fueron llevados conforme a Derecho y de acuerdo a los términos del Tratado.

Lo cierto es que el Gobierno Federal no ha transparentado la información que justifique las extradiciones, por lo que se sigue dudando de la legalidad de dicha entrega. En todo caso, se trata de otro caso en el que el país más poderoso del

mundo impone sus condiciones a México y éste, por conducto de un gobierno débil, ha cedido a entregar a mexicanos; si bien éstos, constituían un peligro para la nación por sus nexos y operaciones aún dentro de las prisiones, también es cierto que, con ese evento se pone en juego la soberanía del país y se realiza una política exterior entreguista y subordinada a los intereses de los Estados Unidos de América.

En términos generales, los tratados de extradición constituyen excelentes opciones de cooperación entre los Estados, dado que al intercambiar a personas que han cometido delitos en otras latitudes, les permiten crear barreras o frentes comunes contra la delincuencia internacional que amenaza a los mismos.

El cumplimiento de los Tratados de Extradición, como el de cualquier otro instrumento, debe realizarse cabalmente en términos de lo dispuesto por las legislaciones internas que, en su gran mayoría, aceptan al Derecho Internacional como parte de su Derecho. En el caso de México, los Tratados son parte esencial de nuestro sistema legal, en términos de lo dispuesto por el artículo 133 constitucional, por lo que, su cumplimiento debe ser irrestricto.

La globalización hace más que necesario que los Estados colaboren más estrechamente en problemas comunes, como en el caso del combate a la delincuencia y a males que amenazan no sólo a un país sino a la comunidad

internacional, como es el narcotráfico, sus actividades conexas y el terrorismo; por lo anterior los Tratados de Extradición son la base para que las naciones puedan presentar frentes comunes a la delincuencia.

Teóricamente, los tratados en materia jurídica, como los de extradición y los de ejecución de las sentencias penales constituyen un punto de colaboración necesario entre los Estados; sin embargo, su correcto cumplimiento depende en muchos casos de la voluntad política de los gobiernos, por lo que resultan instrumentos de la política exterior y pierden efectividad en sus objetivos.

4.3. LA MIGRACIÓN ILEGAL COMO UNO DE LOS PRINCIPALES TEMAS EN LA AGENDA BILATERAL ENTRE MÉXICO Y LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA.

Un fenómeno inherente al ser humano desde los tiempos más antiguos es el de la migración. El hombre ha sentido la necesidad de abandonar su lugar de origen o residencia por diferentes causas, entre ellas, las propias necesidades, al no encontrar satisfactores a las mismas en su país de origen. Es el caso de millones de mexicanos, que al no poder sacar adelante a sus familias en México por las pocas oportunidades, optan por el llamado “sueño americano”; por ello, se internan en ese país como indocumentados. Esto constituye un fenómeno que en pocos países que comparten frontera se puede ver. Al respecto, *“diversos sectores norteamericanos han expresado, a través de los medios de*

*comunicación masiva, que la presencia de trabajadores indocumentados – mexicanos y no mexicanos en Estados Unidos- constituye un elemento negativo para su economía”.*⁴⁴

Hay más de veinte millones de mexicanos que se encuentran en los Estados Unidos de manera ilegal; muchos de ellos han formado familia en ese país y muchos más tratan afanosamente de cruzar la frontera en aras de encontrar un mejor nivel de vida. Por las circunstancias apuntadas la migración es uno de los principales temas en la agenda bilateral entre México y Estados Unidos, sobre todo ahora con la ley SB1070, que criminaliza la inmigración imponiendo penas de cárcel y multas administrativas a quienes no acrediten su estancia legal en el Estado de Arizona.

Por ello se prevé en la agenda bilateral una reforma migratoria integral en la que se incluyen medidas de seguridad para la frontera, además de un proceso que si bien resulta estricto, es justo para legalizar a los trabajadores indocumentados que residen en Estados Unidos.

4.4. LA VISIÓN DE AMBOS GOBIERNOS.

El fenómeno de la migración ilegal de nuestros nacionales hacia los Estados Unidos constituye un punto álgido de análisis y discusiones por parte de ambos

⁴⁴ GARCÍA Y GRIEGO Manuel, et al., México y Estados Unidos frente a la migración de indocumentados, 1ª Edición, Editorial Porrúa, México, 1988, pág.86.

gobiernos, básicamente porque es visto desde perspectivas totalmente diferentes.

Para el Gobierno mexicano es materia de negociaciones, ya que nuestros nacionales que ingresan a ese territorio, así como los que ya se encuentran allá, son objeto de muchos actos de discriminación, vejaciones, malos tratos, injurias e inclusive, actos ilegales por parte de las mismas autoridades. Muchos mexicanos se han visto involucrados en la comisión de diversos delitos, algunos de ellos graves: homicidios, lesiones, delitos contra la salud; en la actualidad existe la idea de imponer la pena de muerte a toda persona que se dedique al narcotráfico o a sus actividades conexas, por lo que el Estado Mexicano percibe este problema como un tema prioritario, sobre todo en los casos de los mexicanos que se encuentran en espera de ser ejecutados por haber sido encontrados culpables de la comisión de algún delito; y por ello, el gobierno mexicano tiene que hacer valer distintos instrumentos internacionales para efecto de lograr salvarles la vida.

El gobierno de México busca lograr un acuerdo por el que se puedan regularizar y beneficiar a millones de mexicanos que radican en los Estados Unidos como indocumentados.

Por otra parte, para el gobierno de los Estados Unidos de América, se trata de un problema de índole sanitario y poblacional que no es una prioridad, ya que

ese país ha jugado con una doble moral perfectamente evidente: por una parte, trata de sancionar fuertemente a todo indocumentado, incluyendo las penas y otras sanciones administrativas, tratando de inhibir la entrada de nuevos inmigrantes indocumentados, pero a la vez, sabe que los inmigrantes constituyen mano de obra barata, por lo que es necesario su estancia en ese país.

Desde hace varios años, se había pensado que México podría obtener un acuerdo migratorio, sin conseguirlo a la fecha, por lo que se espera que en la gestión del Presidente Barack Obama ese sueño pueda ser cristalizado.

4.5. LOS PROBLEMAS DERIVADOS DE LA MIGRACIÓN ILEGAL HACIA LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA.

La migración de indocumentados mexicanos hacia territorio norteamericano acarrea problemas, como la comisión de delitos diversos: homicidios, violaciones, lesiones, robos y sobre todo, delitos contra la salud y lo más reciente, privaciones ilegales de la libertad, en las que mexicanos están secuestrando a otros mexicanos con el ánimo de obtener el pago por concepto de rescate.

Para muchos ciudadanos norteamericanos, la migración de indocumentados ha ocasionado también un desplazamiento de nacionales de ese país, por lo que

han salido a la luz grupos que pugnan contra la presencia de los inmigrantes indocumentados, como los “minuteman” ya referidos, los cuales han llegado al punto de incentivar actos de linchamiento contra esas personas por el sólo hecho de anhelar mejores condiciones de vida. Los inmigrantes realizan labores que los ciudadanos norteamericanos evitan llevar a cabo por considerarlas indignas.

Es indudable que la inmigración ilegal crea numerosos problemas administrativos, sanitarios como en el caso de las epidemias, o en materia jurídica, ante la posible entrada de personas lesivas para la sociedad estadounidense.

4.6. LOS NACIONALES MEXICANOS PRIVADOS DE SU LIBERTAD EN LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA.

Un tema de gran trascendencia dentro de la agenda bilateral migratoria entre México y los Estados Unidos es el de los nacionales de nuestro país que están privados de su libertad por haber presuntivamente cometido un delito, por lo que en el menor de los casos, se encuentran en espera de resolución, pero, en el peor de los casos están aquellos sentenciados a la pena capital por haberseles encontrado culpables de un delito grave. A la fecha existen 121 mexicanos sometidos a proceso judicial, en donde la condena puede ser la pena capital.

4.6.1. Las acciones por parte de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Como lo hemos referido, la Secretaría de Relaciones Exteriores es el canal idóneo para que México vele por los intereses de sus nacionales en cualquier país. Así, como lo hemos visto en los capítulos precedentes, el marco jurídico nacional e internacional faculta a la Dependencia para actuar en representación de nuestros nacionales. Un caso importante es cuando los nacionales están condenados a pena capital: aquí la Secretaría tiene que actuar inmediatamente a través de las embajadas y consulados acreditados en otras naciones para velar por los derechos de nuestros nacionales.

Los agentes consulares deben, conforme al artículo 2 de la Ley del Servicio Exterior Mexicano, *“promover y salvaguardar los intereses nacionales ante los Estados extranjeros y en los organismos y reuniones internacionales en los que participe México; 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.”*⁴⁵

La labor que realizan los agentes consulares para proteger a nuestros nacionales, como también lo hemos mencionado debe ser llevada a cabo bajo

⁴⁵ Cfr. “Ley Servicio Exterior Mexicano”, Op.Cit., pág.83.

los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, respeto de las leyes y reglamentos del Estado ante cuyo gobierno estén acreditados, y observancia de las costumbres sociales del país y la práctica diplomática internacional, conforme al artículo 41 de la Ley del servicio Exterior Mexicano.⁴⁶

Otra acción importante y paralela a la anterior, es la inserta en el artículo 36 de la Convención de Viena de 1963 sobre Relaciones Consulares, que hemos venido mencionando en el transcurso de este trabajo, y que es el fundamento internacional para poder ejercer la defensa adecuada de los nacionales dentro de territorio extranjero.

Debemos hacer hincapié en el hecho de que los casos de mexicanos condenados a la pena capital revisten importancia para la Secretaría de Relaciones Exteriores y para la política exterior mexicana, por lo que cada caso representa un deber del Estado y se traduce en intentar salvar la vida de un mexicano, independientemente del delito que haya cometido en otra nación.

La Secretaría de Relaciones Exteriores cuenta con varios programas de asistencia a nacionales, entre los que tenemos el Programa de Asistencia Jurídica a Mexicanos a casos de pena capital en Estados Unidos.⁴⁷

⁴⁶ Cfr. "*Ley Servicio Exterior Mexicano*", Op.Cit. pág.93.

⁴⁷ "Programa de Asistencia Jurídica a Casos de Pena Capital en Estados Unidos". Dirección General de Protección a Mexicanos en el Exterior, 2010.

A través de este programa el Gobierno de México busca evitar que los mexicanos acusados por la comisión de delitos de extrema gravedad sean sentenciados a la pena capital, con la intervención oportuna y el apoyo del programa a los abogados defensores y de las representaciones consulares de México en Estados Unidos; proporciona asistencia en casos de mexicanos ya sentenciados a pena capital, para lograr la suspensión de la ejecución, anular la sentencia, o en su caso, la reposición de los procedimientos.

Este programa fue creado en septiembre de 2000, denominado entonces como “Programa de Asistencia Jurídica a mexicanos sentenciados a Pena de Muerte” con la contratación de los servicios del despacho de abogados “Sandra Babcock, Attorney at Law”, cuya titular era 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 representó experiencia y gran confiabilidad.

A partir del año 2006, es el despacho del Director del Programa, Gregory Kuykendall, quien se encarga de prestar los servicios relativos al litigio en caso de pena capital.

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 requisitos o criterios que se toman en cuenta para la inclusión de casos en este programa son los siguientes:

- 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 proceso judicial les resultó desfavorable por el deficiente desempeño de su abogado defensor.

Nuestro gobierno busca que sus nacionales puedan salvar la vida, amén de que los procesos llevados en su contra sean apegados a derecho, que se respete el

derecho a la protección consular consagrado en el artículo 36 de la Convención de Viena de 1963 sobre Relaciones Consulares.

4.6.2. La constante violación al artículo 36 de la Convención de Viena de 1963 sobre Relaciones Consulares.

Ha quedado claro que la Convención de Viena de 1963 sobre Relaciones Consulares es el fundamento legal de la protección consular. En ésta, como lo vimos en capítulos anteriores, se establecen los derechos y obligaciones de los agentes consulares. Como lo hemos mencionado, el artículo 36 se refiere a la protección consular a la que tienen derecho los nacionales de determinado país en territorio extranjero, no sólo los nacionales de nuestro país.

El artículo señalado expresa literalmente:

“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;

(F. DE E., D.O.F. 5 DE SEPTIEMBRE DE 1969)

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, le 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 la (sic) reconocen en este apartado;
(F. DE E., D.O.F. 5 DE SEPTIEMBRE DE 1969)

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 a 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.”⁴⁸

A pesar de estar perfectamente establecido en la norma internacional, el gobierno de Estados Unidos transgrede constantemente el precepto en comento en contra de nuestros nacionales. Sin embargo, la violación al artículo 36 de la Convención

⁴⁸ “Convención de Viena sobre Relaciones consulares”, Op. Cit., pág.8.

de Viena de 1963 a uno de sus nacionales representaría una ofensa a su nación, de modo que ejercerían todas las vías diplomáticas y políticas a su alcance con tal de que se le restituya al nacional su derecho vulnerado

Existen muchos nacionales mexicanos reclusos en las prisiones de los Estados Unidos que están en espera de su ejecución por haber resultado culpables en la comisión de diversos delitos y en procedimientos en los que, en su mayoría, se ha dejado de lado la asistencia de un funcionario consular mexicano, como corresponde, de acuerdo con lo previsto con el artículo 36 de la Convención de Viena de 1963, sin mencionar los que ya han sido ejecutados transgrediéndose el precepto referido.

La protección consular se convierte en un instrumento imprescindible que puede ayudar 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”.*⁴⁹

Debemos enfatizar el aspecto referente al idioma, debido a que éste muchas veces es ajeno a los nacionales, se debe, como lo señala la autora, exigir que las autoridades del país receptor interpreten fielmente las declaraciones de nuestros nacionales, pues de lo contrario, puede haber malas interpretaciones en perjuicio del propio nacional, por lo que los funcionarios consulares se encuentran obligados a exigir al país receptor se respeten las garantías de sus defendidos cabalmente.

4.6.3. Casos de pena de muerte de nacionales en Estados Unidos.

La protección consular como un deber del Estado Mexicano puede contar algunas historias y casos en los que se ha intercedido por el destino de varios nacionales mexicanos privados de su libertad en el exterior, debido a que en algunos casos se les ha impuesto la pena capital.

En algunas ocasiones, gracias a la intervención oportuna de la Secretaría de Relaciones Exteriores, se ha modificado la pena capital por cadena perpetua.

⁴⁹ MOLINA, Cecilia, Práctica Consular Mexicana, 2ª edición, Editorial Porrúa, México, 1978, pág. 265.

4.6.3.1. Algunos casos relevantes en la historia.

La pena capital en Estados Unidos es legal para todo el país en delitos federales y militares, así como en la mayoría de los Estados partes de esa nación a excepción de las regiones del norte y otros territorios desprendidos como Alaska, Hawai, entre otros, en lo que se refiere a delitos estatales.

Antes de la Constitución de 1952 del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, que determinó dejar sin efectos la pena capital, ésta se aplicaba en ese territorio. Durante el gobierno del presidente George W. Bush, se quiso imponer nuevamente en esa isla la ley de pena de muerte, empero la resistencia de los ciudadanos puertorriqueños, grupos que se oponen a la pena capital, determinó que se retirara dicha propuesta.

Estados Unidos junto con Japón, países en los que aún se impone la pena de muerte, han sido presionados por la Unión Europea para que la pena capital se derogue, sin éxito hasta la fecha.

La pena de muerte en Estados Unidos, como en otras naciones, en muchas ocasiones es estimulada por el racismo y la xenofobia, razón por la cual las personas afroamericanas inmediatamente son condenadas, como los inmigrantes latinoamericanos que han buscado la ciudadanía o sus descendientes nacidos en los Estados Unidos; no sucede así con nacionales de otros países. En 2008, un ciudadano escocés o británico, que se encontraba sentenciado a la pena capital, fue liberado después de 20 años; fue acusado de

asesinar a una niña en un incendio. Hubo protestas en el Reino Unido, principalmente en Londres, la capital del país, para que su ciudadano que reside actualmente en los Estados Unidos, no fuera ejecutado y así sucedió.

Desde 1963 hasta 2001 ninguna persona condenada a muerte por la justicia federal fue ejecutada. En efecto, el 15 de marzo de 1963 Victor Feguer fue ejecutado en la horca después de ser juzgado por un Tribunal Federal por el secuestro y asesinato de un médico (el delito era federal porque había cruzado las fronteras entre Estados para cometerlo); el Presidente John Fitzgerald Kennedy se había negado a perdonarlo y confirmó su sentencia a muerte.

Posteriormente, la siguiente ejecución federal no tendría lugar hasta 38 años después, cuando el 11 de junio del 2001 el terrorista estadounidense Timothy McVeigh fue ejecutado con una inyección letal por haber volado un edificio federal y haber asesinado con ello a agentes federales que estaban cumpliendo su deber (además de civiles inocentes). Luego de McVeigh ha habido otras dos ejecuciones por delitos federales: la de Juan Raúl Garza, un narcotraficante americano de origen mexicano que fue condenado por ordenar el asesinato de tres personas en el transcurso de una operación de contrabando de marihuana; fue ejecutado el 19 de junio del 2001. Louis Jones, Jr, un ex-militar afroamericano que secuestró y violó a una joven soldado de una base de la Fuerza Aérea de los Estados Unidos, y que posteriormente asesinó de forma brutal fuera de la instalación militar; fue ejecutado el 18 de marzo del 2003. En

los tres casos fue el Presidente George W Bush el que negó el perdón y confirmó la sentencia a muerte.

En cuanto a la justicia militar, el último ejecutado fue el soldado de primera clase John A. Bennett, condenado por una Corte marcial por haber violado a una niña de 11 años de edad e intentado asesinarla en diciembre de 1955 en Austria (se encontraba destinado como parte de las tropas de ocupación que estaban en ese país después de la Segunda Guerra Mundial); fue ejecutado en la horca el 13 de abril de 1961. En este caso el Presidente John Fitzgerald Kennedy también negó el perdón y ordenó la ejecución.

4.6.3.2. Caso Avena y otros nacionales mexicanos.

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 el 9 de enero de 2003, ante la Corte Internacional de Justicia de la Haya órgano judicial principal de las Naciones Unidas, en el denominado Caso de Carlos Avena y otros nacionales mexicanos, mejor conocido como “caso Avena”, para que se revisara la violación al artículo 36 de la Convención de Viena de 1963 sobre Relaciones Consulares.

En este caso la protección consular de 52 mexicanos sentenciados a pena de muerte en Estados Unidos de América fue violada por este país, no se les respetó el derecho a los nacionales para comunicarse con el Consulado

Mexicano para brindarles una defensa adecuada y 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 el 31 de marzo de 2004 fallar en favor de cincuenta y uno de los nacionales, por haberse acreditado verazmente la violación al artículo 36 de la Convención de Viena de 1963. En la resolución la Corte determinó , entre otros puntos, *on catorce votos a favor, y uno en contra, que Estado Unidos había violado el artículo 36 de la Convención de Viena en el caso de 51 mexicanos condenados a la pena de muerte, mismos que no fueron debida y oportunamente informados al momento de ser aprehendidos, de sus derechos de acceso y asistencia consular*.⁵⁰

Por otro lado, la resolución señala ...*“por catorce votos a uno, dice que al no notificar sin retraso a la oficina consular correspondiente, le detención de los 49 nacionales mexicanos referidos en el numeral 106 (2) de este fallo, y por tal motivo privar a los estados unidos Mexicanos del derecho para que oportunamente prestaran la asistencia que se prevé en la Convención de Viena*

⁵⁰ SEPÚLVEDA AMOR Bernardo, Un fallo insuficiente: la sentencia de la Corte Internacional de Justicia en el caso Avena (primera parte), en Este país, número 222, México, septiembre 2009, pág. 18.

a favor de los individuos afectados, los Estados Unidos de América violaron las obligaciones que les corresponden bajo el artículo 36, párrafo 1 inciso b).⁵¹

En conclusión la Corte Internacional, determinó que Estados Unidos violó lo dispuesto en el artículo 36 de la Convención de Viena de 1963 sobre Relaciones Consulares, ordenando 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.

La resolución o fallo de la Corte Internacional de Justicia fue otorgada para efectos, es decir, se deben revisar y reconsiderar las resoluciones que ordenaron la pena capital. Se previó reponer el juicio a partir del momento de la detención de los nacionales, contando esta vez, con la ayuda permanente del Consulado Mexicano para asistir y representar al nacional correctamente.

Sólo hubo un caso en el que no se benefició a México, por estar acreditado que no fue violado el artículo 36 de la Convención de Viena de 1963 sobre Relaciones Consulares.

⁵¹ GÓMEZ-ROBLEDO V. Juan Manuel, El caso Avena y otros ante la CIJ, en Anuario Mexicano de Derecho Internacional V-2005, Instituto de investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Primera Edición, México 2005, pág. 195.

Es lamentable advertir que México sigue negociando con las autoridades estatales de Estados Unidos, ya que muchas de ellas desconocen los alcances de una Resolución de la Corte Internacional de Justicia, argumentando que la misma está desvinculada de sus “soberanías”, por lo que pueden dejar de 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 esta 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.

A la fecha, las ejecuciones de nuestros nacionales se han podido postergar indefinidamente, gracias a la valiosa intervención del expresidente George Bush, quien medió como un *Amicus Curiae* para que se revisaran nuevamente los casos de los sentenciados a la pena capital.

Como lo mencionamos anteriormente, el caso Avena 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 muchos años, se dan constantemente violaciones al artículo 36 de la Convención de Viena de 1963 en los casos que involucraron a latinos, preponderantemente, sin escapar los asiáticos y africanos; raramente suceden esta violaciones hacia personas de la Unión Europea.

De hecho aún con el fallo Avena favorable a México, Estados Unidos de América, se niega a acatar la resolución. En efecto, la Suprema Corte de esa Nación ha determinado *“si bien un tratado puede constituir un compromiso internacional, no será derecho interno a menos que el Congreso haya promulgado leyes para asegurar su aplicación”*⁵² Estados Unidos señala que la sentencia Avena no es derecho interno, por lo que no está obligado a cumplirla.

Con esta interpretación por parte de Estados Unidos, se pone en duda la eficacia del derecho internacional, pues habiendo firmado la Convención de Viena de 1963 sobre Relaciones Consulares no da cumplimiento a la misma incurriendo en responsabilidad internacional que no ha sido ni será sancionada en forma alguna, como ejemplo tenemos el caso de José Medellín, ejecutado sin haber recibido la revisión y reconsideración de su sentencia, por violación al artículo 36 de la Convención de Viena de 1963 sobre Relaciones Consulares.

⁵² SEPÚLVEDA AMOR, Bernardo, La sentencia de la Corte Internacional de Justicia en el caso Avena (segunda parte), en Este país, número 223, octubre, México 2009, pág. 51.

En efecto, dentro de la lista de mexicanos que acudieron a la Corte internacional de Justicia, encontramos a José Medellín, quien fue arrestado el 29 de junio de 1993 por violación y asesinato de Jeniffer Ertman de 14 años y Elizabeth Peña, de 16 años, junto con otros miembros de su pandilla.

Como lo mencionamos en párrafos precedentes Medellín forma parte de la lista del caso Avena y otros nacionales, éste no tuvo asistencia consular.

Medellín hizo valer el recurso de reparación judicial, que fue desechado por la corte estatal argumentando preclusión procesal. *“Posteriormente, interpuso el recurso de habeas corpus ante la Corte Federal de Distrito, la cual confirmó que el derecho de reclamar violaciones a la Convención de Viena había ya precluído. Además, dijo, Medellín había fallado en demostrar cómo la violación a sus derechos consulares causaba un perjuicio directo a su causa”*⁵³

Medellín interpuso recurso de apelación contra esa determinación y en tanto esperaba se resolviera el recurso, el 31 de marzo de 2004, como ya se mencionó, se dictó el fallo en el caso Avena, que, le beneficiaba , sin embargo la Corte Federal de Apelaciones del Quinto Circuito denegó el recurso de

⁵³ ARROCHA OLABUENAGA, Pable A. Caso Medellin Vs Texas. Comentarios al fallo de la Suprema Corte de los Estados Unidos así como a la solicitud de interpretación del fallo Avena del 31 de marzo de 2004, presentada a la Corte Internacional de Justicia por México en junio de 2008, en Anuario Mexicano de Derecho Internacional IX-2009, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Primera Edición, México, 2009, pág. 679

apelación aduciendo que la Convención de Viena de 1963 no otorgaba derechos de los que los individuos pudiesen ser titulares.⁵⁴

Ante tal situación Medellín interpuso recurso certiorari ante la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos, en dos ocasiones sin éxito alguno, pues se resolvió que el estado de Texas no está obligado a cumplir con las decisiones de la Corte Internacional de Justicia.

En base a lo anterior e ignorando la resolución de la Corte internacional de Justicia, el mexicano fue ejecutado el 5 de agosto de 2008 en el penal de Huntsville en Texas, contraviniendo lo ordenado por la Corte internacional de Justicia. Ante tal situación, el gobierno de México, envió una nota de protesta al Departamento de Estado de Estados Unidos, por la violación al derecho internacional de recibir protección consular.

Independientemente del crimen cometido, debemos considerar que el mexicano no recibió protección consular, y se le violó la garantía del debido proceso legal por nuestro vecino país del Norte, violando abiertamente el derecho internacional.

Cabe mencionar que en los casos de los mexicanos César Roberto Fierro Reyna, Rubén Ramírez Cárdenas, Humberto Leal García y Roberto Moreno

⁵⁴ Cfr. Idem.

Ramos, tampoco hubo revisión y reconsideración de sus casos, concedida en el fallo Avena.⁵⁵

4.6.3.2.1. Interpretación del fallo Avena de 2004.

Con base en el artículo 60 del Estatuto de la Corte Internacional de justicia, el 5 de junio de 2008, México solicitó interpretación del fallo Avena, debido a la discrepancia en su interpretación, sentido y alcance respecto de México y Estados Unidos, además de medidas provisionales para que los mexicanos que serían ejecutados no lo fueran, sin recibir el beneficio de revisión y reconsideración, previstos en el fallo Avena.

El 16 de julio de 2008 la corte admitió la demanda o solicitud de interpretación y ordenó como medida cautelar para Estados Unidos preservar la integridad de los 5 nacionales para que no fueran ejecutados.

Nuestro país sostiene que la obligación para Estados Unidos es de resultados, es decir, obligación que exige una consecuencia específica por lo que solicitó la interpretación del párrafo 153 (9) del fallo Avena, que transcribo a continuación.

“ (9) By fourteen votes to one,

Finds that the appropriate reparation in this case consists in the obligation of the United States of America to provide, by means of its own choosing, review and

⁵⁵ ARROCHA OLABUENAGA, Pable A. Op. Cit., pág. 691-692.

*reconsideration of the convictions and sentences of the Mexican nationals referred to in subparagraphs (4), (5), (6) and (7) above, by taking account both of the violation of the rights set forth in Article 36 of the Convention and of paragraphs 138 to 141 of this Judgment*⁵⁶

“Por catorce votos a uno,

Dice que para proporcionar la reparación adecuada en este caso, los Estados Unidos de América están obligados a asegurar, por los medios de su elección, la revisión y la reconsideración de los veredictos de culpabilidad pronunciados y de las penas dictadas contra los nacionales mexicanos referidos en los párrafos (4), (5), (6) y (7) que anteceden; en las que se tome en cuenta tanto la violación a los derechos establecidos en el artículo 36 de la Convención, así como los numerales 138 al 141 de este fallo.”⁵⁷

Por lo anterior, nuestro país sostiene acertadamente que Estados Unidos debe tomar las medidas necesarias para revisar y reconsiderar las sentencias de los 51 mexicanos condenados a pena capital.

Por su parte Estados Unidos, ha sostenido siempre que los tratados internacionales no son aplicables en el derecho interno, dice que no son auto ejecutables, *“no es automáticamente vinculante en el ámbito del derecho interno, ya que ninguno de los tratados que sirven de base-Protocolo Adicional de la Convención de Viena, Carta de la Naciones Unidas, el Estatuto de la CIJ-*

⁵⁶ <http://www.icj-cij.org/docket/files/128/8188.pdf>

⁵⁷ GÓMEZ ROBLEDO Juan Manuel, Op. Cit. pág. 195.

*constituyen legislación federal vinculante si no existe una ley que incorpore al derecho interno los tratados y una legislación de esa naturaleza no ha sido promulgada”.*⁵⁸

El 19 de enero de 2009 la Corte resolvió la solicitud interpuesta por México, *“señalando que los asuntos reclamados por México como materia de una interpretación judicial no eran cuestiones que quedaban comprendidas dentro de lo decidido por la Corte, por lo cual no podrán dar origen a la interpretación requerida por México”.*⁵⁹

La Corte no se pronunció respecto a la sanción de la cual debía ser sujeto Estados Unidos al no haber acatado la orden de ésta. Reitera que el fallo Avena sigue siendo vinculante y que Estados Unidos tiene obligación de implementarla. Sin embargo, como lo hemos observado, este Estado no lo ha hecho por los motivos que se han expuesto, dejando ver que las resoluciones de la Corte pueden cumplirse o no, según los intereses de cada Estado.

4.6.3.3. La postura de la Corte Internacional de la Haya.

Desde que la Corte Internacional de Justicia de La Haya, órgano jurisdiccional máximo que pertenece a las Naciones Unidas⁶⁰ tuvo conocimiento de las

⁵⁸ SEPÚLVEDA AMOR, Op.cit. pág. 23.

⁵⁹ Ibidem, pág. 19.

⁶⁰ “Estatuto de la Corte Internacional de Justicia”, D.O.F. 17 de octubre de 1945, en Diario Oficial de la Federación, Tomo CLII, número 39, Segunda Sección, págs. 1-20.

presuntas violaciones al artículo 36 de la Convención de Viena de 1963, se avocó al exhaustivo análisis de los casos; sin apartarse del camino de la norma internacional, recibió todas y cada una de las pruebas que le envió el Estado mexicano.

La Resolución de 31 de marzo de 2004, establece que Estados Unidos violó las obligaciones contenidas en la Convención de Viena de 1963 sobre Relaciones Consulares al no informar a 51 nacionales mexicanos sin demora, tras su detención, del derecho que les asistía a comunicarse y ser asistidos por oficiales consulares de su país. 50 de las personas involucradas actualmente siguen detenidas en Estados Unidos.

José Medellín, como lo vimos en párrafos precedentes fue ejecutado el 5 de agosto de 2008 en Texas.

La postura de la Corte internacional de justicia en el fallo Avena es que es vinculante para todos los Estados miembros. Sin embargo, ante el incumplimiento por parte de Estados Unidos respecto de esta fallo, la postura de la Corte fue omisiva, pues no determinó que sanción aplicar al vecino del Norte.

De acuerdo a la Resolución de la Corte Internacional de Justicia, Estados Unidos debe revisar y reconsiderar las condenas y sentencias de los 51 mexicanos, tomando en cuenta la falta de la protección consular en cada en específico, para lo que la Corte internacional de justicia instruyó a Estados

Unidos a realizar nuevas audiencias en cada caso, de los mexicanos sentenciados a pena de muerte.

Como lo hemos mencionado, la revisión y reconsideración consiste en realizar un examen exhaustivo de cada caso en concreto, tomando en consideración la violación al artículo 36 de la Convención de Viena de 1963, y el perjuicio que la violación a dicho ordenamiento hubiera causado.

Por ello, la Federación Internacional de Derechos Humanos (FIDH) y sus organizaciones afiliadas, urgen a Estados Unidos a cumplir con la decisión de la Corte Internacional de Justicia por medio de la revisión y reconsideración de las condenas y sentencias de los 50 mexicanos mantenidos hasta hoy en la línea de muerte, amén de hacer un llamado a la Suprema Corte de Estados Unidos para que declare esta pena como inconstitucional.

En el caso de José Medellín, la ejecución se llevó a cabo a pesar de los llamamientos emitidos desde todo el mundo para que se conmutase la condena de muerte, incluso del Secretario General de las Naciones Unidas, que había pedido a los Estados que respetara las decisiones y las órdenes de la Corte Internacional de justicia. El 4 de agosto de 2008, la Junta de Indultos y Libertad Condicional de Texas decidió por unanimidad no recomendar que el gobernador del Estado conmutase la condena de muerte o concediera una suspensión de la ejecución de la sentencia. El recurso de última hora presentado ante la Corte Suprema de Estados Unidos el 5 de agosto de 2008 fue infructuoso. La ejecución, como ya lo mencionamos anteriormente, se llevó a cabo al día

siguiente casi a las 10 de la noche, unas cuatro horas más tarde de la hora prevista.

Por su parte, Amnistía Internacional se opone incondicionalmente al uso de la pena de muerte en todos los casos y en toda circunstancia, ya que viola el derecho a la vida y por su misma naturaleza constituye una pena cruel, inhumana y degradante. Sin embargo, habremos de seguir esperando a que nuestro vecino del norte acate la orden internacional, en tanto que nacionales son ejecutados en ese país.

Cabe mencionar que actualmente, son 58 los mexicanos sentenciados a pena de muerte en Estados Unidos, siendo éste el país con mayor número de sentenciados a dicha pena, pues ocupan un 43.80% del total de los extranjeros condenados a la pena capital en ese país.

4.6.3.4. El cumplimiento de las resoluciones de la Corte Internacional de Justicia de la Haya por parte de algunos gobernadores de Estados Unidos de América.

Sobre este tema debemos decir que existe mucha renuencia de parte de varios gobernadores de la Unión Americana para acatar la resolución de la Corte Internacional de Justicia. El Gobernador de Texas rechazó atender el fallo Avena en el caso de José Medellín, argumentando que la Corte no tiene jurisdicción en Texas, donde únicamente se acatan las leyes estatales y

federales, por lo que dichas sentencias seguirán su curso normal sin "distinción" con respecto al trato dado a sentenciados norteamericanos.

En ese tenor tenemos que destacar, primero que no se está hablando de la culpabilidad o inocencia de los mexicanos: ese sería tema para otro estudio integral y segunda que el trato para un preso extranjero, según la Convención de Viena de 1963 de la cual Estados Unidos de Norte América es parte, tiene que ser diferente al trato de un ciudadano común, ya que es necesario que durante el proceso judicial al que son sometidos sean siempre asistidos por las autoridades consulares de su país.

La validez del fallo emitido por la Corte Internacional de Justicia es innegable, de conformidad con el Artículo 36, fracción 1, del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia : *"La competencia de la Corte se extiende a todos los litigios que las partes le sometan y a todos los asuntos especialmente previstos en la Carta de las Naciones Unidas o en los tratados y convenciones vigentes"*⁶¹

Este tipo de normas no debería someterse a leyes locales, pues estamos hablando de una controversia internacional basada en tratados y acuerdos internacionales que no tienen que ser sujetos a la interpretación de gobiernos locales que forman parte de un Estado-Nación adherido a un tratado o acuerdo internacional cuya controversia sobrepasa leyes locales y cuya jurisdicción es válida en todo el territorio del mismo.

⁶¹ "Estatuto de la Corte Internacional de Justicia", Op. Cit., pág.

4.6.3.5. La postura del gobierno mexicano.

Estados Unidos de Norte América equipara los tratados y compromisos internacionales a su derecho: “International Law in the law of the land”, es un principio sustentado en la Constitución Política de esa nación. Sin embargo, este 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 San Francisco de las Naciones Unidas” se vieron vulnerados flagrantemente ante el imperialismo yanqui.

Estas conductas desplegadas a lo largo de los años demuestran un desprecio manifiesto por el derecho internacional, por parte de la nación más poderosa del mundo.

Si partimos de esa 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, asiáticos o africanos, pues son éstos quienes frecuentemente son privados de la vida por una sentencia emitida por un juez de esa Nación.

No entendemos que se justifiquen violaciones que pueden llevar a una persona a la muerte argumentando que los cuerpos policíacos desconocen el contenido y los alcances del artículo 36 de la Convención de Viena de 1963. Existen y prevalecen criterios y motivos políticos racistas 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 Schwarzeneger, 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, para tratar 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, en gran parte.

Ante este complicado panorama, el Gobierno mexicano ha tenido que seguir negociando con cada uno de los gobernadores de la Unión Americana que muestran renuencia para aceptar el fallo de la Corte Internacional de Justicia, argumentando que dicho tribunal internacional no ejerce autoridad en el territorio de los Estados de la Unión Americana, como es el caso de Texas, cuyo gobernador muestra desprecio por los mexicanos.

Nuestro gobierno continúa y debe continuar en la lucha para que se revise y se reconsidere cada uno de los casos de mexicanos a los que nos se les brindó la

protección consular establecida en el artículo 36 de la Convención de Viena de 1963; todos ellos cuentan con un fallo protector por parte de la Corte Internacional de Justicia de La Haya, y aún así serán ejecutados, hecho que resulta inexplicable. Estados Unidos violó la Convención de Viena de 1963 sobre Relaciones Consulares, incurriendo en responsabilidad internacional

4.6.3.6. Los logros obtenidos.

No podemos menospreciar el fallo de la Corte Internacional de Justicia de La Haya que favoreció los intereses de nuestros connacionales, al señalar que en los 51 casos que conoció, efectivamente existieron violaciones a lo dispuesto por el artículo 36 de la Convención de Viena de 1963 sobre Relaciones Consulares, al no haber contado con el apoyo consular respectivo. Sin duda, se trata de un fallo histórico, importantísimo para nuestro país sin embargo, el lado menos positivo de esta noticia lo constituye el hecho de que algunos Gobernadores de la Unión Americana se han rehusado a acatar la resolución de la Corte Internacional de Justicia, argumentando que en su Estado no obligan las resoluciones internacionales, por tratarse de un Estado soberano, hecho por demás lamentable y que es una muestra de la cerrazón y el desprecio por las normas internacionales.

Esta negativa obliga a nuestra Cancillería a seguir trabajando en la lucha diaria en los canales diplomáticos, a efecto de lograr sensibilizar a estas personas de

la trascendencia de la resolución de la Corte y de que se trata de una resolución que obedece a un principio básico de justicia, ya que se les violó su derecho a los nacionales mexicanos de comunicarse con su representación consular, por lo que sus juicios resultan ilegales, así como las sentencias que determinan la privación de su vida, el bien jurídico tutelado más importante de toda persona.

Es una labor ardua y lenta, debido a que la Cancillería mexicana se enfrenta a personas con tendencias antimexicanas, por lo que resulta difícil convencerlas de las violaciones que se cometieron en los 51 casos de nuestros nacionales y de las que día a día se cometen con otros mexicanos quienes no cuentan con la representación consular necesaria.

CONCLUSIONES

1. La Secretaría de Relaciones Exteriores debe aspirar a un mayor presupuesto para estar en posibilidad de brindar a los nacionales radicados en otros países, principalmente en los Estados Unidos de América, la protección consular adecuada. Es necesario concientizar 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.
2. Se debe hacer del conocimiento de todo nacional el derecho que tiene de gozar de la protección consular; cada mexicano debe saber que cuenta con el apoyo legal y material de su país, a través de sus consulados, en caso de enfrentar algún problema de cualquier índole.
3. Es necesario establecer programas permanentes para que los mexicanos que se encuentren en el exterior, visiten su consulado y se registren ante él para que éste tenga conocimiento de su estancia en ese país y se puedan tomar las acciones de representación consular de manera rápida y efectiva.
4. Proponemos 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, para 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.

5. Finalmente deben brindarse a los mexicanos las oportunidades para desarrollarse integralmente en nuestro país, para estar en posibilidad de obtener mejores empleos y mejor remuneración por su trabajo. De esta manera nuestros connacionales no cruzarán la frontera como indocumentados, resguardando de esta manera su integridad.

BIBLIOGRAFÍA

ABRISQUETA MARTÍNEZ, Jaime, La organización consular, S.N.E. Instituto Editorial Reus, S.A. , Madrid, 1977.

ARELLANO GARCÍA, Carlos Métodos y Técnicas de la Investigación Jurídica, 2ª edición, Editorial Porrúa, México, 1999.

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

ARELLANO GARCÍA, Carlos Segundo Curso de Derecho Internacional Público, 2ª edición, Editorial Porrúa, México, 1998.

BAENA PAZ, Guillermina, Metodología de la Investigación, 10ª reimpresión, Editorial Patria Cultural, México, 2002.

BORZI ALBA, Angélica Teresa. Inmunidades y Privilegios de los Funcionarios Diplomáticos, 2ª edición, Editorial Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1982.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, 14ª edición Editorial Porrúa, México, 2001.

COLLIARD, Claude, Instituciones de Relaciones Internacionales, S.N.E., Editorial Fondo de Cultura Económica, México, D.F., 1986.

DÍAZ CISNEROS, César, Derecho Internacional Público, 2ª Edición, Tipográfica Editora Argentina, Tomo II, Buenos Aires, 1996.

GARCÍA Y GRIEGO Manuel, VERA CAMPOS Mónica, México y Estados Unidos frente a la Migración de Indocumentados, 1ª edición, Editorial Porrúa, México, 1988.

GÓMEZ-ROBLEDO VERDUZCO, Alonso, Temas Selectos de Derecho Internacional. 2ª edición, UNAM, México, 1994.

LABARIEGA VILLANUEVA, Pedro, Derecho Diplomático, 2ª edición, Editorial Trillas, México, 1998.

LISZT, Franz Von, Derecho Internacional Público, S.N.E., S.E, Barcelona, España, 1929.

MOLINA, Cecilia. Práctica Consular Mexicana, 2ª edición, Editorial Porrúa, México, 1978.

MORENO, Laudelino. Derecho Consular Guatemalteco, S.N.E. Editorial Nacional, Guatemala, 1946.

NÚÑEZ Y ESCALANTE, Roberto. Compendio de Derecho Internacional Público, 1ª Edición, Editorial Orión S.A. México, 1970.

ORTÍZ AHLAF, Loretta, Derecho Internacional Público, 2ª edición, Editorial Harla, México, 1993.

PAZ Y PUENTE GUTIÉRREZ, Jaime, Derecho de inmunidad diplomática, 1ª edición, Editorial Trillas, México-Argentina-Colombia-España-Puerto Rico-Venezuela, 1985.

PASTOR RIDRUEJO, Jaime, Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales, 6ª edición, Editorial Tecnos, S.A. , México, 1996.

PESANTES GARCÍA, Armando. Las Relaciones Internacionales, 2ª edición, Editorial Cajica S.A. Puebla, 1977.

REUTER, Paul, Introducción al Derecho de los Tratados, 2ª edición, UNAM-Fondo de Cultura Económica, México, 2001.

ROUSSEAU, Charles, Derecho Internacional Público. 3ª edición, Ediciones Ariel, Barcelona, 1966.

SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, Derecho Constitucional, 4ª edición, Editorial Porrúa, México, 1999.

SEARA VÁZQUEZ, Modesto, Derecho Internacional Público, 17ª edición, Editorial Porrúa, México, 1996.

SEPÚLVEDA, César, Derecho Internacional, Editorial Porrúa, 17ª edición, México, 1996.

SEPÚLVEDA, César , La Frontera Norte de México, 1ª edición, Editorial Porrúa, México, 1976

SIERRA, Manuel J. Derecho Internacional Público, S.N.E., Editorial Porrúa, México, 1974.

SIERRA, Manuel J., Tratado de Derecho Internacional Público. 4ª edición, Editorial Porrúa, México, 1963.

SORENSEN, Max, Manual de Derecho Internacional Público, 1ª edición, Fondo de Cultura Económica, México, 1973.

TENA RAMÍREZ, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, 32ª edición Editorial Porrúa, México, 1998.

VERDROSS, Alfred. Derecho Internacional Público. 2ª edición, Editorial Aguilar S.A. Madrid, España, 1957.

VARELA QUIROZ, Luis, Las Fuentes del Derecho Internacional, S.N.E. Editorial Themis, S.A., Santa Fé de Bogotá Colombia, 1996.

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

HEMEROGRAFÍA

ARROCHA OLABUENAGA, Pable A. Caso Medellin Vs Texas. Comentarios al fallo de la Suprema Corte de los Estados Unidos así como a la solicitud de interpretación del fallo Avena del 31 de marzo de 2004, presentada a la Corte Internacional de Justicia por México en junio de 2008, en Anuario Mexicano de Derecho Internacional IX-2009, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 1ª Edición, México, 2009.

GÓMEZ-ROBLEDO V. Juan Manuel, El caso Avena y otros ante la CIJ, en Anuario Mexicano de Derecho Internacional V-2005, Instituto de investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Primera Edición, México 2005.

SEPÚLVEDA AMOR, Bernardo, Un fallo insuficiente: la sentencia de la Corte Internacional de Justicia en el caso Avena (Primera parte), en Este país, número 222, México, septiembre 2009

SEPÚLVEDA AMOR, Bernardo, La sentencia de la Corte Internacional de Justicia en el caso Avena (segunda parte), en Este país, número 223, octubre, México 2009.

NORMATIVIDAD INTERNACIONAL

“Carta de la Organización de las Naciones Unidas”, de 26 de junio de 1945, D.O.F. 17 de octubre de 1945, en Diario Oficial de la Federación, Tomo CLII, número 39, Segunda Sección, Poder Ejecutivo, Secretaría de relaciones Exteriores,

“Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas”, Viena, Austria, 18 de abril de 1961, D.O.F. 3 de agosto de 1965, en Diario Oficial de la Federación

Tomo CCLXXI, número 29, Sección Primera, Poder Ejecutivo, Secretaría de Relaciones Exteriores.

“Convención de Viena sobre Relaciones Consulares”, Viena, Austria, 7 de octubre de 1963, D.O.F. 11 de septiembre de 1968, en Diario Oficial de la Federación Tomo CCXC, número 9, Primera Sección, Poder Ejecutivo, Secretaria de Relaciones Exteriores.

“Convención de Viena de sobre Derecho de los Tratados”, Viena, Austria, 23 de mayo de 1969, D.O.F. 14 de febrero de 1975, en REUTER, Paul, Introducción al derecho de los Tratados, 2ª edición, Fondo de Cultura Económica, México 2001.

“Tratado de Extradición entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América”, firmado en México, D.F. el 4 de mayo de 1978”, D.O.F. 26 de febrero de 1980, en Diario Oficial de la Federación Tomo CCCLVIII, número 39, Primera Sección, Secretaría de Relaciones Exteriores.

“Estatuto de la Corte Internacional de Justicia”, D.O.F. 17 de octubre de 1945, en Diario Oficial de la Federación Tomo CLII, número 39, Segunda Sección.

NORMATIVIDAD NACIONAL.

“Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, D.O.F. 5 de febrero de 1917, última reforma DOF 24 agosto 2009, 59ª Edición, Editorial Sista, México, 2010.

“Ley Orgánica de la Administración Pública Federal”, D.O.F. 29 diciembre 1976, última reforma 17 junio 2009, en Agenda de la Administración Pública Federal 2010, 23ª edición, Ediciones Fiscales ISEF, S.A., México 2010.

“Ley del Servicio Exterior Mexicano”, D.O.F 4 enero 1994, última reforma 25 enero 2002, en Legislación para Extranjeros, S.N.E., Editorial Sista, México, marzo 2006.

“Reglamento de la Ley del Servicio Exterior Mexicano”, D.O.F. 23 de agosto de 2002, última reforma D.O-F. 24 de mayo de 2005, en Legislación para Extranjeros, Editorial SISTA, México, marzo 2006.

“Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores”, D.O.F. viernes 10 de agosto de 2001, Tomo DLXXV, número 8, Primera Sección, Poder ejecutivo, Secretaría de Relaciones Exteriores, pág.2. última reforma D.O.F. jueves 26 de agosto de 2004, Tomo DCXI, número 19, Primera Sección, Poder Ejecutivo, Secretaría de Relaciones Exteriores.

“Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos”, D.O.F. 13 de marzo de 2002, última reforma D.O.F. 28 de mayo de 2009, en Agenda de la Administración Pública Federal, 23^a edición, Editorial ISEF, México, 2010,

JURISPRUDENCIA

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *“Extranjeros. Obligaciones del juez del proceso en torno a los derechos de aquéllos, cuando se encuentran sometidos a cualquier forma de detención o prisión”*, tesis aislada, Amparo directo 512/2001 y 462/2005, Unanimidad de votos, Novena época, Tribunales Colegiados de Circuito, en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIII, junio 2006, página 1155.

OTROS

<http://www.icj-cij.org/docket/files/128/8188.pdf>

DE PINA, Rafael y Rafael de Pina Vara, Diccionario de Derecho, 40^a edición, Editorial Porrúa, México, 1996.

DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA, Real Acadmeia de la Lengua, Vigésima Primea Edición, Madrid, 1992, Tomo I Y Tomo II.

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

“Programa de Asistencia Jurídica a Casos de Pena Capital en Estados Unidos”.

Dirección General de Protección a Mexicanos en el Exterior, 2010.

ANEXO I

CASOS DE MEXICANOS RELACIONADOS CON LA PENA DE MUERTE EN ESTADOS UNIDOS

Conacionales	Total
Sentenciados	58
Posibles*	129
Ejecutados (desde 1924)	9
Conmutados por el fallo <i>Roper v. Simmons</i> **	3

* Posibles: se encuentran en proceso judicial, con posibilidad de recibir una sentencia de pena capital al 19 de mayo de 2010.

** El 1 de marzo de 2005, la Suprema Corte de Estados Unidos emitió su fallo en el caso *Roper v. Simmons*, mediante el cual declaraba inconstitucional la ejecución de menores infractores

ANEXO II

CASOS DE MEXICANOS SENTENCIADOS A PENA DE MUERTE POR ESTADO DE ORIGEN

Mexicanos Sentenciados a Pena de Muerte por Estado de Origen			
Aguascalientes	1	Michoacán	7
Baja California	8	Morelos	2
Chihuahua	5	Nayarit	2
Coahuila	1	Nuevo León	3
Colima	1	Oaxaca	1
Estado de México	1	San Luis Potosí	2
Guanajuato	2	Sinaloa	3
Guerrero	3	Sonora	2
Hidalgo	1	Tamaulipas	3
Jalisco	8	Zacatecas	2
TOTAL		58	

CASOS DE MEXICANOS SENTENCIADOS A PENA DE MUERTE, PRESOS EN ESTADOS UNIDOS

Mexicanos Sentenciados a Pena de Muerte, Presos en Estados Unidos			
Alabama	1	Nevada	1
Arizona	1	Ohio	1
California	36	Oregón	2
Florida	1	Pensilvania	1
Nebraska	1	Texas	13
Total		58	

ANEXO III

ESTADOS DE LA UNIÓN AMERICANA DONDE SE PRACTICA LA PENA DE MUERTE

Alabama	Kentucky	Oregon
Arizona	Louisiana	Carolina del Sur
Arkansas	Maryland	Dakota del Sur
California	Mississippi	Tennessee
Colorado	Missouri	Texas
Connecticut	Montana	Utah
Delaware	Nebraska	Virginia
Florida	Nevada	Washington
Georgia	Nueva Hampshire	Wyoming
Idaho	Pennsylvania	
Illinois	Carolina del Norte	
Indiana	Ohio	
Kansas	Oklahoma	

*El 24 de junio de 2004 la Corte de Apelaciones de Nueva York, máximo tribunal judicial del Estado, anuló una disposición de la Ley de Pena de Muerte de Nueva York, por lo cual se impide que dicho Estado aplique la Pena Capital a cualquier persona sentenciada.

ANEXO IV

ESTADOS DE LA UNIÓN AMERICANA DONDE NO SE PRACTICA LA PENA DE MUERTE

1. Alaska	6. Massachusetts	11. Nuevo México
2. Dakota de Norte	7. Michigan	12. Rhode Island
3. Iowa	8. Minnesota	13. Vermont
4. Hawaii	9. Nueva Jersey	14. Virginia del Oeste
5. Maine	10. Nueva York *	15. Wisconsin
Más el Distrito de Columbia y Puerto Rico		

ANEXO V

MEXICANOS SENTENCIADOS A LA PENA CAPITAL	
NO.	NOMBRE
1	ALBARRÁN OCAMPO, BENITO
2	ALVAREZ BANDA, JUAN CARLOS
3	AVENA GUILLÉN, CARLOS
4	AVILES DE LA CRUZ, LUIS (A) FUENTES MARTINEZ, OMAR (S) SERRANO REYNA, JOSÉ
5	AYALA MEDRANO, JUAN HÉCTOR
6	BENAVIDES FIGUEROA, VICENTE
7	CAMACHO GIL, JORGE ADRIAN
8	CARREÓN MARTÍNEZ, ALBERTO
9	CONTRERAS LÓPEZ, JORGE
10	COVARRUBIAS SÁNCHEZ, DANIEL
11	ESQUIVEL BARRERA, MARCOS
12	FIERRO REYNA, CÉSAR ROBERTO
13	GALINDO ESPRIELLA, JORGE ALBERTO
14	GARCÍA TORRES, HECTOR
15	GÓMEZ PÉREZ, IGNACIO
16	GÓMEZ PÉREZ, RUBEN
17	GUDIÑO ZAMUDIO, DORA
18	HERNÁNDEZ ALBERTO, PEDRO
19	HERNÁNDEZ LLANAS, RAMIRO
20	HOYOS JAIME, ARMANDO
21	IBARRA RUBÍ, RAMIRO
22	JUÁREZ SUÁREZ, ARTURO
23	LEAL GARCIA, HUMBERTO
24	LEÓN ELÍAS, JOSÉ LUIS
25	LIZCANO RUIZ, JUAN
26	LÓPEZ HERNÁNDEZ, JUAN MANUEL
27	LOZA VENTURA, JOSÉ TRINIDAD
28	LUPERCIO CAZARES, JOSÉ

29	MACIEL HERNÁNDEZ, LUIS ALBERTO
30	MALDONADO RODRÍGUEZ, VIRGILIO
31	MANRÍQUEZ JACQUEZ, AVELINO
32	ESQUIVEL BARRERA, MARCOS
33	MARTINEZ MENDIVIL, CARLOS
34	MENDOZA GARCÍA, MARTÍN
35	MENDOZA NOVOA, HUBER JOEL
36	MIRANDA GUERRERO, VÍCTOR MANUEL
37	OCHOA TAMAYO, SERGIO
38	PADILLA LOZANO, MIGUEL ÁNGEL
39	PARRA DUEÑAS, ENRIQUE
40	PEÑUELAS VELÁZQUEZ, JOSÉ GUADALUPE
41	PÉREZ GUTIÉRREZ, CARLOS RENE
42	PINEDA HERNÁNDEZ, SANTIAGO
43	RAMIREZ CÁRDENAS, RUBÉN *
44	RAMÍREZ VILLA, JUAN DE DIOS
45	RAMOS MORENO, ROBERTO
46	REYES CAMARENA, HORACIO ALBERTO
47	ROCHA DÍAZ, FÉLIX J
48	SALAZAR NAVA, MAGDALENO
49	SALCIDO BOJÓRGUEZ, RÁMON
50	SÁNCHEZ RAMÍREZ, JUAN RAMÓN
51	SERRANO PINEDA, RICARDO
52	TAFOYA ARREOLA, IGNACIO
53	TAMAYO ARIAS, EDGAR
54	VALDEZ REYES, ALFREDO
55	VALENCIA SALAZAR, ALFREDO
56	VARGAS BAROCIO, EDUARDO
57	VERANO CRUZ, TOMÁS
58	ZAMUDIO JIMÉNEZ, SAMUEL